Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A. RANTOS
fremsat den 13. marts 2025[1]

Sag C-653/23

SIA »TOODE«
mod
Valsts ieņēmumu dienests

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland))

»Præjudiciel forelæggelse – statsstøtte – artikel 107, stk. 1, TEUF – national støtteordning, som er godkendt af Europa-Kommissionen med henblik på at støtte økonomien under covid-19-pandemien – den kompetente myndigheds afslag på at tildele en støtte til en virksomhed, der ikke opfylder de i denne ordning fastsatte betingelser – søgsmål med påstand om, at en national ret fastslår, at denne støtte skal tildeles – fristen for tildeling af denne støtte er udløbet under retssagen – fastslåelse af det tidspunkt, hvor støtten anses for at være ydet – forordning (EU) 2015/1589 – artikel 1 – eksisterende støtte – ny støtte«

I. Indledning

1. Skatte- og afgiftsmyndigheden afslog at tildele en lettisk virksomhed en statsstøtte med henblik på at støtte økonomien under covid-19-pandemien med den begrundelse, at denne virksomhed ikke opfyldte de i national ret fastsatte betingelser for at modtage den pågældende støtte. Virksomheden anlagde et søgsmål ved en national ret med påstand om, at det blev fastslået, at den faktisk opfyldte disse betingelser, og at skatte- og afgiftsmyndigheden blev pålagt at vedtage en begunstigende forvaltningsakt over for virksomheden. Imidlertid udløb gyldighedsperioden for den af Europa-Kommissionen godkendte statsstøtteordning under den nationale retssag. Kan denne virksomhed modtage den pågældende støtte, såfremt skatte- og afgiftsmyndighedens oprindelige afslag på at tildele denne støtte annulleres ved en retsafgørelse, der afsiges efter udløbet af den fastsatte frist for tildelingen? Dette er i det væsentlige det spørgsmål, der forelægges af Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland).

2. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til dels at udtale sig om det tidspunkt, hvor en statsstøtte anses for at være ydet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og dels om, hvorvidt der er tale om en eksisterende eller en ny støtte som omhandlet i artikel 1 i forordning (EU) 2015/1589[2] i den særlige sammenhæng, hvor en national ret anerkender, at støtten kan

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Rådets forordning af 13.7.2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT 2015, L 248, s. 9).

modtages, efter udløbet af fristen for dens tildeling som fastsat i national ret og som godkendt af Kommissionen og pålægger den kompetente myndighed at tildele den støtte, hvorom der er anmodet.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning 2015/1589

3. Artikel 1 i forordning 2015/1589 med overskriften »Definitioner« fastsætter følgende:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

b) »eksisterende støtte«:

[…]

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

[…]

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

[…]«

2. Meddelelsen om midlertidige rammebestemmelser

4. Kommissionens meddelelse »Midlertidige rammebestemmelser for statslige foranstaltninger til støtte for økonomien under det nuværende covid-19-udbrud« (EUT 2020, C 91 I, s. 1, herefter »meddelelsen om midlertidige rammebestemmelser«) af 20. marts 2020 er blevet ændret flere gange. Denne meddelelse omfatter et afsnit 3.1 med overskriften »Begrænsede støttebeløb«, hvis punkt 21 og 22 i den affattelse, der følger af den sjette ændring af 24. november 2021 (EUT 2021, C 473, s. 1), har følgende ordlyd:

»21. Ud over de eksisterende muligheder baseret på artikel 107, stk. 3, litra c), i TEUF kan midlertidige begrænsede støttebeløb til virksomheder, der oplever en pludselig knaphed eller endog mangel på likviditet, være en passende, nødvendig og målrettet løsning under de nuværende omstændigheder.

