



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 28 oktober 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Statligt stöd – Marknaden för biodiesel – Stödordning som innebär införande av biodieselskvoter undantagna från punktskatt – Ändring av den godkända stödordningen – Ändring av kriterierna för tilldelning av kvoter – Skyldighet att i förväg underrätta Europeiska kommissionen – Förordning (EG) nr 659/1999 – Artikel 1 c – Begreppet ’nytt stöd’ – Förordning (EG) nr 794/2004 – Artikel 4.1 – Begreppet ’ändring av befintligt stöd’”

I de förenade målen C-915/19–C-917/19,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), av den 28 november 2019, som inkom till domstolen den 12 december 2019, i målen

Eco Fox Srl (C-915/19),

Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19),

Novaol Srl (C-917/19)

mot

Fallimento Mythen SpA (C-915/19),

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali,

Ministero dello Sviluppo Economico (C-915/19–C-917/19),

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-915/19),

ytterligare deltagare i rättegången:

Oil.B Srl unipersonale,

Novaol Srl (C-915/19),

* Rättegångsspråk: italienska.

Fallimento Mythen SpA,

Ital Bi-Oil Srl,

Cereal Docks SpA,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (C-916/19 och C-917/19),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent) och ordföranden på fjärde avdelningen C. Lycourgos, samt domaren M. Ilešič,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Alpha Trading SpA unipersonale och Novaol Srl, genom F. Francica och C. Rossi, avvocati,
- Fallimento Mythen Spa, genom O. Grandinetti och A. Di Todaro, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av A Collabolletta, avvocato dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom P. Stancanelli och F. Tomat, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, av rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 [FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013 (EUT L 204, 2013, s. 15) (nedan kallad förordning nr 659/1999), och av kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning nr 659/1999 (EUT L 140, 2004, s. 1, och rättelser i EUT L 286, 2004, s. 3, och EUT L 25, 2005, s. 74, och EUT L 131, 2005, s. 45).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Eco Fox Srl (C-915/19), Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19) och Novaol Srl (C-917/19) och å andra sidan Fallimento Mythen SpA (C-915/19), Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministeriet för ekonomisk utveckling,

Italien), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet för miljö samt natur- och havsskydd, Italien), Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogspolitik, Italien), Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet för ekonomisk utveckling, Italien) (C-915/19–C-917/19) och Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (tull- och monopolmyndigheten, Italien) (C-915/19), angående ändring av den stödordning som Europeiska kommissionen godkänt och genom vilken biodiesel ska ges en skattemässigt förmånlig behandling.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 659/1999

- 3 I artikel 1 i förordning nr 659/1999, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

...

b) *befintligt stöd*:

...

- ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

...

- c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

...”

- 4 I artikel 2.1 i denna förordning, som har rubriken ”Anmälan av nytt stöd”, föreskrivs följande:

”Om inte annat föreskrivs i förordningar som antagits enligt artikel [109 FEUF] eller andra relevanta bestämmelser i detta, skall alla planer på att bevilja nytt stöd anmälas i god tid till kommissionen av den berörda medlemsstaten ...”

- 5 Förordning (EG) nr 659/1999, som är tillämplig i det nationella målet, upphävdes och ersattes av rådets förordning (UE) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT L 248, 2015, s. 9).

Förordning nr 794/2004

- 6 Artikel 4 i förordning nr 794/2004, med rubriken "Förenklat förfarande för anmälan av vissa ändringar av befintligt stöd", har följande lydelse:

"1. För det ändamål som avses i artikel 1 c i [förordning nr 659/1999] skall en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den gemensamma marknaden. En ökning av den ursprungliga budgeten för en befintlig stödordning med upp till 20 % skall dock inte betraktas som en ändring av befintligt stöd.

2. Följande ändringar av befintligt stöd skall anmälas med hjälp av det förenklade anmälningsskema som återfinns i bilaga II:

...

- c) En skärpning av kriterierna för tillämpningen av en godkänd stödordning eller en minskning av stödnivån eller av de stödberättigande kostnaderna.

..."

Italiensk rätt

Ministerdekret nr 256/2003

- 7 I artikel 4.2 i decreto ministeriale n. 256 "Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel, ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 " (ministerdekret nr 256, med rubriken "Förordning om tillämpning av punktskatt med förmånlig skattesats för den produkt som kallas biodiesel, i den mening som avses i artikel 21 i lagstiftningsdekret nr 504 av den 26 oktober 1995") av den 25 juli 2003 (GURI nr 212, av den 12 september 2003, s. 4) (nedan kallat ministerdekret nr 256/2003), föreskrevs följande:

"När de begärda kvantiteterna [punktskattebefriad biodiesel] överskrider den gräns som anges i punkt 1, ska fördelningen ske på följande sätt:

