Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (nionde avdelningen)

den 15 november 2018 *

”Statligt stöd – Bestämmelser om bolagsskatt som tillåter företag med skattemässig hemvist i Spanien att skriva av det finansiella mervärde som uppstått vid förvärv av aktieinnehav i företag med skattemässig hemvist i utlandet – Beslut i vilket stödet förklaras vara oförenligt med den gemensamma marknaden och enligt vilket stödet delvis ska återkrävas – Bestämmelse som tillåter att stödordningen delvis fortsätter att gälla – Yrkande om att tribunalen ska fastställa att det saknas anledning att döma i målet – Det berättigade intresset av att få saken prövad består – Berättigade förväntningar – Kommissionen har gett tydliga försäkringar – Huruvida förväntningarna kan anses berättigade – De berättigade förväntningarnas tillämplighet i tiden”

I mål T-207/10,

Deutsche Telekom AG, Bonn (Tyskland), inledningsvis företrätt av advokaterna A. Cordewener och J. Schönfeld, därefter av J. Schönfeld,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av B. Martenczuk, T. Maxian Rusche och C. Urraca Caviedes, därefter av T. Maxian Rusche och C. Urraca Caviedes, och slutligen genom T. Maxian Rusche, C. Urraca Caviedes och K. Blanck-Putz, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Ebro Foods, SA, Madrid (Spanien), inledningsvis företrätt av advokaterna J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro, M. Muñoz de Juan och R. Calvo Salinero, därefter av J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro och R. Calvo Salinero,

Banco Santander, SA, Santander (Spanien), inledningsvis företrätt av advokaterna J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro, M. Muñoz de Juan och R. Calvo Salinero, därefter av J. Buendía Sierra, E. Abad Valdenebro och R. Calvo Salinero,

Iberdrola, SA, Bilbao (Spanien), inledningsvis företrätt av advokaterna J. Ruiz Calzado, M. Núñez Müller och J. Domínguez Pérez, därefter av J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez och S. Völcker,

och

* Rättegångsspråk: tyska.

Telefónica, SA, Madrid, inledningsvis företrätt av advokaterna J. Ruiz Calzado, M. Núñez Müller och J. Domínguez Pérez, därefter av J. Ruiz Calzado, J. Domínguez Pérez och S. Völcker,

intervenienter,

angående en talan grundad på artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av artikel 1.2 och 1.3 i kommissionens beslut 2011/5/EG av den 28 oktober 2009 om avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid förvärv av betydande aktieinnehav i utländska företag C 45/07 (f.d. NN 51/07, f.d. CP 9/07) som Spanien har genomfört (EUT L 7, 2011, s. 48),

meddelar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen)

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni (referent) samt domarna K. Kowalik–Bańczyk och C. Mac Eochaidh,

justitiesekreterare: handläggaren C. Heeren,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 16 november 2017,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Ledamöter i Europaparlamentet ställde åren 2005 och 2006 flera skriftliga frågor (E-4431/05, E-4772/05, E-5800/06 och P-5509/06) till Europeiska gemenskapernas kommission avseende klassificeringen som statligt stöd av den ordning som föreskrivs i artikel 12.5 i den spanska lagen om bolagsskatt (Ley del Impuesto sobre Sociedades), vilken infördes genom lag 24/2001 av den 27 december 2001 om skatteåtgärder, förvaltningsåtgärder och sociala åtgärder (Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social) (BOE nr 313 av den 31 december 2001, s. 50493), och återgavs i kungligt lagstiftningsdekret 4/2004 av den 5 mars 2004 om konsolidering av den omarbetade lydelsen av lagen om bolagsskatt (Real Decreto Legislativo 4/2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades) (BOE nr 61 av den 11 mars 2004, s. 10951) (nedan kallad den omtvistade ordningen eller den omtvistade stödordningen).

2 Kommissionen angav i sitt svar av den 19 januari 2006 på frågan E-4431/05 följande:

”Kommissionen kan inte bekräfta att de höga buden från spanska företag beror på att Spaniens skattelagstiftning tillåter företag att skriva av mervärde snabbare än vad franska eller italienska företag kan göra. Däremot kan kommissionen bekräfta att den typen av nationell lagstiftning inte omfattas av bestämmelserna för statligt stöd eftersom de är generella avskrivningsregler som gäller för alla företag i Spanien.”

3 I svaret av den 17 februari 2006 på frågan E-4772/05 angav den följande:

”Enligt den information som kommissionen för närvarande har tillgång till förefaller det som om de spanska skattebestämmelserna om avskrivning av mervärde är tillämpliga på alla företag i Spanien, oberoende av storlek, sektor, juridisk form eller av om de är privata eller offentliga, eftersom de är

generella avskrivningsregler. Därför verkar de inte omfattas av bestämmelserna för statligt stöd. Kommissionen kommer naturligtvis att göra en fördjupad utredning av alla uppgifter om motsatsen skulle komma till dess kännedom.”

4 Kommissionen anmodade genom skrivelser av den 15 januari och den 26 mars 2007 spanska myndigheter att tillhandahålla relevanta uppgifter för att kommissionen skulle kunna utvärdera omfattningen och följderna av den omtvistade ordningen. Genom skrivelser av den 16 februari och den 4 juni 2007 försåg Konungariket Spanien kommissionen med de begärda uppgifterna.

5 Kommissionen mottog genom fax den 28 augusti 2007 ett klagomål från sökanden i detta mål, Deutsche Telekom AG, som hävdade att den omtvistade ordningen utgjorde ett statligt stöd som var oförenligt med den gemensamma marknaden.

6 Genom beslut av den 10 oktober 2007, av vilket en sammanfattning publicerades den 21 december 2007 (EUT C 311, 2007, s. 21), inledde kommissionen det formella granskningsförfarandet avseende den omtvistade ordningen.

7 Kommissionen mottog genom skrivelse av den 5 december 2007 Konungariket Spaniens yttrande avseende beslutet att inleda det formella förfarandet. Mellan den 18 januari och den 16 juni 2008 mottog kommissionen även yttranden från 32 berörda parter, däribland sökandens yttrande av den 12 februari 2008. Konungariket Spanien yttrade sig angående de berörda tredjeparternas yttranden genom skrivelser av den 30 juni 2008 och den 22 april 2009.

8 Kommissionen avslutade förfarandet vad avsåg förvärv av aktieinnehav som genomförts inom Europeiska unionen genom beslut 2011/5/EG av den 28 oktober 2009 om avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid förvärv av betydande aktieinnehav i utländska företag C 45/07 (f.d. NN 51/07, f.d. CP 9/07) som Spanien har genomfört (EUT L 7, 2011, s. 48) (nedan kallat det angripna beslutet).

9 I det angripna beslutet förklarades den omtvistade ordningen, som tillät företag med skattemässig hemvist i Spanien att skriva av det finansiella mervärde som uppstått vid förvärv av andelar i företag med skattemässig hemvist inom unionen, vara oförenlig med den gemensamma marknaden.

10 Enligt artikel 1.2 och 1.3 i det angripna beslutet får den omtvistade stödordningen under hela den avskrivningsperiod som fastställs i stödordningen emellertid fortsätta att tillämpas på förvärv av aktieinnehav vilka genomförts innan beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 december 2007, samt på förvärv av aktieinnehav vilkas genomförande skulle godkännas av en tillsynsmyndighet till vilken transaktionen anmälts före denna tidpunkt och som oåterkalleligen inletts före den 21 december 2007.

11 I artikel 4.1 i det angripna beslutet föreskrivs att Konungariket Spaniens skyldighet att återkräva det oförenliga stödet inte avser stöd avseende sådana förvärv av aktier som avses i artikel 1.2 i detta beslut. Kommissionen förklarade, vid förhandlingen, att den omständigheten att sådana förvärv som avses i artikel 1.3 i det angripna beslutet inte nämndes i artikel 4 i detta beslut är ett materiellt fel, vilket har antecknats i förhandlingsprotokollet.

Förfarandet och parternas yrkanden

12 Sökanden väckte förevarande talan genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 maj 2010.

13 Ebro Foods, SA, Banco Santander, SA, Iberdrola, SA och Telefónica, SA ansökte genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 9 augusti respektive den 7 september 2010 om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 26 november 2010 godkände ordföranden på tribunalens åttonde avdelning dessa interventioner och tillät Iberdrola och Telefónica att använda engelska under den muntliga delen av förfarandet.

14 Förfarandet vilandeförklarades två gånger, först genom beslut av ordföranden på tribunalens andra avdelning av den 13 mars 2014, fram till dess att tribunalen meddelat dom i målen T-219/10, Autogrill España/kommissionen, och T-399/11, Banco Santander och Santusa/kommissionen, därefter genom beslut av ordföranden på tribunalens andra avdelning av den 9 mars 2015, i väntan på att tribunalen meddelade dom i målen om de överklaganden som ingetts i dessa båda mål (dom av den 7 november 2014, Banco Santander och Santusa/kommissionen, T-399/11, EU:T:2014:938, och dom av den 7 november 2014, Autogrill España/kommissionen, T-219/10, EU:T:2014:939). Förfarandet återupptogs den 21 december 2016, dagen för meddelandet av domen i målet kommissionen/World Duty Free Group m.fl. (C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981), som avgjorde dessa mål om överklagande. Genom beslut av den 13 februari 2017 ogillade ordföranden på tribunalens nionde avdelning sökandens yrkande om att förevarande mål skulle vilandeförklaras till dess att tribunalen meddelat dom i målet T-219/10 RENV, World Duty Free Group/kommissionen.

15 Genom beslut av den 20 respektive den 30 oktober 2017 tillät ordföranden på tribunalens nionde avdelning intervenienterna att yttra sig på spanska vid förhandlingen.

16 Kommissionen yrkade, genom inlaga som inkom till tribunalens kansli den 26 oktober 2017, att tribunalen skulle fastställa att det saknades anledning att döma i saken. Tribunalen fastställde genom beslut av den 13 november 2017 att detta yrkande skulle prövas i samband med att målet prövades i sak.

17 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 16 november 2017.