22. Kommissionen vil anse en sådan statsstøtte for forenelig med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), i TEUF, forudsat at alle følgende betingelser er opfyldt […]:

[…]

d) Støtten ydes senest den 31. december 2021

[...]«

B. Lettisk ret

1. Forvaltningsprocesloven

5. Artikel 250, stk. 2, i Administratīvā procesa likums (forvaltningsprocesloven) af 25. oktober 2001 [3] i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen, fastsætter følgende:

»Ved vurderingen af en forvaltningsakts lovlighed skal retterne, når de træffer afgørelse, alene tage hensyn til den begrundelse, som den offentlige myndighed har angivet i denne forvaltningsakt. Den nævnte begrænsning finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor der nedlægges påstand om, at der vedtages en begunstigende forvaltningsakt.«

6. Denne lovs artikel 254, stk. 1, fastsætter følgende:

»Såfremt en ret finder, at påstanden om, at der vedtages en begunstigende forvaltningsakt, er begrundet, pålægger retten den offentlige myndighed at vedtage en sådan forvaltningsakt.«

2. De lettiske støtteregler

7. Ministerrådets dekret nr. 676 af 10. november 2020 [4] fastlagde »Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai« (reglerne for støtte med henblik på at sikre kapitalstrømmene til virksomheder, som er påvirket af covid-19-krisen, herefter »de lettiske støtteregler«). Denne støtteordning, som trådte i kraft den 17. november 2020, blev indført i overensstemmelse med kravene i afsnit 3.1 i meddelelsen om midlertidige rammebestemmelser og godkendt af Kommissionen ved afgørelse SA.59592 (2020/N) af 16. december 2022 for perioden indtil den 30. november 2021, som efterfølgende blev forlænget til den 30. juni 2022 [5].

8. Punkt 23 i de lettiske støtteregler i den affattelse, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, havde følgende ordlyd:

»Tidspunktet for tildelingen af støtten anses for at være det tidspunkt, hvor skatte- og afgiftsmyndigheden vedtager afgørelsen om at tildele støtten.«

9. Punkt 24 i disse regler fastsatte følgende:

»Afgørelsen vedtages inden den 30. juni 2022 i overensstemmelse med [meddelelsen om] de midlertidige rammebestemmelser.«

[3] – *Latvijas Vēstnesis*, 2001, nr. 164, s. 2551.

[4] – *Latvijas Vēstnesis*, 2020, 2020/222A.2.

[5] – Ved senere afgørelser fra Kommissionen blev skæringsdatoen for tildelingen af støtten indledningsvis fastsat til den 30.11.2021 (afgørelse SA.64046 (2021/N) af 3.6.2021) og senere til den 30.6.2022 (afgørelse SA.100596 (2021/N) af 14.12.2021).

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

10. Den 25. marts og den 9. april 2021 anmodede SIA »TOODE« (herefter »TOODE«), en lettisk virksomhed, Valsts ieņēmumu dienests (den nationale skatte- og afgiftsmyndighed, Letland, herefter »skatte- og afgiftsmyndigheden«) om at blive tildelt støtte for januar og februar 2021 i henhold til den nationale støtteordning for at sikre kapitalstrømmene for virksomheder, der var påvirket af covid-19-krisen (herefter »den nationale støtteordning«).

11. Ved afgørelser af 23. april og 7. juni 2021 og efterfølgende af 9. juni og 23. juli 2021 afslog skatte- og afgiftsmyndigheden at tildele TOODE den støtte, hvorom der var anmodet, med den begrundelse, at denne virksomhed ikke opfyldte de betingelser, der var fastsat i de lettiske støtteregler. I denne henseende fastslog skatte- og afgiftsmyndigheden bl.a., at denne virksomheds omsætning i januar og februar 2021 ikke var reduceret i tilstrækkelig grad til, at den opfyldte de betingelser, der var fastsat i den nationale lovgivning, og dermed kunne modtage denne støtte.

12. TOODE anlagde et søgsmål ved Administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland), hvorved virksomheden bl.a. gjorde gældende, at det var ubegrundet, at skatte- og afgiftsmyndigheden ved beregningen af virksomhedens omsætning tog hensyn til den totale værdi af de transaktioner, der var angivet i momsangivelsen for den relevante afgiftsperiode. Ved dom af 14. april 2022 frifandt denne ret skatte- og afgiftsmyndigheden med den begrundelse, at betingelserne for tildeling af støtten ikke var opfyldt i den foreliggende sag.

13. Den 29. juni 2022 har TOODE iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager), den forelæggende ret. Med denne appel har virksomheden nedlagt påstand om, at der vedtages en begunstigende retsakt i overensstemmelse med forvaltningsproceslovens artikel 254, stk. 1.