- a) Det första året av överskott ska, för varje sökande, de kvantiteter biodiesel som avses i artikel 3.1 g, uttryckta i ton, och den produktionskapacitet som avses i artikel 3.1 d, också uttryckt i ton, omvandlas till en procentandel av de sammanlagda värdena och multipliceras med 0,6 respektive 0,4. Summan av de erhållna värdena multipliceras med en koefficient som motsvarar utnyttjandet, under det föregående året och fram till den 31 maj innevarande år, av kvoter som tilldelats under dessa båda år. För nya anläggningar och för det första verksamhetsåret fastställs dessa koefficienter till noll respektive 0,1. Det värde som erhålls representerar varje sökandes storlek vid fördelningen av kvoten. Om denna beräkning leder till en större tilldelning än efterfrågan ska den överskjutande andelen fördelas mellan övriga sökande enligt samma kriterium.

b) Följande år tilldelas varje sökande företag en kvantitet som motsvarar det månatliga genomsnittet av de kvantiteter som tagits ut under föregående år och det innevarande året fram till den 31 maj, multiplicerat med 12. Eventuellt resterande kvoter ska tilldelas i enlighet med kriterierna enligt punkt a. När ansökningar om att få delta kommer från företag som inte har erhållit någon tilldelning föregående år ska de begärda kvantiteterna, eventuellt korrigerade med hjälp av de kriterier som avses i punkt a, tilldelas genom att i första hand använda ovannämnda resterande kvoter och tilldelas på så sätt att de befintliga tilldelningarna, vid behov, minskas proportionellt.”

Ministerdekret nr 156/2008

8 I artikel 3.4 i decreto ministeriale n. 156 ”Regolamento concernente le modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato ”biodiesel”, ai sensi dell’articolo 22-bis, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504” (ministerdekret nr 156, med rubriken ”Förordning om tillämpning av punktskatt med förmånlig skattesats för produkten biodiesel, i den mening som avses i artikel 22a i lagstiftningsdekret nr 504 av den 26 oktober 1995”) av den 3 september 2008 (GURI nr 239, av den 11 oktober 2008, s. 4) (nedan kallat ministerdekret nr 156/2008), föreskrevs följande

”Den kvot som kan tilldelas ska fördelas mellan de enheter som avses i punkt 1 inom ramen för de allmänna kvoter som begärts med beaktande av respektive konventionell kapacitet som definieras som summan av genomsnittet av de kvantiteter som avses i artikel 2.1 g och av den årliga produktionskapacitet som avses i artikel 2.1 d i enheten, vilka båda är hänförliga till de sammanlagda värdena och multiplicerade med 0,55 respektive 0,45. Endast de enheter som ansöker om allmänna kvoter ska beaktas vid beräkningen av den konventionella kapaciteten. Den fördelning som avses i denna punkt ska för år 2008 göras senast 60 dagar efter offentliggörandet av det meddelande som avses i artikel 11.3 och, för åren 2009 och 2010, senast den 28 februari varje år.”

Ministerdekret nr 37/2015

9 Artikel 4.2 i decreto ministeriale n. 37 ”Regolamento recante modalità di applicazione dell'accisa agevolata sul prodotto denominato biodiesel nell'ambito del programma pluriennale 2007–2010, da adottare ai sensi dell’articolo 22-bis del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504” (ministerdekret nr 37, med rubriken ”Förordning om tillämpning av punktskatt med förmånlig skattesats för produkten biodiesel, inom ramen för det fleråriga programmet för åren 2007–2010, i den mening som avses i artikel 22a i lagstiftningsdekret nr 504 av den 26 oktober 1995”), av den 17 februari 2015 (GURI nr 76, av den 1 april 2015, s. 1) (nedan kallat ministerdekret nr 37/2015), har följande lydelse:

”1. Artikel 4.2 i [ministerdekret nr 256/2003] har ändrats enligt följande:

”2. ”När de begärda kvantiteterna [punktskattebefriad biodiesel] överskrider den gräns som anges i punkt 1, ska fördelningen ske på följande sätt:

a) Det första året av överskott ska, för varje sökande, de kvantiteter biodiesel som avses i artikel 3.1 g, uttryckta i ton, och den produktionskapacitet som avses i artikel 3.1 d, också uttryckt i ton, omvandlas till en procentandel av de sammanlagda värdena och multipliceras med 0,5 respektive 0,5. Summan av de erhållna värdena multipliceras med en koefficient som motsvarar utnyttjandet, under det föregående året och fram till den 31 maj innevarande år, av

kvoter som tilldelats under dessa båda år. För nya anläggningar och för det första verksamhetsåret fastställs dessa koefficienter till noll respektive 0,125. Det värde som erhålls representerar varje sökandes storlek vid fördelningen av kvoten. Om denna beräkning leder till en större tilldelning än efterfrågan ska den överskjutande andelen fördelas mellan övriga sökande enligt samma kriterium.

b) Följande år tilldelas varje sökande företag en kvantitet som motsvarar det månatliga genomsnittet av de kvantiteter som tagits ut under föregående år och det innevarande året fram till den 31 maj, multiplicerat med 12. Resterande kvoter ska fördelas proportionerligt efter produktionskapaciteten i de sökande företagen. Om ansökningarna om att få delta härrör från företag som inte har erhållit någon tilldelning föregående år, ska de kvantiteter som ska tilldelas dem fastställas med hjälp av de kriterier som anges i punkt a och tilldelas genom en proportionell minskning av de befintliga tilldelningarna.”