18 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara [det angripna beslutet] i den del det avser det skydd för berättigade förväntningar som föreskrivs i artikel 1.2 och 1.3, till förmån för vissa spanska investerare som anges däri (nedan kallad den angripna bestämmelsen),

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, med undantag för dem som intervenienternas intervention medfört vilka ska bäras av dem, eller, för det fall talan ogillas, förplikta varje part att bära sina egna rättegångskostnader,

– alternativt förklara målet vilande fram till dess att dom meddelats i målet avseende talan mot kommissionens beslut (EU) 2015/314 av den 15 oktober 2014 om det statliga stöd nr SA.35550 (13/C) (f.d. 13/NN) (f.d. 12/CP) som Spanien har genomfört för avskrivning av skatt på finansiellt mervärde vid förvärv av aktieinnehav i utländska företag (EUT L 56, 2015, s. 38).

19 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– i första hand avvisa talan,

– i andra hand fastställa att det saknas anledning att döma i saken,

– i tredje hand ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Ebro Foods, Banco Santander, Iberdrola och Telefónica har yrkat att tribunalen ska

– i första hand avvisa och i andra hand ogilla talan, samt

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Yrkandet att tribunalen ska fastställa att det saknas anledning att döma i saken

21 Kommissionen har, till stöd för yrkandet att tribunalen ska fastställa att det saknas anledning att döma i saken, gjort gällande att sökanden har förlorat sitt berättigade intresse av att få saken prövad. Enligt kommissionen ska det förvärv som Telefónica, en konkurrent till sökanden, gjort av aktier i bolaget O2, vilket sökanden har åberopat till stöd för sitt berättigade intresse av att yrka ogiltigförklaring av det angripna beslutet, eftersom detta tillät denna konkurrent att tillämpa den omtvistade stödordningen på det aktuella förvärvet, inte anses omfattas av nämnda bestämmelser, detta följer av de spanska myndigheternas nya administrativa tolkning av stödordningen (bindande yttrande V0608–12 av den 21 mars 2012) och av kommissionens bedömning av denna i beslut 2015/314. De fyra intervenienterna har angett att de inte uttryckte stöd för detta yrkande att tribunalen ska fastställa att det saknas anledning att döma i saken, och de har bland annat understrukit att en prövning av dessa grunder skulle föranleda tribunalen att uttala sig i frågor som är föremål för de grunder som anförts till stöd för deras talan mot beslut 2015/314 (målen T-12/15, Banco Santander och Santusa/kommissionen, T-256/15, Telefónica/kommissionen, och T-260/15, Iberdrola/kommissionen).

22 Det ska erinras om att det av fast rättspraxis framgår att en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad, vad avser talans föremål, ska föreligga när talan väcks med risk för att den annars avvisas. Tvistens föremål ska, liksom det berättigade intresset av att få saken prövad, bestå fram till domstolsavgörandet, vilket förutsätter att utgången av talan kan medföra en fördel för den som väckt den (se dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 42 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

23 Kommissionen har i förevarande mål i huvudsak gjort gällande att det följer av omständigheter som inträffat efter det att denna talan väcktes att den angripna bestämmelsen inte tillåter Telefónica att tillämpa den omtvistade ordningen och således inte gynnade det vid förvärvet av bolaget O2. Av detta följer enligt kommissionen att sökanden inte längre har något berättigat intresse av att yrka ogiltigförklaring av den angripna bestämmelsen för att uppnå ett retroaktivt upphävande av den fördel som beviljats dess konkurrent.

24 Det ska erinras om att det ska göras en konkret bedömning av frågan huruvida sökanden fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad, varvid det bland annat ska tas hänsyn till konsekvenserna av den påstådda rättsstridigheten och arten av den skada som sökanden påstår sig ha lidit (se dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen, C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

25 Det kan emellertid, i förevarande fall, konstateras att, även om Telefónica, såsom kommissionen har gjort gällande, inte kunde gynnas av den omtvistade ordningen före den ovannämnda administrativa tolkningen och att det således inte omfattades av den angripna bestämmelsen, består sökandens berättigade intresse av att få denna bestämmelse ogiltigförklarad.

26 Detta intresse följer för det första av sökandens egenskap av klagande och det delvisa avslaget i sak av detta klagomål genom den angripna bestämmelsen.

27 Även om det angripna beslutet, och således den angripna bestämmelsen, inte utgör ett uttryckligt svar på sökandens klagomål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen, T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 317 och där angiven rättspraxis), angav kommissionen icke desto mindre i detta att, till skillnad från vad sökanden hade angett i sitt klagomål, den omtvistade ordningen kunde fortsätta att tillämpas i vissa däri angivna hypotetiska situationer. Att klagomålet avslås räcker emellertid för att sökanden ska anses ha intresse av att få saken prövad, i den meningen att en ogiltigförklaring av detta avslag på grundval av den enda grund som sökanden har gjort gällande till stöd för sin talan kan ge denne en fördel, nämligen att den omtvistade ordningen förklaras olaglig och förbjuden, inbegripet i de hypotetiska situationer som anges i den angripna bestämmelsen.

28 Det har nämligen inte bestritts att sökanden är en ”intresserad part” i den mening som avses i artikel 1 h i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1) i ändrad lydelse, ”vars intressen kan påverkas av att stöd beviljas”, vilka således per definition har ett ”intresse” i det formella granskningsförfarande som ska leda till antagandet av ett beslut av kommissionen och, som en följd därav, mot bakgrund av avslaget på dess klagomål genom nämnda beslut, ett intresse av att överklaga detta beslut som går denne emot. Det ska understrykas att sökanden dessutom är den part som har ingett det klagomål som ligger till grund för inledandet av det formella granskningsförfarandet och som, inom ramen för detta klagomål, har angett skälen till varför det ingetts, framför allt genom att nämna den konkurrensmässiga nackdel som denne drabbats av vid transaktionen avseende bolaget O2 och genom att påtala den konkurrensmässiga fördel som allmänt getts de spanska företagen inom den telekommunikationssektor där även sökanden är verksam och den fördel som allmänt beviljats dess spanska konkurrent Telefónica, oberoende av dess förvärv av aktier i bolaget O2.

29 Av detta följer att den omständighet som kommissionen har gjort gällande och som påstås ha inträffat efter det att denna talan väcktes – nämligen att Telefónica, vid sitt förvärv av aktier i bolaget O2, inte skulle ha åtnjutit den omtvistade ordning som genom det angripna beslutet förklarades olaglig och att detta företag, enligt den angripna bestämmelsen, inte skulle ha tillåtits att tillämpa denna ordning på detta förvärv – inte kan leda till att sökandens intresse av att väcka talan mot den angripna bestämmelsen ifrågasätts. Om det förhöll sig annorlunda och i synnerhet om det krävdes att de berörda parterna och särskilt de som låg bakom inledandet av det formella granskningsförfarandet, såsom kommissionen i huvudsak har gjort gällande, ytterligare skulle styrka deras egenskap av konkurrent till en faktisk mottagare av den omtvistade ordning som granskades i det angripna beslutet, skulle detta medföra en förväxling mellan det väsentliga och främsta villkoret för att ha rätt att väcka talan vid domstol som utgörs av en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad, vilket ska vara uppfyllt ända tills förfarandet avslutas, och talerätten, vilka dock utgör två olika kumulativa sakprövningsförutsättningar som en fysisk eller juridisk person ska uppfylla (se dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkterna 58 och 62 och där angiven rättspraxis).

30 Det ska tilläggas att det inte har bestritts att Telefónica, före de av kommissionen åberopade omständigheter som inträffade efter det att talan väckts, faktiskt hade åtnjutit den omtvistade ordningen vid sitt förvärv av aktierna i bolaget O2, vilket tribunalen slog fast i beslutet av den 21 mars 2012, Telefónica/kommissionen (T-228/10, ej publicerat, EU:T:2012:140, punkt 26), och att detta faktiska åtnjutande av den omtvistade ordningen av en konkurrent till en klagande, som i sitt klagomål just hade invänt mot den fördel som gavs inom ramen för detta förvärv, under alla omständigheter även gör det möjligt att anse att denna klagande har ett fortsatt berättigat intresse av att agera mot ett beslut i vilket detta klagomål avslås.

31 Det kan vidare konstateras att sökanden även fortsatt har ett intresse av att yrka ogiltigförklaring av det angripna beslutet för att undvika att den lagstridighet som detta påstås vara behäftat med upprepas i framtiden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkt 50 och där angiven rättspraxis). Det ska i detta hänseende även

betonas att den påstådda lagstridigheten kan upprepas i framtiden oberoende av de omständigheter som gett upphov till sökandens talan, eftersom denna, oberoende av dessa omständigheter, innebär ett ifrågasättande av tolkningen av de allmänna villkoren för tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar och den tidsmässiga räckvidden av det skydd som kan beviljas enligt denna princip (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 september 2008, Reliance Industries/rådet och kommissionen, T-45/06, EU:T:2008:398, punkt 43).

32 Härav följer att kommissionens yrkande att tribunalen ska fastställa att det saknas anledning att döma i saken inte kan bifallas. Det saknas skäl att bestämma räckvidden av beslut 2015/314 och därmed saknas även skäl att bifalla det yrkande om vilandeförklaring av målet som sökanden har framställt enbart för det fall tribunalen skulle besluta att uttala sig om nämnda beslut. Detta sistnämnda yrkande kan följaktligen inte heller bifallas.

Huruvida talan är välgrundad

33 Sökanden har gjort gällande en enda grund, vilken avser att kommissionen har gjort en felaktig tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar. Kommissionen har enligt sökanden felaktigt funnit att den skulle tillämpa denna princip till förmån för vissa mottagare av den omtvistade ordningen, trots att villkoren för tillämpning av denna princip inte var uppfyllda. Kommissionen borde nämligen ha förordnat om återkrav av det stöd som beviljats enligt denna ordning och borde inte ha tillåtit ett fortsatt genomförande av denna ordning beträffande aktieförvärv som skett före offentliggörandet av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet.