14. Den forelæggende ret har påpeget, at den nationale støtteordning er blevet godkendt af Kommissionen og skal anses for at være forenelig med det indre marked, bl.a. for så vidt som støtten i overensstemmelse med punkt 22, litra d), i meddelelsen om midlertidige rammebestemmelser og punkt 24 i de lettiske støtteregler er blevet tildelt inden den 30. juni 2022. Den har endvidere understreget, at denne frist i hovedsagen udløb under den sag, der blev anlagt ved den. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den i forbindelse med tvisten i hovedsagen skal vurdere, om TOODE fortsat kan modtage den støtte, hvorom der er anmodet. I denne forbindelse skal den fastslå det tidspunkt, hvor støtten anses for at være »ydet« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, og om denne støtte udgør en eksisterende eller en ny statsstøtte som omhandlet i artikel 1 i forordning 2015/1589.

15. Hvad først angår det tidspunkt, hvor støtten anses for at være ydet, er den forelæggende ret af den opfattelse, at en sikker og ubetinget ret til at modtage støtten som omhandlet i Domstolens praksis[6] principielt først kan opstå som følge af en retsafgørelse, dvs. når den nationale ret fastslår, at ansøgeren har opfyldt alle de i national ret fastsatte betingelser for at modtage den pågældende støtte, og at den kompetente myndigheds afslag på at yde støtten var retsstridigt og ubegrundet. Samtidig kan fuldbyrdelsen af en retsafgørelse, for så vidt som retsforholdet ikke

[6] – I denne henseende nævner den forelæggende ret bl.a. dom af 19.12.2019, Arriva Italia m.fl. (C-385/18, EU:C:2019:1121, præmis 36 og 37), af 25.1.2022, Kommissionen mod European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, præmis 123), og af 12.1.2023, DOBELES HES (C-702/20 og C-17/21, EU:C:2023:1, præmis 76 og 78).

forelå tidligere, ikke medføre, at der vedtages en begunstigende forvaltningsakt med tilbagevirkende kraft (ex tunc), idet retten kun kan pålægge den offentlige myndighed at vedtage en sådan forvaltningsakt om at tildele støtten med virkning ex nunc.

16. På Domstolens anmodning har den forelæggende ret præciseret, at TOODE faktisk opfyldte de i national ret fastsatte betingelser for at modtage støtten på det tidspunkt, hvor selskabet indgav sin anmodning, hvorfor skatte- og afgiftsmyndighedens afslag synes at være retsstridigt og ubegrundet. Derfor er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt det, såfremt den tilpligter skatte- og afgiftsmyndigheden at vedtage en begunstigende forvaltningsakt og tildele og udbetale det støttebeløb, hvorom der er anmodet, skal lægges til grund, at tidspunktet for tildelingen af denne støtte svarer til det tidspunkt, hvor denne myndighed uden grundlag afslog at tildele støtten.

17. Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en eksisterende eller en ny støtte, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt Domstolens praksis, hvorefter en støtte, som en kompetent offentlig myndighed har tildelt en person efter udløbet af den frist, der følger af den godkendte støtteordning, skal anses for ny støtte[7], kan overføres på en situation som i hovedsagen, hvor skatte- og afgiftsmyndigheden med urette afslog at yde den støtte, hvorom der var anmodet, mens støtteordningen endnu var gældende, og hvor denne myndighed senere ved en retsafgørelse pålægges at tildele og udbetale støttebeløbet efter denne ordnings udløb.

18. Endelig har den forelæggende ret henvist til en udtalelse, der blev vedtaget af Kommissionen den 11. september 2023 som svar på de spørgsmål, den var blevet forelagt af en anden lettisk ret[8]. I denne udtalelse anførte Kommissionen, at tildelingen af støtten i henhold til punkt 23 i de lettiske støtteregler finder sted på det tidspunkt, hvor skatte- og afgiftsmyndigheden vedtager en afgørelse om tildeling af eller afslag på tildeling af denne støtte. Den præciserede endvidere, at tildeling af en støtte efter udløbet af den herfor fastsatte frist vil udgøre en tilsidesættelse af artikel 108, stk. 3, TEUF, og at det påhviler de nationale retsinstanser at forhindre udbetalingen af denne støtte til modtageren. Endelig fremgår det af denne udtalelse, at de nationale retsinstanser ikke efter udløbet af denne frist som erstatning for denne støtte kan tildele en godtgørelse for den skade, som denne person har lidt som følge af den manglende udbetaling af støtten.