10 Artikel 2.1 i lagstiftningsdekret nr 37/2015 har följande lydelse:

”Artikel 3.4 i [ministerdekret nr 156/2008] ska ändras enligt följande:

”4. Den kvot som kan tilldelas ska fördelas mellan de enheter som avses i punkt 1 inom ramen för de allmänna kvoter som begärts med beaktande av respektive konventionell kapacitet som definieras som summan av genomsnittet av de kvantiteter som avses i artikel 2.1 g och av den årliga produktionskapacitet som avses i artikel 2.1 d i enheten, vilka båda är hänförliga till de sammanlagda värdena och multiplicerade med 0,5 respektive 0,5. Endast de enheter som ansöker om allmänna kvoter ska beaktas vid beräkningen av den konventionella kapaciteten.”

11 Artikel 3 i lagstiftningsdekret nr 37/2015 föreskriver följande:

”Utan att ändra de historiska uppgifter på grundval av vilka varje företag har tillåtits delta i programmet och blivit mottagare av skattemässigt förmånliga biodieselskvoter, fastställs nya tilldelningar av samma produkt till samma företag för åren 2006, 2007, 2008 och 2009 genom tillämpning av kriterier som preciseras i artiklarna 1 och 2.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Bakgrunden till de nationella målen är överklaganden som Eco Fox, Alpha Trading och Novaol gjort vid Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien). De faktiska omständigheterna och skälen till begäran om förhandsavgörande i målen C-916/19 och C-917/19 motsvarar i huvudsak dem i mål C-915/19, eftersom den fråga som ställts i vart och ett av dessa mål dessutom är identisk.

13 Bakgrunden och skälen till begäran om förhandsavgörande i mål C-915/19 är de följande.

14 I syfte att främja skapandet av en nationell marknad för biodiesel beslutade Republiken Italien, genom en rad efter varandra följande lagstiftningsåtgärder, att införa tre olika fleråriga stödprogram. Dessa program godkändes i förväg av kommissionen i enlighet med artikel 108.3 FEUF.

- 15 Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) ogiltigförklarade genom två domar vissa bestämmelser i dessa lagstiftningsåtgärder, närmar bestämt artikel 4.2 i ministerdekret nr 256/2003 och artikel 3.4 i ministerdekret nr 156/2008. De båda ogiltigförklarade bestämmelserna gällde kriterierna för tilldelning av punktskattebefriade kvoter till biodieselproducenter.
- 16 För att följa dessa domar antog ekonomi- och finansministern ministerdekret nr 37/2015, genom vilket de ogiltigförklarade bestämmelserna omformulerades.
- 17 Eco Fox var en av mottagarna av de förmånliga biodieselskvoterna inom ramen för de berörda stödprogrammen. Bolaget väckte talan om ogiltigförklaring av ministerdekret nr 37/2015 vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) och gjorde gällande att det i detta ministerdekret föreskrivs ett nytt statligt stöd.
- 18 Denna domstol ogillade talan genom dom av den 26 juli 2018. Den slog bland annat fast att ministerdekret nr 37/2015 inte innebar att det infördes något nytt statligt stödprogram, utan att dekretet, utan att ändra programmets varaktighet, fastställde vissa koefficienter för tilldelning av skattemässigt gynnade biodieselskvoter till följd av att bestämmelserna om fastställande av de tidigare kriterierna hade ogiltigförklarats av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), och att det således inte förelåg någon skyldighet att anmäla detta ministerdekret till kommissionen enligt artikel 108.3 FEUF.
- 19 Eco Fox överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen och gjorde bland annat gällande att den i det nationella målet aktuella nationella lagstiftningen utgör ett nytt statligt stöd, eftersom den tidigare hade ogiltigförklarats med retroaktiv verkan, eller i vart fall utgör ett stöd som medför ändring av ett befintligt stöd och som enligt artikel 108.3 FEUF ska anmälas i förväg till kommissionen.
- 20 Fallimento Mythen, ett företag som producerar biodiesel, anser att talan delvis inte kan tas upp till sakprövning och i dess helhet saknar grund.
- 21 Den hänskjutande domstolen har understrukt att artiklarna 1 och 2 i ministerdekret nr 37/2015 inte medförde att giltighetstiden för det redan planerade stödet förlängdes, utan att kriterierna för tilldelning av detta stöd ändrades genom att nya bestämmelser fastställdes retroaktivt. Artikel 3 i tillämpningsföreskrifterna är i detta avseende entydig med hänsyn till att det däri föreskrivs att – utan att ändra de historiska uppgifter på grundval av vilka varje företag har tillåtits delta i programmet och blivit mottagare av skattemässigt förmånliga biodieselskvoter – det fastställs nya tilldelningar av samma produkt till samma företag för åren 2006–2009 genom tillämpning av kriterier som preciseras i artiklarna 1 och 2 i detta ministerdekret.
- 22 Eco Fox gjorde vid den hänskjutande domstolen gällande att det av EU-domstolens praxis följer att varje ändring av ett statligt stöd ska anmälas i förväg till kommissionen. Enligt den hänskjutande domstolen tycks de domar som åberopats i detta avseende, nämligen dom av den 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), och dom av den 11 juni 2009, AEM/Commission (T-301/02, EU:T:2009:191), emellertid inte vara relevanta, eftersom de, utöver principiella påståenden, avser åtgärder som utgör stöd respektive åtgärder som utvidgar stöd till en ny kategori stödmottagare.

