DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

22. juni 2006 *

I sag C-399/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 24. september 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Rozet, V. Di Bucci og R. Lyal, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A.-M. Colaert og F. Florindo Gijón, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris (refererende dommer) og J. Klučka,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. september 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 9. februar 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har ved sin stævning nedlagt påstand om annullation af Rådets beslutning 2003/531/EF af 16. juli 2003 om den belgiske regerings ydelse af støtte til fordel for visse koordinationscentre, der er etableret i Belgien (EUT L 184, s. 17, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

2 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1) bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »eksisterende støtte«

[...]

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

iii) støtte, som anses for at være godkendt i henhold til artikel 4, stk. 6, i nærværende forordning eller før forordningen, men efter denne procedure

iv) støtte, som anses for eksisterende støtte i henhold til artikel 15

v) støtte, som anses for at være en eksisterende støtte, fordi det kan godtgøres, at der ikke var tale om støtte, da den blev indført, men at den blev en støtte på grund af udviklingen på fællesmarkedet, uden at medlemsstaten havde foretaget nogen ændringer. Når visse foranstaltninger bliver en støtte som følge af en liberalisering af en aktivitet ved fællesskabslovgivning, betragtes sådanne foranstaltninger ikke som eksisterende støtte efter den dato, der er fastsat for liberaliseringen

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

[...]«

Den anfægtede beslutning og dens baggrund

3 Ved kongelig anordning nr. 187 af 30. december 1982 om etablering af koordinationscentre (*Moniteur belge* af 13.1.1983) indførte Kongeriget Belgien en skattefritagelse for en periode på ti år for skat af indkomst oppebåret af koordinationscentre, der udfører visse administrative eller forberedende opgaver og støttefunktioner samt visse centraliserede finansielle aktiviteter, der tjener de virksomheders interesse, som tilhører den koncern, hvori koordinationscentret indgår.

4 Den 3. februar 1983 meddelte Kommissionen den belgiske regering, at de ved denne kongelige anordning fastsatte indgreb var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 92, stk. 1, i EØF-traktaten (senere artikel 92, stk. 1, i EF-traktaten, efter ændring nu artikel 87, stk. 1, EF), og anmodede regeringen om at anmelde denne skatteordning til Kommissionen og straks stille anvendelsen heraf i bero.

5 Efter anmeldelse den 3. april 1984 af et lovforslag til ændring af skatteordningen for koordinationscentre besluttede Kommissionen den 2. maj 1984, at den således ændrede ordning ikke længere indeholdt noget støtteelement i artikel 92, stk. 1, EF's forstand. Den belgiske regering blev ved skrivelse af 16. maj 1984 underrettet om denne beslutning.

6 Under hensyn til den omstændighed, at de ved loven foretagne ændringer ikke svarede nøje til det nævnte lovforslag, indledte Kommissionen imidlertid den 12. december 1985 proceduren efter artikel 93, stk. 2, i EØF-traktaten (senere artikel 93, stk. 2, i EF-traktaten, nu artikel 88, stk. 2, EF).

7 Efter endnu en lovændring afsluttede Kommissionen proceduren den 4. august 1986 og underrettede den belgiske regering om sin beslutning den 9. marts 1987.

8 Rådet vedtog den 1. december 1997 først enstemmigt en række konklusioner, såvel som en resolution om en adfærdskodeks for erhvervsbeskatning. En rapport hidrørende fra Rådet af 29. februar 2000 kvalificerede de belgiske bestemmelser om koordinationscentre som skadelige skatteforanstaltninger, der skulle afskaffes senest den 31. december 2005. Derefter vedtog Rådet (Økofin) den 26. og 27. november 2000, at denne endelige dato for udløb af virkningerne af de skadelige foranstaltninger var anvendelig for så vidt angik virksomheder, der var omfattet af disse foranstaltninger den 31. december 2000. Endelig udtalte Rådet sig den 21. januar 2003 til fordel for en forlængelse af virkningerne af visse skadelige ordninger ud over 2005 og særligt vedrørende de belgiske koordinationscentre indtil 2010.