19. På denne baggrund har Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 107, stk. 1, [TEUF] fortolkes således, at en statsstøtte skal anses for at være »tildelt« på det tidspunkt, hvor den kompetente offentlige myndighed med urette afslog at erklære, at en bestemt person havde ret til at modtage statsstøtten, såfremt dette fastslås ved en retsafgørelse efter udløbet af den fastsatte frist for tildelingen af støtten?

2) Skal artikel 1, litra b), nr. ii), i [forordning 2015/1589] fortolkes således, at en støtte, som – såfremt den kompetente myndighed ikke har truffet afgørelse om anerkendelse af en ret til tildeling af støtten inden fristen for tildeling af støtten – tildeles en bestemt person efter udløbet af den frist for tildeling af støtten, som er fastsat i støtteordningen, med henblik på fuldbyrdelsen af en retsafgørelse, som fastslår, at den pågældende inden for den frist for

[7] – Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til dom af 7.4.2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 og C-103/21, EU:C:2022:272, præmis 31-35 og 42).

[8] – Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, var der nærmere bestemt tale om spørgsmål forelagt af Augstākās tiesas Senāts (øverste domstol, Letland) i forbindelse med sag SKA-356/2023. Den forelæggende ret har nærmere bestemt henvist til Kommissionens udtalelse nr. (2023)9452862 i sag SA.106948.NC, som blev vedtaget i forbindelse med en anden sag vedrørende anvendelsen af de lettiske støtteregler og de midlertidige rammebestemmelser.

tildeling af støtten, som er fastsat i støtteordningen, opfyldte alle de i national ret fastsatte betingelser for at modtage den pågældende støtte, og at den kompetente offentlige myndigheds afslag på at tildele støtten var ulovligt, udgør eksisterende støtte?«

20. TOODE, den lettiske og den tyske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse parter har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, som blev afholdt den 11. december 2024.

IV. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

21. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 107, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en statsstøtte skal anses for at være »tildelt« – som omhandlet i denne bestemmelse – ex tunc, altså på det tidspunkt, hvor den kompetente myndighed med urette afslog at erklære, at en bestemt person havde ret til at modtage en støtte, der var godkendt af Kommissionen, såfremt dette afslags retsstridighed fastslås ved en national retsafgørelse efter udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist for tildelingen af støtten.

22. Af de grunde, som jeg vil redegøre for i de følgende punkter, bør dette spørgsmål efter min opfattelse besvares bekræftende.

23. Jeg erindrer nemlig indledningsvis om, at en statsstøtte, som det følger af Domstolens faste praksis, skal anses for at være »ydet« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF på det tidspunkt, hvor støttemodtageren har opnået en sikker ret til at modtage støtten i henhold til den gældende nationale ordning [9], hvorfor den faktiske overførsel af de pågældende midler ikke er afgørende [10].

24. Det tilkommer således principielt den forelæggende ret på grundlag af gældende national ret at fastsætte det tidspunkt, hvor den nævnte støtte skal anses for at være ydet. Med henblik herpå skal den forelæggende ret tage alle i national ret fastsatte betingelser for at opnå den pågældende støtte i betragtning [11].

25. Jeg påpeger i denne henseende, at støtten, således som det fremgår af den forelæggende rets forklaringer, i henhold til de lettiske retsforskrifter, der finder anvendelse i hovedsagen, navnlig punkt 23 i de lettiske støtteregler, anses for at være tildelt på det tidspunkt, hvor skatte- og afgiftsmyndigheden vedtager beslutningen om tildeling af støtten. I hovedsagen blev afslaget på tildeling af den støtte, hvorom der var anmodet, givet inden skæringsdatoen den 30. juni 2022, som er fastsat i punkt 22, litra d), i meddelelsen om midlertidige rammebestemmelser [12].

[9] – Den afgørende faktor med henblik på at fastslå tidspunktet for, at retten til at modtage en statsstøtte tildeles modtagerne af en bestemt foranstaltning, er således de pågældende støttemodtageres erhvervelse af en sikker ret til at modtage den og statens tilsvarende forpligtelse til at yde den nævnte støtte. Jf. i denne retning dom af 25.1.2022, Kommissionen mod European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, præmis 115 og 123 og den deri nævnte retspraksis).

