Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 23. januar 2014[1]

Sag C-184/11

Europa-Kommissionen
mod

Kongeriget Spanien

»Kommissionsbeslutninger, der fastslår, at en statsstøtte er uforenelig med fællesmarkedet — foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme beslutningerne — dom afsagt af Domstolen, hvori det fastslås, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser — manglende rettidig opfyldelse af dommen — økonomisk sanktion«

1. Kommissionen vedtog i 2001 seks beslutninger, der fastslog, at visse skatteforanstaltninger i Comunidad Autónoma del País Vasco (herefter »Baskerlandet«) skulle anses for en med fællesmarkedet uforenelig statsstøtte, og pålagde Kongeriget Spanien at tilbagesøge denne støtte. Kommissionen fik i 2006 medhold af Domstolen i en påstand om, at Spanien havde undladt at efterkomme disse beslutninger. Kommissionen har nu nedlagt påstand om, at det fastslås, at Spanien ikke har opfyldt sidstnævnte dom rettidigt, og at Spanien pålægges et fast sanktionsbeløb vedrørende perioden for den manglende opfyldelse.

2. Spanien har gjort gældende, at Kommissionen har overvurderet de beløb, der skulle tilbagesøges, og at enhver sanktion, der pålægges, under alle omstændigheder bør være lavere end den, som Kommissionen har nedlagt påstand om.

Baggrund

Støtten og 2001-beslutningerne

3. Mellem 1994 og 1997 indførte hver af de tre provinser i Baskerlandet – Álava, Vizcaya og Guipúzcoa[2] – to typer af skatteforanstaltninger, som forblev i kraft indtil 1999 eller 2000: et skattenedslag for virksomheder på 45% af deres investeringer og en degressiv fireårig nedsættelse af beskatningsgrundlaget for nye virksomheder, hvilke to foranstaltninger begge var underlagt betingelser.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Af hensyn til ensartetheden anvender jeg den spanske stavemåde, der er blevet benyttet under de forudgående trin i sagen, selv om den baskiske stavemåde afviger herfra, og den officielle spanske stavemåde nu tager hensyn til den baskiske stavemåde.

4. Disse foranstaltninger blev ikke anmeldt til Kommissionen. Da Kommissionen blev bekendt med dem, besluttede den at indlede proceduren i henhold til artikel 88, stk. 2, EF[3]. Den 11. juli 2001 vedtog Kommissionen seks beslutninger[4].

5. I hver af sagerne fandt Kommissionen, at foranstaltningen udgjorde en støtteordning. Uden at der forelå kendskab til detaljer om faktiske støttemodtagere var det tilstrækkeligt, at potentielle modtagere kunne nyde godt af støtte, som ikke var forenelig med de gældende direktiver, retningslinjer og rammebestemmelser[5]. Inden Kommissionen konkluderede, at ordningerne var blevet ulovligt gennemført og var uforenelige med fællesmarkedet, mindede den om, at beslutningerne »ikke udelukker, at individuelle støttetildelinger kan betragtes helt eller delvis som forenelige med fællesmarkedet i kraft af deres egne karakteristika, enten i medfør af en senere kommissionsbeslutning eller en gruppefritagelsesforordning«[6]. Ingen af beslutningerne identificerede således nogen *specifik støtte* som værende uforenelig med fællesmarkedet, og ingen af dem udelukkede den mulighed, at noget af støtten kunne være forenelig. Imidlertid fandtes alle *støtteordningerne* at være uforenelige.

Vurderingerne af foreneligheden

– Ordningerne om skattenedslag på 45%

6. Vurderingerne er stort set de samme i alle tre beslutninger[7]. Støtten kunne anses for investeringsstøtte som omhandlet i Retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte fra 1998[8], forudsat at den var baseret på et beløb, der blev investeret i regionen og var underlagt et loft, der blev udtrykt som en procentdel af dette beløb. Regionens BNP pr. indbygger var imidlertid for højt til, at den regionale undtagelse i artikel 87, stk. 3, litra c), EF kunne finde anvendelse, og i forhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF var den relevante maksimumsgrænse for nettosubventionsækvivalentet (»NSÆ«) ikke overholdt. Desuden var det kun indledende investeringer, der kunne godkendes inden for rammerne af retningslinjerne, hvorimod de omhandlede ordninger også kunne anvendes på andre udgifter. Der var også yderligere krav, der skulle opfyldes[9]. Støtte, som ikke opfyldte de gældende kriterier, skulle anses for driftsstøtte og ikke investeringsstøtte. Driftsstøtte skulle imidlertid opfylde kriterierne i punkt 4.15-4.17 i retningslinjerne for regional støtte fra 1998, hvilket ikke var tilfældet her, eftersom provinserne i Baskerlandet ikke var regioner i den yderste periferi eller regioner med lav befolkningstæthed. Som følge heraf overholdt støtteordningerne ikke reglerne om regional støtte. Desuden kunne støtte til investeringer uden for regionen ikke anses for regional, og muligheden for en undtagelse for støtte til små og mellemstore virksomheder (SMV'er) var ikke til stede, eftersom støtten ikke var begrænset til 7,5% eller 15%, alt efter hvad der var passende, af bruttosubventionsækvivalenten (»BSÆ«). Under alle omstændigheder var visse sektorer udelukket fra retningslinjerne for regional støtte fra 1998, men ikke fra de omtvistede støtteordninger.

3 — Jf. EFT 1999 C 351, s. 29, EFT 2000 C 55, s. 2, og EFT 2000 C 71, s. 8.

4 — Beslutning 2002/820/EF af 11.7.2001 om den spanske stats støtteordning til fordel for virksomheder i Álava i form af et nedslag i skatten på 45% af investeringsbeløbet (EFT 2002 L 296, s. 1), beslutning 2002/892/EF af 11.7.2001 om den spanske stats støtteordning for nyoprettede virksomheder i Álava (EFT 2002 L 314, s. 1), beslutning 2003/27/EF af 11.7.2001 om den spanske stats støtteordning til fordel for virksomheder i Vizcaya i form af et nedslag i skatten på 45% af investeringsbeløbet (EFT 2003 L 17, s. 1), beslutning 2002/806/EF af 11.7.2001 om den spanske stats støtteordning for nyoprettede virksomheder i Vizcaya (EFT 2002 L 279, s. 35), beslutning 2002/894/EF af 11.7.2001 om den spanske stats støtteordning til fordel for virksomheder i Guipúzcoa i form af et nedslag i skatten på 45% af investeringsbeløbet (EFT 2002 L 314, s. 26) og beslutning 2002/540/EF af 11.7.2001 om den spanske stats støtteordning for nyoprettede virksomheder i Guipúzcoa (EFT 2002 L 174, s. 31) (herefter »2001-beslutningerne«).

5 — 76. betragtning til beslutning 2002/820, 78. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/892, 2002/806 og 2002/540 samt 83. betragtning til beslutning 2003/27 og 2002/894.

6 — 98. betragtning til beslutning 2002/820, 90. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/892, 2002/806 og 2002/540, 105. betragtning til beslutning 2003/27 og 107. betragtning til beslutning 2002/894.

7 — 76.-94. betragtning til beslutning 2002/820 og 83.-100. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/894 og 2003/27.

8 — EFT C 74, s. 9, ændret ved EFT 2000 C 258, s. 5 (herefter »retningslinjerne for regional støtte fra 1998«).

9 — 83. betragtning til beslutning 2002/820 og 89. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/894 og 2003/27.

– Ordningerne om nedsættelse af beskatningsgrundlaget

7. Igen er vurderingerne stort set de samme i alle tre beslutninger [10] og svarende til dem, der blev foretaget i forhold til ordningerne om skattenedslag på 45%. BNP pr. indbygger var for højt til, at undtagelsen i artikel 87, stk. 3, litra a), EF kunne finde anvendelse. Selv om støtte til regional udvikling kunne være forenelig i henhold til artikel 87, stk. 3, litra c), EF, måtte ordningerne anses for driftsstøtte og ikke investerings- eller beskæftigelsesstøtte. Som det var tilfældet med ordningerne om skattenedslag på 45%, og af de samme grunde, som gjorde sig gældende for disse, overholdt ordningerne om nedsættelse af beskatningsgrundlaget imidlertid ikke reglerne om regional støtte. Støtten kunne heller ikke anses for forenelig derved, at den var tilgængelig for modtagere, der var underlagt specifikke sektorale bestemmelser, navnlig fordi den ikke opfyldte betingelsen om ikke at fremme ny produktionskapacitet. Endelig fandt ingen af de øvrige undtagelser i artikel 87, stk. 2 og 3, EF anvendelse.

8. I forhold til begge typer af skatteordninger vurderede Kommissionen derfor ordningerne som helhed og ikke ud fra de omstændigheder, hvorunder de blev anvendt, men ud fra de omstændigheder, hvorunder de *kunne* blive anvendt.

De dispositive dele af 2001-beslutningerne

9. I hver beslutning blev det fastslået i artikel 1, at den relevante støtteordning var blevet ulovligt gennemført og var uforenelig med fællesmarkedet. I artikel 2 blev det krævet, at Spanien skulle ophæve ordningen. I artikel 3, stk. 1, blev det krævet, at Spanien skulle »[træffe] alle nødvendige foranstaltninger til at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede ulovligt [var] udbetalt til støttemodtagerne«, og indstille al udbetaling af udestående støtte. I henhold til artikel 3, stk. 2, skulle støtten tilbagesøges uophørligt i overensstemmelse med hurtig og effektiv national lovgivning, og beløbene skulle pålægges renter.

Annullationssøgsmålene, appellerne og traktatbrudssagerne

10. Myndighederne i de baskiske provinser anlagde sager ved Retten med påstand om annullation af de seks beslutninger.

11. Eftersom disse sager ikke havde opsættende virkning, mindede Kommissionen de spanske myndigheder om deres forpligtelse til at tilbagesøge den støtte, der var blevet fundet ulovlig i 2001-beslutningerne. Efter ca. to års resultatløs korrespondance anlagde Kommissionen i november 2003 seks traktatbrudssager mod Kongeriget Spanien.

12. Domstolen fastslog ved dom af 14. december 2006 [11], at Kongeriget Spanien, ved ikke inden for den angivne frist at have truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 2 og 3 i de seks beslutninger, havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til disse beslutninger. Navnlig havde Spanien ikke truffet de nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den støtte, som var stillet til rådighed [12]. Den omhandlede støtte blev dog ikke identificeret i 2006-dommen, og identifikationen af støtten var heller ikke omtvistet under retssagen.

10 — 78.-90. betragtning til hver beslutning (2002/540, 2002/806 og 2002/892).

11 — Dom af 14.12.2006, forenede sager C-485/03 - C-490/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 11887 (herefter »2006-dommen«)

12 — 2006-dommen, præmis 81.

13. Yderligere korrespondance mellem december 2006 og november 2010 viste, at der var divergerende opfattelser af de beløb, der skulle tilbagesøges. I løbet af denne periode tilbagesøgte Spanien en del af støtten. Kommissionen vurderede også, at Spanien ikke leverede tilstrækkelig information. Den 11. juli 2007 sendte Kommissionen i henhold til artikel 228, stk. 2, EF en åbningsskrivelse, der blev efterfulgt af en begrundet udtalelse den 26. juni 2008, hvori den krævede fuld opfyldelse af 2006-dommen inden for to måneder, dvs. senest den 26. august 2008.

14. Den 9. september 2009 frifandt Retten Kommissionen i de ovennævnte annullationssøgsmål [13]. Den 28. juli 2011 blev de baskiske provinsmyndigheders appeller forkastet [14].

15. Domstolen bemærkede i sin dom vedrørende ordningerne om skattenedslag på 45%, at Kommissionen, når den træffer en generel og abstrakt afgørelse om en statsstøtteordning, ikke er forpligtet til at analysere individuelle sager. Det er først på tilbagesøgningsstadiet, at medlemsstaten skal efterprøve den individuelle situation for hver enkel virksomhed, og navnlig om den indrømmede fordel hos modtageren ville kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne [15].

Sagsøgerens påstande

16. Kommissionen havde i mellemtiden anlagt nærværende sag den 18. april 2011. Den 30. oktober 2013 ændrede Kommissionen sine påstande. Den har nu i det væsentlige nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 2001-beslutningerne og artikel 260 TEUF ved ikke at opfylde 2006-dommen.