34 Det ska i detta hänseende erinras om att kommissionen motiverade godkännandet av en fortsatt tillämpning av den omtvistade ordningen beträffande vissa förvärv av aktieinnehav (förvärv av aktieinnehav vilka genomförts innan beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 december 2007, samt på förvärv av aktieinnehav vilkas genomförande skulle godkännas av en tillståndsmyndighet till vilken transaktionerna anmälts före denna tidpunkt och som oåterkalleligen inletts före den 21 december 2007) och avsaknaden av återkrav av vissa av de motsvarande skattereduktionerna med att mottagarna hade berättigade förväntningar på att det aktuella stödet hade beviljats i enlighet med EG-fördragets bestämmelser. Enligt kommissionen hade den nämligen, genom sina två uttalanden av den 19 januari och den 17 februari 2006, som svar på frågor från ledamöter av Europaparlamentet, fram till den 21 december 2007, dagen för offentliggörandet av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet i EUT, gett riktade, ovillkorade och enhetliga försäkringar som gav mottagarna av den omtvistade ordningen berättigade förväntningar om att nämnda ordning inte omfattades av bestämmelserna om statligt stöd (skälen 158–170 i det angripna beslutet).

35 Det ska även erinras om att enligt artikel 14 i förordning nr 659/1999 ska kommissionen ”vid negativa beslut i fall av olagligt stöd, besluta att den berörda medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att återkräva det stöd som har betalats ut till mottagaren”. Upphävande av ett olagligt stöd genom återkrav är en logisk följd av att stödet har konstaterats vara rättsstridigt. Skyldigheten för staten att upphäva stöd som kommissionen anser vara oförenligt med den inre marknaden är utformat för att återställa den situation som rådde före stödet (se dom av den 5 augusti 2003, P & O European Ferries (Vizcaya) och Diputación Foral de Vizcaya/kommissionen, T-116/01 och T-118/01, EU:T:2003:217, punkt 223 och där angiven rättspraxis), vilket innebär att mottagaren förlorar den fördel som den faktiskt har erhållit i förhållande till sina konkurrenter (se dom av den 7 mars 2002, Italien/kommissionen, C-310/99, EU:C:2002:143, punkt 99 och där angiven rättspraxis, dom av den 29 april 2004, Tyskland/kommissionen, C-277/00, EU:C:2004:238, punkt 75 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 15 juni 2010, Mediaset/kommissionen, T-177/07, EU:T:2010:233, punkt 169).

36 I samma artikel anges emellertid att ”[k]ommissionen ska inte återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i gemenskapsrätten”.

37 Principen om skydd för berättigade förväntningar utgör emellertid, enligt fast rättspraxis, en allmän princip inom unionsrätten. Denna princip har nämligen varit föremål för ett progressivt erkännande i unionens rättsordning genom rättspraxis, i vilken den har betecknats som en ”övergripande rättsregel” till skydd för enskilda (dom av den 14 maj 1975, CNTA/kommissionen, 74/74, EU:C:1975:59, svensk specialutgåva, volym 2, s. 461, punkt 44), ”en av gemenskapens grundläggande principer” (dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 73) eller också en ”allmän princip” (dom av den 4 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-403/99, EU:C:2001:507, punkt 35). Principen framstår som en naturlig följd av rättssäkerhetsprincipen som innebär ett krav på att unionslagstiftningen ska vara entydig och dess tillämpning förutsebar för enskilda, på så sätt att den syftar till att, om en regel ändras, tillhandahålla skydd för sakförhållanden som rättmätigt uppnåtts särskilt för en eller flera fysiska eller juridiska personer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 2000, Rombi och Arkopharma, C-107/97, EU:C:2000:253, punkt 66 och där angiven rättspraxis, samt generaladvokaten Légers förslag till avgörande i de förenade målen Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:89, punkt 367).

38 Det ska i förevarande mål inledningsvis påpekas att parterna är eniga om att den omtvistade ordningen inte har anmälts till kommissionen och att den skyldighet att anmäla en åtgärd som stadgas i artikel 108.3 FEUF således inte har iakttagits.

39 Det ska vidare påpekas att sökanden vid förhandlingen erkände att principen om skydd för berättigade förväntningar undantagsvis var tillämplig på stöd som inte anmälts och tog således tillbaka sin invändning att denna princip inte skulle vara tillämplig när en stödordning är formellt lagstridig på grund av att den inte har anmälts, vilket antecknades i förhandlingsprotokollet.

40 Det följer nämligen av rättspraxis att berättigade förväntningar kan skydda mottagarna av ett stöd som inte har anmälts, men endast under exceptionella omständigheter.

41 I rättspraxis anges närmare bestämt att med hänsyn till att anmälningsskyldigheten är av avgörande betydelse för att kommissionen ska kunna kontrollera statliga stöd på ett effektivt sätt och med hänsyn till den tvingande arten av kommissionens kontroll av statligt stöd, kan de företag som mottar stöd i princip endast ha berättigade förväntningar på att stödet är lagenligt om det beviljats i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF. En aktsam ekonomisk aktör ska normalt kunna försäkra sig om att det förfarandet har iakttagits. I synnerhet kan mottagaren av stödet, om det har genomförts utan att det dessförinnan anmälts till kommissionen, och således är rättsstridigt enligt artikel 108.3 FEUF, vid detta tillfälle inte ha berättigade förväntningar på att stödet är rättsenligt, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1987, RSV/kommissionen, 223/85, EU:C:1987:502, punkterna 16 och 17, dom av den 20 september 1990, kommissionen/Tyskland, C-5/89, EU:C:1990:320, punkterna 14 och 16, dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 134, dom av den 27 januari 1998, Ladbroke Racing/kommissionen, T-67/94, EU:T:1998:7, punkt 182, dom av den 16 oktober 2014, Alcoa Trasformazioni/kommissionen, T-177/10, EU:T:2014:897, punkt 61, och dom av den 22 april 2016, Irland och Aughinish Alumina/kommissionen, T-50/06 RENV II och T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punkt 214).

42 Godtagandet av detta undantag berättigas bland annat av medlemsstaternas och mottagarnas olika ställning i förhållande till anmälningsskyldigheten. Endast medlemsstaterna är mottagare av denna skyldighet och de kan inte grunda sig på sitt eget rättsstridiga beteende för att frånta de beslut som kommissionen har antagit all verkan eller frånta bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 FEUF deras ändamålsenliga verkan och göra gällande deras berättigade förväntningar på att ett stöd som de underlåtit att anmäla är lagligt (se dom av den 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen, C-471/09 P–C-473/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:521, punkt 65 och där angiven

rättspraxis) samt, i vissa fall, inte ens stödmottagarnas berättigade förväntningar (dom av den 14 januari 1997, Spanien/kommissionen, C-169/95, EU:C:1997:10, punkterna 48 och 49, samt dom av den 22 april 2016, Frankrike/kommissionen, T-56/06 RENV II, EU:T:2016:228, punkt 43).

43 Eftersom mottagarna av ett stöd inte kan klandras för att inte ha anmält det, får denna uteblivna anmälan inte leda till att varje möjlighet att åberopa deras berättigade förväntningar på det aktuella stödets laglighet utesluts.

44 Det undantag som medges mottagarna av stödet är dessutom motiverat av den omständigheten, vilken kommissionen med fog har betonat, att utan sådant medgivande skulle den allmänna principen om skydd för berättigade förväntningar urholkas på området statligt stöd, eftersom den skyldighet till återkrav som denna princip har till syfte att lindra endast är tillämplig på icke-anmälda stöd som har genomförts utan kommissionens godkännande. Enligt rättspraxis hade emellertid antagandet av förordning nr 659/1999 skapat en ny situation när det gällde återkrav av stöd som inte är förenligt med den inre marknaden, genom att återkravets systematiska karaktär bekräftas (första meningen i artikel 14.1 i förordning nr 659/1999) samtidigt som det föreskrevs ett undantag (andra meningen i artikel 14.1 i förordning nr 659/1999) om återkravet skulle stå i strid med en allmän princip i unionsrätten. Detta är en ny situation vars rättsföljder ska beaktas och som kommissionen är skyldig att beakta vid antagandet av sina beslut och som bland annat kan medföra att kommissionen i förekommande fall avstår från att begära återkrav av stöd som inte är förenligt med den inre marknaden (dom av den 1 juli 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/kommissionen, T-62/08, EU:T:2010:268, punkterna 275 och 276). Om mottagarna av ett stöd inte kunde åberopa berättigade förväntningar enbart på grund av att det inte har anmälts, skulle artikel 14 i förordning nr 659/1999 – i den del den föreskriver att kommissionen inte ska återkräva stödet om detta skulle stå i strid med en allmän princip i unionsrätten – inte längre ha någon räckvidd, trots att bestämmelsen har antagits av lagstiftaren just för att begränsa räckvidden av skyldigheten att återkräva stöd som är rättsstridigt och som av kommissionen har förklarats vara oförenligt med den inre marknaden.

45 Sökanden har bestritt att det i förevarande mål föreligger exceptionella omständigheter som skulle kunna berättiga en tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar till förmån för vissa mottagare av den omtvistade ordningen, och därvid anfört att inget av villkoren för en tillämpning av denna princip är uppfyllt i förevarande mål.

46 Det ska i detta hänseende erinras om att rätten att göra gällande berättigade förväntningar enligt rättspraxis förutsätter att tre kumulativa villkor är uppfyllda. Det ska inledningsvis föreligga tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga, som härrör från behöriga och tillförlitliga källor och som meddelats den berörde av administrationen. Försäkringarna ska för det andra vara av sådan beskaffenhet att de ger upphov till en berättigad förväntan hos mottagaren. För det tredje ska försäkringarna överensstämma med tillämpliga regler (se dom av den 16 december 2008, Masdar (UK)/kommissionen, C-47/07 P, EU:C:2008:726, punkt 81 och där angiven rättspraxis, och dom av den 23 februari 2006, Cementbouw Handel & Industrie/kommissionen, T-282/02, EU:T:2006:64, punkt 77 och där angiven rättspraxis), varvid det preciserats att försäkringar som ges när återkrav av ett stöd inte föreligger, vilka kan följa av försäkringar som getts på grund av att den aktuella åtgärden inte har klassificerats som stöd, är förenliga med artikel 14 i förordning nr 659/1999 (se punkt 44 ovan; se även, för ett liknande resonemang, dom meddelad i dag i målet Banco Santander och Santusa/kommissionen, T-399/11 RENV, punkterna 272–278).

