

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen i utökad sammansättning)

den 27 september 2011 *

I mål T-30/03 RENV,

3F, tidigare Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), Köpenhamn (Danmark), inledningsvis företrädd av P. Bentley, QC, och advokaten A. Worsøe, därefter av P. Bentley och advokaten P. Torbøl,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av H. van Vliet och N. Khan, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av V. Pasternak Jørgensen och C. Vang, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2002) 4370 slutligt av den 13 november 2002 att inte göra invändningar mot de danska skattebestämmelser som är tillämpliga på sjöfolk som är anställda på fartyg som är registrerade i det danska internationella fartygsregistret,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden N.J. Forwood samt domarna F. Dehousse (referent), I. Wiszniewska-Białecka, M. Prek och J. Schwarcz,

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 januari 2011,

II - 6656

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Den 1 juli 1988 antog Konungariket Danmark lag nr 408 (*Lovtidende* 1997 A, s. 27329), som trädde i kraft den 23 augusti 1988, genom vilken ett danskt internationellt fartygsregister upprättades (nedan kallat DIS-registret). Detta register utgjorde ett tillägg till det vanliga danska fartygsregistret (nedan kallat DAS-registret). DIS-registret har till syfte att förhindra att fartyg som seglar under dansk flagg blir tredjelandsflaggade. De redare vars fartyg är registrerade i DIS-registret har rätt att anställa sjöfolk från tredjeländer på dessa fartyg och att ge dem lön i enlighet med dessa länders nationella rätt.
- 2 Samma dag antog konungariket Danmark lagarna nr 361, nr 362, nr 363 och nr 364, vilka trädde i kraft den 1 januari 1989 (*Lovtidende* 1988 A, s. 36130, 36230, 36330 och 36430). Genom dessa lagar infördes flera skattebestämmelser avseende sjöfolk anställda på de fartyg som är registrerade i DIS-registret. Av särskilt intresse är att dessa undantogs från skattskyldighet för sin danska inkomst, medan sjöfolk anställda på fartyg registrerade i DAS-registret var skyldiga att betala sådan skatt.
- 3 Den 28 augusti 1998 gav sökanden, 3F, tidigare Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), in ett klagomål till Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Danmark avseende de aktuella skattebestämmelserna. Sökanden anförde att de skattebestämmelser som var tillämpliga på sjöfolk anställda på fartyg som var registrerade

i DIS-registret utgjorde ett statligt stöd i den mening som avses i artikel 88 EG och att ifrågavarande stödsystem inte var förenligt med den gemensamma marknaden, eftersom det medgav skattebefrielse inte bara för sjöfolk från gemenskapen, det vill säga de som har sin skatterättsliga hemvist i en medlemsstat, utan för allt sjöfolk, inklusive sjöfolk från tredjeländer. Detta gjorde enligt sökanden systemet oförenligt med dels kommissionens meddelande om finansiella och skattemässiga åtgärder för gemenskapsregistrerade fartyg som bedriver sjöfartsverksamhet (SEK(89) 921) (nedan kallade 1989 års riktlinjer), dels gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till sjötransport (EGT C 205, 1997, s. 5) (nedan kallade 1997 års riktlinjer). Sökanden gjorde också gällande att bestämmelserna i dubbelbeskattningsavtalet mellan Konungariket Danmark och Republiken Filippinerna och dubbelbeskattningsavtalet mellan Konungariket Danmark och Republiken Singapore också utgjorde ett otillåtet stödsystem. Sökanden drog slutsatsen att kommissionen borde inleda ett förfarande enligt artikel 88.2 EG och nämnde det förfarande för passivitetstalan som föreskrivs i artikel 232 EG.

- 4 I skrivelse av den 21 oktober 1998 påminde sökanden kommissionen om dess skyldighet att inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG och påpekade att, enligt uppgift till sökanden, ifrågavarande skattebestämmelser inte hade anmälts.

- 5 I skrivelse av den 6 januari 1999 anförde sökanden bland annat att den inte skulle väcka passivitetstalan vid EG-domstolen om kommissionen försäkrade sökanden om att den skulle fatta ett beslut inom två eller tre månader. Samtidigt förbehöll sig sökanden rätten att väcka passivitetstalan vid ett senare tillfälle.

- 6 I skrivelse av den 4 februari 1999 bad kommissionen Konungariket Danmark om upplysningar och frågade särskilt om ifrågavarande stöd hade lämnats eller skulle lämnas.