- 23 Dessutom förefaller det som om kommissionen, efter det att den mottog ett klagomål från en part i förfarandet, kände till ministerdekret nr 37/2015, utan att inleda något förfarande mot Republiken Italien i detta avseende. Denna omständighet tyder på att kommissionen inte fann att den i det nationella målet aktuella nationella lagstiftningen utgjorde ett nytt statligt stöd i den mening som avses i unionsrätten.
- 24 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga i mål C-915/19 till EU-domstolen, varvid frågorna i målen C-916/19 och C-917/19 är identiska:
- ”Utgör en sekundärrättsakt, såsom de tillämpningsföreskrifter som har antagits genom ministerdekret nr 37/2015 och som har angripits i förevarande mål, vilka – genom direkt tillämpning av domar meddelade av Consiglio di Stato om delvis ogiltigförklaring av de tidigare gällande tillämpningsföreskrifter som redan har anmälts till kommissionen – ’med retroaktiv verkan’ har reglerat tillämpningen av en lägre punktskatt på biodiesel, på så sätt att kriterierna för fördelning av skattelättnaden bland de sökande företagen har ändrats med retroaktiv verkan, utan att skattelättnadens varaktighet har förlängts, ett statligt stöd som ska förhandsanmälans till Europeiska kommissionen i enlighet med artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, [förordning nr 659/1999], [förordning nr 794/2004] och andra eventuellt tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser?”
- 25 Genom beslut av domstolens ordförande den 10 februari 2020 förenades målen C-915/19–C-917/19 vad gäller det skriftliga förfarandet och domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till prövning

- 26 Domstolen erinrar om att det av fast rättspraxis följer att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. EU-domstolen har möjlighet att underlåta att pröva en tolkningsfråga som ställts av en nationell domstol endast när de villkor som rör innehållet i begäran om förhandsavgörande i artikel 94 i domstolens rättegångsregler inte har iakttagits eller när det är uppenbart att den tolkning av en unionsbestämmelse som begärts inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk (dom av den 3 juni 2021, Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 27 För det första, och i den mån Fallimento Mythen har gjort gällande att respektive begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning på grund av ett påstått åsidosättande av kraven i artikel 94 a i rättegångsreglerna, erinrar domstolen om att en begäran om upplysningar, till följd av ett beslut av domstolens ordförande av den 10 februari 2020, har framställts till den hänskjutande domstolen, genom vilken denna har anmodats att precisera alla relevanta faktiska omständigheter som kan underlätta för EU-domstolen att besvara de nationella frågorna. Svaren på denna begäran inkom till domstolen den 13 juli 2020.