[10] – Jf. dom af 20.5.2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (C-128/19, EU:C:2021:401, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

[11] – Jf. dom af 28.10.2020, INAIL (C-608/19, EU:C:2020:865, præmis 31 og 32 og den deri nævnte retspraksis).

[12] – Det er i øvrigt ubestridt, at TOODE anlagde et søgsmål til prøvelse af skatte- og afgiftsmyndighedens afgørelse om afslag inden for den fastsatte frist.

26. Den forelæggende ret er dog af den opfattelse, at skatte- og afgiftsmyndighedens afgørelser om afslag ikke medfører en sikker ret for TOODE til at modtage støtten i henhold til national ret som omhandlet i Domstolens praksis, hvortil der henvises i punkt 23 i dette forslag til afgørelse. I denne henseende finder den forelæggende ret, at en sådan ret kun kan opstå som følge af en retsafgørelse, hvorved det i modsætning til begrundelsen for disse afgørelser om afslag fastslås, at en virksomhed på det tidspunkt, hvor den anmodede om støtten, opfyldte alle de i national ret fastsatte betingelser for at modtage denne støtte, og hvorved den kompetente myndighed tilpligtes med virkning for fremtiden (ex nunc) at vedtage en begunstigende forvaltningsakt, hvorefter støttebeløbet behørigt tildeles og udbetales til virksomheden [13].

27. Såfremt det tidspunkt, hvor støtten anses for at være tildelt i henhold til national ret, svarer til tidspunktet for vedtagelsen af retsafgørelsen eller den begunstigende forvaltningsakt, der udstedes med henblik på fuldbyrdelsen af denne afgørelse, vil det af TOODE anlagte søgsmål til prøvelse af skatte- og afgiftsmyndighedens afgørelser imidlertid, således som den tyske regering har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, risikere at blive indholdsløst. Henset til udløbet af den fastsatte frist for tildelingen af støtten i henhold til punkt 22, litra d), i meddelelsen om midlertidige rammebestemmelser og punkt 24 i de lettiske støtteregler som godkendt af Kommissionen kunne den kompetente myndighed nemlig, således som skatte- og afgiftsmyndigheden har gjort gældende for den forelæggende ret, og som den lettiske regering har påpeget i sit skriftlige indlæg, stå i den situation, at det var umuligt for den at udstede en sådan berigtigende forvaltningsakt med henblik på fuldbyrdelsen af den retsafgørelse, der blev afsagt efter udløbet af den fastsatte frist for tildeling af støtten, således at retsafgørelsen ville blive virkningsløs.

28. Den forelæggende ret har i øvrigt påpeget, at såfremt det blev lagt til grund, at støtten blev tildelt efter udløbet af den fastsatte frist for tildelingen, ville TOODE af de samme grunde som dem, der er til hinder for, at skatte- og afgiftsmyndigheden vedtager en berigtigende forvaltningsakt med henblik på fuldbyrdelsen af en retsafgørelse, der er afsagt efter udløbet af denne frist risikere ikke at kunne gøre brug af den i lettisk ret fastsatte mulighed for at anlægge et erstatningssøgsmål mod skatte- og afgiftsmyndigheden eller den lettiske stat, idet et sådant søgsmål ville risikere at være i strid med forbuddet mod at tildele en godtgørelse for den skade, denne virksomhed har lidt som følge af den manglende udbetaling af støtten [14].

29. Inden bedømmelsen af situationen i den foreliggende sag finder jeg det væsentligt at anføre nogle præciseringer vedrørende begrebet »ret til at modtage en statsstøtte«, som udgør den afgørende faktor med henblik på at fastslå det tidspunkt, hvor en støtte skal anses for at være ydet som omhandlet i Domstolens praksis, hvortil der henvises i punkt 23 og 24 i dette forslag til afgørelse.