— Spanien tilpligtes at betale et fast beløb på 64 543 000 EUR (et dagligt beløb på 25 817,40 EUR ganget med de 2 500 dage mellem afsigelsen af 2006-dommen og den 15. oktober 2013, da den støtte, der blev erklæret ulovlig i 2001-beslutningerne, blev inddrevet i sin helhed).

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retsforhandlingerne

17. Selv efter afslutningen af den skriftlige forhandling afveg parternes opgørelser af de støttebeløb, der var blevet tildelt, der skulle tilbagesøges, der var blevet inddrevet, og som manglede at blive inddrevet, betragteligt fra hinanden. Domstolen anmodede derfor hver part om i et skema at redegøre for sine tal i forhold til hver af 2001-beslutningerne, for hvert involveret retligt spørgsmål og for hver berørt virksomhed. Parterne blev også instrueret i over for Domstolen at angive de præcise sider i ethvert dokument, som de anførte til støtte for deres tal, idet det blev angivet, at bevismateriale, der ikke var klart specificeret, muligvis ikke ville blive taget i betragtning. Parternes besvarelser blev modtaget i marts 2013 (herefter »2013-skemaerne«). Da der stadig forelå uoverensstemmelser og uklarheder, blev der stillet og besvaret yderligere skriftlige spørgsmål, uden at al usikkerhed dog blev fjernet.

13 — I forhold til ordningerne om skattenedslag på 45%, jf. dom af 9.9.2009, forenede sager T-227/01 - T-229/01, T-265/01, T-266/01 og T-270/01, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3029. I forhold til nedsættelserne af beskatningsgrundlaget, jf. dom af 9.9.2009, forenede sager T-230/01 – T-232/01 og T-267/01 – T-269/01, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser.

14 — I forhold til ordningerne om skattenedslag på 45%, jf. dom af 28.7.2011, forenede sager C-471/09 P – C-473/09 P, Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser. I forhold til nedsættelserne af beskatningsgrundlaget, jf. dom af 28.7.2009, forenede sager C-474/09 P – C-476/09 P, Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen.

15 — Forenede sager C-471/09 P – C-473/09 P, nævnt i fodnote 14 ovenfor, præmis 98, 99 og 102, hvori der henvises til dom af 9.6.2011, forenede sager C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4727, præmis 63, 64, 115 og 130 og den deri nævnte retspraksis.

18. Ved retsmødet den 10. september 2013 blev parterne anmodet om at koncentrere sig om de spørgsmål, som Kongeriget Spanien havde rejst i sin duplik, hvilken Kommissionen ikke i fuldt omfang havde haft lejlighed til at besvare.

19. Den 30. oktober 2013 underrettede Kommissionen Domstolen om, at den var tilfreds med, at støtten nu fuldt ud var blevet inddrevet, med tillæg af renter, hvoraf den sidste betaling fandt sted den 15. oktober 2013.

Summarisk resumé af sagsgenstandene

20. Kommissionen har gjort gældende, at de spanske myndigheder ikke tilbagesøgte hele den omhandlede støtte rettidigt. Den har anført, at det indledningsvis forholdt sig således, at

(i) disse myndigheder fandt, at støtte, som ikke opfyldte betingelserne i retningslinjerne for regional støtte fra 1998, var forenelig (Spanien har gjort gældende, at støtten var omfattet af tidligere regionale retningslinjer eller andre sektorale bestemmelser, og at Kommissionens fortolkning af retningslinjerne fra 1998 er ukorrekt)

(ii) disse myndigheder anvendte et fradrag på op til 100 000 EUR pr. støttemodtager, selv om de minimis-reglerne alene finder anvendelse, når det samlede beløb ligger under tærsklen (Spanien har gjort gældende, at der skal ses bort fra ethvert støttebeløb, der ligger under tærsklen)

(iii) disse myndigheder anvendte skattefradrag med tilbagevirkende kraft uden at godtgøre, at betingelserne for at anvende disse fradrag var opfyldt (Spanien har gjort gældende, at fradragene blev anvendt korrekt – støttemodtagere, som ikke tidligere havde været berettigede, fordi de havde modtaget støtten, måtte anses for berettigede, da støtten blev trukket tilbage)

(iv) ikke alle de udstedte betalingsordrer blev betalt (Spanien har gjort gældende, at tvangsfuldbyrdelse blev forsøgt, hvor det var muligt, og at myndighederne anmeldte deres kreditorkrav i tilfælde af konkurs).

21. Parterne er stærkt uenige om de støttebeløb, der stadig skulle inddrives på datoen for 2006-dommen og på den dato, hvor denne sag blev anlagt, selv om de nu er enige om, at hele støtten var blevet inddrevet den 15. oktober 2013. På datoen for 2006-dommen var Kommissionen af den opfattelse, at der stadig manglede at blive inddrevet 358 mio. EUR, med tillæg af 270 mio. EUR i renter. Ifølge Spanien androg disse beløb henholdsvis 120,7 mio. EUR og 48,4 mio. EUR. På den dato, hvor der blev indgivet stævning i denne sag, var Kommissionen af den opfattelse, at der var et udestående på 321 mio. EUR, med tillæg af 248 mio. EUR i renter. Ifølge Spanien androg beløbene henholdsvis 60 mio. EUR og 31 mio. EUR.

22. Spanien har erkendt, at en stor del af inddrivelsen er sket, efter at denne sag er blevet anlagt. Spanien har fremhævet, at den omtvistede støtte er blevet inddrevet med henblik på at begrænse enhver af Domstolen pålagt sanktion, men uden at medlemsstaten anerkender, at den omhandlede støtte retligt skal tilbagesøges.

23. Parterne er yderligere uenige om størrelsen af enhver sanktion, der skal pålægges. Kommissionens beregning følger dens Meddelelse om anvendelsen af EF-traktatens artikel 228[16]. Spanien har argumenteret for pålæggelse af individuelle sanktioner for hver af 2001-beslutningerne under hensyntagen til det forhold, at Baskerlandet kun tegner sig for 6,24% af Spaniens BNP, samt anvendelse af lavere koefficienter for grovhed og varighed.

16 — SEK(2005) 1658 af 13.12.2005, som ajourført ved SEK(2010) 923 af 20.7.2010.

Generelle og indledende bemærkninger

24. For det første beror stridspunkterne i denne sag i vid udstrækning på det forhold, at hverken 2001-beslutningerne eller 2006-dommen identificerede den uforenelige støtte. Desuden bekræftede Domstolen i 2011 i appelsagerne om den omtvistede støtte, at Kommissionen ikke var forpligtet til at analysere den støtte, der var blevet bevilget i individuelle sager, eftersom det tilkom de nationale myndigheder på tilbagesøgningsstadiet at efterprøve hver støttemodtagers situation, og hvorvidt den indrømmede fordel ville kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen [17]. Ifølge en udtalelse afgivet af Kongeriget Spanien, som ikke er blevet tilbagevist af Kommissionen, blev dette synspunkt allerede udtrykt over for de spanske myndigheder af Kommissionen den 3. oktober 2007.

25. På den anden side blev ingen del af støtten meddelt til Kommissionen, før den blev implementeret. Støtten var derfor »ulovlig støtte« som omhandlet i forordning nr. 659/1999 [18]. Derfor udgør en undladelse af at tilbagesøge nogen del af støtten i overensstemmelse med 2001-beslutningerne og 2006-dommen et yderligere traktatbrud, medmindre Spanien kan godtgøre, at medlemsstaten med rette anså støtten for forenelig.

26. Det er derfor nødvendigt – uanset det forhold, at hele støtten nu er blevet inddrevet – for Domstolen at afgøre, hvor stor en del af støtten Spanien var forpligtet til at tilbagesøge, og at benytte dette beløb som udgangspunkt for fastlæggelsen af størrelsen af den økonomiske sanktion, der måtte skulle pålægges for den forsinkede inddrivelse.

27. For det andet har Kommissionen kritiseret, at de spanske myndigheder under den administrative procedure på den ene side enten undlod at levere eller forhalede leveringen af relevant information, og på den anden side oversvømmede Kommissionen med irrelevante dokumenter. Det ligger fast, at titusindvis af sider er blevet fremlagt for Domstolen (af begge parter), og at nytten af mange af dem i bedste fald er tvivlsom. I modsætning hertil har det krævet gentagne spørgsmål fra Domstolens side at opnå nogen forståelse af de modstridende tal, som hver part har baseret sine argumenter på. Efter min opfattelse er Domstolen ikke blevet godt assisteret af nogen af parterne i sin opgave, der i sager som denne involverer afgørelser vedrørende faktiske såvel som retlige forhold. Det synes på denne baggrund nærmest uundgåeligt, at uanset hvilke beløb Domstolen finder, at Spanien med urette har undladt at tilbagesøge, og på hvilke Domstolen må basere sin vurdering af den økonomiske sanktion, der måtte skulle pålægges, vil der blive tale om skøn.

28. For det tredje har Kongeriget Spanien gjort brug af sin ret i henhold til artikel 16, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol til at få denne sag behandlet af Den Store Afdeling. Det forekommer mig dog, at en så stor sammensætning af Domstolen – 15 dommere – ikke er hensigtsmæssig i en sag, der drejer sig om så mange faktuelle detaljer som den foreliggende, medmindre en af parterne har nedlagt påstand om ændring af tidligere retspraksis. Jeg mener derfor, at medlemsstaterne af hensyn til Domstolens proceduremæssige effektivitet bør have disse overvejelser i tankerne, når de beslutter, hvorvidt de skal gøre brug af deres ret.

29. Jeg går nu over til de retlige spørgsmål. Jeg vil først behandle nogle generelle spørgsmål vedrørende forpligtelsen til at tilbagesøge støtten (retningslinjerne for regional støtte fra 1998, kravet om tilskyndende virkning, de minimis-reglerne, sektorale og multisektorale bestemmelser, skattefradrag med tilbagevirkende kraft). Dernæst vil jeg for hver beslutning behandle detaljerne for den påkrævede tilbagesøgning, herunder enhver undladelse af at forfølge krav, og endelig størrelsen af den sanktion, der måtte skulle pålægges.

17 — Jf. punkt 15 ovenfor.

18 — Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1.

Generelle spørgsmål vedrørende forpligtelsen til at tilbagesøge støtten

Foreneligheden med retningslinjerne for regional støtte fra 1998

30. Kommissionen har gjort gældende, at de spanske myndigheder ikke overholdt »kravet om tilskyndende virkning« (at en støtteansøgning skal være indgivet, inden et projekt indledes) i retningslinjerne for regional støtte fra 1998 i henseende til ordningerne om skattenedslag på 45%. Spanien har anført, at retningslinjerne ikke fandt anvendelse, og subsidiært, at Kommissionens fortolkning af kravet om tilskyndende virkning er for streng.

Anvendeligheden af retningslinjerne for regional støtte fra 1998

– Argument

31. Spanien har anført, at eftersom den omhandlede støtte blev indført før 1998, er det retningslinjerne i meddelelsen fra 1979 vedrørende støtteordninger med regionalt sigte, der finder anvendelse [19]. Spanien har henvist til Kommissionens meddelelse fra 2002 om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte [20], der bestemte følgende: »Når Kommissionen skal vurdere, om statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, vil den […] altid anvende de materielle regler i de gældende instrumenter på det tidspunkt, hvor støtten blev ydet.« Desuden bekræftede ændringen i år 2000 af retningslinjerne for regional støtte fra 1998, at al ny støtte, der blev gennemført uden at være blevet anmeldt Kommissionen, ville blive »vurderet i overensstemmelse med de regler og retningslinjer, der gælder på det tidspunkt, hvor støtten ydes«. Kommissionen angav desuden både i sine beslutninger om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure og i sine 2001-beslutninger, at retningslinjerne for regional støtte fra 1998 kun fandt anvendelse på perioden fra den 1. januar 1999 og frem.

32. Kommissionen har hertil anført, at retningslinjerne for regional støtte fra 1998 selv bestemte i punkt 6.1, at »Kommissionen [vil] vurdere regionalstøtteforanstaltningernes forenelighed med fællesmarkedet på grundlag af nærværende retningslinjer, så snart de er vedtaget. De støtteprojekter, der er anmeldt, inden nærværende retningslinjer meddeles til medlemsstaterne, og som Kommissionen endnu ikke har truffet endelig beslutning om, vil dog blive vurderet på grundlag af de gældende kriterier på anmeldelsestidspunktet«. Eftersom den omhandlede støtte ikke blev anmeldt, fandt retningslinjerne for regional støtte fra 1998 anvendelse. Desuden fastslog Domstolen i relaterede sager [21] i 2011, at den pågældende ikke-anmeldte støtte skulle vurderes i lyset af retningslinjerne for regional støtte fra 1998.