- 7 I skrivelse av den 18 mars 1999 framförde sökanden nya synpunkter angående begreppet "sjöfolk från gemenskapen" till kommissionen.
- 8 Den 19 mars 1999 ägde ett möte rum mellan kommissionen och Konungariket Danmark, under vilket kommissionen uttryckte sin tveksamhet inför de särskilda skattebestämmelserna som vid tidpunkten tillämpades på sjöfolk.
- 9 I skrivelse av den 13 april 1999 svarade Konungariket Danmark på kommissionens skrivelse av den 4 februari 1999 genom att bland annat upplysa om att skattebestämmelserna i fråga infördes år 1988. Konungariket Danmark uppgav också att det genomförde en utredning angående en förändring av reglerna för lönebeskattning för personer bosatta i utlandet. Konungariket Danmark tillade att kommissionen skulle informeras så snart utredningen var avslutad och den danska regeringen hade beslutat huruvida ett lagförslag skulle framläggas för det danska parlamentet vid nästa session.
- 10 Den 4 juni 1999 delgav sökanden kommissionen en dansk ministers svar till det danska parlamentet, i vilket nämndes att DIS-systemet eventuellt skulle komma att ändras.
- 11 I skrivelse av den 6 december 1999 hänsköt den danska regeringen till det danska parlamentet ett utkast till skattelag med ändringar av DIS-systemet.
- 12 I skrivelse av den 10 januari 2000 meddelade sökanden kommissionen sina synpunkter på konsekvenserna av det icke ändrade DIS-systemet.
- 13 I skrivelse av den 3 april 2000 informerade den danska skatteministern kommissionen om ändringar som gjorts i förslaget till skattelag.

- 14 Ett möte ägde rum den 4 april 2000 mellan kommissionen och de danska myndigheterna, efter vilket en kompletterande undersökning visade sig nödvändig med hänsyn till de senaste ändringarna i förslaget till skattelag.

- 15 I skrivelse av den 6 april 2000 uppgav Konungariket Danmark att ändringarna i förslaget till skattelag, vilka infördes till följd av diskussionerna med kommissionen vid mötet den 4 april 2000, inte skulle framläggas för det danska parlamentet förrän kommissionen formellt hade tillkännagett att ändringarna inte var oförenliga med gemenskapsrätten samt bad kommissionen om en administrativ skrivelse med ett sådant innehåll så snart som möjligt.

- 16 I skrivelser av den 18 april och den 15 maj 2000 delgav sökanden kommissionen sina synpunkter angående de ändringar som gjorts i förslaget till skattelag.

- 17 Den 30 november 2000 bad kommissionen Konungariket Danmark om ytterligare upplysningar på bland annat det skatterättsliga området. Konungariket Danmark svarade den 15 januari 2001.

- 18 Sökanden framförde synpunkter till kommissionen i skrivelser av den 1 februari, den 29 juni och den 5 november 2001.

- 19 Ett möte ägde rum den 27 maj 2002 mellan kommissionen och sökanden, under vilket sökanden nämnde att den eventuellt skulle väcka passivitetstalan.

Det angripna beslutet

- 20 Den 13 november 2002 antog kommissionen beslut K(2002) 4370 slutligt (nedan kallat det angripna beslutet), i vilket den beslutade att inte göra några invändningar mot de skattebestämmelser som sedan den 1 januari 1989 tillämpades på sjöfolk anställda på fartyg registrerade i Danmark, såväl fartyg i DAS-registret som fartyg i DIS-registret. Dessa bestämmelser utgjorde enligt kommissionen statligt stöd, men de var förenliga med den gemensamma marknaden enligt artikel 87.3 c EG.
- 21 Kommissionen konstaterade inledningsvis att stödet var otillåtet eftersom det inte hade anmälts. Kommissionen granskade först den kategori sjöfolk som bodde i den stat där skatten på inkomsten togs ut och för vilka undantaget från beskattning utgjorde en fördel. Kommissionen granskade därefter den kategori sjöfolk som inte bodde i den staten och vilka mer specifikt utgjorde föremål för sökandens klagomål. Kommissionen kom till slutsatsen att det förelåg en fördel även för sjöfolk som inte var bosatta i ifrågavarande stat. Kommissionen gjorde bedömningen att det rörde sig om statliga medel, att handeln mellan medlemsstater kunde påverkas och att selektivitetskriteriet var uppfyllt. Kommissionen konstaterade således att det förelåg ett otillåtet statligt stöd enligt artikel 87 EG oberoende av huruvida de fördelaktiga skattebestämmelserna gjorde skillnad mellan arbetstagare som var bosatta i staten och arbetstagare som inte var det.
- 22 Kommissionen gjorde också bedömningen att skattebestämmelserna borde bedömas med hänsyn till artikel 87.3 c EG samt med hänsyn till dels 1989 års riktlinjer, för perioden från den 1 januari 1989 till den 31 december 1997, dels 1997 års riktlinjer från och med den 1 januari 1998.
- 23 Kommissionen gjorde sedan bedömningen att de tillämpliga bestämmelserna, både före och efter den 1 januari 1998, var förenliga med den gemensamma marknaden.