30. Det forekommer mig nødvendigt at præcisere, at de »i national ret fastsatte betingelser for at opnå den pågældende støtte«, som nævnes i denne retspraksis, kun kan være de betingelser, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning på tidspunktet for vedtagelsen af den administrative afgørelse [15], hvilket det i forbindelse med tvister i sidste ende tilkommer de kompetente nationale retter at bedømme. Der bør således sondres mellem *på den ene side* det tidspunkt, hvor betingelserne for tildeling af en støtte i henhold til national ret er objektivt opfyldt, hvilket i visse tilfælde kan være betinget af, at myndigheden træffer en afgørelse, der fastslår, at en virksomhed har ret til at modtage den pågældende støtte, således at tidspunktet for tildelingen af støtten svarer

[13] – Dette indebærer ifølge den forelæggende ret, at en virksomhed, såsom TOODE, først opnår en sikker ret til at modtage støtten på tidspunktet for vedtagelsen af retsafgørelsen eller den begunstigende forvaltningsakt.

[14] – Jf. punkt 18 i dette forslag til afgørelse.

[15] – Den nævnte retspraksis vedrører nemlig lovgivningen og ikke myndighedens eventuelt fejlagtige fortolkning heraf.

til tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse, og *på den anden side* det tidspunkt, hvor en national ret, ved hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en sådan afgørelse, skal efterprøve myndighedens vurdering af, om disse betingelser er opfyldt. Domstolens praksis, hvortil der henvises i punkt 23 og 24 i dette forslag til afgørelse, tager således først og fremmest sigte på at fastslå det tidspunkt, hvor betingelserne for at modtage støtten er opfyldt i henhold til national ret, og ikke på at *omfatte* det tidspunkt, hvor en national ret, ved hvilken der er anlagt et søgsmål vedrørende gyldigheden af myndighedens vurdering, foretager en domstolsprøvelse og efterprøver, om disse betingelser er opfyldt. Anerkendelsen ved en retsafgørelse af en eksisterende ret i henhold til national lovgivning berører nemlig ikke det tidspunkt, hvor betingelserne for tildeling af støtten var opfyldt og den kompetente myndighed vedtog eller eventuelt burde have vedtaget en afgørelse om tildeling af den pågældende støtte. En sådan afgørelse vil nemlig blot have deklaratorisk og ikke konstitutiv karakter. Det skal i denne henseende erindres, at selv om den nationale retsinstans eventuelt kan afsige en dom, hvoraf fremgår, at en af parterne i henhold til national lovgivning skal modtage et beløb, der svarer til statsstøtte, betyder dette på ingen måde, at den i dette tilfælde selv har indrømmet støtten. En sådan dom bevirker alene, at modparten, typisk den kompetente administrative myndighed, i medfør af retskraften har pligt til at udbetale den nævnte støtte [16].

31. Hvis det måtte vise sig, at den eneste mulige fortolkning af lettisk ret er den, der er beskrevet i punkt 26 i dette forslag til afgørelse, således som det synes at fremgå af forelæggelseskendelsen, og hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, uden at det er muligt at lægge til grund, at det tidspunkt, hvor støtten anses for at være tildelt, er det tidspunkt, hvor skatte- og afgiftsmyndigheden med urette afslog at tildele den [17], hvilket indebærer en anerkendelse af, at den berigtigende administrative afgørelse, der træffes som følge af en retsafgørelse afsagt efter udløbet af den fastsatte frist for tildelingen af den pågældende støtte, har virkning ex tunc, ville en sådan fortolkning kunne være til skade for retten til effektive retsmidler som fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

32. Inden det undersøges, om den fortolkning, der er anlagt af den forelæggende ret, kan være i strid med chartrets artikel 47, forekommer det nødvendigt først at efterprøve, om den situation, der er beskrevet i punkt 26 i dette forslag til afgørelse, faktisk er omfattet af chartrets anvendelsesområde.

33. Jeg minder i denne henseende om, at chartrets bestemmelser i henhold til artikel 51, stk. 1, vedrørende chartrets anvendelsesområde kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. For så vidt som en retlig situation ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence [18]. Det tilkommer nemlig ikke Domstolen i forbindelse med den præjudicielle procedure, som er fastsat i artikel 267 TEUF, at tage stilling til fortolkningen af national ret eller at afgøre, hvorvidt den fortolkning, den nationale ret lægger til grund, er korrekt [19].

