Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

28. oktober 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – markedet for biodiesel – støtteordning, der indfører biodieselkvoter, som er fritaget for betaling af punktafgift – ændring af den godkendte støtteordning – ændring af kriterierne for tildeling af kvoterne – pligt til forudgående anmeldelse til Europa-Kommissionen – forordning (EF) nr. 659/1999 – artikel 1, litra c) – begrebet »ny støtte« – forordning (EF) nr. 794/2004 – artikel 4, stk. 1 – begrebet »ændring i eksisterende støtte««

I de forenede sager C-915/19 – C-917/19,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelser af 28. november 2019, indgået til Domstolen den 12. december 2019, i sagerne

Eco Fox Srl (sag C-915/19),

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

Novaol Srl (sag C-917/19)

mod

Fallimento Mythen SpA (sag 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 (sagerne C-915/19 – C-917/19),

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

procesdeltagere:

Oil.B Srl unipersonale,

Novaol Srl (sag C-915/19),

* Processprog: italiensk.

Fallimento Mythen SpA,

Ital Bi-Oil Srl,

Cereal Docks SpA,

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

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan (refererende dommer), formanden for Fjerde Afdeling, C. Lycourgos, og dommer M. Ilešič,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Alpha Trading SpA unipersonale og Novaol Srl ved avvocati F. Francica og C. Rossi,

– Fallimento Mythen Spa ved avvocati O. Grandinetti og A. Di Todaro,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. Collabolletta,

– Europa-Kommissionen ved P. Stancanelli og F. Tomat, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 107 TEUF og 108 TEUF, af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF] (EFT 1999, L 83, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 734/2013 af 22. juli 2013 (EUT 2013, L 204, s. 15) (herefter »forordning nr. 659/1999«), og af Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning nr. 659/1999 (EFT 2004, L 140, s. 1, berigtiget i EUT 2005, L 25, s. 74, og i EUT 2005, L 131, s. 45).

2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side Eco Fox Srl (C-915/19), Alpha Trading SpA unipersonale (C-916/19) og Novaol Srl (C-917/19) og på den anden side Fallimento Mythen SpA (C-915/19), Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e

del Mare (ministeriet for miljø og for natur- og havbeskyttelse, Italien), Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (ministeriet for landbrugs-, fødevare- og skovbrugspolitik, Italien), Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) (C-915/19 – C-917/19) og Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (told- og monopolmyndigheden, Italien) (C-915/19) vedrørende en ændring af en af Europa-Kommissionen godkendt støtteordning, hvorved der er fastsat en gunstig afgiftsmæssig behandling for biodiesel.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 659/1999

3 Artikel 1 i forordning nr. 659/1999, der havde overskriften »Definitioner«, fastsatte følgende:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

b) »eksisterende støtte«

[…]
ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet

[…]

c) »ny støtte« enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte

[…]«

4 Denne forordnings artikel 2, der havde overskriften »Anmeldelse af ny støtte«, bestemte i stk. 1 følgende:

»Medmindre andet er fastsat i forordninger udstedt i medfør af [artikel 109 TEUF] eller i medfør af andre relevante bestemmelser i traktaten, skal planer om at yde ny støtte anmeldes i tilstrækkelig god tid til Kommissionen af den pågældende medlemsstat […]«

5 Forordning nr. 659/1999, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne, er blevet ophævet og erstattet af Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9).

Forordning nr. 794/2004

6 Artikel 4 i forordning nr. 794/2004, der har overskriften »Forenklet anmeldelsesprocedure for visse ændringer i eksisterende støtteordninger«, har følgende ordlyd:

»1. I relation til artikel 1, litra c), i forordning [nr. 659/1999] er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med fællesmarkedet. Imidlertid betragtes en stigning i det oprindelige budget for en eksisterende støtteordning på op til 20% ikke som en ændring i eksisterende støtte.

2. Følgende ændringer i eksisterende støtte anmeldes på den forenklede anmeldelsesformular, der er fastsat i bilag II:

[…]

c) stramninger af kriterierne for anvendelse af en godkendt støtteordning eller reduktioner af støtteintensiteten eller reduktioner af de støtteberettigede udgifter.

[…]«

Italiensk ret

Ministerielt dekret nr. 256/2003

7 Artikel 4, stk. 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« (ministerielt dekret nr. 256 med titlen »Forordning om fastlæggelse af regler for pålæggelse af punktafgift med en præferencesats på produktet benævnt biodiesel som omhandlet i artikel 21 i lovdekret nr. 504 af 26.10.1995«) af 25. juli 2003 (GURI nr. 212 af 12.9.2003, s. 4) (herefter »ministerielt dekret nr. 256/2003«) fastsatte følgende:

»Når de efterspurgte mængder [af biodiesel, der er fritaget for punktafgift] overskrider den grænse, der er anført i stk. 1, sker fordelingen efter følgende regler:

a) I det første år med overskridelse skal de biodieselmængder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, litra g), udtrykt i ton, og den produktionskapacitet, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, litra d), ligeledes udtrykt i ton, for hver ansøger omregnes til en procentdel af de samlede værdier og multipliceres med henholdsvis 0,6 og 0,4. Summen af de opnåede værdier skal multipliceres med en koefficient, som er lig med udnyttelsesgraden i det foregående år og indtil den 31. maj i det indeværende år for de for disse to år tildelte kvoter. For nye installationer og for det første driftsår fastsættes disse koefficienter til henholdsvis 0 og 0,1. Den opnåede værdi repræsenterer hver ansøgers vægt i fordelingen af kontingentet. Når denne beregning fører til en højere tildeling, end der er anmodet om, fordeles den overskydende kvotedel mellem de øvrige ansøgere efter det samme kriterium.

b) I de følgende år tildeles hver virksomhed, der har indgivet en ansøgning, en mængde, der er lig med det månedlige gennemsnit af de mængder, der er overgået til forbrug i det foregående år og indtil den 31. maj i det indeværende år, multipliceret med 12. Eventuelle tiloversblevne kvoter tildeles ved anvendelse af de kriterier, der er anført under a). Når anmodninger om overskudsandel hidrører fra virksomheder, der ikke fik nogen tildeling det foregående år, tildeles de efterspurgte mængder, eventuelt korrigeret efter de under a) nævnte kriterier, først og fremmest ved at gøre brug af de ovennævnte tiloversblevne kvoter, og om nødvendigt ved at reducere de eksisterende tildelinger forholdsmæssigt.«

Ministerielt dekret nr. 156/2008

8 Artikel 3, stk. 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« (ministerielt dekret nr. 156 med titlen »Forordning om fastlæggelse af regler for pålæggelse af punktafgift med en præferencesats på produktet benævnt »biodiesel« som omhandlet i artikel 22a i lovdekret nr. 504 af 26.10.1995«) af 3. september 2008 (GURI nr. 239 af 11.10.2008, s. 4) (herefter »ministerielt dekret nr. 156/2008«) bestemte følgende:

»Den kvote, der kan allokeres, fordeles mellem de i stk. 1 omhandlede enheder inden for rammerne af de almindelige kvoter, der ansøges om, idet der tages højde for den respektive aftalemæssige kapacitet defineret som summen af gennemsnittet af de mængder, der er angivet i artikel 2, stk. 1, litra g), og af den årlige produktionskapacitet, der er angivet i artikel 2, stk. 1, litra d), for enheden, idet begge gennemsnit henregnes til de respektive samlede værdier og multipliceres med henholdsvis 0,55 og 0,45. Ved beregningen af den aftalemæssige kapacitet tages der alene hensyn til de enheder, der ansøger om almindelige kvoter. Den i det foregående stykke omhandlede fordeling gennemføres for året 2008 senest 60 dage efter offentliggørelsen af den meddelelse, der er omtalt i artikel 11, stk. 3, og for årene 2009 og 2010 senest den 28. februar hvert år.«

Ministerielt dekret nr. 37/2015

9 Artikel 1 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« (ministerielt dekret nr. 37 med titlen »Forordning om fastlæggelse af regler for pålæggelse af punktafgift med en præferencesats på produktet benævnt biodiesel som led i det flerårige program for 2007-2010, der skal vedtages som omhandlet i artikel 22a i lovdekret nr. 504 af 26.10.1995«), af 17. februar 2015 (GURI nr. 76 af 1.4.2015, s. 1) (herefter »ministerielt dekret nr. 37/2015«) har følgende ordlyd:

»1. Artikel 4, stk. 2, i [ministerielt dekret nr. 256/2003] affattes således:

»2. Når de efterspurgte mængder [af biodiesel, der er fritaget for punktafgift] overskrider den grænse, der er anført i stk. 1, sker fordelingen efter følgende regler:

a) I det første år med overskridelse skal de biodieselmængder, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, litra g), udtrykt i ton, og den produktionskapacitet, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, litra d), ligeledes udtrykt i ton, for hver ansøger omregnes til en procentdel af de samlede værdier og multipliceres med henholdsvis 0,5 og 0,5. Summen af de opnåede værdier skal multipliceres

med en koefficient, som er lig med udnyttelsesgraden i det foregående år og indtil den 31. maj i det indeværende år for de for disse to år tildelte kvoter. For nye installationer og for det første driftsår fastsættes disse koefficienter til henholdsvis 0 og 0,125. Den opnåede værdi repræsenterer hver ansøgers vægt i fordelingen af kontingentet. Når denne beregning fører til en højere tildeling, end der er anmodet om, fordeles den overskydende kvotedel mellem de øvrige ansøgere efter det samme kriterium.

b) I de følgende år tildeles hver virksomhed, der har indgivet en ansøgning, en mængde, der er lig med det månedlige gennemsnit af de mængder, der er overgået til forbrug i det foregående år og indtil den 31. maj i det indeværende år, multipliceret med 12. Tiloversblevne kvoter tildeles i forhold til produktionskapaciteten for de virksomheder, der har indgivet en ansøgning. Når anmodninger om overskudsandel hidrører fra virksomheder, der ikke fik nogen tildeling det foregående år, skal de mængder, der skal tildeles disse virksomheder, fastsættes ved hjælp af de under a) nævnte kriterier, og tildeles ved at reducere de eksisterende tildelinger forholdsmæssigt.««