- 28 De uppgifter som har lämnats i respektive begäran om förhandsavgörande, liksom därefter gjorda kompletteringar, räcker för att de krav som avses i artikel 94 a i rättegångsreglerna ska anses vara uppfyllda. Det är riktigt att den hänskjutande domstolens svar, till vilka det hänvisas i föregående punkt, endast redogör för innehållet i de relevanta nationella bestämmelserna och således inte innehåller någon ytterligare precisering av de faktiska omständigheter som ligger till grund för de nationella målen. Såsom framgår av de relevanta nationella bestämmelser som lämnats som svar på domstolens frågor är beskrivningen av de faktiska omständigheterna i respektive begäran om förhandsavgörande emellertid tillräcklig för att förstå de faktiska omständigheterna i dessa mål.
- 29 För det andra har den italienska regeringen, utan att formellt bestrida att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte har angett skälen till varför den har ställt sin fråga i vart och ett av de nationella målen, utan har endast redogjort för de omständigheter som talar för att den i det nationella målet aktuella nationella lagstiftningen inte utgör statligt stöd. Det framgår emellertid av respektive begäran att den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida den i det nationella målet aktuella ändringen utgör ett "nytt stöd" som omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF och att den i synnerhet anser att det inte är möjligt att besvara denna fråga mot bakgrund av EU-domstolens praxis.
- 30 Även om den hänskjutande domstolen, såsom Fallimento Mythen har påpekat, i formuleringen av tolkningsfrågorna allmänt hänvisar till "andra eventuellt tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser" i den förteckning över relevanta unionsbestämmelser som den har begärt tolkning av, räcker det att notera att den hänskjutande domstolen dessutom identifierar specifika unionsrättsliga bestämmelser som den anser vara relevanta för de nationella målen, nämligen artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF samt bestämmelserna i förordningarna nr 659/1999 och nr 794/2004.
- 31 Av detta följer att de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat gör det möjligt för EU-domstolen att förstå skälen till varför den hänskjutande domstolen vill ha klarhet i tolkningen av de aktuella unionsbestämmelserna och det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig i de nationella målen, varför även kraven i artikel 94 c i rättegångsreglerna ska anses vara uppfyllda.
- 32 Begäran om förhandsavgörande kan därför tas upp till prövning.

Prövning i sak

- 33 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF samt bestämmelserna i förordningarna nr 659/1999 och nr 794/2004 ska tolkas så, att en ändring av en skattemässigt förmånlig ordning för biodiesel, som godkänts av kommissionen, ska betraktas som ett nytt stöd som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF, när denna ändring består i att med retroaktiv verkan ändra kriterierna för fördelning av biodieselskvoter som omfattas av en förmånlig punktskattesats enligt denna ordning.
- 34 Det framgår av de uppgifter som domstolen förfogar över att dessa frågor har sitt ursprung i en rad beslut av kommissionen genom vilka denna, först, den 3 maj 2002 (stöd N 461/2001) (EGT C 146, 2002, s. 6) (nedan kallat 2002 års godkännandebeslut), godkände den ursprungliga stödordningen, och därefter, den 21 juni 2005 (stöd N 582/2004) (EUT C 240, 2005, s. 21)

respektive den 11 mars 2008 (stöd N 326/2007) (EUT C 134, 2008, s. 1) (nedan kallade 2005 års godkännandebeslut och 2008 års godkännandebeslut), godkände de efterföljande ändringarna av denna ordning (de tre besluten sammantaget nedan kallade de berörda godkännandebesluten).

- 35 Kommissionen antog vart och ett av dessa beslut efter att ha erhållit en förhandsanmälan från Republiken Italien, i enlighet med artikel 108.3 FEUF, av den berörda versionen av stödordningen. Det är däremot utrett att den nationella lagstiftning vars lagenlighet är föremål för tvisterna vid den nationella domstolen har medfört att kriterierna för fördelning av den förmån som beviljats enligt denna ordning har ändrats utan att denna ändring först anmälts till kommissionen i enlighet med denna bestämmelse. Även om Republiken Italien anser att nämnda ändring inte behöver bli föremål för en sådan anmälan har sökandena i det nationella målet, samtliga biodieselproducenter, vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att denna senaste ändring är rättsstridig, eftersom den, på grund av dess avgörande betydelse, borde ha anmälts till kommissionen innan den genomfördes.
- 36 Domstolen erinrar i detta avseende om att enligt systemet med kontroll av statligt stöd, som införts genom artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, skiljer sig förfarandet beroende på om det rör sig om befintliga eller nya stöd. Medan befintliga stöd, i enlighet med artikel 108.1 FEUF, lagligen kan genomföras så länge kommissionen inte har förklarat dem oförenliga med den inre marknaden, föreskrivs i artikel 108.3 FEUF att planer på att vidta nya eller ändra befintliga stödåtgärder ska anmälas till kommissionen i god tid och inte kan genomföras förrän förfarandet har lett till ett slutligt beslut (dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punkt 86 och där angiven rättspraxis).
- 37 Såsom domstolen redan har påpekat utgör den anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF och preciseras i artikel 2 i förordning nr 659/1999 en grundläggande del av det kontrollsystem som genom EUF-fördraget har inrättats på området för statligt stöd (se, bland annat, dom av den 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 38 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att sådana åtgärder som har vidtagits efter tidpunkten för EUF-fördragets ikraftträdande och som innebär att stöd inrättas eller ändras, ska anses som nya stöd som omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF, varvid ändringarna kan avse såväl befintligt stöd som nya planer som kommissionen underrättats om (dom av den 14 november 2019, *Dilly's Wellnesshotel*, C-585/17, EU:C:2019:969, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 39 Enligt artikel 1 b ii) i förordning nr 659/1999 kan "befintligt stöd" bland annat vara sådana "stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet". Av detta följer att den aktuella stödordningen, såväl i dess ursprungliga version som godkändes genom 2002 års godkännandebeslut, som i de ändrade lydelse som godkänts genom 2005 respektive 2008 års godkännandebeslut, omfattas av begreppet befintligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 40 Vad gäller begreppet nytt stöd definieras detta, i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 som "allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd". I artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004 anges härvidlag att "[f]ör det ändamål som avses i artikel 1 c i förordning [659/1999] skall en ändring av befintligt stöd vara varje ändring, utom ändringar av rent formell eller administrativ art som inte kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den [inre] marknaden".

