



Rättsfallssamlingen

Mål T-95/21

Republiken Portugal
mot
Europeiska kommissionen

Tribunalens dom (åttonde avdelningen) av den 21 september 2022

”Statligt stöd – Madeiras frizon – Stödordning som genomförts av Portugal – Beslut i vilket kommissionen konstaterar att stödordningen är oförenlig med besluten C(2007) 3037 final och C(2013) 4043 final, förklarar att stödordningen är oförenlig med den inre marknaden och beslutar om återkrav av det stöd som betalats ut med tillämpning av stödordningen – Begreppet statligt stöd – Befintligt stöd i den mening som avses i artikel 1 b i) och ii) i förordning (EU) 2015/1589 – Återkrav – Berättigade förväntningar – Rättssäkerhet – Principen om god förvaltning – Absolut hinder för verkställighet – Preskription – Artikel 17 i förordning 2015/1589”

1. *Stöd som ges av en medlemsstat – Begrepp – En åtgärds selektiva karaktär – Åtgärd som innebär en skattefördel – Referensram för att fastställa huruvida det föreligger en fördel – Åtgärd genom vilken det görs skillnader mellan aktörer som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer med hänsyn till målsättningen med det allmänna skattesystemet – Undantag från beskattning som inte är tillämpligt på transaktioner som är jämförbara med dem som ger rätt till undantaget – Åtgärd som kan kvalificeras som selektiv (Artikel 107.1 FEUF)*

(se punkterna 48–58 och 65)

2. *Stöd som ges av en medlemsstat – Begrepp – En åtgärds selektiva karaktär – Åtgärden utgör ett undantag från det allmänna skattesystemet – Motivering med hänsyn till skattesystemets art och systematik – Bedömningskriterier (Artikel 107.1 FEUF)*

(se punkterna 59–63)

3. *Stöd som ges av en medlemsstat – Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna – Menlig inverkan på konkurrensen – Bedömningskriterier – Stöd som kan påverka denna handel och snedvrیدا konkurrensen – Begrepp (Artikel 107.1 FEUF)*

(se punkterna 66–69)

4. *Stöd som ges av en medlemsstat – Befintligt stöd och nytt stöd – Åtgärd som innebär en ändring av en befintlig stödordning – Ändring av ordningens grundläggande beståndsdelar genom på varandra följande lagstiftningsakter – Ändringar som påverkar ordningens innehåll – Kvalificering som nytt stöd*
(Artikel 108.3 FEUF; rådets förordning 2015/1589, artikel 1 c; kommissionens förordning nr 794/2004, artikel 4.1 c)

(se punkterna 78–88)

5. *Stöd som ges av en medlemsstat – Befintligt stöd och nytt stöd – Åtgärd som innebär en ändring av en befintlig stödordning – Genomförande av ordningen i strid med de villkor som fastställts i kommissionens beslut om godkännande – Ändring som påverkar ordningens innehåll – Kvalificering som nytt stöd*
(Artikel 108.3 FEUF; rådets förordning 2015/1589, artikel 1 c; kommissionens förordning nr 794/2004, artikel 4.1 c)

(se punkterna 121–125, 129–134, 136–141, 145–155 och 164–178)

6. *Talan om ogiltigförklaring – Grunder – Argument avseende faktiska eller rättsliga omständigheter som inte bestritts under det formella granskningsförfarandet avseende ett statligt stöd – Upptagande till prövning*
(Artiklarna 108.3 och 263 fjärde stycket FEUF)

(se punkt 182)

7. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återkrav av ett olagligt och med den inre marknaden oförenligt stöd – Stöd som beviljats i strid med handläggningsreglerna i artikel 108 FEUF – Stödmottagarnas eventuella berättigade förväntningar – Föreligger inte utom i undantagsfall –*
(Artikel 108.3 FEUF)

(se punkterna 194–203)

8. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återkrav av ett olagligt och med den inre marknaden oförenligt stöd – Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen – Föreligger inte*
(Artikel 107 FEUF; rådets förordning 2015/1589, artikel 16.1)

(se punkterna 204–214)

9. *Talan om ogiltigförklaring – Grunder – Absolut hinder för verkställighet av ett beslut där kommissionen konstaterar att en stödordning är oförenlig med den inre marknaden och förordnar om att stödet ska återkrävas – Upptagande till prövning*
(Artikel 263 FEUF)

(se punkterna 221 och 222)

10. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återkrav av ett olagligt och med den inre marknaden oförenligt stöd – Absolut omöjligt att genomföra – Grunder – Omöjligt för medlemsstaten att fastställa vilka belopp som ska återkrävas – Har inte visats*
(Artikel 4.3 FEU; Artikel 108.2 FEUF)

(se punkterna 223–231)

11. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återkrav av ett olagligt och med den inre marknaden oförenligt stöd – Skyldighet – Stödmottagare i svårigheter eller konkurs – Saknar betydelse*
(Artikel 108.2 FEUF)