10 Artikel 2, stk. 1, i ministerielt dekret nr. 37/2015 har følgende ordlyd:

»Artikel 3, stk. 4, i [ministerielt dekret nr. 156/2008] affattes således:

»4. Den kvote, der kan allokeres, fordeles mellem de i stk. 1 omhandlede enheder inden for rammerne af de almindelige kvoter, der ansøges om, idet der tages højde for den respektive aftalemæssige kapacitet defineret som summen af gennemsnittet af de mængder, der er angivet i artikel 2, stk. 1, litra g), og af den årlige produktionskapacitet, der er angivet i artikel 2, stk. 1, litra d), for enheden, idet begge gennemsnit henregnes til de respektive samlede værdier og multipliceres med henholdsvis 0,5 og 0,5. Ved beregningen af den aftalemæssige kapacitet tages der alene hensyn til de enheder, der ansøger om almindelige kvoter.««

11 Artikel 3 i ministerielt dekret nr. 37/2015 fastsætter følgende:

»Uden at historiske data, på grundlag af hvilke de enkelte virksomheder, som blev givet adgang til ordningerne, fik tildelt afgiftslettede biodieselkvoter, berøres, fastsættes nye tildelinger af samme produkt til samme virksomheder for årene 2006, 2007, 2008 og 2009 ved anvendelse af kriterierne i henholdsvis artikel 1 og 2.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

12 Hovedsagerne udspringer af søgsmål ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) iværksat af Eco Fox, Alpha Trading og Novaol. De faktiske omstændigheder og begrundelsen for forelæggelsen i sagerne C-916/19 og C-917/19 svarer i det væsentlige til dem, der er omhandlet i sag C-915/19, idet det spørgsmål, der er forelagt i hver af disse sager, i øvrigt er identisk.

13 De faktiske omstændigheder og begrundelsen for forelæggelsen i sag C-915/19 er følgende.

14 Ved en række på hinanden følgende lovforanstaltninger besluttede Den Italienske Republik at indføre tre forskellige flerårige støtteordninger med henblik på at fremme oprettelsen af et nationalt marked for biodiesel. Disse ordninger fik Kommissionens forudgående godkendelse i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

15 Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) annullerede ved to domme visse bestemmelser i disse lovforanstaltninger, nemlig artikel 4, stk. 2, i ministerielt dekret nr. 256/2003 og artikel 3, stk. 4, i ministerielt dekret nr. 156/2008. Begge de annullerede bestemmelser vedrørte kriterierne for tildeling af punktafgiftsfritagne produktmængder til biodieselproducenter.

16 For at efterkomme disse domme vedtog økonomi- og finansministeren ministerielt dekret nr. 37/2015, hvori de annullerede bestemmelser blev omformuleret.

17 Eco Fox var en af modtagerne af afgiftslettede biodieselkvoter inden for rammerne af de pågældende programmer. Dette selskab anlagde sag med påstand om annullation af ministerielt dekret nr. 37/2015 ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), idet selskabet gjorde gældende, at der ved dette ministerielle dekret blev fastsat en ny statsstøtte.

18 Ved dom af 26. juli 2018 frifandt denne forvaltningsdomstol den italienske økonomi- og finansminister i dette søgsmål. Den fastslog bl.a., at ministerielt dekret nr. 37/2015 ikke indførte et nyt statsstøtteprogram, men at dekretet – uden at programmernes varighed blev ændret – med tilbagevirkende kraft fastsatte visse koefficienter for tildeling af afgiftslettede biodieselkvoter efter Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) annullation af bestemmelserne om fastsættelse af de tidligere kriterier, og at der derfor ikke bestod nogen pligt til at anmelde dette ministerielle dekret til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF.

19 Eco Fox har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, og selskabet har i denne forbindelse bl.a. gjort gældende, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning udgør en ny statsstøtte, idet den tidligere statsstøtte er blevet annulleret med tilbagevirkende kraft, eller under alle omstændigheder en støtteordning, som ændrer den forud eksisterende støtteordning, og som ifølge artikel 108, stk. 3, TEUF burde have ført til en forudgående anmeldelse til Kommissionen.

20 Fallimento Mythen, som er en biodieselproducerende virksomhed, er af den opfattelse, at søgsmålet delvist ikke kan antages til realitetsbehandling og i det hele er ugrundet.

21 Den forelæggende ret har fremhævet, at artikel 1 og 2 i ministerielt dekret nr. 37/2015 ikke indebærer en forlængelse af varigheden af de allerede fastsatte støtteordninger, men har ændret kriterierne for tildeling af denne støtte ved at fastsætte nye regler med tilbagevirkende kraft. I denne henseende er der ingen som helst tvetydighed i dette dekrets artikel 3, som bestemmer, at uden at historiske data, på grundlag af hvilke de enkelte virksomheder, som blev givet adgang til ordningerne fik tildelt afgiftslettede biodieselkvoter, berøres, fastsættes nye tildelinger af samme produkt til samme virksomheder for årene 2006-2009 ved anvendelse af kriterierne i henholdsvis det nævnte ministerielle dekrets artikel 1 og 2.