- 24 Kommissionen svarade på samma sätt på frågan som ställdes i klagomålet, huruvida det kan anses förenligt med 1997 års riktlinjer att från inkomstskatt undanta medborgare i länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen. I detta avseende underströk kommissionen att det i nämnda riktlinjer angavs att det med sjöfolk från gemenskapen, vad gäller beskattning, avsågs "arbetstagare som är skattskyldiga eller skyldiga att betala socialavgifter i en medlemsstat", utan närmare precisering avseende platsen för deras skatterättsliga hemvist. Kommissionen framhöll att denna definition av sjöfolk från gemenskapen, som anges i punkt 3.2 i 1997 års riktlinjer, inte hänvisade till något villkor avseende nationalitet eller hemvist och tillade att definitionen av begreppet "sjöfolk från gemenskapen" i nämnda punkt om beskattning av sjöfolk var tämligen vid.
- 25 Kommissionen tillade att de generella reduceringarna eller undantagen från skatt också syftade till att allmänt sänka skattebördan för redare från gemenskapen, att Konungariket Danmark genom att sänka kostnaderna för arbetskraft främjade tillämpningen av gemenskapsrättsliga säkerhetsbestämmelser och arbetsrättsliga bestämmelser på fartyg som annars hade seglat under bekvämlighetsflagg i tredjeländer där dessa bestämmelser oftast ignoreras samt att bibehållandet av fartygen under gemenskapsflagg bidrog till att behålla arbeten i land i sjöfartsnäringen, vilket också utgjorde ett av målen i 1997 års riktlinjer. Kommissionen avfärdade således sökandens argument och konstaterade att det faktum att medborgare i länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen också kom i åtnjutande av de ifrågakvarande skattemässiga fördelarna var förenligt med 1997 års riktlinjer.
- 26 Kommissionen erinrade också om att 1989 års riktlinjer, vad gäller stöd i syfte att sänka kostnaderna för besättningen, endast angav att "stödatgärder som beviljas avseende social trygghet och inkomstskatt för sjöfolk i syfte att, utan negativ inverkan på sjöfolkets sociala trygghet, sänka rederiernas kostnader för exploateringen av fartyg registrerade i en medlemsstat, kan anses vara förenliga med den gemensamma marknaden". Kommissionen gjorde bedömningen att skattebestämmelserna i fråga uppfyllde dessa villkor och att de därför också var förenliga med 1989 års riktlinjer.

- 27 Kommissionen bad också Konungariket Danmark om att varje år ge in en rapport som möjliggjorde en utvärdering av systemets följder för den danska flottans konkurrenskraft och angav att skattebestämmelserna i fråga inte påverkade handeln mellan medlemsstater på ett sätt som var oförenligt med det gemensamma intresset inom sektorn för sjötransporter, eftersom bestämmelserna bidrog till att uppfylla de gemenskapsrättsliga riktlinjernas huvudsakliga ändamål.
- 28 Kommissionen uppmanade slutligen Konungariket Danmark att anmäla de ändringar som gjordes av de granskade bestämmelserna till kommissionen och erinrade om att kommissionen kunde besluta att vidta lämpliga åtgärder om den gemensamma marknadens utveckling krävde det.

Förfarandet vid tribunalen och domstolen

- 29 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 januari 2003, väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, samt om att kommissionen skulle förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 30 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 17 mars 2003 gjorde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler. Kommissionen yrkade att förstainstansrätten skulle avvisa talan då det var uppenbart att denna inte kunde tas upp till sakprövning och förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 31 I sitt yttrande avseende invändningen om rättegångshinder, vilket inkom den 16 maj 2003, yrkade sökanden att invändningen skulle ogillas och att kommissionen skulle förpliktas att ersätta de rättegångskostnader som hänförde sig till invändningen.

- 32 I beslut av den 23 april 2007 i mål T-30/03, SID mot kommissionen (ej publicerat i rättsfallssamlingen), avvisade förstainstansrätten denna talan. Förstainstansrätten beslutade att sökanden skulle bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Förstainstansrätten beslutade också att varje part skulle bära sina egna rättegångskostnader i den del de avsåg interventionerna.
- 33 I ansökan som gavs in till domstolens kansli den 9 juli 2007 överklagade sökanden enligt artikel 56 i domstolens stadga beslutet i det i punkt 32 ovannämnda målet SID mot kommissionen, och yrkade att domstolen skulle upphäva nämnda beslut, förklara att ansökan som gavs in till förstainstansrätten kunde tas upp till prövning och förplikta kommissionen att ersätta kostnaderna för överklagandet.
- 34 I dom av den 9 juli 2009 i mål C-319/07 P, 3F mot kommissionen (REG 2009, s. I-5963), upphävde domstolen beslutet i det i punkt 32 ovannämnda målet SID mot kommissionen, i den mån som förstainstansrätten inte hade prövat de argument som anförts av sökanden angående dels sökandens konkurrensställning i förhållande till andra arbetstagarorganisationer vid förhandlingar om kollektivavtal för sjöfolk, dels de sociala frågor som skattebestämmelserna för sjöfolk anställda på fartyg som är registrerade i DIS-registret ger upphov till. Domstolen ogillade den invändning om rättegångshinder som kommissionen hade gjort vid förstainstansrätten. Slutligen återförvisade domstolen målet till förstainstansrätten för avgörande av sökandens yrkande om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet samt förordnade att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.
- 35 Målet tilldelades förstainstansrättens första avdelning i utökad sammansättning.
- 36 På begäran av förstainstansrättens kansli gav sökanden den 21 september 2009 in ett skriftligt yttrande.
- 37 I enlighet med artikel 119.2 i rättegångsreglerna gav kommissionen den 25 november 2009 in ett svaromål till förstainstansrättens kansli. Sökanden gav in sin replik den 18 januari 2010 och kommissionen gav in sin duplik den 16 mars 2010.