- 41 I likhet med vad domstolen redan har slagit fast kan en ändring inte betraktas som en ändring av rent formell eller administrativ art i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 794/2004, när den kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den inre marknaden (dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 94).
- 42 För att avgöra huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet innebär en ändring av stödordningen, som kan påverka utvärderingen av dess förenlighet med den inre marknaden, i vilket fall den ska anses utgöra en ”ändring av befintligt stöd” och, följaktligen, ett ”nytt stöd” som omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF, ska hänsyn tas både till ändringens art och omfattning och till kommissionens beslut om godkännande av tidigare versioner av stödordningen (se, analogt, dom av den 20 september 2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, punkterna 39–59).
- 43 Vad för det första gäller arten och omfattningen av den ändring som är i fråga i förevarande fall, ska det påpekas att den i det nationella målet aktuella lagstiftningen innebar en retroaktiv ändring av kriterierna för tilldelning, mellan de företag som omfattades av stödordningen, av de kvantiteter biodiesel som omfattas av den förmånliga punktskattesatsen för åren 2006–2009. Det framgår särskilt av de uppgifter som domstolen förfogar över att kriterierna för tilldelning av skattemässigt förmånliga biodieselskvoter, vilka fastställdes på ministernivå genom ministerdekret nr 256/2003 och därefter i ministerdekret nr 156/2008, i de versioner av stödordningen som tidigare fanns i denna lagstiftning, lade mindre vikt vid varje berört företags produktionskapacitet, eftersom den ursprungliga viktningskoefficienten på 0,4 höjdes till 0,45 genom ministerdekret nr 156/2008, för att i stället beakta den historiska produktionen i varje berört företag, det vill säga mängden biodiesel som företagen faktiskt släppt ut på marknaden under tidigare år, eftersom den ursprungliga viktningskoefficienten på 0,6 hade reducerats till 0,55 genom ministerdekret nr 156/2008.
- 44 Att högre vikt lades på den historiska produktionen för vart och ett av de berörda företagen fick till följd att de så kallade historiska producenterna, verksamma inom biodieselsektorn sedan flera år, varje gång kom i åtnjutande av en större mängd skattemässigt förmånlig biodiesel än vad som tilldelades producenter som kommit in på denna marknad vid en senare tidpunkt, och detta även om de hade en större produktionskapacitet. Efter det att Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) hade upphävt de nationella bestämmelser i vilka det föreskrevs kriterier för tilldelning av skattemässigt förmånliga kvantiteter biodiesel, antog den italienska lagstiftaren den i det nationella målet aktuella lagstiftningen, enligt vilken kriterierna avseende de berörda företagens produktionshistorik och produktionskapacitet ska vägas mot samma koefficient, nämligen 0,5 för varje kriterium.
- 45 Utan hinder av detta preciserar domstolen att den i det nationella målet aktuella nationella lagstiftningen, såsom framgår av de uppgifter som lämnats till domstolen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, inte påverkar vare sig den krets av stödmottagare som tidigare omfattades av den förmånliga ordningen eller budgeten för den stödordning som godkänts av kommissionen genom 2008 års godkännandebeslut, och inte förlänger stödordningens varaktighet. Påverkas gör inte heller definitionen av den produkt som omfattas av den förmånliga punktskattesats eller själva skattesatsen.