47 I förevarande mål har sökanden inte bestritt att detta tredje villkor är uppfyllt, men att de två första villkoren är det. Det ska understrykas att dessa i sig är restriktiva och, vilket sällsyntheten av de hypotetiska fall i vilka de är uppfyllda vittnar om, gör det möjligt att fastställa förekomsten av exceptionella omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/kommissionen, T-62/08, EU:T:2010:268, punkterna 278–289, dom av den 27 september 2012, Producteurs de légumes de France/kommissionen, T-328/09, ej publicerad,

EU:T:2012:498, punkterna 25–30, och dom av den 22 april 2016, Irland och Aughinish Alumina/kommissionen, T-50/06 RENV II och T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punkterna 222, 225 och 252).

48 Sökanden har även bestritt att ett ytterligare villkor som följer av vissa domar som meddelats avseende principen om skydd för berättigade förväntningar och som kräver att beviljandet av det aktuella skyddet inte strider mot ett tvingande allmänintresse är uppfyllt (se nedan i punkt 83 nämnda rättspraxis). Det kan emellertid påpekas att den avvägning mellan de intressen som är i fråga, den berörda personens individuella intresse å ena sidan och unionens offentliga intresse å den andra, som prövningen av detta villkor innebär, även i sig bidrar till ett erkännande av berättigat intresse enbart under exceptionella omständigheter. Den gör det möjligt – även om de exakta försäkringar som gjorts har skapat berättigade förväntningar och de två första villkoren för detta erkännande därmed är uppfyllda – att inte skydda de berättigade förväntningar som erkänts på grund av att ett offentligt intresse i unionen utgör hinder för detta.

49 Således ska det, mot bakgrund av samtliga dessa överväganden, undersökas huruvida kommissionen på ett korrekt sätt har bedömt de tre villkor för erkännande av berättigade förväntningar som sökanden har bestritt och, om svaret är jakande, huruvida den på ett korrekt sätt har avgränsat det tidsmässiga tillämpningsområdet för de erkända berättigade förväntningarna som sökanden också har bestritt.

De tydliga försäkringar som lämnats genom kommissionens svar på två frågor från Europaparlamentet

50 Kommissionen fastställde, i det angripna beslutet, att det förelåg tydliga försäkringar från unionsadministrationen i de svar som lämnats i kommissionens namn på två frågor från Europaparlamentet. Kommissionens båda svar, som lämnades på engelska av en kommissionsledamot, återgavs och översattes delvis i skäl 165 i det angripna beslutet.

51 I det svar som gavs den 19 januari 2006 på den skriftliga frågan E-4431/05 (nedan kallat det första svaret) angavs följande:

> ”5. Kommissionen kan inte bekräfta att de höga buden från spanska företag beror på att Spaniens skattelagstiftning tillåter företag att skriva av [finansiellt mervärde] snabbare än vad franska eller italienska företag kan göra. Däremot kan kommissionen bekräfta att den typen av nationell lagstiftning inte omfattas av bestämmelserna om statligt stöd eftersom de är generella avskrivningsregler som gäller för alla företag i Spanien.” (The Commission cannot confirm whether the high bids by Spanish companies are due to Spain’s tax legislation enabling undertakings to write off goodwill more quickly than their French or Italian counterparts. The Commission can confirm, however, that such national legislations do not fall within the scope of application of state aid rules, because they rather constitute general depreciation rules applicable to all undertakings in Spain.)

52 I det svar som gavs den 17 februari 2006 på den skriftliga frågan E-4772/05 (nedan kallat det andra svaret) angavs följande:

> ”Enligt den information som kommissionen för närvarande har tillgång till förefaller det som om de spanska skattebestämmelserna om avskrivning av mervärde är tillämpliga på alla företag i Spanien, oberoende av deras storlek, sektor, juridisk form eller av om de är privata eller offentliga, eftersom de är generella avskrivningsregler. Därför verkar de inte omfattas av bestämmelserna om statligt stöd. Kommissionen kommer naturligtvis att göra en fördjupad utredning avseende all information om motsatsen som skulle komma till dess kännedom.” (According to the information currently in its possession, it would however appear to the Commission that the Spanish(tax) rules related to the write off of ’goodwill’ are applicable to all undertakings in Spain independently from their sizes, sectors, legal forms or if they are privately or publicly owned because they constitute general

depreciation rules. Therefore, they do not appear to fall within the scope of application of the state aid rules. The Commission will of course thoroughly investigate any information that would come to its knowledge indicating the contrary.)

53 Enligt fast rättspraxis utgör tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter som härrör från behöriga och tillförlitliga källor försäkringar som kan väcka grundade förhoppningar (dom av den 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan/kommissionen, C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 63, dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132, och dom av den 12 december 2014, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português/kommissionen, T-487/11, EU:T:2014:1077, punkt 125). Däremot kan ingen med framgång göra gällande att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts om den behöriga administrationen inte har gett någon tydlig försäkran (dom av den 17 mars 2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 72, och dom av den 18 juni 2013, Schenker & Co. m.fl., C-681/11, EU:C:2013:404, punkt 41).

54 Sökanden har, mot bakgrund av såväl formen som innehållet i kommissionens båda svar, bestritt att kommissionen skulle ha lämnat tydliga försäkringar.

– Formen på kommissionens båda svar

55 Enligt fast rättspraxis saknar det betydelse i vilken form administrationens försäkringar har lämnats (dom av den 14 februari 2006, TEA-CEGOS m.fl./kommissionen, T-376/05 och T-383/05, EU:T:2006:47, punkt 88, och dom av den 24 september 2008, Kahla/Thüringen Porzellan/kommissionen, T-20/03, EU:T:2008:395, punkt 146).

56 Sökanden har inte bestritt denna rättspraxis, vilken den för övrigt har erinrat om, utan har i huvudsak gjort gällande att de försäkringar som kommissionen påstår sig ha lämnat åtminstone för det första borde ha varit riktade till mottagarna av den omtvistade ordningen, vilket inte var fallet med kommissionens svar på parlamentsfrågorna vilka ingick i en interinstitutionell juridisk diskussion, och för det andra att mottagarna borde ha meddelats dessa, vilket inte heller skett, på grund av det begränsade spridningssättet.

57 Det framgår emellertid för det första inte av rättspraxis att endast institutionsakter som är specifikt adresserade eller riktade till aktörer kan väcka berättigade förväntningar hos dessa. Ett agerande från kommissionens sida har i rättspraxis ansetts ge tydliga försäkringar åt en aktör, även om agerandet avsåg företagskoncentrationsärenden i vilka denna aktör inte var inblandad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 september 2004, MCI/kommissionen, T-310/00, EU:T:2004:275, punkterna 108–112). Detta är i än högre grad fallet när det gäller en institutions akt som specifikt avser det omtvistade stödet. Domstolen har för övrigt, i domen av den 22 juni 2006, Belgien och Forum 187/kommissionen (C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 158), slagit fast att ett svar från kommissionen på en parlamentsfråga, såsom de som är aktuella i förevarande mål, hade väckt berättigade förväntningar hos mottagarna av den aktuella ordningen om att denna ordning var laglig.

58 Det framgår nämligen inte av den rättspraxis som sökanden har hänvisat till att den berörde formellt måste vara mottagare av den akt som utgör källan till tydliga försäkringar, men att uttrycket till den berörde ”lämnade” eller ”riktade” försäkringar innebär att den berörde måste vara berörd av och informerad om de försäkringar som lämnats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 september 2004, MCI/kommissionen, T-310/00, EU:T:2004:275, punkterna 108 och 112). Beträffande beslutet av den 13 december 2000, Sodima/kommissionen (C-44/00 P, EU:C:2000:686, punkt 50), vilket sökanden också har åberopat, ska det påpekas att domstolen i det beslutet visserligen vägrade att anse att en kommissionsledamots offentliga förklaringar hade gett sökanden tydliga försäkringar och att denna vägran i huvudsak var en följd av innehållet i de aktuella förklaringarna, vilka ansågs vara alltför allmänna.

59 Det kan vidare – med avseende på vad som anförts av kommissionen – tilläggas att förfarandet avseende parlamentsfrågorna, även om det inträffar mellan två institutioner, i förevarande fall Europaparlamentet och kommissionen, har till syfte att informera de representanter för medborgarna som samlats inom Europaparlamentet om mottagarinstitutionens ställning i frågan, i förevarande fall kommissionen, vilken är den främsta institutionen med behörighet på området statligt stöd, beträffande dessa medborgares angelägenheter så att de kan bestämma sitt agerande med denna utgångspunkt.

60 För det andra ska det, vilket sökanden i övrigt erkände i repliken, påpekas att kommissionens svar har offentliggjorts. Närmare bestämt publicerades i EUT frågans nummer, vem som var frågeställare, dess mer eller mindre detaljerade föremål, mottagarinstitutionen och angivelsen att frågan besvarats och vid vilket datum (EUT C 327, 2006, s. 164 och s. 192), med en hänvisning till Europaparlamentets webbplats, på vilken frågor och svar sprids i fulltext, vilket enligt rättspraxis (beslut av den 19 september 2005, Air Bourbon/kommissionen, T-321/04, EU:T:2005:328, punkt 34, och dom av den 11 mars 2009, TF1/kommissionen, T-354/05, EU:T:2009:66, punkt 35) anses som ett offentliggörande och, under alla omständigheter, som tillräcklig spridning av kommissionens svar.

61 Det ska tilläggas att i motsats till vad sökanden har påstått innebär den formulering på Europaparlamentets webbplats enligt vilken ”[d]en information som finns på denna webbplats är av allmän art och … inte [har] sammanställts för att svara på ett individuellt behov” inte något ifrågasättande av varken den aktuella informationens offentliga karaktär eller den eventuella klassificeringen av denna information som tydliga försäkringar. Utöver den omständigheten att denna brasklapp inte härrör från författaren till de berörda uppgifterna, ska det understrykas att lämnandet av tydliga försäkringar innebär att deras mottagare berörs av dessa försäkringar, men inte att den individualiseras av dem, i den meningen att den är en av några få mottagare eller den enda mottagaren därav.