- 38 Den 15 januari 2010 gav Konungariket Danmark in en interventionsinläga. Sökanden yttrade sig över denna interventionsinläga den 27 maj 2010.
- 39 Genom beslut av tribunalens ordförande (första avdelningen i utökad sammansättning) av den 8 april 2010 avskrevs målet i förhållande till intervenienten Konungariket Norge efter det att denna stat hade återkallat sin interventionsansökan. Med tillämpning av artikel 87.4 och 87.5 i rättegångsreglerna beslutades att Konungariket Norge skulle bära sina rättegångskostnader, och varje part förpliktades att bära sina rättegångskostnader i den del de var hänförliga till Konungariket Norges intervention.
- 40 Till följd av att tribunalens avdelningar fick en ny sammansättning förordnades referenten att tjänstgöra på andra avdelningen och det nu aktuella målet tilldelades andra avdelningen i utökad sammansättning.
- 41 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 19 januari 2011.

Parternas yrkanden i målet efter återförvisning

- 42 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet i den mån som det innebär ett beslut om att inte göra någon invändning mot de skattebestämmelser som sedan den 1 januari 1989 tillämpas på sjöfolk på fartyg som är registrerade i Danmark, oavsett om de är registrerade i DAS- eller DIS-registret, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

43 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

44 Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring har sökanden åberopat tre grunder. Den första grunden hänför sig till åsidosättande av artikel 88.2 EG och av principen om god förvaltningssed, med anledning av att kommissionen inte inledde ett formellt granskningsförfarande. Den andra grunden hänför sig till åsidosättande av artikel 87.3 c EG tolkad mot bakgrund av 1989 och 1997 års riktlinjer och till åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar. Den tredje grunden hänför sig till förekomsten av en uppenbart oriktig bedömning.

45 Som svar på en fråga från tribunalen har sökanden vid förhandlingen förklarat sig frånfalla den andra och den tredje grunden, under förutsättning att de faktiska omständigheter som återgetts inom ramen för dessa grunder beaktas av tribunalen inom ramen för prövningen av den första grunden, vilket antecknades i förhandlingsprotokollet.

46 Tribunalen kommer därför att pröva den första grunden, som avser åsidosättande av artikel 88.2 EG och av principen om god förvaltningssed.

Parternas argument

- 47 Sökanden har gjort gällande att det föreligger allvarliga svårigheter i det aktuella fallet. Sökanden har i detta avseende påpekat att kommissionen tog fyra år på sig för att anta det angripna beslutet, vilket bevisar att det fanns allvarliga svårigheter. Sökanden har tillagt att den danska regeringen framlade ett lagförslag i vilket föreslogs en ändring av DIS-systemet, vilket gjorde situationen mer komplicerad. Kommissionen borde därför enligt sökanden ha inlett ett formellt granskningsförfarande i enlighet med artikel 88.2 EG och principen om god förvaltningssed.
- 48 Som svar på kommissionens argument, enligt vilka det preliminära granskningsförfarandets längd berodde på de många synpunkter som sökanden ingav, har sökanden anfört att den genom dessa synpunkter ville försäkra sig om att kommissionen uttalade sig om den fråga som bekymrade sökanden, nämligen begreppet "sjöfolk från gemenskapen", inklusive frågan om kommissionen beaktade de ändringar i DIS-systemet som den danska regeringen övervägde. Enligt sökanden gav inte dessa ändringar, även om de utgjorde en komplicerande faktor, något svar på den ställda frågan och de ledde inte till att kommissionen inte längre behövde pröva begreppet "sjöfolk från gemenskapen".
- 49 Sökanden har också anfört att den relevanta frågan i det aktuella fallet var om det förelåg allvarliga svårigheter och inte frågan om hur brådskande det var eller frågan huruvida det preliminära granskningsförfarandets längd var skälig.
- 50 Sökanden har tillagt att kommissionen har försökt framställa svaret på frågan angående begreppet "sjöfolk från gemenskapen" såsom uppenbart i det aktuella ärendet, trots att detta inte är fallet. Sökanden har påpekat att kommissionen, före antagandet av det angripna beslutet, inte hade gett något klart svar på denna punkt. Sökanden har också gjort gällande att det rörde sig om en fråga som åtminstone underförstått hade väckts i två andra ärenden, som har nämnts av kommissionen, angående de franska och svenska systemen med undantag från beskattning, vilket enligt sökanden bekräftar att det var nödvändigt att inleda ett formellt granskningsförfarande. Det

faktum att kommissionens beslut angående dessa båda andra system fattades snabbare vittnar om att det fanns allvarliga svårigheter i det här fallet.

- 51 Slutligen anser sökanden att det relevanta kriteriet inte är om kommissionen hyste tvivel när den fattade det angripna beslutet, utan om den, efter det att en rimlig tid hade gått, stod inför allvarliga svårigheter.
- 52 Kommissionen och Konungariket Danmark, som intervenerat på kommissionens sida, har bestritt sökandens argumentation.