– Bedømmelse

33. Jeg kan ikke tilslutte mig Spaniens anbringender.

19 — EFT C 31, s. 9.

20 — EFT C 119, s. 22.

21 — Dom af 9.6.2011, forenede sager C-465/09 P – C-470/09 P, Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, præmis 121 og 122.

34. Det er sandt, at Kommissionen var beklageligt vag i sine 2001-beslutninger, idet den visse gange henviste til bestemmelser i retningslinjerne for regional støtte fra 1998 og andre gange til bestemmelser i sine tidligere meddelelser [22]. Kommissionen har også været uklar i sine mere generelle meddelelser [23]. I modsætning til, hvad Spanien har antydet, støttede Kommissionen sig dog – da den indledte den formelle undersøgelsesprocedure og i sine 2001-beslutninger – eksplicit på kravet om tilskyndende virkning i sine retningslinjer for regional støtte fra 1998 [24].

35. Desuden har Domstolen fastslået, at den pågældende ikke-anmeldte støtte skulle vurderes i lyset af retningslinjerne for regional støtte fra 1998 [25]. Anvendeligheden af disse retningslinjer blev heller ikke bestridt i den sag, der lå til grund for 2006-dommen. Tværtimod nedlagde Spanien påstand om, at det blev fastslået, at retningslinjerne for regional støtte fra 1998 fandt anvendelse [26]. Det er ikke muligt for Spanien at rejse dette spørgsmål for første gang i forbindelse med, at medlemsstaten er sagsøgt for manglende opfyldelse af 2006-dommen. Da foreneligheden med retningslinjerne for regional støtte fra 1998 fra begyndelsen har været et eksplicit kriterium, kan Spanien heller ikke gøre indsigelse mod, at den begrundede udtalelse i den foreliggende sag ikke specifikt omtalte disse retningslinjer.

Fortolkning af retningslinjerne for regional støtte fra 1998

– Argument

36. I henhold til punkt 4.2, tredje afsnit, i retningslinjerne for regional støtte fra 1998 skal anmodningen om støtte indgives, inden gennemførelsen af projekterne påbegyndes [27]. Kommissionen har gjort gældende, at dette krav i forhold til mange modtagere af skattenedslaget på 45% ikke blev opfyldt, og alligevel har de spanske myndigheder anset den omhandlede støtte for at være forenelig.

37. Spanien har bemærket, at Kommissionen i 2001-beslutningerne [28] fandt, at skattenedslaget på 45% var »en støtteforanstaltning, som var betinget af, at der blev foretaget en investering« som omhandlet i meddelelsen fra 1979 vedrørende støtteordninger med regionalt sigte [29], hvilket indebar en tilskyndende virkning. Kommissionens synspunkt om, at *der skal anmodes om støtte*, inden arbejdet påbegyndes, er formalistisk. De skattemæssige procedurer er anderledes: Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1628/2006 [30] og artikel 8, stk. 4, litra b), i forordning nr. 800/2008 [31] kræver blot, at *den skattemæssige foranstaltning er vedtaget*, før arbejdet er påbegyndt. Det strengere kriterium indgår ikke i forordning nr. 1628/2006. Kommissionen godkendte desuden i en separat beslutning [32] støtte i medfør af ordningen om skattenedslag på 45% i Álava som forenelig på betingelse af, at den ikke oversteg NSÆ-maksimumsgrænsen på 25% for støtte med regionalt sigte i Baskerlandet. Ligebehandlingsprincippet kræver den samme fremgangsmåde over for alle støttemodtagere.

22 — Jf. navnlig fodnote 37 i beslutning 2002/820, fodnote 33 i beslutning 2002/894 og fodnote 34 i beslutning 2003/27.

23 — Jf. punkt 31 og 32 ovenfor.

24 — EFT 1999 C 351, s. 33, sidste afsnit, EFT 2000 C 71, s. 13, tredje afsnit, 83. betragtning til beslutning 2002/820 og 89. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/894 og 2003/27

25 — Punkt 32 og fodnote 21 ovenfor.

26 — 2006-dommen, præmis 12 og 50.

27 — Jf. ligeledes dom af 15.4.2008, sag C-390/06, Nuova Agricast, Sml. I, s. 2577, præmis 69.

28 — 27. betragtning til beslutning 2002/820 og 23. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/894 og 2003/27.

29 — Punkt 31 og fodnote 19 ovenfor.

30 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1628/2006 af 24.10.2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på medlemsstaternes regionale investeringsstøtte (EUT L 302, s. 29).

31 — Kommissionens forordning (EF) nr. 800/2008 af 6.8.2008 om visse former for støttes forenelighed med fællesmarkedet i henhold til traktatens artikel 87 og 88 (EUT L 214, s. 3).

32 — Kommissionens beslutning 2000/795/EF af 22.12.1999 om den statsstøtte, Spanien har ydet til fordel for Ramondín SA og Ramondín Cápsulas SA (EFT 2000 L 318, s. 36), 134. betragtning og artikel 1.

38. Kommissionen har bestridt, at der er tale om overdreven formalisme. Den godkendte, at støtte til en virksomhed, som havde påbegyndt det forberedende arbejde, før den indgav sin ansøgning, var forenelig. Desuden finder forordning nr. 1628/2006 og nr. 800/2008 ikke anvendelse her. Enhver analog anvendelse af reglen i artikel 8, stk. 4, litra b), i forordning nr. 800/2008 er udelukket ved forordningen selv [33], som ikke blev udarbejdet for at finde anvendelse på sager, hvor en detaljeret vurdering var påkrævet. Endvidere forudsætter denne regel en automatisk ret til støtten, mens en administrativ godkendelse var påkrævet i de foreliggende sager. I HGA-dommen [34] fastslog Domstolen, at det skal godtgøres, at investeringen ikke vil kunne foretages, såfremt den påtænkte støtte ikke ydes. I modsat fald har denne støtte blot til formål at forbedre modtagerens situation. Med hensyn til ligebehandling kan ingen tidligere fortolkning, som Kommissionen har foretaget af en traktatbestemmelse, anfægte rigtigheden af Kommissionens fortolkning af denne bestemmelse i de omtvistede beslutninger [35].

39. Spanien har hertil anført, at skattenedslagene på 45% ikke var undergivet noget administrativt skøn. De kunne ikke nægtes over for nogen virksomhed, som opfyldte de i lovgivningen fastsatte betingelser, og havde derfor en klart tilskyndende virkning. Desuden kan den retspraksis, der er eksemplificeret ved dommen i sagen Freistaat Sachsen m.fl. [36], ikke påberåbes til at fortrænge ligebehandlingsprincippet, der er et generelt princip i EU-retten.

– Bedømmelse

40. Der er her tale om tre spørgsmål. For det første om Kommissionen i 2001-beslutningerne accepterede, at der var en tilskyndende virkning, og i så fald om dette betyder, at støtte i henhold til ordningerne om skattenedslag på 45% ikke skulle tilbagesøges? For det andet om kravet om tilskyndende virkning skal anvendes anderledes på grund af ordningernes skattemæssige karakter, og i så fald om kriteriet om automatisk ret er opfyldt? For det tredje om ligebehandlingsprincippet påvirker analysen?

41. Hvad angår det første punkt henviste Kommissionen eksplicit til kravet om tilskyndende virkning i 2001-beslutningerne som værende et af de kriterier, der skulle opfyldes, såfremt ordningerne om skattenedslag på 45% skulle anses for forenelige med fællesmarkedet [37]. Kommissionen angav dog ikke, at dette kriterium ikke var opfyldt. Tværtimod henviste den ikke blot til ordningerne som »en støtteforanstaltning, som var betinget af, at der blev foretaget en investering«, men også som et »skattemæssigt incitament« [38]. Spørgsmålet om overholdelsen af kravet om tilskyndende virkning blev heller ikke rejst i den sag, der lå til grund for 2006-dommen. Derimod anførte Kommissionen i 2001-beslutningerne, at andre kriterier, som var fastsat i retningslinjerne for regional støtte fra 1998, ikke var overholdt [39], og det var på den baggrund, at den fandt, at ordningerne om skattenedslag på 45% ikke kunne anses for forenelige med fællesmarkedet i medfør af de regionale undtagelser i traktaten, eftersom de ikke overholdt reglerne om regional støtte [40].

42. Set i det lys har Spaniens argument en vis rimelighed. Det blev hverken i 2001-beslutningerne eller 2006-dommen angivet, at ordningerne om skattenedslag på 45% ikke overholdt kravet om tilskyndende virkning, og 2001-beslutningerne benyttede en sprogbrug, der kunne ses som en antydning af, at de opfyldte kravet.

33 — Artikel 1 og syvende betragtning.

34 — Dom af 13.6.2013, forenede sager C-630/11 P – C-633/11 P, HGA m.fl. mod Kommissionen, præmis 105.

35 — Dom af 30.9.2003, forenede sager C-57/00 P og C-61/00 P, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 9975, præmis 52.

36 — Nævnt i fodnote 35 ovenfor.

37 — 83. betragtning til beslutning 2002/820 og 89. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/894 og 2003/27.

38 — 25., 27., 33., 87., 90. og 91. betragtning til beslutning 2002/820 og 1., 7., 21., 23., 43., 49., 93., 96. og 97. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/894 og 2003/27.

39 — Jf. punkt 6 ovenfor.

40 — 84.-87. betragtning til beslutning 2002/820 og 90.-93. betragtning til henholdsvis beslutning 2002/894 og 2003/27.

43. Jeg mener imidlertid, at det er med rette, at Kommissionen har gjort gældende, at medlemsstaten ikke i forbindelse med vurderingen af individuelle sager kunne undlade at efterprøve, om kravet om tilskyndende virkning var blevet overholdt, da ordningerne som helhed var ulovlige og var blevet fundet uforenelige med det indre marked.

44. Hvad angår det andet punkt har Kommissionen i senere forordninger udtrykt kravet om tilskyndende virkning mindre strengt i henseende til skatteforanstaltninger [41]. Der er en klar logik i dens fremgangsmåde. Hvis en virksomhed beslutter at investere i et projekt, og dernæst ansøger om og får bevilget skønsmæssig støtte (som den ikke kunne have været sikker på at modtage), efter at den har påbegyndt arbejdet med projektet, er det usandsynligt, at støtten har haft indflydelse på virksomhedens beslutning om at investere. Hvor virksomheden derimod udsætter sin beslutning, indtil den er sikker på at få bevilget den støtte, som den har ansøgt om, kan beslutningen ses som havende været afhængig af bevillingen af støtte. Såfremt en skatteordning bevilger automatisk støtte til enhver investering, der opfylder definerede kriterier, er denne sondring ikke relevant, og ordningen kan i sig selv ses som incitamentet til at investere.

45. Det forekommer mig, at denne logik kan anvendes, hver gang et krav om tilskyndende virkning skal opfyldes. Af denne grund er det ikke nødvendigt at anvende forordning nr. 1628/2006 eller nr. 800/2008 analogt og i deres helhed, bortset fra kravet om, at støtte skal anmeldes til og vurderes af Kommissionen i tilfælde, som disse forordninger ikke finder anvendelse på. Det er udelukkende et spørgsmål om at anerkende, at det forhold, at der er indført en skatteordning, under visse betingelser udgør en tilstrækkelig ansporing til investering, således at forholdet mellem den dato, hvor arbejdet påbegyndes, og den dato, hvor der ansøges om støtte, mister sin betydning. Her har vi en situation, hvor et krav om tilskyndende virkning skal opfyldes, og jeg er enig med Spanien i, at vurderingen af opfyldelsen af dette krav bør tage hensyn til den specifikke karakter af skatteforanstaltninger i den henseende.

46. Jeg er dog enig med Kommissionen i, at en skatte- og afgiftsforanstaltnings automatiske virke er en afgørende del af dens tilskyndende virkning, og at det, under omstændigheder som de foreliggende, påhviler medlemsstaten at godtgøre, at dette kriterium er opfyldt.

47. Parterne er uenige om, hvorvidt skattenedslagene var automatiske, idet de begge har henvist til de relevante provinslove, hvis bestemmelser i det væsentlige er identiske:

»Investeringer i nye materielle anlægsaktiver […] som overstiger 2,5 mia. ESP ifølge afgørelse truffet af [Provinsrådet i] […], indrømmes en skattelempelse på 45% af det investeringsbeløb, som [Provinsrådet i] […] fastsætter; skattelempelsen finder anvendelse på det skattepligtige beløb.