22 Eco Fox har for den forelæggende ret gjort gældende, at enhver ændring af statsstøtte ifølge Domstolens praksis forudgående skal anmeldes til Kommissionen. Ifølge den forelæggende ret synes de domme, der i denne forbindelse er anført – dvs. dom af 27. juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496), og af 11. juni 2009, AEM mod Kommissionen (T-301/02, EU:T:2009:191) – dog ikke at være afgørende, eftersom de, ud over principerklæringer, synes at henvise henholdsvis til retsakter om indførelse af støtte eller til retsakter om udvidelse af støtte til en ny kategori af modtagere.

23 Det lader endvidere til, at Kommissionen efter at have modtaget en klage fra en part i proceduren fik kendskab til ministerielt dekret nr. 37/2015, men ikke i den anledning indledte nogen procedure mod Den Italienske Republik. Denne omstændighed kunne tyde på, at Kommissionen ikke har anset den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning for at indføre en ny statsstøtte som omhandlet i EU-retten.

24 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i sag C-915/19, idet de spørgsmål, der er forelagt i sagerne C-916/19 og C-917/19, er enslydende:

»Udgør en sekundær retsakt, såsom det med ministerielt dekret nr. 37/2015 vedtagne reglement, som er anfægtet i den foreliggende sag, og som – ved direkte anvendelse af domme fra Consiglio di Stato [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager)] om delvis annullation af tidligere reglementer, som allerede var anmeldt til Kommissionen – »med tilbagevirkende kraft« har reguleret anvendelsen af en lavere punktafgift på biodiesel, idet det med tilbagevirkende kraft har ændret kriterierne for opdeling af lettelsen blandt de ansøgende virksomheder, uden at forlænge afgiftslettelsens varighed, en statsstøtteforanstaltning, der forudgående skal anmeldes til […]Kommissionen i henhold til artikel 107 TEUF og 108 TEUF, [forordning nr. 659/1999], [forordning nr. 794/2004] og andre eventuelt relevante [EU-retlige] bestemmelser?«

25 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 10. februar 2020 er sagerne C-915/19, C-916/19 og C-917/19 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige del og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

26 Der skal erindres om, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål, der er forelagt af en national ret, når navnlig de krav til indholdet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som er indeholdt i artikel 94 i Domstolens procesreglementet, ikke er opfyldt, eller når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en EU-retlig bestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (dom af 3.6.2021, Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

27 For det første og for så vidt som Fallimento Mythen har anført, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse skal afvises fra realitetsbehandling på grund af en angivelig tilsidesættelse af de krav, der er opstillet i procesreglementets artikel 94, litra a), skal det bemærkes, at der efter en afgørelse truffet af Domstolens præsident den 10. februar 2020 ganske vist blev fremsendt en anmodning om oplysninger til den forelæggende ret, hvorved denne blev anmodet om at præcisere alle de relevante faktuelle oplysninger, der kunne give Domstolen mulighed for at besvare dennes spørgsmål, og om at redegøre for indholdet af de relevante nationale bestemmelser. Domstolen modtog den 13. juli 2020 besvarelserne af denne anmodning.

28 Imidlertid er oplysningerne i anmodningerne om præjudiciel afgørelse, således som senere suppleret, tilstrækkelige til at anse kravene i procesreglementets artikel 94, litra a), for at være opfyldt. Det er sandt, at der i den forelæggende rets svar, som der henvises til i den foregående præmis, udelukkende redegøres for indholdet af de relevante nationale bestemmelser, og at svaret således ikke indeholder nogen yderligere præcisering af den faktuelle ramme, som tvisterne i hovedsagerne indgår i. Efter at beskrivelsen af de faktiske omstændigheder i anmodningerne om præjudiciel afgørelse er blevet tydeliggjort via de relevante nationale bestemmelser, der er indeholdt i besvarelsen af Domstolens spørgsmål, er det imidlertid muligt i tilstrækkelig grad at forstå den faktuelle ramme for disse tvister.

29 For det andet har den italienske regering – uden dog formelt at bestride, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling – gjort gældende, at den forelæggende ret ikke har angivet grundene til, at den har rejst det spørgsmål, der er forelagt i hver af hovedsagerne, men at den har begrænset sig til udelukkende at redegøre for de forhold, der gør det muligt at lægge til grund, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning ikke udgør statsstøtte. Det fremgår imidlertid af disse anmodninger, at den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den i hovedsagerne omhandlede ændring udgør en »ny støtte«, der er underlagt anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, TEUF, og at den navnlig er af den opfattelse, at Domstolens praksis på området netop ikke gør det muligt for den at besvare dette spørgsmål.