34. Jeg påpeger endvidere, at i en situation, som er omfattet af anvendelsesområdet for chartrets artikel 47, har medlemsstaterne, selv om det, hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, i henhold til fast retspraksis tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden

16 – Jf. i denne retning dom af 12.1.2023, DOBELES HES (C-702/20 og C-17/21, EU:C:2023:1, præmis 75 og 76).

17 – Hvis den kompetente myndighed på dette tidspunkt havde handlet lovligt og vedtaget en begunstigende afgørelse, ville TOODE nemlig have opnået en sikker ret til at modtage støtten i henhold til de lettiske støtteregler.

18 – Jf. i denne retning dom af 22.4.2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

19 – Jf. i denne retning dom af 22.5.2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de individuelle rettigheder, som følger af Unionens retsorden, ikke desto mindre en forpligtelse til i hvert enkelt tilfælde at sikre, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse af disse rettigheder overholdes, således som det sikres ved chartrets artikel 47 [20].

35. Jeg bemærker indledningsvis, at den af Kommissionen påberåbte omstændighed, at retten til at modtage en statsstøtte henhører under national ret, ikke er egnet til at udelukke den foreliggende sag fra anvendelsesområdet for chartrets artikel 47 [21]. Retten til at modtage den pågældende støtte følger nemlig ganske vist af national ret og kan ikke begrundes i EU-retten eller Kommissionens afgørelse [22], men tvisten i den foreliggende sag vedrører ikke fortolkningen af de nationale bestemmelser om tildelingen af den pågældende støtte, men derimod effektiviteten af den (rets)sag, som TOODE har anlagt til prøvelse af skatte- og afgiftsmyndighedens oprindelige afgørelse om afslag, og denne myndigheds beføjelse til at vedtage en berigtigende forvaltningsakt med henblik på fuldbyrdelsen af en retsafgørelse afsagt efter udløbet af fristen for godkendelse af en støtteordning, der er godkendt af Kommissionen, samt de konsekvenser, der følger heraf i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF og artikel 1 i forordning 2015/1589.

36. Hvis det blev lagt til grund, at det tidspunkt, hvor støtten blev ydet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, i henhold til national ret svarer til tidspunktet for vedtagelsen af den begunstigende forvaltningsakt, der blev udstedt med henblik på fuldbyrdelsen af en retsafgørelse afsagt efter udløbet af den fastsatte frist for tildelingen af støtten, ville denne støtte, således som jeg har forklaret i punkt 27 i dette forslag til afgørelse, risikere at blive sidestillet med en ny og ulovlig støtte som omhandlet i artikel 1 i forordning 2015/1589, og skatte- og afgiftsmyndigheden ville ikke kunne tildele den med henblik på fuldbyrdelsen af retsafgørelsen uden at tilsidesætte den forpligtelse til udsættelse, der er fastsat i artikel 108, stk. 3, TEUF.

37. En situation som den, der er beskrevet i forrige punkt i dette forslag til afgørelse, er ikke blot omfattet af chartrets anvendelsesområde, men kan også være til skade for TOODE's ret til effektive retsmidler som omhandlet i chartrets artikel 47.

38. For at udelukke enhver risiko for misforståelse forekommer det mig hensigtsmæssigt at minde om forskellen mellem på den ene side godkendelsesperioden for en statsstøtteordning (som i hovedsagen er knyttet til fristen og tidspunktet for tildelingen af en støtte) og på den anden side det tidspunkt, hvor en national ret træffer en retsafgørelse. Den nationale rets kompetence til at afgøre den tvist, der er indbragt for den, og virkningerne af den afgørelse, den træffer, kan nemlig ikke afhænge af eller være betinget af den tidsmæssige ramme for en administrativ procedure, der efter selve sin natur forfølger et formål, som er forskelligt fra og ikke har nogen tilknytning til en (national) retslig procedure.

[20] – Jf. dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Den øverste domstols disciplinærafdelings uafhængighed) (C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis). I øvrigt har Domstolen præciseret, at chartrets artikel 47 i sig selv er tilstrækkelig og ikke skal præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private en ret, der som sådan kan påberåbes. Jf. i denne retning dom af 20.2.2024, X (Ingen opsigelsesgrund) (C-715/20, EU:C:2024:139, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

[21] – I øvrigt ændrer det forhold, at betingelserne og procedurerne for tildelingen af den pågældende støtte er fastlagt på grundlag af national ret, ikke ved, at begrebet »tildeling af støtten« henhører under EU-retten.