[…]

I den pågældende afgørelse […] fastsættes de frister og begrænsninger, der gælder i de enkelte tilfælde« [42].

48. Kommissionen har fremhævet behovet for en afgørelse truffet af Provinsrådet og har bemærket, at Domstolen i 2006-dommen konkluderede ud fra 2001-beslutningerne, at opnåelse af støtte var betinget af, at der forelå en administrativ beslutning [43]. Spanien har fremhævet, at brugen af verbalformen »gozarán« (»berettiger til«) fratager Provinsrådet enhver skønsbeføjelse på dette område.

41 — Punkt 37 samt fodnote 30 og 31 ovenfor.

42 — Ottende betragtning til hver af beslutningerne vedrørende ordningerne om skattenedslag på 45%.

43 — 2006-dommen, præmis 63.

49. Det sidstnævnte argument forekommer overbevisende (om end Domstolen selvsagt ikke har kompetence til at fortolke national ret). Det afsvækkes dog under alle omstændigheder af det forhold, at Provinsrådet – selv om det har en lovbestemt forpligtelse til at træffe en afgørelse om at bevilge støtten – tillige skal fastsætte størrelsen af den berettigende investering samt fastlægge tidsfrister og begrænsninger. Disse faktorer indfører umiddelbart et betydeligt skønsmæssigt element i afgørelsen, som Spanien ikke har behandlet i sit argument. Efter min mening må det ræsonnement, der ligger til grund for den specifikke tilgang til vurderingen af den tilskyndende virkning i forhold til skatteforanstaltninger, udelukke denne tilgang, når størrelsen af støtten og betingelserne for dens anvendelse er undergivet sådanne administrative skønsbeføjelser.

50. Følgelig finder jeg, at det er med rette, at Kommissionen har insisteret på, at den støtte, der er bevilget efter påbegyndelsen af arbejdet med det relevante projekt, ikke kan opfylde kravet om tilskyndende virkning i punkt 4.2, tredje afsnit, i retningslinjerne for regional støtte fra 1998. Jeg bemærker desuden, at det kun er i forhold til fire virksomheder i Guipúzcoa, at Spanien har gjort gældende, at der faktisk blev ansøgt om støtten *før* påbegyndelsen af arbejdet, og at Kommissionen har accepteret, at dette var tilfældet for tre af disse virksomheder [44].

51. Endelig vil jeg i denne forbindelse behandle ligebehandlingsprincippet. Kommissionen lagde i 1999, uden forbindelse til kravet om tilskyndende virkning, til grund, at den støtte, der var blevet tildelt i medfør af ordningen om skattenedslag på 45% i Álava, »for så vidt angår den del af støtten, som […] ikke overstiger loftet på 25% nettosubventionsækvivalent for støtte med regionalt sigte i Baskerlandet, [er] forenelig med fællesmarkedet« [45]. Spanien har gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet er et generelt EU-retligt princip, at det kræver, at der anvendes den samme fremgangsmåde i alle sager, som involverer støtte, der er blevet tildelt i medfør af ordningerne om skattenedslag på 45%, og at artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 bestemmer følgende: »Kommissionen kræver ikke tilbagebetaling af støtten, hvis det vil være i modstrid med et generelt princip i fællesskabslovgivningen.«

52. Jeg er ikke enig i dette argument. Det synspunkt, som jeg er nået frem til ovenfor, indebærer, at Kommissionen, ved ikke at undersøge den omhandlede støtte i forhold til kravet om tilskyndende virkning i 1999, foretog en fejlagtig anvendelse af retningslinjerne for regional støtte fra 1998. Spaniens tilgang ville betyde, at Kommissionen ikke længere kunne anvende kravet om tilskyndende virkning i disse retningslinjer i relation til nogen støtte, der er bevilget i medfør af en af ordningerne om skattenedslag på 45%, eller endda muligvis i medfør af nogen efterfølgende sammenlignelig ordning.

53. Det ville efter min opfattelse stride med Domstolens praksis, hvorefter ligebehandlingsprincippet skal forenes med legalitetsprincippet, ifølge hvilket ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre [46]. Det er rigtigt, at retningslinjerne for regional støtte fra 1998, i modsætning til visse efterfølgende foranstaltninger, ikke har bindende virkning, men som Spanien har anført, er de bindende for Kommissionen selv. En undladelse af at anvende dem korrekt i et enkelt tilfælde, som ikke blev anfægtet, kan ikke med henvisning til legalitetsprincippet udelukke Kommissionen fra at anvende dem korrekt i efterfølgende sager.

54. Jeg når derfor frem til det standpunkt, at Spaniens påstand om, at retningslinjerne for regional støtte fra 1998 ikke fandt anvendelse på den støtte, der blev bevilget i medfør af ordningerne om skattenedslag på 45%, eller at støtten overholdt disse retningslinjer, må forkastes. De beløb, der er omfattet af denne påstand, kan derfor ikke undtages fra forpligtelsen til at tilbagesøge støtten.

44 — Jf. punkt 98 ff. nedenfor.

45 — Punkt 37 og fodnote 32 ovenfor.

46 — Jf. f.eks. dom af 10.11.2011, forenede sager C-259/10 og C-260/10, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs mod The Rank Group plc., Sml. I, s. 10947, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis.

Forenelighed med specifikke sektorale eller multisektorale bestemmelser

55. Kommissionen har i sin stævning gjort gældende, at støtte til visse modtagere i medfør af de tre ordninger om skattenedslag på 45% var undtaget fra retningslinjerne for regional støtte fra 1998 [47]. Denne støtte skulle snarere overholde specifikke sektorale eller multisektorale bestemmelser. Spanien har dog hverken inddrevet den omhandlede støtte eller påvist, at disse bestemmelser blev overholdt.

Vinsektoren

56. Parterne er enige om, at 12 modtagere af skattenedslaget på 45% i Álava var inden for landbrugssektoren (vinsektoren). Kommissionen har især nævnt Comercializadora de la Rioja Alta SLU (herefter »Rioja Alta«) som værende undtaget fra retningslinjerne for regional støtte fra 1998. Parterne har i deres skriftlige indlæg udtrykt forskellige opfattelser af de regler, der finder anvendelse på forskellige aktiviteter inden for vinsektoren, og af overholdelsen af dem.

57. Jeg konkluderer dog ud fra 2013-skemaerne, at parterne, med mindre uoverensstemmelser, som samlet beløber sig til nogle få tusinde euro, er enige om de beløb, der skal tilbagesøges, og om de beløb, som pr. marts 2013 allerede var blevet inddrevet og manglede at blive inddrevet, i alle de tolv omhandlede sager på nær to. De to sager vedrører Rioja Alta og Familia Martínez Bujanda SL (herefter »Martínez Bujanda«).

58. I forhold til Rioja Alta synes der ikke at være nogen uenighed om det samlede beløb, der skal tilbagesøges. Den eneste uoverensstemmelse (på ca. 4 mio. EUR) vedrører det beløb, som pr. marts 2013 allerede var blevet inddrevet.

59. I forhold til Martínez Bujanda har jeg ikke fundet noget overbevisende bevismateriale i noget dokument, som nogen af parterne har henvist til, der har relevans for spørgsmålet om de gældende regler eller retningslinjer. Desuden er Kommissionens tal i dens 2013-skema usammenhængende. Jeg foreslår derfor, at Domstolen ganske enkelt accepterer Spaniens mere sammenhængende tal.

60. Jeg konkluderer, at der ikke er noget stridspunkt mellem parterne, som kræver en afgørelse af, hvorvidt den omtvistede støtte skal vurderes i lyset af retningslinjerne for regional støtte fra 1998 eller specifikke bestemmelser eller retningslinjer, der finder anvendelse på vinsektoren.

Stålsektoren

61. Kommissionen har i sin stævning anført, at en række modtagere af skattenedslaget på 45% i Álava var aktive inden for stålsektoren, som er undtaget fra retningslinjerne for regional støtte fra 1998. Spanien har afvist, at nogen af støttemodtagerne var aktive inden for de relevante undersektorer [48]. Kommissionen har herefter udarbejdet en liste over seks firmaer, som den anser for involveret. Spanien har hertil anført, at de regler, der var gældende, da den omhandlede støtte blev bevilget, kun krævede anmeldelse af støtte inden for visse undersektorer og fremlæggelse af rapporter to gange om året [49]. Under alle omstændigheder forholder det sig således, at fem af de nævnte selskaber enten ikke fremstiller stålprodukter, der falder ind under rammebestemmelserne for stål fra 1988, eller ikke er undergivet nogen anmeldelsespligt.

47 — Punkt 2 og fodnote 5 i retningslinjerne for regional støtte fra 1998.

48 — Nemlig undersektorer, der er identificeret i Rammebestemmelser for statsstøtte til visse jern- og stålsektorer, som ikke er omfattet af EKSF-traktaten (EFT 1988 C 320, s. 3, herefter »rammebestemmelserne for stål fra 1988«).

49 — Rammebestemmelserne for stål fra 1988, punkt 4.

62. Kommissionen har i 2013-skemaerne opført syv selskaber som aktive inden for stålsektoren, mens Spanien har opført seks selskaber som værende berørt af spørgsmålet. Kommissionen har ikke tidligere påstået, at det selskab, som Spanien ikke har opført, var specifikt aktiv inden for stålsektoren, og intet af det bevismateriale, som den henviser til, synes at vedrøre firmaets aktivitet. I de resterende sager er der fuld enighed om de pågældende beløb og datoer i tre sager, der er mindre afvigelser angående inddrivelsesdatoerne i to sager, og der er uenighed om det beløb, der skal undtages fra tilbagesøgning, i én sag[50], der beløber sig til ca. 4 mio. EUR. Der er dog intet i de dokumenter, som parterne har henvist til, der indikerer, at uoverensstemmelsen er relateret til karakteren af den sektor, inden for hvilken støttemodtageren er aktiv.

63. Kommissionen har i sin stævning også opført tre modtagere af skattenedslaget på 45% i Guipúzcoa, som den anser for at være aktive inden for stålsektoren. Spanien har med sit svarskrift fremlagt attester vedrørende disse støttemodtageres aktiviteter, som Kommissionen kan formodes at have accepteret, siden den ikke i sit 2013-skema har opført nogen af disse tre som værende berørt af det retlige spørgsmål om aktivitet inden for stålsektoren.

64. Jeg konkluderer, at der ikke er noget udestående spørgsmål, som skal behandles i henseende til, hvorvidt der blev bevilget støtte til virksomheder, der var aktive inden for stålsektoren.

Store investeringsprojekter

65. Med hensyn til én modtager af skattenedslaget på 45% i Vizcaya[51] har Kommissionen i sin stævning gjort gældende, at de spanske myndigheder fra det beløb, der skal tilbagesøges, trak en del, der var større end den, der er tilladt ifølge de multisektorale rammebestemmelser fra 1998[52]. Til trods for en betragtelig uenighed i de skriftlige indlæg synes det at fremgå klart af 2013-skemaerne, at parterne nu er enige om det beløb, der uanset vurderingsgrundlaget skulle tilbagesøges, og Kommissionen har accepteret, at dette beløb faktisk blev inddrevet den 20. juli 2011.

66. Kommissionen har i sin replik yderligere gjort gældende, at to modtagere af skattenedslaget på 45% i Álava udførte store investeringsprojekter, uden at de spanske myndigheder har godtgjort, at betingelserne i de multisektorale rammebestemmelser fra 1998 var opfyldt. Denne påstand fremgår ikke af Kommissionens 2013-skema, og jeg anser den for ikke at være blevet gjort gældende for Domstolen.

67. Der er følgelig ingen udestående spørgsmål, som skal behandles i henseende til anvendeligheden af de multisektorale rammebestemmelser fra 1998.

Fradrag af støtte under de minimis-loftet

68. I henhold til artikel 2 i forordning nr. 69/2001[53] blev støtteforanstaltninger anset for ikke at opfylde alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, TEUF og for ikke at være omfattet af anmeldelseskravet i artikel 108, stk. 3, TEUF, hvis navnlig den samlede støtte, der blev tildelt en enkelt virksomhed, ikke oversteg 100 000 EUR brutto (eller BSÆ) over en given treårig periode. Denne forordnings artikel 3

50 — Condesa Fabril SA.

51 — Compañía Norteña de Bebidas Gaseosas Norbega SA (herefter »Norbega«).