30 Selv om den forelæggende ret – som bemærket af Fallimento Mythen – ved affattelsen af de forelagte spørgsmål under angivelsen af de relevante EU-regler, som den har anmodet om en fortolkning af, har foretaget en generel henvisning til »andre eventuelt relevante [EU-retlige] bestemmelser«, er det i øvrigt tilstrækkeligt at bemærke, at denne ret desuden har identificeret en række specifikke EU-retlige bestemmelser, som den skønner relevante for hovedsagerne, nemlig artikel 107 TEUF og 108 TEUF samt bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 og nr. 794/2004.

31 Det følger heraf, at de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, gør det muligt for Domstolen ligeledes at forstå grundene til, at retten er i tvivl om fortolkningen af de omhandlede EU-retlige bestemmelser, såvel som den forbindelse, som efter rettens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, således at kravene i procesreglementets artikel 94, litra c), ligeledes skal anses for opfyldt.

32 Følgelig kan anmodningerne om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Realiteten

33 Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 107 TEUF og 108 TEUF samt bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 og nr. 794/2004 skal fortolkes således, at en ændring af en af Kommissionen godkendt afgiftsbegunstigelsesordning for biodiesel skal anses for en ny støtte, der er underlagt anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, når denne ændring består i med tilbagevirkende kraft at ændre kriterierne for fordeling af de biodieselkvoter, der i medfør af denne ordning er omfattet af en punktafgift med en præferencesats.

34 Det fremgår af de oplysninger, som Domstolen råder over, at baggrunden for disse spørgsmål er en række beslutninger fra Kommissionen, hvorved denne institution foretog en række fortløbende godkendelser, den 3. maj 2002 (støtteordning N 461/2001) (EFT 2002, C 146, s. 7) (herefter

»2002-godkendelsesbeslutningen«) af den oprindelige støtteordning, og derefter den 21. juni 2005 (støtteordning N 582/2004) (EUT 2005, C 240, s. 21) og den 11. marts 2008 (støtteordning N 326/2007) (EUT 2008, C 134, s. 1) (herefter henholdsvis »2005-godkendelsesbeslutningen« og »2008-godkendelsesbeslutningen«), af en række senere ændringer af denne ordning (herefter for de tre beslutninger under ét »de omhandlede godkendelsesbeslutninger«).

35 Kommissionen vedtog hver af disse afgørelser efter at have modtaget en forudgående anmeldelse af udgaven af den pågældende støtteordning fra Den Italienske Republik i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF. Det er derimod ubestridt, at den nationale lovgivning, hvis lovlighed er genstand for tvisterne i hovedsagerne, har medført en ændring af kriterierne for fordeling af den fordel, der er indrømmet i henhold til denne ordning, uden at denne ændring forudgående er blevet anmeldt til Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF. Selv om Den Italienske Republik vurderede, at den nævnte ændring ikke skulle være genstand for en sådan anmeldelse, har sagsøgerne i hovedsagerne, der alle er biodieselproducenter, for den forelæggende ret gjort gældende, at denne ændring er ulovlig, eftersom den burde have været anmeldt til Kommissionen, inden den blev gennemført, i betragtning af hvor væsentlig den var.

36 I denne forbindelse skal det bemærkes, at proceduren inden for rammerne af den ved artikel 107 TEUF og 108 TEUF indførte kontrolordning med statsstøtte varierer alt efter, om der er tale om eksisterende eller ny støtte. Mens eksisterende støtte i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF løbende kan gennemføres, for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed med det indre marked, skal Kommissionen i henhold til 108, stk. 3, TEUF underrettes i god tid om enhver påtænkt indførelse eller ændring af eksisterende støtteforanstaltninger, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse (dom af 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

37 Som allerede påpeget af Domstolen udgør den anmeldelsespligt, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF og præciseret i artikel 2 i forordning nr. 659/1999, et af de grundlæggende elementer i den ved EUF-traktaten indførte kontrolordning på området for statsstøtte (jf. bl.a. dom af 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

38 Domstolen har i denne henseende allerede præciseret, at støtteordninger, som er indført efter EUF-traktatens ikrafttrædelse, skal anses for nye støtteordninger, der er omfattet af anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, såfremt der er tale om en påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, hvorved bemærkes, at ændringer i denne forstand kan vedrøre såvel eksisterende støtteordninger som oprindelige planer om påtænkt støtte, som Kommissionen er blevet underrettet om (dom af 14.11.2019, Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, EU:C:2019:969, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

39 Ifølge artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999 forstås ved en »eksisterende støtte« bl.a. »godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet«. Det følger heraf, at den konkret omhandlede støtteordning både i sin oprindelige udgave, som godkendt ved 2002-godkendelsesbeslutningen, og i de ændrede udgaver, som godkendt ved 2005-godkendelsesbeslutningen og 2008-godkendelsesbeslutningen, falder ind under begrebet »eksisterende støtte« som omhandlet i denne bestemmelse.

40 Begrebet »ny støtte« er for sin del defineret i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 som værende »enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte«. Artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning

nr. 794/2004 bestemmer i denne forbindelse, at »[i] relation til artikel 1, litra c), i forordning [nr. 659/1999], er en ændring i eksisterende støtte enhver ændring, der ikke er af rent formel eller administrativ art, der ikke kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med [det indre marked]«.