- 46 För det andra, och vad gäller de berörda godkännandebesluten, ska det erinras om att eftersom kommissionens beslut om att tillåta stödordningar utgör undantag från den allmänna regeln i artikel 107.1 FEUF, som anger att statliga stöd är oförenliga med den inre marknaden, ska dessa beslut tolkas strikt (dom av den 20 september 2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 47 Det framgår dessutom av domstolens fasta praxis att vid tolkningen av dylika beslut från kommissionen ska, förutom själva beslutstexten, även den berörda medlemsstatens anmälan om åtgärderna beaktas (dom av den 20 september 2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 48 I förevarande fall framgår det av de berörda godkännandebesluten att kriterierna för tilldelning, mellan de företag som omfattas av ordningen, av de produktkvantiteter som omfattas av den förmånliga punktskattesatsen, inte utgör en omständighet på vilken kommissionen har grundat sitt godkännande av de tidigare versionerna av den i det nationella målet aktuella stödordningen.
- 49 Även om det är ostridigt att kommissionen underrättades om kriterierna för tilldelning av de kvantiteter biodiesel som omfattades av den förmånliga skatteordningen, åtminstone i samband med anmälan av de ändringar som var föremål för 2008 års godkännandebeslut, gjordes den inte någon uttrycklig undersökning av dessa kriterier i något av de berörda godkännandebesluten.
- 50 Undersökningen av den berörda stödordningens förenlighet med den inre marknaden grundade sig på andra omständigheter, bland annat, vad gäller 2008 års godkännandebeslut, på de villkor som anges i avsnitt E.3.3 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön (EGT C 37, 2001, s. 3), som rör driftsstöd till produktion av förnybar energi. I skälen 32 och 36 i detta beslut kontrollerade kommissionen således huruvida definitionen av de produkter som omfattades av skatteförmånen var förenlig med punkt 6 i dessa riktlinjer och med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG av den 8 maj 2003 om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel (EUT L 123, 2003, s. 42). I skälen 38–45 i nämnda beslut kontrollerade kommissionen att beräkningen av stödet var förenlig med kriterierna i punkt 56 i riktlinjerna och att den kunde utesluta risken för överkompensation. Kommissionen beaktade i detta sammanhang den omständigheten att skatteförmånen samexisterade med en skyldighet att släppa ut biodrivmedel för konsumtion.
- 51 Det framgår emellertid varken av de berörda godkännandebesluten eller av de yttranden som inkommit till domstolen i förevarande mål att ändringen, som infördes genom den i det nationella målet aktuella lagstiftningen, av kriterierna för tilldelning av skattemässigt gynnade biodieselskvoter mellan de mottagande företagen, skulle kunna påverka någon del av bedömningarna i dessa beslut. Enbart den omständigheten, att den berörda medlemsstaten meddelat kommissionen ett förslag till nationell lagstiftning, i vilken det föreskrivs en stödordning som anmälts till kommissionen, innebär inte på något sätt att samtliga delar av detta förslag ska anses vara väsentliga när, som i förevarande fall, nämnda meddelande följs av ett beslut genom vilket kommissionen godkänner den aktuella stödordningen. Ett sådant synsätt skulle nämligen innebära att begreppet ”ändring av befintligt stöd” förlorade sin ändamålsenliga verkan, varvid detta begrepp, i likhet med vad som framgår av själva lydelsen i artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004, såsom det erinrats om i punkt 40 ovan, inte omfattar alla ändringar av befintligt stöd, utan endast sådana ändringar som kan påverka bedömningen av stödets förenlighet med den inre marknaden.

- 52 Det framgår visserligen av skäl 23 i 2002 års godkännandebeslut, av skäl 22 i 2005 års godkännandebeslut och av skäl 46 i 2008 års godkännandebeslut att de italienska myndigheterna åtog sig att inge årliga rapporter till kommissionen för att övervaka överkompensationen. Dessa rapporter skulle särskilt hänföra sig till råvarukostnader, tillverkningskostnader, tilldelade kvoter och de företag som tilldelats dem samt alla andra uppgifter som underlättade för kommissionen att bedöma om det verkligen förelåg överkompensation. Det påpekades även för de italienska myndigheterna att de var skyldiga att i förväg underrätta kommissionen om varje ändring av de villkor på vilka stödet beviljades.
- 53 För det första framgår det emellertid särskilt av skäl 17 i 2005 års godkännandebeslut och av skäl 44 i 2008 års godkännandebeslut, att risken för överkompensation inte uppkommer till följd av kriterierna för fördelning av den skattemässigt gynnade produkten som sådana, utan beror på förhållandet mellan kostnaden för att producera energi från de relevanta förnybara energikällorna och marknadspriset för normal dieselolja. Så länge stödet är begränsat till att täcka skillnaden mellan dessa båda belopp, med förbehåll för en rimlig vinst, är överkompensationen utesluten.
- 54 Även om den ändring som är aktuell i det nationella målet medförde en förändring av storleken på de två parametrar som den italienska lagstiftaren ansett vara relevanta vid fördelningen av stödet, det vill säga varje berört företags faktiska produktionshistorik och produktionskapacitet, är dessa båda kriterier fortfarande relevanta, och till och med likvärdiga, inom ramen för den stödordning som är aktuell i det nationella målet. Den berörda ändringen, även med hänsyn tagen till att punktskattesatsen upprätthållits, påverkar därför inte kommissionens konstaterande, i skäl 45 i 2008 års godkännandebeslut, att enbart en del av produktionen i varje berört företag kan komma i åtnjutande av den förmånliga punktskattesatsen enligt den berörda stödordningen.
- 55 För det andra ska en allmän anmärkning, såsom den i skäl 22 i 2005 års godkännandebeslut, enligt vilken de italienska myndigheterna är skyldiga att i förväg underrätta kommissionen om varje ändring av villkoren för stödets beviljande, inte tolkas så, att den påverkar omfattningen av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF. Denna skyldighet gäller nämligen endast, såsom framgår av punkterna 39–41 i förevarande dom, ändringar av ett befintligt stöd som kan påverka bedömningen av stödåtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Detta bekräftas för övrigt av den omständigheten att kommissionen i skäl 48 i 2008 års godkännandebeslut hänvisar till denna skyldighet att underrätta kommissionen om ändringar av stödordningen genom att uttryckligen ange att en sådan anmälan ska ske i enlighet med artikel 108.3 FEUF och med de relevanta bestämmelserna i förordningarna nr 659/1999 och nr 794/2004.
- 56 Den omständigheten, att vissa stödmottagare, på grund av den ändring av kriterierna för tilldelning av förmånen som gjorts i den i det nationella målet aktuella lagstiftningen, tilldelas färre skattemässigt förmånliga biodieselskvoter än dem som ursprungligen föreskrivits, medan andra stödmottagare får ökad tilldelning, kan, för det tredje, inte påverka kommissionens bedömning i de aktuella godkännandebesluten, att den berörda stödordningen var förenlig med den inre marknaden. De uppgifter som domstolen förfogar över, vilka det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, visar inte att denna ändring har påverkat vare sig syftet med den aktuella stödordningen – att minska producenternas och biodieselsblandarnas kostnader – eller kommissionens påföljande bedömning enligt vilken stödordningen, i egenskap av åtgärd för att främja förnybar energi, och följaktligen en åtgärd till förmån för miljöskyddet, var och fortsatte att vara förenlig med EU-rätten både i dess ursprungliga och i dess ändrade lydelse.