52 — Multisektorale rammebestemmelser for regionalstøtte til store investeringsprojekter (EFT 1998 C 107, s. 7)

53 — Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12.1.2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EFT L 10, s. 30). Denne forordning blev erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 1998/2006 af 15.12.2006 om anvendelse af traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EUT L 379, s. 5), der selv blev erstattet af Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18.12.2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352, s. 1).

pålagde medlemsstaterne at kontrollere, at enhver tildeling af en sådan de minimis-støtte opfyldte disse kriterier i hver sag, og at opbevare relevante oplysninger i ti år samt at fremlægge dem på anmodning. Lignende bestemmelser var tidligere fastsat i Kommissionens meddelelse fra 1996 om de minimis-støtteordninger [54], selv om der ikke var nogen pligt til at opbevare oplysninger.

69. Ved tilbagesøgningen af den støtte, der var blevet tildelt i form af en nedsættelse af beskatningsgrundlaget for nye virksomheder, trak de spanske myndigheder oprindeligt 100 000 EUR pr. treårig periode fra det beløb, der skulle tilbagesøges fra hver modtager, i forhold til de fleste af hvilke støtten oversteg dette beløb.

Argument

70. Kommissionen har gjort gældende, at alene støtte, der samlet andrager under 100 000 EUR over en treårig periode, kan godkendes som de minimis-støtte. Desuden har de spanske myndigheder ikke fremlagt nogen dokumenter, der viser, at støtten var de minimis. Støtte kan ikke opdeles i en del under de minimis-loftet og en del over. De minimis-indrømmelsen skal, som en undtagelse til artikel 107, stk. 1, TEUF, fortolkes strengt, det være sig i henhold til 1996-meddelelsen eller i henhold til forordning nr. 69/2001. Dens formål om at forenkle procedurerne ville ikke blive opfyldt, hvis den fandt anvendelse på større beløb, der under alle omstændigheder kræver en undersøgelse. Såfremt modtagerne var sikre på at beholde den del af støtten, der lå under loftet, ville der ikke være nogen tilskyndelse til at begrænse beløbene eller til at afstå fra at iværksætte støtte inden godkendelse [55]. WAM-beslutningen, som Spanien har henvist til [56], var ikke det eneste præjudikat, der var til rådighed [57].

71. Spanien har gjort gældende, at den tekst, som finder anvendelse, er 1996-meddelelsen, i henhold til hvilken der ikke var nogen pligt til at opbevare oplysninger med henblik på at dokumentere de minimis-status over en treårig periode. Der kan under alle omstændigheder ikke foreligge akkumulering af tidligere støtte, hvor der er tale om nye virksomheder. Desuden er formålet med tilbagesøgningen at genoprette en situation, hvor der ikke foreligger nogen konkurrencefordrejning, og ræsonnementet for de minimis-undtagelsen er, at støtte under loftet ikke påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne [58]. Eftersom støtte under 100 000 EUR over tre år ikke anses for at fordreje konkurrencen, er det nok at tilbagesøge det beløb, der ligger over denne sum. Det ville være uforholdsmæssigt, såfremt en støtte på 100 000 EUR ikke skulle anmeldes, mens en ikke-anmeldt støtte på 100 000,01 EUR skulle tilbagesøges fuldt ud. Kommissionen bestemte i WAM-beslutningen, at der alene skulle ske tilbagesøgning af den støtte, der oversteg loftet. Denne beslutning blev annulleret, men ikke af grunde, der har relevans for de minimis-reglen. Endelig har Spanien gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. I en tidligere sag [59] inddrev Spanien alene de beløb, der oversteg 100 000 EUR for hver treårig periode, hvilken fremgangsmåde Kommissionen var tilfreds med.

54 — EFT C 68, s. 9 (herefter »1996-meddelelsen«).

55 — Dom af 20.9.2011, forenede sager T-394/08, T-408/08, T-453/08 og T-454/08, Regione autonoma della Sardegna m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 6255, præmis 299-311. Appellerne til prøvelse af denne dom (HGA m.fl. mod Kommissionen, nævnt i fodnote 34 ovenfor) vedrørte ikke de minimis-spørgsmålet

56 — Kommissionens beslutning 2006/177/EF af 19.5.2004 om Italiens statsstøtte C 4/2003 (ex NN 102/2002) til WAM SpA (EUT 2006 L 63, s. 11). Beslutningen blev annulleret ved dom af 6.9.2006, forenede sager T-304/04 og T-316/04, Italien og WAM mod Kommissionen (stadfæstet ved dommen i sag C-494/06 P, Kommissionen mod Italien og WAM, Sml. I, s. 3639), men uden henvisning til de minimis-reglen.

57 — Kommissionen har nævnt beslutning 2000/46/EF (EFT 2001 L 18, s. 18), 2002/142/EF (EFT L 48, s. 20), 2003/643/EF (EUT L 227, s. 12) og 2006/937/EF (EUT L 366, s. 1). Kommissionen har anført, at den ikke i nogen af disse beslutninger benyttede den samme fremgangsmåde som i WAM-beslutningen.

58 — Jf. Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7.5.1998 om anvendelse af artikel 92 og 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT L 142, s. 1), der udgjorde retsgrundlaget for forordning nr. 69/2001. Jf. navnlig niende betragtning og artikel 2.

59 — Dom af 20.9.2007, sag C-177/06, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7689.

Bedømmelse

72. For det første er jeg af den opfattelse, at dette spørgsmål skal vurderes i lyset af 1996-meddelelsen. Kommissionen henviste i hver af de tre beslutninger om nedsættelse af beskatningsgrundlaget specifikt til denne meddelelse, da den fastslog, at støtten i medfør af de relevante ordninger ikke overholdt de minimis-reglen [60]. Den anførte også, at resultatet ville være det samme i henhold til forordning nr. 69/2001 [61], men at denne forordning fandt alene anvendelse på støtte tildelt efter dens ikrafttræden den 2. februar 2001 [62]. Kommissionen har ikke fremsat nogen specifikke påstande vedrørende støtte, der blev tildelt mellem denne dato og ophævelsen af de omtvistede støtteordninger [63].

73. Pligten til at opbevare og fremlægge oplysninger var ikke indeholdt i 1996-meddelelsen. Jeg kan dog ikke godtage, at Spanien ikke var forpligtet til at godtgøre, at det kumulative treårige loft blev overholdt i forbindelse med en støtte, der under påberåbelse af de minimis-reglen ikke blev tilbagesøgt. Spanien skulle derfor fremlægge relevant dokumentation. Argumentet om, at ordningerne alene fandt anvendelse på nye virksomheder, kan ikke tiltrædes, eftersom de alle fandt anvendelse »i de fire skatteår, der følger efter det første skatteår inden for fristen på fire år efter deres oprettelse, hvor [virksomhederne] opnår et positivt resultat […]« [64], således at perioder på over tre år var omfattet. Kommissionen har gjort gældende, at der ikke blev fremlagt nogen dokumentation. Spaniens eneste imødegåelse heraf har været at sige, at det tilsendte Kommissionen skatteangivelserne for de omhandlede virksomheder, som ikke afslørede nogen andre støttetildelinger. Jeg finder ikke, at fremlæggelsen af dokumenter, som ikke viser eksistensen af en støtte, er tilstrækkelig til at bevise fraværet af støtte eller til at godtgøre, at de minimis-loftet ikke blev overskredet ved kumulativ støtte over en given treårig periode.

74. Med hensyn til muligheden for at opdele støtte i en de minimis-del og en ikke-de minimis-del bestemte artikel 2, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1998/2006 [65] følgende: »Hvis det samlede støttebeløb i forbindelse med en støtteforanstaltning overskrider [loftet], kan støtten ikke henføres under denne forordning, end ikke for en del, som holder sig inden for loftets rammer. […]« Den retstilstand, der var gældende på tidspunktet for sagens behandling ved Domstolen, i det mindste indtil den dato, hvor al den omstridte støtte var inddrevet [66], var derfor sådan, som Kommissionen har argumenteret for, men den eksplicitte regel var ny i 2006.

75. Kommissionen har heller ikke altid tilsluttet sig den fremgangsmåde, som den nu forfægter, og WAM-beslutningen er ikke det eneste eksempel herpå. Eksempelvis tilkendegav den i 2005 følgende: »Tilbagebetalingspligt af støtten udelukker ikke muligheden for, at hele *eller en del af* den støtte, som er tildelt enkelte støttemodtagere, er forenelig i henhold til artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 […]« [67]. I en sag vedrørende tilbagesøgningen af støtte, der var blevet fundet uforenelig med fællesmarkedet, medmindre den opfyldte de minimis-kravene, spurgte Kommissionen desuden, hvorfor det ikke skulle være muligt at nedlægge påstand om tilbagebetaling af hele støttebeløbet, idet den overlod det til modtageren at påvise, at en del af støtten faktisk faldt ind under undtagelserne om de minimis-støtte [68].

60 — 20. og 75. betragtning til hver af de tre beslutninger samt fodnoter dertil.

61 — Fodnoten til 75. betragtning til hver af de tre beslutninger.

62 — Denne forordnings artikel 4, sammenholdt med artikel 4 i forordning nr. 1998/2006, der er nævnt i fodnote 53 ovenfor.

63 — Jf. også punkt 23 og 24 i Kommissionens stævning i den sag, der lå til grund for 2006-dommen, i hvilke den accepterede, at der senest efter den 23.10.2001 ikke kunne bevilges yderligere støtte.

64 — Syvende betragtning til hver af de tre beslutninger.

65 — Nævnt i fodnote 52 ovenfor.

66 — Den samme udtrykkelige regel findes ikke i forordning nr. 1407/2013 (nævnt i fodnote 53 ovenfor), selv om artikel 3, stk. 7, heri bestemmer, at »[h]vis det relevante loft […] overstiges ved tildeling af ny de minimis-støtte, kan ingen del af den nye støtte drage fordel af denne forordning«.

67 — Kommissionens beslutning 2006/638/EF af 6.9.2005 om Italiens statsstøtteordning til fordel for visse virksomheder, der investerer kollektivt i værdipapirer og med speciale i små og mellemstore virksomheder, som er noteret på en reguleret fondsbørs (EUT 2006 L 268, s. 1), 60. betragtning, min fremhævelse.

68 — Dom af 13.11.2008, sag C-214/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8357. Se Kommissionens svar i præmis 25.

76. Mens det er prisværdigt, at der blev indført en klar regel ved forordning nr. 1998/2006, kan indholdet af denne regel således ikke antages at have været gældende før dens formelle vedtagelse. Men hvilken regel skulle da anvendes?

77. De minimis-reglernes dobbelte formål – at identificere støtte, som ikke har nogen mærkbar indvirkning på konkurrencen eller samhandelen mellem medlemsstaterne, og at gøre det muligt for Kommissionen at koncentrere sig om støtte, der overstiger loftet – fører til de modstridende synspunkter, som parterne har fremført, og som begge har en vis berettigelse.

78. Jeg mener ikke desto mindre, at Kommissionens synspunkt er korrekt. Dens argument blev tiltrådt klart og detaljeret af Retten i dommen i sagen Regione autonoma della Sardegna m.fl. mod Kommissionen[69], som må anses for en korrekt fremstilling af retstilstanden før forordning nr. 1998/2006. Denne fremstilling vedrørte forordning nr. 69/2001, som ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, men dens ræsonnement var baseret på de generelle principper, der ligger til grund for de minimis-undtagelsen. Det forhold, at den omhandlede dom ikke var blevet afsagt på det tidspunkt, hvor Spanien blev pålagt at tilbagesøge den omtvistede støtte, afkræfter den ikke som en korrekt fremstilling af den tidligere retstilstand. Spanien kan heller ikke støtte sig på nogen klar tilkendegivelse af, at situationen forud for forordning nr. 1998/2006 ikke var den samme som nu, men alene på en mangel på klarhed vedrørende situationen. Under disse omstændigheder kunne Spanien alene samarbejde med Kommissionen i henhold til princippet om loyalt samarbejde, som nu er konkretiseret i artikel 4, stk. 3, TEU, med henblik på at fjerne enhver usikkerhed.

79. Hvad endelig angår den påståede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet har Spanien først rejst dette spørgsmål i sin duplik og uden at fremlægge nogen dokumentation for, at medlemsstaten i den tidligere sag, som den har omtalt, kun foretog faktisk inddrivelse af beløb, der oversteg 100 000 EUR for hver treårig periode. Spaniens argument kan derfor ikke godtages.