41 Som fastslået af Domstolen kan en ændring ikke kvalificeres som en ændring af rent formel eller administrativ karakter som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 794/2004, når den kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked (dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 94).

42 For at afgøre, hvorvidt der med den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning er indført en ændring af støtteordningen, der kan påvirke vurderingen af dennes forenelighed med det indre marked – i hvilket tilfælde disse retsforskrifter skal anses for at være en »ændring i eksisterende støtte« og derfor en »ny støtte«, der er underlagt anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, TEUF – skal der tages hensyn til såvel karakteren og rækkevidden af denne ændring som Kommissionens godkendelsesafgørelser vedrørende de tidligere udgaver af denne ordning (jf. analogt dom af 20.9.2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, præmis 39-59).

43 Hvad for det første angår karakteren og rækkevidden af den i det foreliggende tilfælde omhandlede ændring skal det bemærkes, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning med tilbagevirkende kraft har ændret kriterierne for tildeling mellem de virksomheder, der er omfattet af ordningen, af de mængder biodiesel, som punktafgiften med en præferencesats gælder for vedrørende regnskabsårene 2006-2009. Det fremgår navnlig af de oplysninger, som Domstolen råder over, at det i de udgaver af støtteordningen, der fandtes forud for disse retsforskrifter, forholdt sig således, at de kriterier for tildeling af de afgiftslettede biodieselkvoter, som var fastsat på administrativt niveau ved ministerielt dekret nr. 256/2003 og derefter ved ministerielt dekret nr. 156/2008, tillagde hver berørt virksomheds produktionskapacitet en mindre betydning, idet den oprindelige vægtningskoefficient på 0,4 ved ministerielt dekret nr. 156/2008 blev forhøjet til 0,45, og derimod fremførte hver berørt virksomheds produktionshistorik, dvs. den mængde biodiesel, som denne virksomhed rent faktisk havde bragt på markedet i løbet af de forudgående år, idet den oprindelige vægtningskoefficient på 0,6 blev reduceret til 0,55 ved ministerielt dekret nr. 156/2008.

44 Tildelingen af en vægt, der var højere end kriteriet om hver berørt virksomheds produktionshistorik, bevirkede, at de såkaldte »historiske« producenter, der havde opereret inden for biodieselsektoren i flere år, hver gang nød godt af en afgiftslettet biodieselmængde, der var større end den, der blev tildelt de producenter, der, selv om de havde en større produktionskapacitet, først var indtrådt på dette marked på et senere tidspunkt. Efter Consiglio di Statos (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) annullation af de nationale bestemmelser, der fastsatte kriterierne for tildeling af de afgiftslettede biodieselmængder, indførte den italienske lovgiver den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, hvorved kriterierne om hver berørt virksomheds produktionshistorik og om dens produktionskapacitet vægtes med den samme koefficient, nemlig 0,5 for hvert kriterium.

45 Når dette er sagt, skal det præciseres, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning – således som det fremgår af de for Domstolen fremlagte oplysninger, som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – hverken berører den kreds af støttemodtagere, som tidligere havde fået adgang til præferenceordningen, eller det budget for støtteordningen, som

Kommissionen godkendte ved 2008-godkendelsesbeslutningen, og at denne lovgivning ikke udvider denne ordnings varighed. Ej heller berøres definitionen af det produkt, der er omfattet af en punktafgift med en præferencesats, eller selve denne sats.

46 Hvad for det andet angår de omhandlede godkendelsesbeslutninger skal det bemærkes, at afgørelser fra Kommissionen om godkendelse af en støtteordning som undtagelser til det almindelige princip i artikel 107, stk. 1, TEUF om, at statsstøtte er uforenelig med det indre marked, skal gøres til genstand for en indskrænkende fortolkning (dom af 20.9.2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

47 Ifølge fast praksis skal der ved fortolkningen af sådanne afgørelser fra Kommissionen ikke blot foretages en undersøgelse af selve afgørelsernes tekst, men den af den pågældende medlemsstat foretagne anmeldelse skal også tages i betragtning (dom af 20.9.2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

48 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de omhandlede godkendelsesbeslutninger, at kriterierne for tildeling mellem de virksomheder, der er omfattet af ordningen, af de produktmængder, som punktafgiften med en præferencesats gælder for, ikke udgør et element, hvorpå Kommissionen har støttet sin godkendelse af de foregående udgaver af den i hovedsagerne omhandlede støtteordning.

49 Selv om det er ubestridt, at kriterierne for tildeling af de mængder biodiesel, der er omfattet af afgiftsbegunstigelsesordningen, blev meddelt Kommissionen, i det mindste i forbindelse med anmeldelsen af de ændringer, der var genstand for 2008-godkendelsesbeslutningen, blev disse kriterier navnlig ikke udtrykkeligt undersøgt i nogen af de omhandlede godkendelsesbeslutninger.