Tribunalens bedömning

- 53 Enligt fast rättspraxis är förfarandet enligt artikel 88.2 EG oundgängligt då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen kan följaktligen endast begränsa sig till den preliminära granskningen enligt artikel 88.3 EG för att godkänna en stödåtgärd, om kommissionen efter en första granskning är övertygad om att åtgärden är förenlig med den gemensamma marknaden. Om däremot denna första granskning leder kommissionen till den motsatta slutsatsen, eller inte gör det möjligt för kommissionen att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av om det ifrågasatt stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, är kommissionen skyldig att inhämta alla erforderliga yttranden och i detta syfte inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG (domstolens domar av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, *Matra* mot kommissionen, REG 1993, s. I-3203, punkt 33, av den 2 april 1998 i mål C-367/95 P, kommissionen mot *Sytraval* och *Brink's France*, REG 1998, s. I-1719, punkt 39, av den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, *Athinaiki Techniki* mot kommissionen, REG 2008, s. I-5829, punkt 34, och av den 2 april 2009 i mål C-431/07 P, *Bouygues* och *Bouygues*

Télécom mot kommissionen, REG 2009, s. I-2665, punkt 61, samt tribunalens dom av den 9 september 2010 i mål T-359/04, British Aggregates m.fl. mot kommissionen, REU 2010, s. I-4227, punkt 55).

- 54 Även om kommissionen, när den ställs inför sådana allvarliga svårigheter, är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet och i detta hänseende inte har någon befogenhet att göra en skönsmässig bedömning, så har den ett visst utrymme att vidta en skönsmässig bedömning när den sammanställer och granskar omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra om dessa ger upphov till allvarliga svårigheter. Enligt syftet med artikel 88.3 EG och skyldigheten att iaktta god förvaltningssed, kan kommissionen bland annat inleda en dialog med den anmälade staten eller med tredje parter, för att under det inledande förfarandet övervinna allvarliga svårigheter som eventuellt uppkommit (förstainstansrättens domar av den 15 mars 2001 i mål T-73/98, Prayon-Rupel mot kommissionen, REG 2001, s. II-867, punkt 45, och av den 3 mars 2010 i mål T-36/06, Bundesverband deutscher Banken mot kommissionen, REU 2010, s. II-537, punkt 126). Denna befogenhet förutsätter emellertid att kommissionen kan anpassa sin ståndpunkt efter resultatet av den inledda dialogen utan att denna anpassning a priori ska tolkas som ett bevis på att det föreligger allvarliga svårigheter (tribunalens dom av den 12 december 2006 i mål T-95/03, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid och Federación Catalana de Estaciones de Servicio mot kommissionen, REG 2006, s. II-4739, punkt 139).
- 55 Enligt rättspraxis är begreppet allvarliga svårigheter ett objektiva kriterium. För att avgöra om det föreligger sådana svårigheter ska tribunalen på ett objektiva sätt undersöka såväl de omständigheter under vilka den angripna rättsakten fattades som dess innehåll, genom att jämföra skälen i beslutet med de upplysningar som kommissionen förfogade över då den avgjorde frågan om det angripna stödet var förenligt med den gemensamma marknaden. Det följer härav att den legalitetskontroll som tribunalen gör avseende förekomsten av allvarliga svårigheter naturligt går längre än en ren kontroll av förekomsten av en uppenbart oriktig bedömning. Sökanden har bevisbördan för att det föreligger allvarliga svårigheter. Denna bevisning kan utgöras av en rad samstämmiga indicier avseende dels det preliminära granskningsförfarandets förlopp och längd, dels innehållet i det angripna beslutet (se, för ett liknande

resonemang, domarna i de ovan i punkt 54 nämnda målen Prayon-Rupel mot kommissionen, punkt 47, och Bundesverband deutscher Banken mot kommissionen, punkt 127).

- 56 Som stöd för sin grund, enligt vilken det i det aktuella fallet förelåg allvarliga svårigheter, har sökanden för det första hänvisat till det preliminära granskningsförfarandets längd och för det andra framfört argument rörande förfarandets förlopp.
- 57 När det för det första gäller argumentet angående det preliminära granskningsförfarandets längd bör det erinras om att när de angripna statliga åtgärderna inte har anmälts av den berörda medlemsstaten är kommissionen enligt rättspraxis inte skyldig att göra en preliminär granskning av dessa åtgärder inom en bestämd frist. När utomstående berörda har inlämnat klagomål till kommissionen avseende statliga åtgärder som inte har anmälts är institutionen emellertid skyldig att under den preliminära fas som föreskrivs i artikel 88.3 EG, med hänsyn till intresset av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om statligt stöd i EG-fördraget, göra en omsorgsfull och opartisk granskning av klagomålet. Av detta följer bland annat att kommissionens preliminära granskning av de statliga åtgärder som har varit föremål för ett klagomål inte får pågå hur lång tid som helst, eftersom en sådan granskning enbart ska göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om kvalificeringen av de åtgärder som den ska bedöma och om deras förenlighet med den gemensamma marknaden (se förstainstansrättens dom av den 10 maj 2000 i mål T-46/97, SIC mot kommissionen, REG 2000, s. II-2125, punkterna 103, 105 och 107, och domen i de ovan i punkt 54 nämnda målet Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid och Federación Catalana de Estaciones de Servicio mot kommissionen, punkt 121).
- 58 Frågan huruvida ett preliminärt granskningsförfarande pågått under rimlig tid ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, och särskilt det sammanhang i vilket förfarandet genomförts, de olika leden i det administrativa förfarandet som kommissionen ska gå igenom och ärendets komplexitet (förstainstansrättens domar av den 10 maj 2006 i mål T-395/04, Air One mot kommissionen, REG 2006, s. II-1343, punkt 61, och av den 11 juli 2007 i mål T-167/04, Asklepios Kliniken mot kommissionen, REG 2007, s. II-2379, punkt 81).