80. Når det endvidere tages i betragtning, at støtteordningerne samlet set var ulovlige, når jeg derfor frem til det standpunkt, at de spanske myndigheder ikke var berettigede til at undtage støttebeløb fra tilbagesøgning, som lå under det gældende de minimis-loft på 100 000 EUR, hvor den samlede støtte til modtageren oversteg dette loft.

Anvendelse af andre skattefradrag med tilbagevirkende kraft

Argument

81. Kommissionen har anført, at Spanien – med hensyn til støtten i medfør af ordningen om skattenedslag på 45% i Álava og Guipúzcoa og i medfør af nedsættelsen af beskatningsgrundlaget for nye virksomheder i Álava – har nedsat det beløb, som medlemsstaten søger at inddrive, ved at anvende visse skattefradrag med tilbagevirkende kraft under omstændigheder, hvor de ikke blev – eller hvor det ikke er godtgjort, at de blev – korrekt bevilget i medfør af den gældende lovgivning, nemlig artikel 37 og 45 i provinslov nr. 24/1996 i Álava og artikel 37 i den »praktisk talt identiske« provinslov nr. 7/1996 i Guipúzcoa.

82. Artikel 37 i hver af disse love tildeler virksomheder et skattefradrag svarende til 15% af investeringerne i nye anlægsaktiver (bortset fra fast ejendom), som bevilges for at udvikle deres økonomiske aktivitet og er underlagt visse betingelser. Artikel 45, stk. 1, i Álava-loven tildeler et fradrag på 600 000 ESP (3 606 EUR) for hver stilling, der skabes, så længe den opretholdes i to år.

69 — Nævnt i fodnote 55 ovenfor.

Hvor en forøgelse af medarbejderstaben på 10% kombineres med en nedsættelse af arbejdstiden på 10%, giver artikel 45, stk. 2, en fritagelse for visse betingelser i henhold til artikel 37 og en forøgelse af fradraget i medfør af begge artikler, forudsat at der fremlægges detaljerede planer over for skattemyndigheden.

83. Kommissionen har ikke bestridt muligheden for at anvende disse fradrag med tilbagevirkende kraft. I forhold til et antal modtagere af den støtte, der er fundet ulovlig, har Kommissionen dog gjort gældende, at Spanien ikke har tilvejebragt beviser for, at fradragene blev bevilget i overensstemmelse med de gældende betingelser. Spanien har hertil anført, at der blev tilvejebragt relevant bevismateriale under den administrative procedure, og medlemsstaten har fremlagt yderligere dokumentation under den foreliggende sag. Kommissionen har ikke anerkendt dette bevismateriale som tilstrækkeligt i forhold til Álava, men har anerkendt, at traktatbruddet ophørte i forhold til Guipúzcoa, da svarskriftet blev indgivet.

Bedømmelse

84. Det forekommer mig, at dette aspekt af Kommissionens søgsmål bør forkastes. Det er ikke gjort gældende, at de omtvistede *fradrag* indgik i nogen af de ordninger om skatte-*nedslag*, som blev anset for at udgøre ulovlig statsstøtte. De er ikke omtalt i 2001-beslutningerne eller i 2006-dommen, og det traktatbrud, der er gjort gældende i den foreliggende sag, er manglende opfyldelse af 2006-dommen. Hvorvidt fradragene blev (eller hvorvidt det er godtgjort, at de blev) korrekt bevilget i overensstemmelse med national ret, er derfor et spørgsmål, som falder uden for rammerne af denne sag.

85. Kommissionens klagepunkt herom er ganske vist ikke uden forbindelse med tilbagesøgningen af den støtte i form af skattenedslag, der blev fundet ulovlig i 2001-beslutningerne. Den vedrører de dele af denne støtte, som ikke er blevet inddrevet, med den begrundelse, at modtagerne kunne have gjort krav på lige store beløb, såfremt den ulovlige støtte ikke havde eksisteret, men var forhindret i at gøre krav herpå, fordi de modtog denne støtte. Det er dog ikke i Kommissionens klagepunkt herom gjort gældende, at disse beløb er blevet forkert vurderet som støtte, der var forenelig, og som derfor ikke skulle tilbagesøges.

86. Kommissionen har desuden anerkendt, at Spaniens fremgangsmåde i princippet er lovlig. Den har f.eks. ikke påstået, at hele den ulovlige støtte først skulle have været inddrevet, hvorefter de omtvistede fradrag skulle have været indført separat (hvilket også kunne have været en lovlig fremgangsmåde). Hvis Kommissionen havde indtaget eller insisteret på en sådan fremgangsmåde, kan der ikke være nogen tvivl om, at de betingelser, under hvilke fradragene blev indført, var helt uden forbindelse med opfyldelsen af 2006-dommen (selv hvis disse fradrag, separat vurderet, i sig selv havde vist sig at udgøre ulovlig støtte). Jeg kan ikke se, at analysen kan blive anderledes, blot fordi ét sæt af skattefordele (fradragene) i stedet blev modregnet i et andet (nedslagene), såfremt modregning anerkendes som en lovlig procedure.

Beløb, der ikke er blevet inddrevet i henhold til hver beslutning

87. Jeg er nået frem til følgende synspunkter: (1) at behovet for at tilbagesøge den omtvistede støtte skal vurderes i overensstemmelse med retningslinjerne for regional støtte fra 1998, (2) at kravet om tilskyndende virkning i disse retningslinjer alene tillader undladelse af at inddrive støtte, i forhold til hvilken det er dokumenteret, at anmodningen blev indgivet, inden gennemførelsen af investeringsprojektet blev påbegyndt, (3) at der ikke er nogen udestående retlige spørgsmål mellem parterne med hensyn til anvendeligheden af specifikke sektorale eller multisektorale bestemmelser, (4) at de spanske myndigheder ikke var berettigede til at undtage de dele af den omtvistede støtte fra

tilbagesøgning, som lå under de minimis-tærsklen på 100 000 EUR pr. treårig periode, (5) men at det er med urette, at Kommissionen har gjort gældende, at der burde være sket tilbagesøgning af beløb svarende til de skattefradrag, der blev bevilget med tilbagevirkende kraft, og som modtagerne ikke var berettigede til, så længe de modtog den omtvistede støtte.

88. I lyset af disse konklusioner skal det herefter fastlægges, hvor megen støtte der var undergivet et retligt krav om tilbagesøgning i forhold til hver af 2001-beslutningerne. Dette vil indebære, at der skal tages hensyn til de tal, som begge parter har fremlagt i deres 2013-skemaer, og at uoverensstemmelser – hvor det er hensigtsmæssigt og muligt – skal afklares.

89. De tal, som jeg nævner nedenfor, er ikke alle sammen afgivet som sådanne af parterne, men følger i nogle tilfælde af sammenligninger mellem de tal, som de har afgivet.

Beslutning 2002/820 (skattenedslag på 45% i Álava)

90. Det fremgår først af 2013-skemaerne, at den eneste uenighed med hensyn til det støttebeløb, der oprindeligt blev tildelt, vedrører en forskel på 2 048,87 EUR til Martínez Bujanda. Jeg foreslår at løse denne uenighed til Spaniens fordel [70]. Kommissionen er dernæst af den opfattelse, at der burde være tilbagesøgt 10 683 553,22 EUR i forhold til skattefradragene med tilbagevirkende kraft. Jeg foreslår, at der ses bort fra dette beløb [71]. Kommissionen er i henseende til resten (overholdelse af retningslinjerne for regional støtte fra 1998) af den opfattelse, at der burde være tilbagesøgt 207 461 498,01 EUR. Jeg har indtaget det standpunkt, at der alene skal ses bort fra beløb, i forhold til hvilke Spanien har godtgjort, at anmodningen blev indgivet, inden gennemførelsen af investeringsprojektet blev påbegyndt [72]. Spanien har ikke gjort gældende, at der foreligger sådanne sager i Álava.

91. Jeg mener derfor, at der, under hensyntagen til forskellen angående Martínez Bujanda, burde være tilbagesøgt 207 459 449,14 EUR.

92. Det er ubestridt, at hele dette beløb (med tillæg af renter) var blevet inddrevet den 15. oktober 2013. Ud fra de af parterne oplyste datoer fremgår det, at tilbagesøgningen for størstedelen fandt sted fra marts 2012 og videre frem, og at den var ca. 90% fuldført i marts 2013.

Beslutning 2002/892 (nedsættelse af beskatningsgrundlaget i Álava)

93. Hvad angår de fradrag, som Spanien oprindeligt foretog på grundlag af de minimis-reglerne, viser 2013-skemaerne, at der er enighed mellem parterne om et samlet beløb på 2 316 461,49 EUR, som blev inddrevet mellem september 2011 og september eller december 2012. Der er nogen uenighed om skattefradragene med tilbagevirkende kraft, men jeg foreslår under alle omstændigheder, at der ses bort fra disse beløb [73].

70 — Jf. punkt 59 ovenfor.

71 — Jf. punkt 81-86 ovenfor.

72 — Jf. punkt 38 ff. ovenfor.

73 — Jf. punkt 81-86 ovenfor.

94. Tilbage står en uenighed om inddrivelsen af 2 586 312,37 EUR, med tillæg af renter, fra et selskab under likvidation [74]. Kommissionen har anført, at den ikke før den 21. januar 2013 blev informeret om, at myndighedernes krav var blevet behørigt anmeldt, hvorimod Spanien har anført, at Kommissionen blev informeret den 28. juni 2010. Udgangspunktet er i begge tilfælde et brev, som de spanske myndigheder angiveligt tilsendte Kommissionen, men som i ingen af tilfældene er blevet identificeret blandt de titusindvis af sider bevismateriale, som er blevet fremlagt for Domstolen. Jeg foreslår under disse omstændigheder, at Domstolen tager den tidligste dato i betragtning.

Beslutning 2003/27 (skattenedslag på 45% i Vizcaya)

95. Det eneste omtvistede punkt i forhold til denne beslutning vedrører den dato, på hvilken de spanske myndigheder godtgjorde, at beløbet på 6 194 944,87 EUR blev korrekt fratrukket det beløb, der var inddrevet fra Norbega [75]. Jeg konkluderer ud fra indlæggene og 2013-skemaerne, at det beløb, der skulle tilbagesøges [76], faktisk blev inddrevet i november 2007, men at der først i juli 2012 med svarskriftet i denne sag blev tilvejebragt bevis for, at fradraget var forskriftsmæssigt. Det støttebeløb (som parterne er enige om andrager 59 247 555,26 EUR), der er omtvistet i henseende til kravet om tilskyndende virkning, skal anses for at kunne tilbagesøges [77].

96. Henset til sagsakterne foreslår jeg følgelig, at Domstolen lægger til grund, at der burde være tilbagesøgt 66 664 908,29 EUR i henhold til beslutning 2003/27, af hvilke 54 261 801,88 EUR blev inddrevet mellem september og november 2011, 7 417 353,03 EUR i juli 2012 og 4 985 753,38 EUR [78] i februar 2013, med tillæg af renter.

Beslutning 2002/806 (nedsættelse af beskatningsgrundlaget i Vizcaya)

97. Det eneste spørgsmål i forbindelse med denne beslutning vedrører de fradrag, som Spanien oprindeligt foretog på grundlag af de minimis-reglerne. Der er enighed om, at det samlede beløb, der er tale om, andrager 2 004 658,60 EUR, som fuldt ud blev inddrevet (med tillæg af renter) mellem den 30. september og den 14. november 2011 [79].

74 — Gasteiz Desarrollo Industrial e Ingeniería SA (herefter »Gasteiz Desarrollo«).

75 — Jf. punkt 63 ovenfor.

76 — Der er enighed om, at beløbet andrager 7 417 353,03 EUR.

77 — Jf. punkt 38 ff. ovenfor.

78 — Støtte til Industrias de Maderas Aglomeradas.

79 — Med hensyn til et beløb på 200 000 EUR (Ingeniería y Construcción de Matrices) har Kommissionen gjort gældende, at inddrivelsen ikke blev gennemført (eller dokumenteret) før den 11.7.2012, men det bevismateriale, som den har henvist til, er ikke blevet fremlagt for Domstolen.