50 Undersøgelsen af den omhandlede støtteordnings forenelighed med det indre marked støttede sig på andre elementer, bl.a. – og særligt hvad angik 2008-godkendelsesbeslutningen – på de betingelser, der er fastsat i del E.3.3 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse (EFT 2001, C 37, s. 3), som vedrører driftsstøtte til fremstilling af vedvarende energi. I 32. og 36. betragtning til 2008-godkendelsesbeslutningen efterprøvede Kommissionen således, om definitionen af de af afgiftsfordelen omfattede produkter var forenelig med disse rammebestemmelsers punkt 6 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/30/EF af 8. maj 2003 om fremme af anvendelsen af biobrændstoffer og andre fornyelige brændstoffer til transport (EUT 2003, L 123, s. 42). I 38.-45. betragtning til den nævnte beslutning efterprøvede Kommissionen, at beregningen af støtten var i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i de nævnte rammebestemmelsers punkt 56, og at den kunne udelukke risikoen for overkompensation. Kommissionen tog i denne sammenhæng hensyn til den omstændighed, at afgiftsfordelen sameksisterede med en fastsat forpligtelse til at lade biobrændstoffer overgå til forbrug.

51 Det fremgår imidlertid hverken af de omhandlede godkendelsesbeslutninger eller af de indlæg, der er afgivet til Domstolen i forbindelse med de foreliggende sager, at den ændring, der er indført ved den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning af kriterierne for tildeling af de afgiftslettede biodieselkvoter mellem de begunstigede virksomheder, kan indvirke på noget som helst element i de vurderinger, der fremgår af disse beslutninger. Den omstændighed alene, at et udkast til national lovgivning om en støtteordning, der er anmeldt til Kommissionen, meddeles Kommissionen af den pågældende medlemsstat, indebærer endvidere på ingen måde, at alle elementerne i dette udkast skal anses for væsentlige, når denne meddelelse, som i det foreliggende tilfælde, efterfølges af en beslutning, hvorved Kommissionen godkender den pågældende

støtteordning. En sådan tilgang ville nemlig være ensbetydende med at fjerne den effektive virkning fra begrebet »ændring i eksisterende støtte«, hvilket begreb – som det fremgår af selve ordlyden af artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004, således som anført i denne doms præmis 40 – netop ikke omfatter enhver ændring i en eksisterende støtte, men alene de ændringer, der medfører, at vurderingen af denne støttes forenelighed med det indre marked påvirkes.

52 Det fremgår ganske vist af 23. betragtning til 2002-godkendelsesbeslutningen, af 22. betragtning til 2005-godkendelsesbeslutningen og af 46. betragtning til 2008-godkendelsesbeslutningen, at de italienske myndigheder forpligtede sig til at forelægge Kommissionen årlige rapporter for at overvåge overkompensationen. I disse rapporter skulle navnlig angives råvareomkostningerne og produktionsomkostningerne, de tildelte kvoter og de selskaber, hvortil de var blevet tildelt, samt alle andre oplysninger, som gjorde det muligt for Kommissionen at vurdere, om der faktisk forekom overkompensation. Det blev ligeledes påpeget over for de italienske myndigheder, at de på forhånd skulle underrette Kommissionen om enhver ændring af de betingelser, hvorunder støtten blev ydet.

53 For det første fremgår det imidlertid navnlig af 17. betragtning til 2005-godkendelsesbeslutningen og af 44. betragtning til 2008-godkendelsesbeslutningen, at risikoen for overkompensation ikke følger af kriterierne for fordeling af det afgiftslettede produkt som sådanne, men afhænger af forholdet mellem omkostningen ved energiproduktion fra vedvarende energikilder og markedsprisen på almindelig diesel. Så længe støtten begrænses til at dække forskellen mellem disse to beløb, med forbehold af en rimelig fortjeneste, er overkompensationen udelukket.

54 Selv om den i hovedsagerne omhandlede ændring har medført en ændring af den betydning, der er tillagt de to parametre, som den italienske lovgiver har støttet sig på som relevante for fordelingen af støtten, nemlig hver berørt virksomheds faktiske produktionshistorik og dens produktionskapacitet, er disse to kriterier i øvrigt fortsat relevante, og de er endda nu ligestillet i den i hovedsagerne omhandlede udgave af støtteordningen, således at den omhandlede ændring – også fordi punktafgiftssatsen er blevet opretholdt – ikke kan rejse tvivl om Kommissionens konstatering i 45. betragtning til 2008-godkendelsesbeslutningen af, at kun en del af hver begunstiget virksomheds produktion kan være omfattet af punktafgiften med en præferencesats i medfør af den pågældende støtteordning.