- 59 I förevarande fall bör det påpekas att det mellan den 2 september 1998, när klagomålet mottogs, och den 13 november 2002, när det angripna beslutet fattades, förflöt över fyra år. För att förklara denna tidsutdräkt har kommissionen gjort gällande att klagomålet var omfattande, att kommissionen bemödade sig om att behandla alla aspekter i det, inklusive med beaktande av dubbelbeskattningsavtalen, och att sökandens beteende, som bland annat innebar att tio skrivelser skickades till kommissionen, bidrog till att förlänga det preliminära granskningsförfarandet.
- 60 I sitt ursprungliga klagomål framförde sökanden sin argumentation enligt vilken, i huvudsak, det undantag från beskattning som föreskrevs i DIS-systemet stred mot de tillämpliga bestämmelserna om statligt stöd, och särskilt mot 1989 och 1997 års riktlinjer, i den mån undantaget gynnade sjöfolk som varken var medborgare i en medlemsstat eller hade sitt hemvist i en medlemsstat. Sökanden tog även upp denna fråga mot bakgrund av dubbelbeskattningsavtalet mellan Konungariket Danmark och Republiken Filippinerna och dubbelbeskattningsavtalet mellan Konungariket Danmark och Republiken Singapore samt mot bakgrund av den sociala trygghet som sjöfolk från dessa tredjeländer åtnjöt.
- 61 Dessutom framgår det av händelseförloppet att sökanden efter sitt klagomål av den 28 augusti 1998 vid flera tillfällen framförde omfattande synpunkter till kommissionen angående begreppet "sjöfolk från gemenskapen" och DIS-systemet (skrivelser av den 18 mars 1999, den 10 januari 2000 och den 1 februari 2001), som ibland, bland annat i skrivelsen av den 10 januari 2000, innehöll statistisk information. Sökanden skickade också den 5 november 2001 sina kommentarer till de svar som Konungariket Danmark gett på kommissionens kompletterande frågor.
- 62 Sökanden gjorde också i skrivelse av den 4 juni 1999 kommissionen uppmärksam på att DIS-systemet eventuellt skulle komma att ändras. Skriftväxlingen som följde, bland annat med Konungariket Danmark, handlade således om dessa lagändringar. De danska myndigheterna skickade utkastet till lag till kommissionen den 6 december 1999 och senare ändringarna i detta utkast till lag den 3 april 2000 (se

punkterna 10–16 ovan). Sökanden översände därefter sina kommentarer angående detta utkast till lag i skrivelser av den 18 april och den 15 maj 2000.

- 63 I detta sammanhang kunde kommissionen bedöma att det var nödvändigt att, även inom ramen för en preliminär granskning av åtgärderna i fråga, granska samtliga sakomständigheter och rättsliga omständigheter som kommit till kommissionens kännedom genom det ursprungliga klagomålet och genom de olika skrivelserna. Kommissionen genomförde därför en kompletterande utredning i detta syfte och bad Konungariket Danmark om kompletterande information i skrivelse av den 30 november 2000, även avseende frågan om dubbelbeskattningsavtalen.
- 64 Det följer av detta att denna skriftväxling faktiskt bidrog till att förlänga den preliminära granskningen.
- 65 Efter de danska myndigheternas skrivelse av den 15 januari 2001 med svar på kommissionens begäran om kompletterande information, skickade sökanden likaledes en skrivelse till kommissionen den 1 februari 2001, i vilken sökanden upprepade föremålet för klagomålet, samt en skrivelse daterad den 29 juni 2001, i vilken sökanden sammanfattade sina argument på en sida och meddelade att den avsåg att inkomma med synpunkter på Konungariket Danmarks svar av den 15 januari 2001. Dessa synpunkter från sökanden skickades dock inte till kommissionen förrän den 5 november 2001.
- 66 Slutligen höll kommissionen under det preliminära granskningsförfarandet olika möten den 19 mars 1999, den 4 april 2000 och den 27 maj 2002.
- 67 Dessa omständigheter förklarar i stor utsträckning den preliminära granskningens längd i det aktuella fallet.