9 Inden for rammerne af en undersøgelse af alle de i medlemsstaterne eksisterende skatteordninger anmodede Kommissionen den 12. februar 1999 den belgiske regering om at fremsende oplysninger vedrørende koordinationscentrene. Ved skrivelse af 17. juli 2000 underrettede Kommissionen de belgiske myndigheder om, at skatteordningen for koordinationscentrene forekom at være statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

10 Den 11. juli 2001 vedtog Kommissionen forslag vedrørende passende foranstaltninger af midlertidig art, som fastslog, at de koordinationscentre, der var godkendt forud for datoen for vedtagelsen af de nævnte foranstaltninger, fortsat kunne drage fordel af skatteordningen indtil den 31. december 2005.

11 Ved en skrivelse af 27. februar 2002 underrettede Kommissionen Kongeriget Belgien om sin beslutning om at indlede den i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte undersøgelsesprocedure, og den vedtog derefter beslutning 2003/757/EF af 17. februar 2003 om Kongeriget Belgiens støtteordning til fordel for koordinationscentre, som er hjemmehørende i Belgien (EUT L 282, s. 25). Sidstnævnte beslutning er blevet anfægtet ved to annullationssøgsmål for Domstolen.

12 Efter at Kommissionen var blevet underrettet om et foreløbigt lovudkast angående ændring af kongelig anordning nr. 187, underrettede den ved skrivelse af 23. april 2003 Kongeriget Belgien om sin beslutning om at indlede en undersøgelsesprocedure vedrørende en del af den påtænkte foranstaltning.

13 Allerede den 6. marts 2003 rettede Kongeriget Belgien sideløbende henvendelser til Kommissionen og Rådet, hvori det fremsatte anmodning om, at »der foretages det nødvendige for, at de koordinationscentre, hvis godkendelse ud[løb] efter den 17. februar 2003, kan forlænges indtil den 31. december 2005«. Denne anmodning blev den 20. marts og den 26. maj 2003 fornyet i henhold til artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF.

14 Rådet vedtog på sin samling den 16. juli 2003 den anfægtede beslutning, hvori det betegnede den støtte, som Kongeriget Belgien påtænker at yde til virksomheder, der pr. 31. december 2000 var godkendt som koordinationscentre i henhold til kongeligt dekret nr. 187 af 30. december 1982, og hvis godkendelse var fastsat til at udløbe mellem den 17. februar 2003 og den 31. december 2005, som forenelig med fællesmarkedet. Denne støtte består i anvendelse af den normale selskabsskattesats på et beskatningsgrundlag, der fastsættes i henhold til »cost plus«-metoden,

anvendelse af en årlig særbeskatning på 10 000 EUR pr. medarbejder, dog højst 100 000 EUR, fritagelse for précompte immobilier (ejendomsskat) på ejendomme, ejet af centrene, og for précompte mobilier (kildeskat) på udbytte, renter og royalties, som centrene betaler, og på indtægter, centrene har fra indlånsvirksomhed, såvel som fritagelse for kapitalregistreringsafgift på kapitalindskud og udvidelser af selskabskapitalen.

Om søgsmålet

15 Kommissionen fremfører til støtte for sit søgsmål fire anbringender, hvorved det henholdsvis gøres gældende, at Rådet savnede kompetence, at der foreligger magtfordrejning og procedurefordrejning, tilsidesættelse af traktaten og forskellige almindelige principper såvel som, subsidiært, et åbenbart fejlskøn.

Om det første anbringende

Parternes argumenter

16 Kommissionen har med det første anbringende gjort gældende, at Rådet savnede kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning.

17 Det er for det første Kommissionens opfattelse, at traktatens bestemmelser og forordning nr. 659/1999 hjemler en enekompetence for Kommissionen til at vedtage en beslutning som den, der anfægtes. Rådets kompetence på dette område er alene af undtagelsesvis karakter, og udøvelsen heraf må være underlagt en indskrænkende

fortolkning, da der ellers kan opstå en konflikt mellem de to institutioners kompetence. Endvidere er Rådets kompetence i denne sag faldet bort ratione temporis, for så vidt som de i artikel 88, stk. 2, EF fastsatte betingelser vedrørende fristen er udløbet.