62 Det kan inte heller, såsom sökanden har påstått, anses att kommissionens offentliggörande av vissa svarsuppgifter i EUT i förevarande mål är en källa till rättsosäkerhet, eftersom kommissionen som tidpunkt för den uppgift som gett upphov till de berättigade förväntningarna har angett datumet för svaren på parlamentsfrågorna i det angripna beslutet och datumet för detta offentliggörande i EUT i dess svaromål. Såsom preciseras i punkterna 91–105 nedan, är datumet för den rättsakt som ger upphov till de berättigade förväntningarna inte avgörande för att identifiera de stöd som kan ha undgått återkravskyldigheten. Det ska tilläggas att detta påstående av sökanden, vilken i själva verket bestrider ett uttalande i kommissionens svaromål, under alla omständigheter inte kan leda till att den angripna bestämmelsens laglighet ifrågasätts.

63 Av detta följer, i motsats till vad sökanden har gjort gällande, att karaktären av kommissionens svar och det sätt på vilket dessa offentliggjorts inte i sig gör det möjligt att utesluta att dessa kunde ha gett mottagarna av den omtvistade ordningen tydliga försäkringar. De kunde tvärtom bekräfta mottagarnas förväntningar om att denna ordning var laglig.

– Innehållet i kommissionens svar

64 När det gäller kommissionens första svar, ska det för det första påpekas att till skillnad från vad sökanden har antytt genom sitt påstående att den fråga som ställts var allmän, anges tydligt i delfråga nr 5 i denna fråga att det rör sig om den omtvistade ordningen genom formuleringen ”den spanska skattelagstiftningen [som] medför att företagen skriver av det betalade mervärdet”. Det kan vidare påpekas att kommissionen i detta uttalande svarade både tydligt, genom en klar hänvisning till den aktuella lagstiftningen i delfråga nr 5 (svar nr 5, första stycket), som den för övrigt skilde från en annan spansk skattelagstiftning (svar nr 5, andra stycket), och ovillkorligt, genom att i slutgiltiga och

entydiga termer ange att den omtvistade ordningen inte utgjorde statligt stöd (”Kommissionen kan bekräfta att sådana nationella bestämmelser [som den omtvistade ordningen] inte omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelser om statligt stöd”).

65 När det gäller kommissionens andra svar, kan det visserligen, såsom sökanden har påpekat, erkännas att även om detta svar visserligen går i samma riktning är det mer försiktigt än det första svaret. Kommissionen har nämligen för det första använt verbet ”förefalla” (appear) och för det andra har den avslutat sitt svar med att ange att en fördjupad undersökning ska göras för det fall uppgifter om motsatsen skulle komma till dess kännedom.

66 Det kan emellertid anses att denna försiktighet inte på något sätt äventyrar den tydliga, ovillkorliga och samstämmiga karaktären av kommissionens ställningstagande avseende den omtvistade ordningen. Denna försiktighet förklaras nämligen i huvudsak av den omständigheten att den fråga som ställts just rörde själva den omtvistade ordningen och hade till syfte att ställa kommissionen till svars för sin passivitet avseende denna. Kommissionen försattes således i en situation där den ställdes till ansvar beträffande uppfyllandet av dess skyldigheter enligt förordning nr 659/1999. Som kommissionen med rätta underströk, förklarar denna omständighet varför den preciserade att den, för det fall uppgifter skulle inkomma som antydde att den omtvistade ordningen utgjorde statligt stöd, i så fall skulle göra en fördjupad utredning, inte av den omtvistade ordningen såsom sökanden har påstått, utan av de aktuella uppgifterna, liksom artikel 10.1 i denna förordning föreskriver.

67 Begreppet ”förefalla” (appear) ska vidare sättas i perspektiv till för det första den omständigheten att kommissionen efter detta tagit en motiverad ställning (”it would … appear to the Commission that the Spanish (tax) rules related to the writeoff of ”goodwill” are applicable to all undertakings in Spain independently from their sizes, sectors, legal forms or if they are privately or publicly owned because they constitute general depreciation rules”), för det andra att den tydligt markerade att denna ställning utgjorde motsatsen till en avsaknad av ställningstagande avseende den aspekt som tas upp i den föregående meningen (”the Commission cannot confirm whether … it would however appear”). Det ska i övrigt understrykas att det andra svaret är en följd av det första som gavs mindre än en månad tidigare av en kommissionsledamot och går i samma riktning genom en användning av delvis samma formuleringar (”constitute general depreciation rules”). Detta svar vittnar således om den samstämmiga karaktären av de uppgifter som lämnats.

68 Av det ovan anförda följer, till skillnad från vad sökanden har gjort gällande, att kommissionens svar från januari och februari 2006 på parlamentsfrågorna hade gett mottagarna av den omtvistade ordningen tydliga försäkringar om att den inte omfattades av bestämmelserna om statligt stöd och utgjordes av allmänna avskrivningsregler som var tillämpliga på alla företag i Spanien. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den, i det angripna beslutet, angav att detta villkor för tillämpning av principen om skydd för berättigade förväntningar var uppfyllt.

Huruvida de förväntningarna är berättigade

69 Enligt fast rättspraxis kan endast ”berättigade” förväntningar skyddas. Närmare bestämt skyddas endast förväntningar när den person som berörs rimligen hade kunnat förlita sig på upprätthållandet av eller stabiliteten hos den på detta sätt skapade situationen (generaladvokaten Bots förslag till avgörande i målet kommissionen/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, EU:C:2009:256, punkt 78). När unionsdomstolen gör en bedömning av huruvida förväntningar är berättigade, hänvisar den till en ekonomisk aktör som varit skäligen försiktig, klok och omsorgsfull (se dom av den 16 oktober 2014, Alcoa Trasformazioni/kommissionen, T-177/10, EU:T:2014:897, punkterna 60 och 72 där angiven rättspraxis). Unionsdomstolen beaktar även området eller föremålet för de berättigade förväntningarna. Således skapar inte, mot bakgrund av den objektiva karaktären av begreppet statligt stöd (dom av den 16 maj 2000, Frankrike/Ladbroke Racing och kommissionen, C-83/98 P, EU:C:2000:248, punkt 25), kommissionens bedömning att en viss åtgärd inte utgör statligt stöd någon

rättslig situation som kan ändras ofta inom ramen för institutionernas behörighet, såsom bland annat kan vara fallet med vissa av de organisationer som är gemensamma för marknaderna, där målsättningen förutsätter en ständig anpassning i takt med att de ekonomiska förhållandena ändras (generaladvokaten Légers förslag till avgörande i de förenade målen Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:89, punkt 419), som utgör hinder för att anse att de ekonomiska aktörerna kan hysa berättigade förväntningar på att den existerande situationen ska bestå (se dom av den 15 juli 2004, Di Lenardo och Dilexport, C-37/02 och C-38/02, EU:C:2004:443, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

70 Av detta följer, när det gäller påståendet om berättigade förväntningar hos mottagarna av ett statligt stöd, att ett ställningstagande av kommissionen – som är den främsta auktoriteten för genomförande av bestämmelserna om statligt stöd och den enda som har ansvar för bedömningen av huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden – i sig berättigar de förväntningar som följer av dessa.

71 Av detta följer även att alla de akter och ageranden som inte härrör från kommissionen, såsom de som härrör från pressen, sökanden, mottagarna eller de spanska myndigheterna och som har åberopats av sökanden, således saknar relevans för bedömningen av huruvida de förväntningar som mottagarna av den omtvistade ordningen hyser är berättigade.

72 Det ska tilläggas att även om den försiktighet som framgår av kommissionens andra svar skulle leda till att den närmare undersöker dessa akter och ageranden, kan det inte av detta dras slutsatsen att de påstådda förväntningarna inte är berättigade, i den meningen att mottagarna av den omtvistade ordningen borde ha förutsatt att det angripna beslutet skulle antas.

73 Det ska nämligen, när det gäller de artiklar i internationell press som har åberopats, påpekas att de i huvudsak begränsar sig till att konstatera förekomsten av den omtvistade ordningen och dess påstådda ekonomiska konsekvenser, samt att den enda artikel som nämner kritik mot de bestämmelser som förbjuder det statliga stödet, utan att precisera var kritiken kommer ifrån, till följd av denna återger förklaringar som lämnats av tjänstemän vid kommissionen, enligt vilka den omtvistade ordningen inte uppfyller villkoren för att kunna klassificeras som statligt stöd, eftersom den inte gynnar enskilda sektorer eller företag.

74 När det gäller det klagomål från sökanden som kommissionen mottog den 28 augusti 2007 och de tidningsartiklar i vilka det meddelades, ska det erinras om att lämnande av upplysningar om ett påstått olagligt stöd endast medför en skyldighet att undersöka dessa upplysningar utan dröjsmål (artikel 10.1 i förordning nr 659/1999) och att underrätta klaganden om de åtgärder som vidtas i fråga om klagomålet (artikel 20.2 i förordning nr 659/1999). Det medför inte att det formella granskningsförfarandet ska inledas, eller att ett ”negativt beslut”, enligt vilket det anmälda stödet förklaras inte vara förenligt med den inre marknaden (artikel 7.5 i förordning nr 659/1999), ska antas. Det kan även tilläggas att endast ett klagomål mot den omtvistade ordningen hade ingetts till kommissionen, trots att den omtvistade ordningen varit i kraft sedan flera år vid den tidpunkt då klagomålet ingavs.

75 När det gäller Telefónicas attityd, framgår det inte av detta bolags kommunikation, som gjorts efter det angripna beslutet och som åberopats av sökanden, att detta bolag hade avstått från att tillämpa den omtvistade ordningen i väntan på kommissionens beslut avseende detta. Under alla omständigheter kan denna särskilda försiktighet hos en av mottagarna av den omtvistade ordningen inte i sig göra det möjligt att konstatera att mottagarnas förväntningar på denna ordning inte är berättigade.