- 68 Av vad som anförts följer att, även om den preliminära granskningens längd i sin helhet kan anses överstiga vad som är normalt för en första undersökning, denna tidsutdräkt i stor utsträckning rättfärdigas av förfarandets förlopp och sammanhang.
- 69 Såsom sökanden har påpekat i sin replik är frågan i detta fall emellertid inte om den preliminära granskningens längd är rimlig utan om det förelåg allvarliga svårigheter.
- 70 Även om den preliminära granskningens längd utgör ett indicium på förekomsten av allvarliga svårigheter är inte granskningstiden i sig tillräcklig för att visa att sådana svårigheter förelåg.
- 71 Den omständigheten att det fördes samtal mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten under den preliminära granskningsfasen, och att kommissionen därvid kunde begära kompletterande upplysningar om de åtgärder som den skulle kontrollera, kan i sig inte anses vara ett bevis för att denna institution hade allvarliga svårigheter att göra sin bedömning (se domen i det ovan i punkt 57 nämnda målet SIC mot kommissionen, punkt 89 och där angiven rättspraxis).
- 72 Dessutom är det bara om det stöds av andra omständigheter som det faktum att den första granskningen tar avsevärt mycket längre tid än vad som är normalt för en granskning som utförs inom ramen för artikel 88.3 EG kan leda till slutsatsen att kommissionen har stött på allvarliga svårigheter vid bedömningen och att den därför borde ha inlett ett förfarande enligt artikel 88.2 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 54 nämnda målet Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid och Federación Catalana de Estaciones de Servicio mot kommissionen, punkt 135 och där angiven rättspraxis).

- 73 Således bör det också göras en bedömning av sökandens övriga argument som anförts till stöd för den första grunden och som i huvudsak rör det preliminära granskningsförfarandets förlopp.
- 74 Sökanden gör för det första gällande att de ändringar i DIS-systemet som föreslogs i det utkast till lag som översänts av Konungariket Danmark framstår som en faktor som gör ärendet mer komplicerat, trots att det angripna beslutet inte behandlar dessa ändringar.
- 75 Det bör påpekas att de lagändringar avseende DIS-systemet som nämnts under det preliminära granskningsförfarandet gick ut på att utvidga det särskilda undantag från beskattning som föreskrevs i DIS-systemet till att omfatta alla som inte var bosatta i Danmark men som normalt var skyldiga att betala inkomstskatt. Ändringarna syftade i huvudsak till att undanta alla som inte var bosatta i Danmark och som arbetade på danska fartyg eller flygplan i internationell trafik från skyldigheten att betala inkomstskatt.
- 76 Dessa lagändringar, som vid den aktuella tidpunkten utgjorde en ny omständighet, omfattades av dialogen mellan kommissionen och de danska myndigheterna. På så sätt var de en orsak till att den preliminära granskningen av klagomålet försenades, vilket redan har konstaterats (se punkterna 62–67 ovan), särskilt eftersom det utkast till lag som Konungariket Danmark gav in till kommissionen den 6 december 1999 senare ändrades, vilket kommissionen informerades om den 3 april 2000.
- 77 Sökanden har emellertid inte visat på vilket sätt dessa lagändringar skulle utgöra ett indicium på förekomsten av allvarliga svårigheter avseende bedömningen av de ifrågasatta åtgärderna, särskilt vad gäller begreppet ”sjöfolk från gemenskapen”, trots att sökanden har bevisbördan i detta avseende (se punkt 55 ovan).

- 78 Det bör erinras om att även om kommissionen, när den ställs inför sådana allvarliga svårigheter, är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet och i detta hänseende inte har någon befogenhet att göra en skönsmässig bedömning, så har den ett visst utrymme att vidta en skönsmässig bedömning när den sammanställer och granskar omständigheterna i det enskilda fallet för att avgöra om dessa ger upphov till allvarliga svårigheter (se den rättspraxis som anges ovan i punkt 54).
- 79 I föreliggande fall genomförde kommissionen en kompletterande undersökning efter det att den hade fått kännedom om att lagändringar avseende DIS-systemet var på gång. Kommissionen höll ett möte med de danska myndigheterna den 4 april 2000 och bad Konungariket Danmark om ytterligare information med anledning av de senaste ändringarna i lagförslaget. Sökanden översände för övrigt själv synpunkter angående ändringarna i nämnda lagförslag.
- 80 Ett sådant tillvägagångssätt från kommissionens sida faller inom kommissionens bedömningsutrymme för att avgöra om ändringarna innebär allvarliga svårigheter, utan att detta i sig är tillräckligt för att konstatera att kommissionen har stött på sådana svårigheter i det aktuella fallet.
- 81 Dessutom har sökanden i sin replik anfört att dessa ändringar, även om de utgjorde en komplicerande faktor, inte gav något svar på den ställda frågan och inte ledde till att kommissionen inte längre behövde uttala sig om begreppet "sjöfolk från gemenskapen". Det visar dock inte att kommissionen, med beaktande av innehållet i de lagändringar som var på gång, måste ha stött på allvarliga svårigheter avseende de aktuella skattebestämmelsernas förenlighet med den gemensamma marknaden.
- 82 Det följer av detta att sökanden inte på något sätt har visat att lagändringarna avseende DIS-systemet, som ännu inte hade trätt i kraft när det angripna beslutet meddelades, påvisar förekomsten av allvarliga svårigheter vid bedömningen av DIS-systemets förenlighet med den gemensamma marknaden.