Beslutning 2002/894 (skattenedslag på 45% i Guipúzcoa)

98. De spørgsmål, der vedrører denne beslutning, er: for det første undtagelsen af tre virksomheder inden for stålsektoren, hvilket spørgsmål jeg lægger til grund, at Kommissionen har frafaldet [80], for det andet fradrag af andre skatter med tilbagevirkende kraft for et beløb på 4 110 495,50 EUR, som jeg foreslår, at der ses bort fra [81], for det tredje overholdelsen af kravet om tilskyndende virkning i forhold til en støtte på 5 909 830,30 EUR til selskabet GKN [82], for det fjerde anvendelsen af Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder [83] på den støtte på ca. 20 mio. EUR, der blev ydet firmaet Papresa [84].

99. 2013-skemaerne viser en række uoverensstemmelser mellem de tal, som parterne har afgivet. De tal, som Spanien har tilvejebragt, er i visse tilfælde vanskelige at få til at stemme overens med hinanden, mens Kommissionens tal nogen gange taler til Spaniens fordel. Under disse omstændigheder foretrækker jeg at benytte Kommissionens tal som udgangspunkt. Kommissionen er af den opfattelse, at der burde være tilbagesøgt 39 900 773,41 EUR. Jeg går ud fra, at dette er tilfældet, med forbehold for en meningsforskel angående 5 909 830,30 EUR for GKN og 20 mio. EUR for Papresa.

100. Med hensyn til GKN har Spanien gjort gældende, at der forud for indgivelsen af støtteansøgningen alene blev afholdt ubetydelige udgifter, der angik gennemførlighedsundersøgelser. Kommissionen kan ikke acceptere det tilvejebragte bevismateriale. Spanien har henvist til dokumenter i bilagene til Kommissionens stævning, som jeg ikke har været i stand til at finde ved at følge medlemsstatens angivelser [85]. Jeg kan derfor ikke godtage, at Spanien har dokumenteret, at kravet om tilskyndende virkning blev opfyldt.

101. Med hensyn til Papresa har Spanien gjort gældende, at dette selskab er efterfølgeren til La Papelera Española SA, hvis status som en kriseramt virksomhed blev anerkendt af Kommissionen i 1993 [86]. Spanien har henvist til 99. betragtning til beslutning 2002/894, hvori Kommissionen henviste til sin udtalelse i rammebestemmelserne fra 1999 for redning og omstrukturering om, at den »mener, at støtte til redning og omstrukturering kan bidrage til at fremme udviklingen af økonomiske aktiviteter uden at ændre samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse, hvis betingelserne i nærværende rammebestemmelser er opfyldt«.

102. Dette argument er dog først blevet fremsat i duplikken, og Kommissionen har ikke haft mulighed for at kommentere det. Spanien har desuden undladt at gøre opmærksom på, at 99. betragtning til beslutning 2002/894 fortsatte således: »Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, er støtten uforenelig med fællesmarkedet, når den ydes til kriseramte virksomheder. Kommissionen mener derfor, at den skattemæssige støtte til kriseramte virksomheder i denne sag ikke kan være forenelig med fællesmarkedet efter undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), vedrørende fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene.« Spanien har – med henblik på at påvise, at betingelserne i rammebestemmelserne fra 1994 for redning og omstrukturering blev overholdt –

80 — Jf. punkt 63 ovenfor.

81 — Jf. punkt 81-86 ovenfor.

82 — GKN Driveline Zumaia SA. Kommissionen har i tre andre tilfælde accepteret, at kravet om tilskyndende virkning var opfyldt, og i otte andre tilfælde har Spanien ikke gjort gældende, at anmodningen om støtte blev indgivet, inden gennemførelsen af projektet blev påbegyndt (jf. punkt 38 ff. ovenfor).

83 — EFT 1994 C 368, s. 12, erstattet i EFT 1999 C 288, s. 2 (herefter »rammebestemmelserne (fra 1994/1999) for redning og omstrukturering«).

84 — Papresa SA. Der er en uoverensstemmelse på ca. 500 000 EUR mellem de tal for støttebeløbene, som Kommissionen og Spanien har afgivet.

85 — Jeg erkender, at præsentationen af disse bilag, i form af DVD'er indeholdende komprimerede mapper med pdf-sider uden søgefunktion, gør det sværere at identificere noget præcist dokument. Spanien blev dog oplyst om, at medlemsstaten klart skulle specificere det bevismateriale, som den påberåbte sig (jf. punkt 17 ovenfor).

86 — Kommissionens meddelelse C 29/92 (NN 12/92), EFT C 123, s. 7.

fremlagt en ekspertrapport, der hævder at bekræfte, at de generelle betingelser i disse rammebestemmelsers punkt 3.2.2 blev overholdt. En omhyggelig gennemlæsning af denne rapport afslører dog, at betingelserne alene er citeret i stærkt forkortet form, og at visse aspekter ikke blev undersøgt.

103. Under disse omstændigheder finder jeg ikke, at Spanien har godtgjort, at støtten til Papresa kan anses for at opfylde betingelserne i rammebestemmelserne for redning og omstrukturering.

104. Jeg konkluderer, at der skulle tilbagesøges 39 900 773,41 EUR i henhold til beslutning 2002/894. Parterne er, med undtagelse af støtten til Papresa, enige om, at de omhandlede beløb med tillæg af renter blev inddrevet mellem november 2011 og oktober 2012. Den udestående støtte til Papresa (19 448 623,59 EUR, med tillæg af renter) blev inddrevet mellem marts og september 2013.

Beslutning 2002/540 (nedsættelse af beskatningsgrundlaget i Guipúzcoa)

105. Kommissionen har i sine 2013-skemaer gjort gældende, at 211 159,23 EUR med urette blev undtaget fra tilbagesøgning som skattefradrag med tilbagevirkende kraft. Jeg foreslår, at der ses bort fra dette beløb [87].

106. Parterne er enige om, at det beløb, der var berørt af de minimis-fradragene, androg 1 344 192,60 EUR, hvilket beløb i min analyse skulle tilbagesøges. Ifølge Kommissionen blev hele beløbet med tillæg af renter inddrevet i løbet af 2012. Spanien har angivet tidligere datoer for inddrivelsens afslutning, men disse synes at relatere sig til inddrivelsen af andre beløb end dem, der blev fratrukket som de minimis. Jeg foreslår derfor at godtage Kommissionens datoer.

107. Endelig er der et mærkværdigt beløb på 8,74 EUR, i forhold til hvilket Kommissionen har gjort gældende, at betalingsordren ikke blev efterkommet. Eftersom Kommissionen i et andet skema også har anført, at det samme beløb skulle undtages fra tilbagesøgning, foreslår jeg, at der ses bort fra det.

Konklusion om de beløb, der skal tilbagesøges

108. Jeg konkluderer, at der på datoen for 2006-dommen i runde tal skulle tilbagesøges en samlet hovedstol på 322 mio. EUR, hvilket er ca. 10% lavere end de 358 mio. EUR, som Kommissionen har fremført. Jeg kan ikke med nogen nøjagtighed beregne størrelsen af de forfaldne renter, men jeg foreslår, at Domstolen også anser dette beløb for at være 10% lavere end de af Kommissionen afgivne tal.

109. Ifølge Kommissionen var ca. 13% af det samlede beløb blevet inddrevet på den dato, hvor den foreliggende sag blev anlagt. Henset til, at Kommissionen ikke klart har dokumenteret sin påstand i forhold til Gasteiz Desarrollo [88], foreslår jeg, at det lægges til grund, at det rette tal var 14%. De resterende 86% blev inddrevet efter indledningen af den foreliggende sag, mellem september 2011 og oktober 2013.

87 — Jf. punkt 81-86 ovenfor.

88 — Jf. punkt 94 ovenfor.

Den økonomiske sanktion (et fast beløb)

Argument

110. Kommissionen har henvist til sine gældende retningslinjer for anvendelsen af artikel 260 TEUF [89], i hvilke den har fastslået, at den vil kræve både et fast beløb, hvorved der pålægges en sanktion for det fortsatte traktatbrud mellem den første og den anden dom, og en tvangsbøde for hver dags yderligere forsinkelse efter den anden dom. I den foreliggende sag har Kommissionen frafaldet sit krav om tvangsbøde. Kommissionen har beregnet det faste beløb enten som et minimum, der fastsættes for hver medlemsstat ud fra dennes »n-faktor« [90], eller ved at gange et dagligt beløb [91] med antallet af dage mellem datoen for den første dom og datoen for traktatbruddets ophør, såfremt denne multiplikation fører til et større samlet beløb.

111. I den foreliggende sag er Kommissionen af den opfattelse, at koefficienten for grovhed bør sættes til 9 på en skala fra 1 til 20. Den har fremhævet den grundlæggende karakter af reglerne om statsstøtte og behovet for at fjerne den af støtten forårsagede konkurrencefordrejning, det forhold, at der har været over 100 støttemodtagere, det beløb, der stadig ikke var inddrevet på tidspunktet for anlæggelsen af denne sag (569 mio. EUR ifølge Kommissionens beregninger) og det forhold, at Spanien allerede ved to lejligheder [92] er blevet fundet ikke at have inddrevet ulovlig støtte i Baskerlandet.

112. Kommissionen har derfor foreslået et fast beløb på 25 817,40 EUR [93] pr. dag fra datoen for 2006-dommen til traktatbruddet blev bragt til ophør den 15. oktober 2013. Den har beregnet antallet af omhandlede dage til 2 500 og følgelig det samlede beløb til 64 543 500 EUR.

113. Spanien har gjort gældende, at der blev vedtaget seks forskellige ordninger af tre forskellige indenstatslige myndigheder, til hver af hvilke medlemsstaten vil skulle lade en andel af sanktionerne gå videre. Da støtten alene vedrørte Baskerlandet, der tegner sig for 6,24% af Spaniens BNP, bør det gældende daglige beløb på 210 EUR ganges med 6,24%, hvilket giver 13 EUR pr. dag.

114. Med hensyn til grovhed har Spanien gjort gældende, at minimumskoefficienten bør anvendes, eftersom Kommissionen aldrig tidligere i 40 år havde udøvet sine beføjelser hvad angår statsstøtte i form af skatteforanstaltninger. Desuden blev de omhandlede foranstaltninger alle vedtaget forud for Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne [94], og de baskiske myndigheder ophævede ordningerne, da de erfarede, at Kommissionen anså dem for at udgøre statsstøtte.

115. Spanien har på det grundlag foreslået en bøde på 177,58 EUR [95] pr. dag.

89 — SEK(2005) 1658 (EUT 2007 C 126, s. 15), ajourført ved SEK(2010) 923/3.

90 — Defineret som et geometrisk gennemsnit, der er baseret dels på medlemsstatens BNP, dels på vægtningen af stemmerettigheder i Rådet. For Spanien var »n-faktoren« på tidspunktet for anlæggelsen af denne sag 13,66 og minimummet for det faste beløb 7 215 000 EUR. I øjeblikket er disse tal henholdsvis 13,28 og 7 036 000 EUR (K(2012) 6106 endelig af 31.8.2012).

91 — I øjeblikket et minimum på 210 EUR ganget med en koefficient for grovhed.

92 — Dom af 2.7.2002, sag C-499/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6031, og sag C-177/06, Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 59 ovenfor.

93 — Dvs. 210 EUR ganget med en koefficient på 9 for grovhed og med »n-faktoren« for Spanien på 13,66.

94 — EFT 1998 C 384, s. 3 (herefter »1998-meddelelsen«).

95 — 13 EUR ganget med en koefficient på 1 for grovhed og med »n-faktoren« for Spanien på 13,66.

116. Kommissionen har afvist den opfattelse, at grundbeløbet skal ganges med 6,24%. De omhandlede beløb er de samme for alle medlemsstater (og skal være tilstrækkeligt høje til at opretholde et pres på dem) [96], og Domstolen har ikke tidligere justeret sanktioner for at tage hensyn til det begrænsede område, i hvilket et traktatbrud finder sted.

117. Med hensyn til grovhed har Kommissionen benægtet, at den ikke tidligere havde udøvet sine beføjelser hvad angår statsstøtte i form af skatteforanstaltninger [97], eller at 1998-meddelelsen ændrede situationen [98].