76 Beträffande attityden hos de spanska myndigheter som skulle ha ”diskuterat” huruvida den omtvistade ordningen var förenlig med bestämmelserna avseende statligt stöd, räcker det att konstatera att denna inte har bekräftats av de bevisuppgifter som lämnats. Det hänvisas visserligen i de tidningsartiklar som bifogats repliken till svårigheter som uppkommit och som de spanska myndigheterna erkänt vid genomförandet av den omtvistade ordningen, men dessa svårigheter saknar samband med

bestämmelserna om statligt stöd. Vidare är de problem avseende förenligheten med bestämmelserna om förbud mot statligt stöd som tas upp i dessa artiklar enbart de som kommissionen påpekat (se punkt 79 nedan).

77 Just när det gäller de akter och ageranden från kommissionen sida som sökanden har gjort gällande ska vidare följande tilläggas.

78 För det första kan det, när det gäller de påstått liknande skatteordningar som kommissionen ansåg vara oförenliga med den gemensamma marknaden år 2000 (beslut som fastställdes i domen av den 15 juli 2004, Spanien/kommissionen, C-501/00, EU:C:2004:438) och år 2006, konstateras att den individuella karaktären av bedömningen av varje anmält eller påtalat stöd utesluter att den bedömning som avser ett visst stöd kan ifrågasätta huruvida förväntningarna är berättigade avseende bedömningen av ett annat liknande stöd. Liksom ett positivt beslut av kommissionen avseende ett stöd inte kan ge upphov till berättigade förväntningar hos de potentiella mottagarna av liknande planerade stödprojekt på att detta var förenligt med den inre marknaden (se dom av den 20 september 2011, Regione autonoma della Sardegna m.fl./kommissionen, T-394/08, T-408/08, T-453/08 och T-454/08, EU:T:2011:493, punkt 283 och där angiven rättspraxis), kan ett negativt beslut inte påverka berättigade förväntningar som uppkommit genom tydliga försäkringar som lämnats i förhållande till förenligheten med liknande nationella ordningar.

79 För det andra, när det gäller de åtgärder som kommissionen vidtog före inledandet av det formella granskningsförfarandet (begäran om upplysningar från de spanska myndigheterna), såsom de återgetts i två tidningsartiklar från februari och juni 2007 (se även punkt 4 ovan), innebar dessa inte, vid den tidpunkt då de vidtogs, något ställningstagande från kommissionens sida avseende huruvida den aktuella nationella lagstiftningen var laglig (se även punkt 111 nedan) och kan således inte i sig påverka huruvida förväntningar som följer av tydliga förklaringar som i övrigt har lämnats av kommissionen är berättigade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/kommissionen, T-62/08, EU:T:2010:268, punkt 280).

80 Av detta följer att kommissionen i förevarande fall hade fog för att anse att de förväntningar som mottagarna av den omtvistade ordningen hade beträffande dess laglighet var berättigade. Det kan tilläggas att en försiktig och medveten ekonomisk aktör än mindre kunde tvivla på att denna ordning var laglig då tribunalen själv, år 2014, slog fast att kommissionen inte hade fastställt att denna ordning, som var tillgänglig för alla företag utan åtskillnad, utgjorde ett statligt stöd (domar av den 7 november 2014, Autogrill España/kommissionen, T-219/10, EU:T:2014:939, samt Banco Santander och Santusa/kommissionen, T-399/11, EU:T:2014:938, vilka upphävdes genom domen av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group SA m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981).

Avvägningen mellan de föreliggande intressena

81 Det ska erinras om att kommissionen, i skäl 168 i det angripna beslutet, avgav att ”[i] linje med domstolens rättspraxis och kommissionens praxis och eftersom det inte finns något väsentligt allmänintresse [bör] därför … mottagarna … få fortsätta att utnyttja fördelarna med [den omtvistade ordningen]”.

82 Således kan det inte, som sökanden har påstått, anses att kommissionen underlät att i förevarande mål undersöka villkoret avseende erkännande av berättigade förväntningar avseende att det inte finns något väsentligt allmänintresse som utgör hinder för dessa. Kommissionen angav nämligen tydligt, om än kort, att det avseende den omtvistade ordningen inte fanns något allmänintresse av att förbjuda dess fortsatta tillämpning och att kräva återvinning av de stöd som hade beviljats enligt denna ordning, trots att de övriga villkoren avseende erkännande av berättigade förväntningar var uppfyllda.

83 Sökanden har visserligen av knappheten i kommissionens påstående dragit slutsatsen att den sistnämnda inte i realiteten kontrollerade huruvida något väsentligt allmänintresse i förevarande fall utgjorde hinder för ett erkännande av berättigade förväntningar hos mottagarna av den omtvistade ordningen. Det ska emellertid understrykas att villkoret avseende ”väsentligt allmänintresse” (eller ”hänsyn till allmän ordning” enligt ett annat uttryck som också använts i rättspraxis) är ett negativt villkor, i den meningen att det inte får vara uppfyllt för att berättigade förväntningar ska kunna erkännas (se för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 1997, Affish, C-183/95, EU:C:1997:373, punkt 57, och dom av den 22 juni 2006, Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 148). Det följer således av de domar i vilka skyddet för berättigade förväntningar har bekräftats att domstolen och tribunalen har begränsat sig till att bara nämna att det inte finns något väsentligt allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 1997, de Compte/parlamentet, C-90/95 P, EU:C:1997:198, punkt 39), liksom kommissionen gjort i det angripna beslutet, eller har tigit om detta intresse, i den mån parterna inte har bestritt detta villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1987, RSV/kommissionen, 223/85, EU:C:1987:502, punkterna 13–17, och dom av den 5 juni 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/kommissionen, T-6/99, EU:T:2001:145, punkterna 188–191).

84 Av detta kan slutsatsen dras att kommissionen endast på ett mer detaljerat sätt behöver redogöra för sin granskning av det aktuella villkoret om den har för avsikt att inte skydda berättigade förväntningar på grund av att ett väsentligt allmänintresse utgör hinder för detta, vilket inte är fallet i förevarande mål, eller om påståendena avseende ett särskilt allmänintresse har framställts av de berörda parterna, vilket inte heller varit fallet. Det finns nämligen inte i de handlingar från det administrativa förfarandet som ingår bland handlingarna i målet något påstående, av exempelvis sökanden (i dess klagomål eller i dess yttrande avseende inledandet av det formella granskningsförfarandet), om att det i förevarande mål skulle finnas något väsentligt allmänintresse som skulle ha hindrat erkännandet av berättigade förväntningar hos mottagarna av den omtvistade ordningen. Sökanden angav vidare, vid förhandlingen som svar på en fråga från tribunalen, att den inte kunde bekräfta att den hade åberopat ett väsentligt allmänintresse i det administrativa förfarandet, samtidigt som den preciserade att det inte ankom på den att åberopa det, mot bakgrund av skyldigheten att upphäva och återkräva det olagliga stödet.

85 Sökanden har visserligen även, bland annat på grund av detta sistnämnda påstående, gjort gällande att kommissionen i förevarande mål borde ha gjort gällande det väsentliga allmänintresset av att fullständigt upphäva de förmåner som var knutna till den omtvistade ordningen framför mottagarnas förmåner. Det ska emellertid påpekas att detta allmänintresse i huvudsak förväxlas med själva principen om återkrav av olagligt stöd, från vilken skydd för berättigade förväntningar utgör ett undantag. Ett sådant intresse kan således, liksom kommissionen med fog har understrukit i sina skrivelser och vid förhandlingen, omfattas av begreppet väsentligt allmänintresse på området statligt stöd, eftersom detta sistnämnda intresse avser andra överväganden än dem som rör skyldigheten att återkräva olagligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden och exempelvis kan höra samman med skydd för människors hälsa eller miljön. Vidare skulle, även om en avvägning mot ett sådant intresse godkändes, en alltför stor vikt vid detta intresse inom ramen för denna avvägning få till följd att undantaget i artikel 14 i förordning nr 659/1999 upphävdes, avseende vilket det ska erinras om att det syftar till att garantera iakttagandet av en ”grundläggande princip” (se punkt 37 ovan).

86 Således var i förevarande fall de transaktioner som omfattades av den omtvistade ordningen långsiktiga åtaganden, mot bakgrund av den avskrivningstid på 20 år som föreskrivs i denna ordning (se bland annat skälen 168 och 169 i det angripna beslutet), och dessa åtaganden kan anses göra det möjligt att rikta avvägningen till förmån för de individuella intressena hos stödmottagarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2006, Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkterna 164–166). Det ska vidare understrykas att detta långsiktiga bibehållande endast rör de skatteavdrag som motsvarar de förvärv av aktieinnehav som gjorts under den period som omfattas av skyddet för de berättigade förväntningarna (åren 2002–2007) och medför inte att den omtvistade ordningen fortsätter att vara tillämplig på förvärv av aktieinnehav som

genomförts efter år 2007. Slutligen kan betydelsen av de individuella fördelar som mottagarna beviljats och som sökanden har åberopat snarare anses främja ett bibehållande av dessa fördelar, i syfte att inte åsamka dessa mottagare en säker och betydande skada, än ett återkrav som skulle kunna vara berättigat, i förekommande fall, om omfattningen av dessa skadebringande verkningar på unionsnivå i sig var betydande, exempelvis på grund av antalet mottagare och berörda förvärv av aktieinnehav, vilket sökanden inte ens har påstått (se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Légers förslag till avgörande i de förenade målen Belgien et Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:89, punkterna 428 och 429).

87 Mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter kan det i förevarande mål anses att kommissionen har gjort en riktig granskning, formellt och i sak, av villkoret för erkännande av berättigade förväntningar hos mottagarna av den omtvistade ordningen avseende intresseavvägningen.

Den tidsmässiga omfattningen av de skyddade berättigade förväntningarna

88 Sökanden har klandrat kommissionen för att felaktigt ha låtit skyddet för de berättigade förväntningarna sträcka sig till samtliga förvärv före den 21 december 2007, inbegripet de förvärv som föregick kommissionens båda svar från år 2006 och de som inträffade efter ett svar av kommissionen den 5 februari 2007 på en parlamentsfråga.