- 83 Sökanden har för det andra gjort gällande att kommissionen, före antagandet av det angripna beslutet, inte hade gett något klart svar avseende begreppet "sjöfolk från gemenskapen".
- 84 Ett sådant konstaterande innebär emellertid inte nödvändigtvis att detta begrepp orsakade allvarliga svårigheter. Den preliminära granskningsfasen har inte en kontradiktorisk karaktär i förhållande till klaganden (den ovan i punkt 53 nämnda domen i kommissionen mot Sytraval och Brink's France, punkterna 58 och 59), och kommissionen var inte skyldig att meddela klaganden sin ståndpunkt i detta avseende före antagandet av det angripna beslutet.
- 85 Följaktligen innebär blotta avsaknaden av ett sådant formellt ställningstagande före antagandet av det angripna beslutet inte att kommissionen har stött på allvarliga svårigheter.
- 86 Sökanden har för det tredje gjort gällande att de två beslut som kommissionen har nämnt angående de franska och svenska skattesystemen åtminstone underförstått väckte samma fråga, vilket enligt sökanden bekräftar nödvändigheten av att inleda ett formellt granskningsförfarande.
- 87 Det faktum att samma fråga har väckts i andra ärenden rättfärdigar emellertid inte i sig inledandet av ett formellt granskningsförfarande. Samma fråga kan nämligen väckas i flera ärenden utan att nödvändigtvis orsaka allvarliga svårigheter, särskilt med tanke på att, såsom sökanden har påpekat, de franska och svenska systemen uppvisade skillnader jämfört med det danska systemet.
- 88 Dessutom kan det argument, enligt vilket det faktum att den preliminära granskningen av dessa båda andra system gick snabbare vittnar om förekomsten av allvarliga svårigheter i det här fallet, inte heller godtas. Omständigheterna kring det preliminära

granskningsförfarandet i detta fall avviker nämligen i stor utsträckning från de preliminära granskningsförfarandena i de franska och svenska ärendena. För det första hade dessa system anmälts. För det andra handlade det i huvudsak om att förnya det redan gällande systemet i Sverige och förlänga det franska systemet.

- 89 Det framgår av det ovan anförda att ingen av de omständigheter som sökanden har anfört leder till slutsatsen att kommissionen under det preliminära granskningsförfarandet stötte på allvarliga svårigheter som fordrade att ett formellt granskningsförfarande inleddes.
- 90 Till sist har sökanden vid förhandlingen förklarat sig frånfalla den andra och den tredje grunden, under förutsättning att de faktiska omständigheter som återgetts inom ramen för dessa grunder beaktas av tribunalen inom ramen för bedömningen av den första grunden (se punkt 45 ovan).
- 91 I sin replik har sökanden gjort gällande att kommissionens argument avseende den andra och den tredje grunden visar att en seriös och komplicerad diskussion fördes under det preliminära granskningsförfarandet angående begreppet "sjöfolk från gemenskapen" som kunde komma i åtnjutande av det aktuella undantaget från beskattning.
- 92 Det bör konstateras att sökanden därigenom, förutom att den inte har hänvisat till någon särskild faktisk omständighet, i själva verket inte har hänvisat till faktiska omständigheter utan till en rättslig argumentation som utvecklats till stöd för den andra och den tredje grunden. Emellertid har sökanden frånfallit dessa grunder vid förhandlingen. Denna argumentation kan därför inte beaktas inom ramen för denna talan.
- 93 Tribunalen påpekar för fullständighetens skull att ingen av de omständigheter som framförts till stöd för den andra och den tredje grunden är av den beskaffenhet att den visar att det förelåg allvarliga svårigheter i det aktuella fallet.

- 94 Det framgår av det ovan anförda att sökanden inte har visat att kommissionen hade allvarliga svårigheter att bedöma hur åtgärderna i fråga skulle kvalificeras i förhållande till begreppet stöd och om de var förenliga med den gemensamma marknaden.
- 95 På grund av det anförda kan den grund som hänför sig till åsidosättande av artikel 88.2 EG och av principen om god förvaltnings sed, med anledning av att kommissionen inte inledde ett formellt granskningsförfarande, inte godtas.
- 96 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund, och talan ska således ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 97 I sin dom efter överklagande har domstolen förordnat att beslut om rättegångskostnader ska meddelas senare. Det åligger därför tribunalen att i den aktuella domen besluta om samtliga rättegångskostnader som avser de olika förfarandena, i enlighet med artikel 121 i rättegångsreglerna.
- 98 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader vid domstolen och tribunalen i enlighet med kommissionens yrkande.

- ⁹⁹ Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader. I förevarande fall förpliktas Konungariket Danmark, som intervenerat till stöd för kommissionen, att bära sina rättegångskostnader vid domstolen och tribunalen.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **3F, tidigare Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader vid domstolen och tribunalen.**
- 3) **Konungariket Danmark ska bära sina rättegångskostnader vid domstolen och tribunalen.**

Forwood

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Prek

Szwarcz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 september 2011.

Underskrifter