118. Spanien har i sin duplik henvist til dommen i sagen Kommissionen mod Italien [99], idet medlemsstaten har fremhævet, at det alene tilkommer Domstolen at fastsætte størrelsen af en eventuel sanktion. Hvor støtten skal tilbagesøges fra et stort antal modtagere, kan en sanktion, der tager hensyn til den fremgang, som medlemsstaten har gjort i opfyldelsen af sine forpligtelser, være passende og dermed afpasset efter traktatbruddet [100]. Når Domstolen anvender kriterierne om grovhed og medlemsstatens betalingsevne, skal den tage hensyn til konsekvenserne af den manglende opfyldelse for offentlige og private interesser samt til den uopsættelighed, hvormed den pågældende medlemsstat skal overholde sine forpligtelser [101]. Ethvert fast bødebeløb må afhænge af samtlige forhold, som vedrører særegenhederne ved traktatbruddet og medlemsstatens handlemåde, idet Domstolen har et vidt skøn [102]. I den foreliggende sag handlede myndighederne samvittighedsfuldt. Såvel Baskerlandets myndigheders selvstyre [103] som proportionalitetsprincippet bør føre til, at Domstolen justerer en eventuel sanktion under hensyntagen til det berørte geografiske område.

119. Med hensyn til grovhed har Spanien navnligt gjort gældende, at den dom [104], som Kommissionen har henvist til i forbindelse med 1998-meddelelsen, blev afsagt under helt andre omstændigheder, og at fraværet af ethvert præjudikat i lignende sager komplicerer beregningen af såvel de beløb, der skal tilbagesøges, som de renter, der skal opkræves, hvilket gør opfyldelsen af 2006-dommen mere kompliceret. Endvidere bestræbte de nationale myndigheder sig i god tro på at anvende de kriterier, som de anså for korrekte, da de traf afgørelse om, hvorvidt nogen specifik støtte skulle tilbagesøges.

Bedømmelse

120. Ifølge fast retspraksis tilkommer det Domstolen at fastsætte den økonomiske sanktion, der – i lyset af omstændighederne og den grad af afskrækkende virkning, der forekommer påkrævet – er passende for at forhindre, at lignende traktatbrud gentager sig. Kommissionens retningslinjer og henstillinger kan ikke binde Domstolen, men kan udgøre et nyttigt sammenligningsgrundlag og bidrage til at sikre, at Kommissionens egen handlemåde er gennemsigtig, forudsigelig og forenelig med retssikkerhedsprincippet. Det tilkommer Domstolen at fastsætte sanktionen på et niveau, der er passende ud fra omstændighederne og afpasset efter traktatbruddet og medlemsstatens betalingsevne. Relevante betragtninger omfatter grovheden af traktatbruddet og længden af det tidsrum, i hvilket traktatbruddet stod på efter afsigelsen af den dom, der fastslog det [105].

96 — SEK(2005) 1658, punkt 15.

97 — Den har nævnt Kommissionens beslutning 93/337/EØF af 10.5.1993 om en ordning for investeringsstøtte i form af skattelettelser i Baskerlandet (EFT L 134, s. 25).

98 — Dom af 9.9.2009, forenede sager T-30/01 - T-32/01 og T-86/02 - T-88/02, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2919, præmis 314 og 315 og den deri nævnte retspraksis.

99 — Dom af 17.11.2011, sag C-496/09, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11483.

100 — Ibidem, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

101 — Ibidem, præmis 56 og 57 og den deri nævnte retspraksis.

102 — Ibidem, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis.

103 — Spanien har nævnt dom af 6.9.2006, sag C-88/03, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 7115, og dom af 11.9.2008, forenede sager C-428/06 - C-434/06, UGT Rioja m.fl., Sml. I, s. 6747.

104 — Nævnt i fodnote 98 ovenfor.

105 — F.eks. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 99 ovenfor, præmis 35-37, og dom af 11.12.2012, sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien, præmis 115 ff.

121. I den foreliggende sag forekommer det mig at være klart, at pålæggelsen af et fast bødebeløb er passende som en afskrækkende foranstaltning. Både størrelsen af den omhandlede ulovlige støtte og forsinkelsen med inddrivelsen er betragtelig, og det fremgår af de talrige dokumenter i sagsakterne, at de spanske myndigheder har ofret ganske megen tid og energi i forsøget på at begrænse de beløb, der skal tilbagesøges, til et minimum, ofte ved at gå i overdrevne detaljer, hvilket har medført yderligere forsinkelse.

122. Kommissionen har nedlagt påstand om et fast bødebeløb på 64 543 500 EUR, hvilket beløb er fremkommet ved at gange en basissats på 210 EUR med en koefficient på 9 (for grovhed), med »n-faktoren« på 13,66 og med 2 500 dage.

123. Inden for rammerne af Kommissionens egne offentliggjorte kriterier er der ikke mulighed for at afvige fra basissatsen på 210 EUR pr. dag. Denne sats er forblevet konstant i disse offentliggjorte kriterier gennem hele den i den foreliggende sag omhandlede periode. Spaniens forslag om, at basissatsen skulle ganges med 6,24%, blev forkastet af Domstolen i sagen Kommissionen mod Spanien [106].

124. Koefficienten for grovhed kan dog nedsættes proportionalt fra 9 til 8 på en skala på 20, såfremt Domstolen accepterer min vurdering af de beløb, der faktisk skulle tilbagesøges [107]. »N-faktoren« kan også nedsættes til 13,28 i lyset af Kommissionens opdaterede tal [108]. Det vil give et fast bødebeløb på 22 310,40 EUR pr. dag, i modsætning til de 25 817,40 EUR, som Kommissionen oprindeligt nedlagde påstand om.

125. Kommissionen har beregnet, at der forløb 2 500 dage mellem afsigelsen af 2006-dommen den 14. december 2006 og den endelige og fulde inddrivelse af den omtvistede støtte. Denne beregning forekommer mig at være korrekt, såfremt den fulde periode indtil den 18. oktober 2013, hvor Kommissionen erklærede sig tilfreds med, at hele støtten med tillæg af renter deraf var blevet inddrevet, lægges til grund. Dette vil, med 22 310,40 EUR pr. dag, resultere i et samlet fast bødebeløb på 55 776 000 EUR.

126. Det fremgår dog klart af retspraksis, at Domstolens praksis aldrig har været at følge Kommissionens detaljerede beregninger ved fastsættelsen af størrelsen af et fast bødebeløb, men derimod at fastsætte et – under hensyntagen til alle omstændighederne – passende beløb i runde tal. Domstolen har i den forbindelse generelt ikke afgivet nogen præcise detaljer om sit ræsonnement, men har blot fremhævet de forskellige skærpende og formildende faktorer, som den har taget i betragtning (såsom henholdsvis forhalende adfærd eller god tro fra de nationale myndigheders side). Desuden viser en analyse af de sager, hvori Kommissionen har anmodet om, og Domstolen har pålagt, en sådan sanktion, at det af Domstolen pålagte beløb i hver sag har været mærkbart lavere end det, som Kommissionen har nedlagt påstand om – idet det har varieret mellem 8% og 62% af sidstnævnte

106 — Nævnt i fodnote 103 ovenfor, præmis 132.

107 — Jf. punkt 108 og 109 ovenfor.

108 — Jf. fodnote 88 ovenfor. I dom af 17.10.2013, sag C-533/11, Kommissionen mod Belgien, præmis 35, påberåbte Kommissionen sig selv tal, der var blevet opdateret, efter at den havde indgivet sin stævning.

beløb og i gennemsnit har udgjort ca. 40% deraf[109]. Uden at antyde, at Domstolen på nogen måde er bundet af sin hidtidige praksis på området[110], finder jeg, at disse tal giver en nyttig baggrund, navnligt når de holdes op imod sådanne faktorer som grovheden og varigheden af traktatbruddet, som Domstolen har taget hensyn til.

127. Dette er den fjerde sag, i hvilken Kommissionen har nedlagt påstand om, at der pålægges et fast sanktionsbeløb for en medlemsstat i forhold til manglende tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte (de øvrige sager, hvor den har nedlagt påstand om en sådan sanktion vedrører i det væsentlige manglende gennemførelse af direktiver eller national lovgivnings manglende overensstemmelse med EU-retten, og er derfor mindre sammenlignelige). Det beløb, der her er tale om, udgør efter min vurdering 322 mio. EUR, og varigheden af traktatbruddet er seks år og ti måneder.

128. Til sammenligning gav en manglende tilbagesøgning af ca. 23 mio. EUR over en periode på mere end fire år i sag C-369/07, Kommissionen mod Grækenland[111], anledning til et fast sanktionsbeløb på 2 mio. EUR (ca. 13% af det af Kommissionen krævede beløb). I sag C-496/09, Kommissionen mod Italien[112], gav en manglende tilbagesøgning af ca. 188 mio. EUR over ca. syv og et halvt år anledning til en sanktion på 30 mio. EUR (ca. 43% af det af Kommissionen krævede beløb), og i sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien[113], gav en manglende tilbagesøgning af ca. 23 mio. EUR over en periode på mere end ti år anledning til en sanktion på 20 mio. EUR (ca. 38% af det af Kommissionen krævede beløb).

129. Anskuet på en anden måde er der i de to første sager en bemærkelsesværdig lighed mellem beløbene pr. måneds forsinkelse og pr. mio. EUR, der skulle tilbagesøges, (mellem 1 730 EUR og 1 740 EUR), mens beløbet i sidstnævnte sag er mærkbart højere (ca. 8 333 EUR). Benyttes førstnævnte tal som udgangspunkt, fremkommer et beløb på ca. 50 mio. EUR, mens der fremkommer et beløb på ca. 220 mio. EUR, såfremt sidstnævnte tal benyttes.

130. Det fremgår, at en betydningsfuld og skærpende faktor, som Domstolen tog i betragtning i sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien, var det forhold, at opfyldelsen af den første dom »ikke burde volde større vanskeligheder, eftersom der var få modtagere af den omhandlede ulovlige støtte, de var identificeret ved navns nævnelse, og det var angivet i denne beslutning, hvilke beløb der skulle tilbagesøges«[114].

131. I den foreliggende sag gør sidstnævnte betragtning sig ikke gældende. Modtagerne var talrige, og de støttebeløb, der skulle henholdsvis tilbagesøges eller undtages fra tilbagesøgning, var hverken identificerede eller umiddelbart oplagte. Jeg vil derfor foreslå, at Domstolen følger en fremgangsmåde svarende til den, der blev fulgt i sag C-369/07, Kommissionen mod Grækenland, og sag C-496/09, Kommissionen mod Italien, ved at tage udgangspunkt i et beløb på 50 mio. EUR.

109 — Dom af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, af 4.6.2009, sag C-109/08, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4657, af 7.7.2009, sag C-369/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5703, af 4.6.2009, sag C-568/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4505, af 31.3.2011, sag C-407/09, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 2467, af 17.11.2011, sag C-496/09, Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 97 ovenfor, af 11.12.2012, sag C-610/10, Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 103 ovenfor, af 19.12.2012, sag C-279/11, Kommissionen mod Irland, af 19.12.2012, sag C-374/11, Kommissionen mod Irland, af 30.5.2013, sag C-270/11, Kommissionen mod Sverige, af 25.6.2013, sag C-241/11, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, af 17.10.2013, sag C-533/11, Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 106 ovenfor, og af 28.11.2013, sag C-576/11, Kommissionen mod Luxembourg.

110 — Eller at Domstolen – i modsætning til situationen ifølge artikel 260, stk. 3, TEUF – er udelukket fra at pålægge et højere beløb end dét, som Kommissionen har nedlagt påstand om.

111 — Nævnt i fodnote 109 ovenfor.

112 — Nævnt i fodnote 99 ovenfor.

113 — Nævnt i fodnote 105 ovenfor.

114 — Ibidem, præmis 145.

132. Jeg ser heller ingen overbevisende grund til at forhøje eller nedsætte dette beløb. Det er et betydeligt beløb – højere end noget fast beløb, der tidligere er blevet pålagt af Domstolen – der sandsynligvis vil have en stærk og afskrækkende virkning over for alle medlemsstater, uden at der er noget behov for at forhøje det. Dette traktatbrud er dog et alvorligt et, der involverer statsstøtte af sådanne størrelser – højere end nogen, der tidligere har været omtvistet i nogen lignende sag – der er egnede til at påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne alvorligt, over en betragtelig tidsperiode (tilbagesøgningen begyndte ikke i noget betydeligt omfang, før der var forløbet mere end fire år efter 2006-dommen).

Forslag til afgørelse

133. I lyset af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen afgør sagen som følger:

»1) Det fastslås, at Kongeriget Spanien ved ikke rettidigt at opfylde dom af 14. december 2006 i forenede sager C-485/03 – C-490/03, Kommissionen mod Spanien, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de beslutninger, som denne dom vedrørte, og i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF.

2) Kongeriget Spanien skal til Europa-Kommissionen, på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«, betale et fast beløb på 50 mio. EUR.

3) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.«