– Inkluderande av stöd avseende förvärv som inträffade före kommissionens båda svar från år 2006

89 Det ska erinras om att kommissionen angav följande i det angripna beslutet:

”(164) När det gäller vilken effekt kommissionens uttalanden fått på mottagarnas berättigade förväntningar anser kommissionen att det bör göras åtskillnad mellan två perioder: a) perioden från åtgärdens ikraftträdande den 1 januari 2002 fram till den dag då beslutet om att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 21 december 2007 och b) perioden efter det att beslutet om att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*.

(165) När det gäller den första perioden …

(166) … kommer alla tydliga och ovillkorade uttalanden från kommissionens sida som innebär att en nationell åtgärd inte ska betraktas som statligt stöd naturligtvis att uppfattas som att åtgärden inte utgör stöd (dvs. även innan uttalandet i fråga). Ett företag som tidigare varit osäkert på att det i framtiden i enlighet med bestämmelserna om statligt stöd skulle tvingas återbetala eventuella fördelar som det hade fått genom systemet för avskrivning av mervärde som uppstår till följd av transaktioner som gjorts före kommissionens uttalande, skulle efter detta uttalande ha dragit slutsatsen att det inte fanns någon grund för den osäkerheten, eftersom företaget inte kunde förväntas vara noggrannare än kommissionen i detta avseende. Under dessa särskilda omständigheter och med hänsyn till att det enligt gemenskapslagstiftningen inte krävs bevis för att det finns ett orsakssamband mellan försäkringar från en gemenskapsinstitution och medborgares eller företags beteende … skulle alla ansvarstagande företag rimligen kunna förvänta sig att kommissionen inte senare skulle göra några återkrav … för åtgärder som den själv tidigare i ett uttalande hade konstaterat inte utgjorde statligt stöd, oavsett när den transaktion som gynnats av stödordningen i fråga genomfördes.

(167) Därför konstaterar kommissionen att mottagarna av stödet i fråga hade berättigade förväntningar på att stödet inte skulle återkrävas och ställer därför inga återkrav på det skattemässiga stöd som beviljats dessa mottagare i samband med eventuella aktieinnehav som ett spanskt företag har förvärvat direkt eller indirekt i ett utländskt företag före dagen för

offentliggörandet … i *Europeiska unionens officiella tidning* av kommissionens beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet som anges i artikel 88.2 och som då kunde ha gynnats av åtgärden i fråga.”

90 Sökanden har bestritt detta resonemang, eftersom det leder till att transaktioner som genomförts före dagen för kommissionens båda svar från år 2006 inkluderas i skyddet för de berättigade förväntningarna. Sökanden har i detta hänseende för det första grundat sig på principen om skydd för berättigade förväntningar, såsom den erkänns i tysk rätt, och för det andra på domstolens praxis.

91 Det kan för det första konstateras att dessa båda grunder inte stödjer den tes som sökanden försvarar.

92 När det gäller principen om skydd för berättigade förväntningar, såsom den erkänns i tysk rätt, ska det erinras om att i den första domen i vilken en unionsrättslig princip om skydd för berättigade förväntningar slogs fast, slog domstolen fast den, enligt den traditionella metoden för ”upptäckt” av allmänna unionsrättsliga principer, genom en studie i komparativ rätt i de sex medlemsstaterna i Europeiska kol- och stålgemenskapen (dom av den 12 juli 1957, Algera m.fl./Assemblée commune, 7/56 och 3/57–7/57, EU:C:1957:7, s. 115). I den mån sökanden enbart har grundat sig på principen i tysk rätt, vilken kräver att mottagaren av de berättigade förväntningarna konkretiserar dessa förväntningar genom en förväntningsåtgärd, som nödvändigtvis är daterad senare än den akt som gav upphov till förväntningarna, kan inte detta krav anses föreligga även i unionsrätten. Det kan vidare påpekas att generaladvokaten Roemer, i sitt förslag till avgörande i målet Westzucker (1/73, EU:C:1973:61), som sökanden har hänvisat till, visserligen hänvisade till en dom meddelad av tyska Bundesverfassungsgericht (s. 741), men även – i enlighet med den ovannämnda traditionella metoden för fastställande av allmänna unionsrättsliga principer – till en dom meddelad av franska Cour de cassation och en annan av Cour d’appel de Bruxelles (s. 739).

93 De villkor som i tysk rätt anges för att åtnjuta skydd för berättigade förväntningar, särskilt villkoret avseende förväntningsåtgärden, kan följaktligen inte tillämpas i förevarande mål.

94 Beträffande den rättspraxis som sökanden har gjort gällande, kan inte heller denna leda till slutsatsen att endast transaktioner som skett efter det att dessa förväntningar uppkommit skulle kunna omfattas av de berättigade förväntningarna.

95 Alla de domar som nämnts i vilka principen om skydd för berättigade förväntningar tillämpades – domen av den 18 mars 1975, Deuka (78/74, EU:C:1975:44, punkt 14), avsåg huvudsakligen rättssäkerhetsprincipen – gällde nämligen den särskilda situation som skiljer sig från situationen i förevarande mål i vilken de fördelar som skyddas av berättigade förväntningar hade beviljats av unionsadministrationen, då detta beviljande samtidigt rörde den akt som genererat förväntningarna (beviljande av exportlicens och fastställelse i förväg av ett utjämningsbelopp i domen av den 14 maj 1975, CNTA/kommissionen, 74/74, EU:C:1975:59; beviljande av bidrag för att avstå från saluförande i dom av den 28 april 1988, Mulder, 120/86, EU:C:1988:213; dom av den 28 april 1988, von Deetzen, 170/86, EU:C:1988:214, och dom av den 10 januari 1992, Kühn, C-177/90, EU:C:1992:2). Detta sammanträffande innebar således nödvändigtvis att de berättigade förväntningarna endast omfattade fördelar som hade beviljats på grundval av den akt som gav upphov till förväntningarna, utan att det av detta går att dra slutsatsen att – särskilt i sådana hypotetiska situationer som den i förevarande mål där fördelen beviljas av de nationella myndigheterna oberoende av den akt från kommissionen som genererar förväntningar – endast sådana fördelar skulle kunna skyddas.

96 Däremot följer det av domen av den 5 juni 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/kommissionen (T-6/99, EU:T:2001:145), som kommissionen hänvisade till i dupliken, att tribunalen, åtminstone principiellt, även om omständigheterna skilde sig från dem som föreligger i förevarande mål, har erkänt att de berättigade förväntningarna kunde gynna transaktioner som genomförts före den akt som generade nämnda förväntningar. Tribunalen angav nämligen i punkt 190 i den domen att en garanti som av de tyska myndigheterna beviljats sökandebolaget i slutet av år 1994 omfattades av de berättigade

förväntningar som skapats av de tydliga försäkringar som kommissionen lämnat den 13 januari 1995. Även om den tid som förflutit mellan beviljandet av det stöd som omfattas av de berättigade förväntningarna och den akt som gett upphov till dessa förväntningar är kort, kvarstår faktum att tribunalen godkände att kommissionen kunde lämna tydliga försäkringar som kunde väcka grundade förhoppningar beträffande lagligheten av ett stöd som beviljats tidigare. På samma sätt är det, i motsats till vad sökanden påstod vid förhandlingen, inte den omständigheten att den aktuella garantin hade likheter med en annan garanti som också omfattas av de berättigade förväntningarna på grund av försäkringar som lämnats den 1 mars 1993 som är avgörande. Enligt den rättspraxis som tribunalen har erinrat om i punkt 78 ovan, kan nämligen inte ett positivt beslut av kommissionen avseende ett stöd ge upphov till berättigade förväntningar hos mottagarna av senare stödprojekt som är liknande beträffande deras förenlighet med den inre marknaden.

97 För det andra ska det understrykas att sökanden i sin tes har förväxlat dagen för skapandet av de berättigade förväntningarna, som motsvarar den dag då mottagarna fått kännedom om tydliga försäkringar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 1997, de Compte/parlamentet, C-90/95 P, EU:C:1997:198, punkt 38), med föremålet för de berättigade förväntningar som har skapats, vilket kan omfatta transaktioner som ägt rum före detta datum, enligt lydelsen i de tydliga försäkringar som har lämnats.

98 De berättigade förväntningarna avser emellertid oftast, och särskilt i förevarande fall, bibehållandet av en existerande situation, vilken per definition uppkommit före den akt som gett upphov till förväntningar avseende dess bibehållande. I detta fall medför den akt som gett upphov till de berättigade förväntningarna, i motsats till vad sökanden har gjort gällande, inte någon retroaktiv verkan, i den meningen att den ger upphov till berättigade förväntningar från och med de tidigare händelserna i fråga, utan den omfattar endast, från och med dess inträde, händelser som inträffat före detta datum samt de framtida verkningarna av dessa.

99 Om sökandens tes godtogs skulle principen om skydd för berättigade förväntningar inte med framgång kunna åberopas för att hindra återkrav av olagligt stöd som till sin art beviljats innan kommissionen, som är bäst lämpad att lämna tydliga, ovillkorliga, samstämmiga och trovärdiga försäkringar, kunnat uttala sig, på ett eller annat sätt, avseende stödets klassificering som statligt stöd och dess förenlighet med den inre marknaden. Artikel 14 i förordning nr 659/1999 skulle således fråntas sin ändamålsenliga verkan.

100 Följaktligen gjorde kommissionen en riktig bedömning när den angav att de berättigade förväntningar som följde av dess svar från år 2006 avsåg bibehållandet av den omtvistade ordningen som trätt i kraft år 2002 och, således, omfattade de förvärv av aktieinnehav som genomförts sedan dess samt det stöd som beviljats med stöd av denna ordning och detta även om de hade beviljats före svaren från år 2006.