18 Kommissionen anfører for det andet, at den anfægtede beslutning tilsigter at opretholde virkningerne af en skattemæssig ordning, hvis forenelighed med fællesmarkedet har givet anledning til tvivl, hvilket Kommissionen tilkendegav i sin skrivelse af 23. april 2003, og at beslutningen hverken vedrører en ny støtteordning eller individuelle foranstaltninger, men eksisterende støtte i traktatens forstand.

19 Rådet gør gældende, at den løsning, der blev lagt til grund i dommen af 29. juni 2004, Kommissionen mod Rådet (sag C-110/02, Sml. I, s. 6333), ikke kan overføres på denne sag, fordi Rådet har godkendt en ny støtte, der er forskellig fra den, der af Kommissionen var blevet erklæret uforenelig med fællesmarkedet.

20 Rådet gør i denne forbindelse gældende, at den godkendte støtte, der er indført ved nye lovbestemmelser, tildeles et begrænset antal virksomheder, der alle kan identificeres, nemlig ca. 30 koordinationscentre, for hvilke godkendelsen ville udløbe mellem den 17. februar 2003 og den 31. december 2005. Beslutningen ville endvidere kun have haft virkning i et begrænset tidsrum, da den ikke strækker sig ud over den 31. december 2005. Den nævnte støtte er ifølge Rådet mindre gunstig for virksomhederne end den tidligere eksisterende ordning.

21 Det er i øvrigt Rådets opfattelse, at den anfægtede beslutning tillod Kongeriget Belgien at vedtage en ny retsakt, men ikke at fortsætte den ordning, der af Kommissionen var blevet erklæret uforenelig med fællesmarkedet.

22 For så vidt angår det tidsrum, der gik, fra Kongeriget Belgien fremsatte sin begæring i henhold til artikel 88, stk. 2, EF, og den anfægtede beslutnings vedtagelse, gør Rådet gældende, at skrivelsen af 20. marts 2003 fra Belgiens faste repræsentant blot udgjorde et forberedende dokument, hvis formål var at lette oversættelsen, således at drøftelserne af de påtænkte foranstaltninger kunne finde sted. Kongeriget Belgiens begæring blev således først fremsat for Rådet den 26. maj 2003.

Domstolens bemærkninger

23 Det skal bemærkes, at Domstolen i ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Rådet har anført de betingelser, hvorunder Rådet kan vedtage en beslutning om godkendelse af statsstøtte, når Kommissionen har vedtaget en beslutning om, at en sådan støtte er uforenelig med fællesmarkedet.

24 For det første fortolkede Domstolen i denne doms præmis 31 rækkevidden af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF således, at Rådets beføjelse klart har karakter af en undtagelse. Domstolen fandt herefter, at såfremt der ikke er indgivet nogen begæring til Rådet af den pågældende medlemsstat på grundlag af denne bestemmelse, før Kommissionen erklærer støtten uforenelig med fællesmarkedet, har Rådet ikke længere kompetence til at udøve den undtagelsesvise beføjelse, der er tillagt det ved nævnte bestemmelse, til at erklære en sådan støtte forenelig med fællesmarkedet (dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 33).

25 Domstolen bemærkede, at en sådan fortolkning, der gør det muligt at undgå, at den samme statsstøtte er genstand for modsatrettede beslutninger truffet efter hinanden af Kommissionen og Rådet, således bidrager til retssikkerheden (dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 35).

26 For det andet undersøgte Domstolen, hvorvidt Rådets manglende kompetence indebar, at Rådet ligeledes var ubeføjet til at træffe bestemmelse om en støtteordning, der har til formål at tildele modtagerne af en ulovlig støtte, der ved en kommissionsbeslutning tidligere er erklæret uforenelig med fællesmarkedet, et beløb, der skal kompensere den tilbagebetaling, som de skal foretage i henhold til denne beslutning.

27 Domstolen bemærkede, at det følger af fast retspraksis, at en anerkendelse af, at en medlemsstat kan tildele modtagerne af en sådan ulovlig støtte en ny støtte med et beløb svarende til den ulovlige støtte, der skal neutralisere virkningerne af den tilbagebetaling, som modtagerne skal foretage i medfør af kommissionsbeslutningen, vil svare til åbenbart at gøre de beslutninger, som Kommissionen har truffet i medfør af artikel 87 EF og 88 EF, virkningsløse (dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 43).