- 57 Det ska tilläggas att denna tolkning av de berörda godkännandebesluten även är förenlig med domstolens fasta praxis enligt vilken kommissionen, när det gäller en stödordning, kan begränsa sig till att granska den aktuella stödordningens allmänna särdrag och inte är skyldig att undersöka varje enskild tillämpning av stödordningen. Kommissionens kontroll måste således inte avse den individuella situationen för varje berört företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, punkt 32 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 mars 2021, kommissionen/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punkt 65). I fråga om statligt stöd kan kommissionen nämligen begränsa sig till att undersöka det berörda stödets särdrag för att i skälen till sitt beslut bedöma om detta är nödvändigt för att förverkliga något av de mål som avses i artikel 107.3 FEUF (dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 114 och där angiven rättspraxis).
- 58 Härav följer att ändringen av kriterierna för fördelning av det stöd som beviljats enligt den stödordning som är aktuell i det nationella målet inte har påverkat grunderna för stödordningen, såsom de bedömts av kommissionen i de berörda godkännandebesluten, i syfte att bedöma stödordningens förenlighet med den inre marknaden (se, analogt, dom av den 13 december 2018, Rittinger m.fl., C-492/17, EU:C:2018:1019, punkt 59). Denna ändring utgör följaktligen inte en ”ändring av befintligt stöd” i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 och artikel 4.1 första meningen i förordning nr 794/2004, och därför inte heller något ”nytt stöd” som omfattas av anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF. Av detta följer att genomförandet av beslutet inte kan anses rättsstridigt enbart av den anledningen att det inte har anmälts till kommissionen i förväg.
- 59 Mot bakgrund av den ovan anförda följer att tolkningsfrågorna ska besvaras enligt följande. Artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF samt bestämmelserna i förordningarna nr 659/1999 och nr 794/2004 ska tolkas så, att en ändring av en skattemässigt förmånlig ordning för biodiesel, som har godkänts av kommissionen, inte ska betraktas som ett nytt stöd som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF, när denna ändring består i att med retroaktiv verkan ändra kriterierna för fördelning av biodieselvoter som omfattas av en förmånlig punktskattesats enligt denna ordning, och denna ändring inte påverkar grunderna för den berörda stödordningen, i enlighet med kommissionens bedömning av huruvida de tidigare versionerna av nämnda ordning var förenliga med den inre marknaden.

Rättegångskostnader

- 60 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, och bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 108 [FEUF], i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 734/2013 av den 22 juli 2013, och av kommissionens förordning (EG) nr 794/2004 av den 21 april 2004 om genomförande av rådets förordning nr 659/1999, ska tolkas så, att en ändring av en skattemässigt förmånlig ordning för biodiesel, som har godkänts av kommissionen, inte ska betraktas som ett nytt stöd som

omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 108.3 FEUF, när denna ändring består i att med retroaktiv verkan ändra kriterierna för fördelning av biodieselskvoter som omfattas av en förmånlig punktskattesats enligt denna ordning, och denna ändring inte påverkar grunderna för den berörda stödordningen, i enlighet med kommissionens bedömning av huruvida de tidigare versionerna av nämnda ordning var förenliga med den inre marknaden.

Underskrifter