(se punkt 240)

12. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återkrav av ett olagligt och med den inre marknaden oförenligt stöd – Preskriptionstid på tio år enligt artikel 17 i förordning 2015/1589 – Den tidpunkt då preskriptionstiden börjar löpa – Tidpunkt då stödet beviljas stödmottagaren – Avbrott i preskriptionstiden genom en begäran om upplysningar som kommissionen tillställt den berörda medlemsstaten*
(Artikel 108. 2 FEUF; förordning 2015/1589, artikel 17)

(se punkterna 245–249)

13. *Stöd som ges av en medlemsstat – Återkrav av ett olagligt och med den inre marknaden oförenligt stöd – Stödordning – Preskriptionstiden har löpt ut med avseende på en viss stödmottagare – Ogiltigförklaring av kommissionens beslut i vilket det konstateras att stödordningen är oförenlig med den inre marknaden och det förordnas om att stödet ska återkrävas – Omfattas inte*
(Artikel 108.2 FEUF)

(se punkt 250)

Resumé

För att främja den regionala utvecklingen och diversifieringen av ön Madeiras ekonomiska struktur införde Republiken Portugal en stödordning till förmån för ett begränsat område på denna ö som kallas Madeiras frizon (ZFM).

Denna ordning, som ursprungligen godkändes av Europeiska kommissionen år 1987 såsom ett regionalstöd förenligt med den inre marknaden, ändrades år 2002 (nedan kallad ordning II). År 2007 godkände kommissionen en tredje ordning som återigen ändrades år 2013¹ (nedan kallad ordning III).

¹ Kommissionens beslut av den 27 juni 2007 i ärende N421/2006 och beslut av den 2 juli 2013 i ärende SA.34160 (2011/N) (nedan kallade 2007 och 2013 års beslut).

Ordning III, såsom den godkännts av kommissionen, utgjordes av en nedsättning av inkomstskatten för juridiska personer på vinster från faktisk verksamhet som fysiskt bedrivits på Madeira, ett undantag från skattskyldighet för kommunal och lokal skatt samt undantag från skattskyldighet vid överlåtelse av fast egendom för bildande av ett företag i ZFM, upp till högsta tillåtna stödbelopp baserade på maxtak som fastställts i förhållande till hur många arbetstillfällen stödmottagaren bibehöll.

Efter en tillsyn avseende nämnda ordning för åren 2012 och 2013 beslutade kommissionen att inleda det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF.

Efter detta förfarande konstaterade kommissionen, genom beslut av den 4 december 2020,² att ordning III, såsom den genomförts av Portugal, skiljde sig väsentligt från den ordning som godkännts genom 2007 och 2013 års beslut. Eftersom kommissionen ansåg att denna ordning utgjorde ett "nytt stöd" som genomförts olagligen och att den var oförenlig med den inre marknaden, förordnade kommissionen om att stödet skulle återkrävas från stödmottagarna.

Republiken Portugals talan om ogiltigförklaring av detta beslut ogillas av tribunalen.

Tribunalens bedömning

Tribunalen underkänner, för det första, de olika invändningar som bestrider kvalificeringen av ordning III, såsom den genomförts av Republiken Portugal, som "nytt stöd".

Republiken Portugal gjorde gällande att ZFM hade bildats före Portugals anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) den 1 januari 1986 och att den stödordning som hade antagits till förmån för detta område inte hade ändrats väsentligt efter detta datum. Republiken Portugal ansåg därför att kommissionen borde ha kvalificerat stödordning III, såsom den genomförts, som "befintligt stöd", det vill säga ett stöd som hade genomförts före Republiken Portugals anslutning och som fortfarande var tillämpligt därefter.

Tribunalen erinrar härvidlag om att allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet väsentliga ändringar av befintligt stöd, ska anses utgöra nytt stöd. För att bedöma huruvida sådana ändringar är väsentliga ska det prövas huruvida de har påverkat den aktuella stödordningens grundläggande beståndsdelar, såsom kretsen av stödmottagare, syftet med det finansiella stödet eller källan till detta stöd och dess storlek.

I förevarande fall var de ändringar som införts genom ordningarna II och III av den ursprungliga stödordningen väsentliga, eftersom de bland annat rörde uteslutandet av vissa verksamheter från denna stödordnings tillämpningsområde och en höjning av de maxtak för beskattningsunderlaget som skattenedsättningen tillämpades på.

Som svar på Republiken Portugals argument att de aktuella ändringarna endast begränsade omfattningen av den ursprungliga ZFM-ordningen påpekar tribunalen för övrigt att bedömningen av om en ändring är väsentlig är oberoende av frågan huruvida denna ändring medför att tillämpningsområdet för det aktuella stödet utvidgas eller begränsas. Det enda som är av betydelse för denna bedömning är huruvida ändringen kan påverka själva innehållet i den ursprungliga stödordningen.