28 Domstolen fastslog herefter, at Rådet, som ikke kan hindre en kommissionsbeslutning, hvori det konstateres, at en støtte er uforenelig med fællesmarkedet, ved selv at erklære denne støtte forenelig med det nævnte marked, så meget desto mindre kan gøre en sådan beslutning virkningsløs ved i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF at erklære en støtte forenelig med fællesmarkedet, der skal kompensere modtagerne af den ulovlige støtte, der er erklæret uforenelig med fællesmarkedet, for den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af kommissionsbeslutningen (dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 44 og 45).

29 I lyset af denne retspraksis må det konkluderes, at Rådet ikke lovligt kunne vedtage den anfægtede beslutning.

30 Det er således for det første ubestridt, at Kongeriget Belgien rettede henvendelse til Rådet efter vedtagelsen af beslutning 2003/757, hvorved den af den belgiske stat til koordinationscentrene tildelte støtte blev erklæret uforenelig med fællesmarkedet.

31 Det skal for det andet undersøges, hvorvidt den i artikel 1 i den anfægtede beslutning beskrevne støtte er identisk med den, der er genstand for beslutning 2003/757.

32 Det fremgår i den henseende af sagsakterne, navnlig af noten fra Kongeriget Belgien til Rådet af 6. marts 2003, at den støtteordning, som Rådet skulle erklære forenelig med fællesmarkedet, var den, som var genstand for beslutning 2003/757.

33 Endvidere efterlader noten, dateret den 26. maj 2003, hvori Kongeriget Belgiens faste repræsentant ved Den Europæiske Union beskriver støttens indhold, ikke nogen tvivl vedrørende identiteten mellem de berørte foranstaltninger.

34 Endelig tillader den anfægtede beslutning foranstaltninger, der består i anvendelse af de samme metoder til opgørelse af skattepligtig indkomst og skattetilsvar på grundlag af antallet af ansatte som dem, der er fastsat i skatteordningen for koordinationscentrene. Den omfatter også de samme fritagelser for kilde- og ejendomsskatter og for afgifter af kapitalindskud.

35 For det tredje skal det fastslås, hvilke virkninger der er forbundet med den anfægtede beslutning. Det er tilstrækkeligt at fastslå, at det følger af selve ordlyden af den anfægtede beslutnings begrundelse, at den havde til formål at udligne virkningerne af beslutning 2003/757 for så vidt angår de koordinationscentre, for hvilke godkendelsen ville udløbe mellem den 17. februar 2003 og den 31. december 2005.

36 Den anfægtede beslutning er således vedtaget i modstrid med beslutning 2003/757. Den omstændighed, at den kun vedrører et begrænset antal virksomheder og har virkning i et begrænset tidsrum, er uden betydning for konstateringen af, at den er i modstrid med beslutning 2003/757, hvis artikel 2 bestemmer, at fra datoen for dens

offentliggørelse må fordelen ved den omtvistede ordning ikke længere opretholdes ved forlængelse af løbende godkendelser, og såfremt godkendelsen udløber før den 31. december 2010, må fordelene ved den nævnte ordning ikke længere tilkendes, selv ikke midlertidigt.

37 Det fremgår af alt det ovenstående, at Rådet ikke gyldigt kunne vedtage den anfægtede beslutning.

38 Det følger heraf, at det første anbringende, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sin påstand, hvorefter Rådet savnede kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning, er begrundet, og at beslutningen følgelig skal annulleres.

Om de øvrige anbringender til støtte for søgsmålet

39 Da Kommissionens første anbringende tiltrædes, og den anfægtede beslutning således bør annulleres, er det ufornødent at behandle de andre anbringender, som Kommissionen har gjort gældende til støtte for sit søgsmål.

Sagens omkostninger

40 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Rådets beslutning 2003/531/EF af 16. juli 2003 om den belgiske regerings ydelse af støtte til fordel for visse koordinationscentre, der er etableret i Belgien, annulleres.

2) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

Underskrifter