55 For det andet kan det ikke lægges til grund, at en generel angivelse som den, der fremgår af 22. betragtning til 2005-godkendelsesbeslutningen, hvorefter de italienske myndigheder er forpligtet til forudgående at underrette Kommissionen om enhver ændring af de betingelser, hvorunder støtten ydes, skal fortolkes således, at den medfører en ændring af rækkevidden af den anmeldelsespligt, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF, idet denne anmeldelsespligt, som det fremgår af denne doms præmis 39-41, alene finder anvendelse på ændringer af en eksisterende støtte, der kan påvirke vurderingen af støtteforanstaltningens forenelighed med det indre marked. Dette bekræftes i øvrigt af den omstændighed, at Kommissionen i 48. betragtning til 2008-godkendelsesbeslutningen nævner denne forpligtelse til at underrette Kommissionen om ændringer i støtteordningen ved udtrykkeligt at præcisere, at en sådan anmeldelse skal ske i overensstemmelse med artikel 108, stk. 3, TEUF og de relevante bestemmelser i forordning nr. 659/1999 og nr. 794/2004.

56 For det tredje kan den omstændighed, at visse støttemodtagere på grund af den omdefinering af kriterierne for tildeling af fordelen, der er sket ved den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning, får tildelt afgiftslettede biodieselkvoter, der er mindre end de oprindeligt fastsatte,

hvorimod andre støttemodtagere får forhøjet deres kvoter, ikke påvirke Kommissionens vurdering i de omhandlede godkendelsesbeslutninger, hvorved denne institution anså den pågældende støtteordning for at være forenelig med det indre marked. Navnlig går de oplysninger, som Domstolen råder over, og som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, ikke i retning af at påvise, at denne ændring har rejst tvivl om formålet med den pågældende støtteordning, som består i at reducere de omkostninger, der afholdes af biodieselproducenterne og de virksomheder, der blander biodiesel, eller den bedømmelse, som Kommissionen i konsekvens heraf har foretaget, ifølge hvilken støtteordningen såvel i sin oprindelige udgave som i sine ændrede udgaver var og fortsat er forenelig med EU-retten som et tiltag til fremme af vedvarende energi og følgelig til fremme af miljøbeskyttelse.

57 Det skal tilføjes, at denne fortolkning af de omhandlede godkendelsesbeslutninger tillige er i overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter Kommissionen ved en støtteordning kan indskrænke sig til at undersøge den omhandlede ordnings generelle indhold uden at være forpligtet til at undersøge hver eneste anvendelse af ordningen, idet Kommissionens kontrol således ikke skal rette sig mod hver berørt virksomheds individuelle situation (jf. i denne retning dom af 20.9.2018, Carrefour Hypermarchés m.fl., C-510/16, EU:C:2018:751, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.3.2021, Kommissionen mod Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, præmis 65). Kommissionen kan således i forbindelse med en støtteordning begrænse sig til at bedømme, om denne ordning er nødvendig for at virkeliggøre et af de formål, hvortil der henvises i artikel 107, stk. 3, TEUF (dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

58 Det følger heraf, at ændringen af kriterierne for fordelingen af den støtte, der ydes i medfør af den i hovedsagerne omhandlede støtteordning, ikke har påvirket de grundlæggende elementer i denne ordning, således som Kommissionen bedømte disse i de omhandlede godkendelsesbeslutninger i forbindelse med sin vurdering af, om den nævnte ordning var forenelig med det indre marked (jf. analogt dom af 13.12.2018, Rittinger m.fl., C-492/17, EU:C:2018:1019, præmis 59). Følgelig udgør denne ændring ikke en »ændring i eksisterende støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999 og i artikel 4, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 794/2004, og ændringen er derfor ikke en »ny støtte«, der er underlagt anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, TEUF. Det følger heraf, at gennemførelsen af ændringen ikke kan anses for at være ulovlig alene med den begrundelse, at den ikke forudgående er blevet anmeldt til Kommissionen.

59 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 107 TEUF og 108 TEUF samt bestemmelserne i forordning nr. 659/1999 og nr. 794/2004 skal fortolkes således, at en ændring af en af Kommissionen godkendt afgiftsbegunstigelsesordning for biodiesel ikke skal anses for en ny støtte, der er underlagt anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, når denne ændring består i med tilbagevirkende kraft at ændre kriterierne for fordeling af de biodieselkvoter, der i medfør af denne ordning er omfattet af en punktafgift med en præferencesats, eftersom den nævnte ændring ikke påvirker de grundlæggende elementer i den omhandlede støtteordning, således som Kommissionen bedømte disse i forbindelse med sin vurdering af, om den nævnte ordning i sine tidligere udgaver var forenelig med det indre marked.

Sagsomkostninger

60 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 107 TEUF og 108 TEUF samt bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af [artikel 108 TEUF], som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 734/2013 af 22. juli 2013, og i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af forordning nr. 659/1999 skal fortolkes således, at en ændring af en af Kommissionen godkendt afgiftsbegunstigelsesordning for biodiesel ikke skal anses for en ny støtte, der er underlagt anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, når denne ændring består i med tilbagevirkende kraft at ændre kriterierne for fordeling af de biodieselkvoter, der i medfør af denne ordning er omfattet af en punktafgift med en præferencesats, eftersom den nævnte ændring ikke påvirker de grundlæggende elementer i den omhandlede støtteordning, således som Kommissionen bedømte disse i forbindelse med sin vurdering af, om den nævnte ordning i sine tidligere udgaver var forenelig med det indre marked.

Underskrifter