² Europeiska kommissionens beslut C(2020) 8550 final av den 4 december 2020 om stödordning SA.21259 (2018/C) (f.d. 2018/NN) som Portugal har genomfört för Zona Franca da Madeira (ZFM) – Ordning III (nedan kallat det angripna beslutet).

Tribunalen bekräftar således att de väsentliga ändringar som gjordes i den ursprungliga stödordningen efter den 1 januari 1986 uteslöt en kvalificering som ”befintligt stöd” och att det inte var nödvändigt att fastställa huruvida denna ordning faktiskt hade genomförts före Portugals anslutning till EEG.

Republiken Portugal bestred vidare kommissionens slutsats att ordning III hade genomförts i strid med 2007 och 2013 års beslut och därför utgjorde ett nytt stöd som genomförts olagligen.

Tribunalen erinrar härvidlag om att en godkänd stödordning inte längre omfattas av det beslut genom vilket den godkänns och följaktligen utgör ett ”nytt stöd”, när den berörda medlemsstaten genomför denna stödordning på ett sätt som väsentligt skiljer sig från det sätt som föreskrivs i det förslag till stödordning som anmälts till kommissionen och som kommissionen således har beaktat för att konstatera att den anmälda stödordningen är förenlig med den inre marknaden.

Republiken Portugal gjorde i detta sammanhang särskilt gällande att kommissionen hade gjort en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna och gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning samt åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att i det angripna beslutet tolka 2007 och 2013 års beslut på så sätt att de endast tillät utbetalning av stöd enligt ordning III avseende vinster från verksamhet som bedrivits på Madeira, och inte avseende vinster från verksamhet som bedrivs utanför denna region av bolag registrerade i ZFM.

Tribunalen avfärdar denna argumentation. Tribunalen bekräftar att kommissionen med giltig verkan kunde anse att endast ”faktisk verksamhet som fysiskt bedrivs på Madeira” gav rätt till det stöd som godkänns genom 2007 och 2013 års beslut.

Tribunalen framhåller vidare att det i riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013,³ mot bakgrund av vilka kommissionen hade godkänt ordning III, anges att driftstöd kan beviljas i undantagsfall i unionens yttersta randområden, såsom den autonoma regionen Madeira, under förutsättning att det är motiverat med hänsyn till dess bidrag till den regionala utvecklingen och med hänsyn till stödets art, och att nivån på stödet är proportionerligt i förhållande till de nackdelar som det är avsett att kompensera för. Endast de verksamheter som påverkas av nackdelarna och således de merkostnader som är specifika för dessa regioner ska således kunna komma i fråga för sådant stöd. Verksamhet som bedrivs utanför nämnda regioner och som därför inte påverkas av dessa merkostnader ska därmed uteslutas från rätten till sådant stöd, och detta även om verksamheten bedrivs av bolag som är etablerade i dessa regioner.

Tribunalen avfärdar även Republiken Portugals argument att kommissionens tolkning stred mot en kommentar från skattekommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och mot kommissionens tidigare beslutspraxis. Även om kommissionen kan beakta texter som antagits inom ramen för OECD, är den nämligen inte på något sätt bunden av dessa, särskilt inte vid tolkningen av unionsbestämmelserna om statligt stöd. På samma sätt är det endast inom ramen för artikel 107 FEUF som lagenligheten av ett beslut av kommissionen ska bedömas och inte mot bakgrund av kommissionens påstådda tidigare beslutspraxis.

För det andra, underkänner tribunalen Republiken Portugals grund avseende påståendet att det var omöjligt att återkräva det aktuella stödet som beviljats olagligen på grund av att det angripna beslutet inte gör det möjligt för Portugal att fastställa vilka belopp som ska återkrävas ”utan alltför stora svårigheter”.

³ Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013, (EUT C 54, 2006, s. 13).

Även om Republiken Portugal har rätt att åberopa principen om att ingen kan förpliktas att göra vad som är omöjligt, så har Portugal inte styrkt att det från och med antagandet av det angripna beslutet var objektivt och absolut omöjligt att återkräva det aktuella stödet. I synnerhet innebär inte de administrativa och praktiska svårigheter som följer av det stora antalet stödmottagare att återkrav ska anses vara tekniskt omöjligt att genomföra.

För det tredje, vad gäller invändningen om att vissa av de stöd som betalats ut hade preskriberats, påpekar tribunalen att enbart den omständigheten att vissa enskilda stöd som betalats ut med tillämpning av en stödordning – beträffande vilken det i ett beslut av kommissionen fastställs att de är olagliga och oförenliga med den inre marknaden – är preskriberade, inte kan medföra att detta beslut ska ogiltigförklaras. Det ankommer härvidlag på de nationella myndigheterna, som är skyldiga att effektivt och omedelbart återkräva nämnda stöd, att med hänsyn till de särskilda omständigheterna för varje mottagare av stöd inom en stödordning avgöra huruvida var och en av stödmottagarna faktiskt ska återbetala stödet.