101 Denna bedömning ifrågasätts inte av den omständigheten att den omtvistade ordningen i förevarande mål inte har anmälts till kommissionen och att mottagarna av denna ordning endast under exceptionella omständigheter kan ha en berättigad förväntan på att beviljandet av den är lagligt (se punkterna 39 och 40 ovan). Det följer visserligen av avsaknaden av exceptionella omständigheter att mottagaren av ett icke-anmält stöd inte kan hysa berättigade förväntningar på att stödet ska vara lagligt och bibehållas. Det följer emellertid av förekomsten av sådana omständigheter att denna mottagare, från det att tydliga försäkringar lämnats som hos stödmottagaren kan skapa grundade förhoppningar avseende stödets laglighet, vilka karaktäriserar dessa exceptionella omständigheter (se punkterna 47 och 48 ovan), och under förutsättning att de försäkringar som lämnas inte föreskriver någon begränsning i tiden, inte längre legitimt kan anses ha kunnat känna till det aktuella stödets olaglighet under en viss period.

102 Om det förhöll sig annorlunda skulle detta innebära ett bortseende från tydligheten och trovärdigheten i de försäkringar som lämnats, bland annat när det gäller den tidsmässiga räckvidden av dessa försäkringar, och således ett upphävande av ett av villkoren för erkännande av berättigade förväntningar, vilket när det gäller oanmälda stöd bidrar till att berättigade förväntningar på att detta stöd är lagligt endast erkänns under exceptionella omständigheter (se punkt 47 ovan). Om endast transaktioner som inträffat efter den akt som gett upphov till förväntningarna skulle omfattas av de berättigade förväntningarna, trots att det i denna akt preciseras att den omfattar tidigare transaktioner, skulle detta nämligen medföra en begränsning av räckvidden av dessa försäkringar i strid med principen om skydd för berättigade förväntningar.

103 Den bedömning som sökanden har föreslagit skulle även medföra att mottagarna av en skatteåtgärd, såsom den fördel som införts genom den omtvistade ordningen, tvingades iaktta särskild aktsamhet som går utöver de skyldigheter som åligger en skäligen aktsam ekonomisk aktör och som i huvudsak motsvarar skyldigheterna för den som är anmälningsskyldig, trots att en sådan åtgärds klassificering som statligt stöd inte kan presumeras och att avsaknaden av anmälningsskyldighet för mottagarna just utgör en av grunderna för möjligheten att erkänna deras berättigade förväntningar på att ett icke-anmält stöd är lagligt (se punkterna 42 och 43 ovan).

104 Det ska tilläggas att ett godtagande av sökandens tes i övrigt i förevarande mål skulle leda till att förvägra mottagarna av den omtvistade ordningen deras berättigade förväntningar med avseende på de stöd som beviljats enligt denna ordning avseende förvärv av aktieinnehav som genomförts fram till februari 2006 och därefter från och med november 2007. Utöver komplexiteten i den skyldighet avseende återkrav som således anförtrotts de nationella myndigheterna beträffande en stödordning avseende skattereduktion som är tillämplig under en period på 20 år, skulle ett sådant resonemang framför allt leda till att tillämpningsområdet för förväntningarna underställdes införandet av de akter som ger upphov till berättigade förväntningar och således skapa en rättsosäkerhet beträffande tillämpningen av principen om skydd för berättigade förväntningar, vilken dock i fast rättspraxis har ansetts vara en följd av rättssäkerhetsprincipen (se ovan i punkt 37 angiven rättspraxis).

105 Vidare kan det, även om denna uppgift inte är avgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2009, Frankrike och France Télécom/kommissionen, T-427/04 och T-17/05, EU:T:2009:474, punkt 277), konstateras att resonemanget i det angripna beslutet även har antagits i andra beslut, vilket kommissionen bekräftade vid förhandlingen, utan att detta resonemang någonsin ifrågasatts av unionsdomstolen.

106 Av detta följer att kommissionen, i förevarande mål och i motsats till vad sökanden har gjort gällande, inte gjort någon felaktig bedömning genom att ange att de berättigade förväntningarna omfattade de stöd som beviljats med stöd av den omtvistade ordningen från och med dess ikraftträdande år 2002.

– Inkluderande av stöd avseende förvärv av aktier efter den 5 februari 2007

107 Det ska erinras om att kommissionen, i punkterna 164 och 167 i det angripna beslutet, angav att de berättigade förväntningar som mottagarna av den omtvistade ordningen hade på att ordningen var laglig hade upphört den 21 december 2007, det vill säga dagen då kommissionens beslut att inleda det formella granskningsförfarandet avseende denna ordning offentliggjordes i EUT, eftersom en ansvarstagande ekonomisk aktör från och med detta datum borde ha tagit hänsyn till de tvivel som kommissionen uttryckte i fråga om den omtvistade stödordningens laglighet.

108 Sökanden har inte bestritt att de berättigade förväntningarna kan upphöra på dagen för offentliggörandet av beslutet att inleda det formella granskningsförfarandet avseende en stödåtgärd, vilken i förevarande mål var den 21 december 2007, vilket för övrigt har bekräftats i rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 april 2016, Irland och Aughinish Alumina/kommissionen, T-50/06 RENV II och T-69/06 RENV II, EU:T:2016:227, punkterna 221

och 224, samt dom av den 1 mars 2017, SNCM/kommissionen, T-454/13, EU:T:2017:134, punkt 293 och där angiven rättspraxis). Sökanden har däremot gjort gällande att de berättigade förväntningarna hos mottagarna av den omtvistade stödordningen i förevarande mål upphörde redan den 5 februari 2007, det vill säga den dag då kommissionen svarade på en annan parlamentsfråga.

109 Den del av detta svar som rörde den omtvistade ordningen har följande lydelse:

”Kommissionen har, i förevarande fall, ännu inte uttalat sig beträffande huruvida de spanska bestämmelserna om skatteavskrivning av det finansiella mervärdet är förenliga med den inre marknaden med avseende på statligt stöd. Dessa förefaller emellertid inte strida mot bestämmelserna i det fjärde direktivet om årsredovisningar. … Kommissionen poängterar, under alla omständigheter, att det inte är möjligt att förutsäga utgången av ett senare förfarande för kontroll av eventuella stödåtgärder som parlamentsledamoten har hänvisat till. Kommissionen erinrar, i detta hänseende, om att den genom sin behörighet på området kontroll av statligt stöd kan kräva återvinning av varje stödåtgärd som är oförenlig med den inre marknaden och som har beviljats olagligen för att mottagaren ska förlora den fördel som denne åtnjöt på marknaden i förhållande till sina konkurrenter och, därigenom, återupprätta den konkurrenssituation som förelåg innan stödet betalades ut.” (In this case, the Commission has yet to give its opinion on the compatibility, from a state aid point of view, of the Spanish goodwill write-off provisions; they do not, however, appear to be contrary to the Fourth Accounting Directive. … In any case, the Commission would point out that it is impossible to predict the outcome of any subsequent investigation of the possible aid measures referred to by the Honourable Member. In this regard, the Commission would reiterate that it may, by virtue of its state aid control powers, order the recovery of any incompatible or illegally granted aid so as to deprive the recipient of any advantage it may have enjoyed over its competitors, thereby restoring the pre-aid competitive market situation.)

110 Det ska i detta hänseende erinras om att det följer av den rättspraxis som tribunalen har hänvisat till i punkt 108 ovan att en aktsam ekonomisk aktör inte längre kan hysa berättigade förväntningar på att beviljandet av ett stöd är lagligt från det att beslutet om att inleda det formella granskningsförfarandet offentliggörs, eftersom inledandet av det formella granskningsförfarandet innebär att kommissionen hyser allvarliga tvivel om huruvida den aktuella nationella åtgärden är laglig med avseende på unionsrättens bestämmelser om förbud mot statligt stöd. Av detta följer att för att berättigade förväntningar som har skapats legitimt ska upphöra måste kommissionens uttalande i dess svar av den 5 februari 2007 åtminstone har väckt allvarliga tvivel beträffande den omtvistade ordningens laglighet.

111 Några sådana tvivel framgår emellertid inte av svaret av den 5 februari 2007. Enligt detta svar är nämligen såväl inledandet av ett formellt förfarande för granskning av den omtvistade ordningen, som hade kunnat påvisa allvarliga tvivel beträffande den omtvistade ordningens laglighet, som, i ännu högre utsträckning, utgången av ett sådant förfarande, hypotetiska. Kommissionen har visserligen i huvudsak, i sitt svar, hänvisat till den begäran om upplysningar som riktats till de spanska myndigheterna den 15 januari 2007 (se punkt 4 ovan), men en sådan begäran omfattas i förevarande mål endast av den preliminära granskningen av stöden, vilken enbart syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om den berörda nationella stödåtgärden (se dom av den 10 juli 2012, Smurfit Kappa Group/kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, punkt 45 och där angiven rättspraxis) och som inte nödvändigtvis leder till att det formella granskningsförfarandet inleds. Kommissionen får nämligen nöja sig med den preliminära granskningen för att fatta ett gynnsamt beslut om den efter en första granskning är övertygad om att den nationella åtgärden inte utgör stöd eller att åtgärden, om den utgör stöd, är förenlig med EUF-fördraget (dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punkterna 186 och 187, och dom av den 16 september 2013, Colt Télécommunications France/kommissionen, T-79/10, ej publicerad, EU:T:2013:463, punkt 31). Det ska vidare påpekas att kommissionen, i detta svar, inte har gjort någon, ens summarisk eller vag, bedömning av den omtvistade ordningen, utan har begränsat sig till att erinra om sin behörighet beträffande stödordningar som är olagliga och oförenliga med den inre marknaden.

112 Av detta följer att de invändningar som gjorts mot den tidsmässiga avgränsning av de berättigade förväntningarna som kommissionen slog fast i det angripna beslutet inte kan godtas.

113 Följaktligen kan talan inte bifallas på den enda grund som sökanden har anfört.

114 Sökanden kan således inte vinna framgång med yrkandet om ogiltigförklaring av den angripna bestämmelsen och förevarande talan ska således ogillas utan att det är nödvändigt att pröva kommissionens yrkande om att talan ska avvisas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2002, rådet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punkt 52).

Rättegångskostnader

115 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och intervenienterna har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska kommissionens och intervenienternas yrkanden bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (nionde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Deutsche Telekom AG ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 november 2018.

Underskrifter