[22] – Jf. i denne retning dom af 31.1.2023, Kommissionen mod Braesch m.fl. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, præmis 72 og 79 og den deri nævnte retspraksis).

39. En manglende anerkendelse af, at en berigtigende afgørelse truffet som følge af en retsafgørelse har virkning ex tunc, ville nærmest gøre det umuligt at udøve retten til effektive retsmidler, idet udøvelsen af denne ret ville være betinget af, at retsafgørelsen afsiges inden udløbet af den frist, der er fastsat i en administrativ procedure. Dette ville imidlertid risikere at føre til en paradoksal situation, hvor tidspunktet for tildelingen af den pågældende støtte og spørgsmålet om, hvorvidt en berigtigende afgørelse, som er vedtaget af den kompetente myndighed som følge af retsafgørelsen, skal kvalificeres som en eksisterende eller en ny støtte, ville afhænge af, hvor hurtigt den nationale ret træffer afgørelse om et søgsmål anlagt til prøvelse af en administrativ afgørelse [23].

40. I øvrigt forekommer det mig hensigtsmæssigt at præcisere, at Domstolen på andre områder end statsstøtteområdet har anerkendt en national ret beføjelsen til at annullere en afgørelse truffet af en offentlig myndighed med tilbagevirkende kraft (ex tunc), hvis den antager, at dette er nødvendigt for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af den virksomhed, som har anlagt sagen, eller for generelt at sikre kontrolordningens effektivitet [24].

41. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 107, stk. 1, TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en statsstøtte skal anses for at være »tildelt« på det tidspunkt, hvor den kompetente offentlige myndighed afslog at tildele den til en virksomhed, når dette afslag er blevet kendt ulovligt ved en national retsafgørelse afsagt efter udløbet af den fastsatte frist for tildeling af støtten, for så vidt som dette afslag blev givet før udløbet af den fastsatte frist for tildeling af støtten og på et tidspunkt, hvor Kommissionens godkendelse af denne støtte var gældende, og for så vidt som virksomheden opfyldte betingelserne for at modtage støtten i henhold til den gældende nationale ordning.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

42. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning 2015/1589 skal fortolkes således, at en støtte, som tildeles en virksomhed efter udløbet af den [af Kommissionen] fastsatte frist for tildelingen af denne støtte med henblik på fuldbyrdelsen af en national retsafgørelse, som fastslår, at den kompetente myndigheds afslag på at tildele støtten var ulovligt før udløbet af denne frist, udgør eksisterende støtte.

43. Jeg erindrer om, at proceduren inden for rammerne af den ved artikel 107 TEUF og 108 TEUF indførte kontrolordning med statsstøtte varierer, alt efter om der er tale om eksisterende eller ny støtte. Mens eksisterende støtte i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF løbende kan gennemføres, for så vidt som Kommissionen ikke har fastslået dens uforenelighed med det indre marked, skal

[23] – Jf. i denne retning analogt generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2002:75, punkt 66) vedrørende muligheden for at annullere eller ændre en forvaltningsakt med tilbagevirkende kraft med den begrundelse, at en person ikke må stilles ringere på grund af den tid, der i givet fald ville være nødvendig for, at denne kan gøre sine rettigheder gældende ved domstolene.

[24] – Jf. i denne retning dom af 13.10.2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej og Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769, præmis 25-29 og den deri nævnte retspraksis), vedrørende den tilbagevirkende kraft af annullationen af en forvaltningsakt udstedt af en national tilsynsmyndighed samt generaladvokat Campos Sánchez-Bordonas forslag til afgørelse CROSS Zlín (C-303/22, EU:C:2023:652, punkt 77 og 78 og den deri nævnte retspraksis) vedrørende annullationen af de nationale myndigheders tildeling af en offentlig kontrakt med virkning ex tunc på det tidspunkt, hvor denne tildeling blev besluttet. Jf. ligeledes dom af 7.3.2024, Die Länderbahn m.fl. (C-582/22, EU:C:2024:213, præmis 53-56 og den deri nævnte retspraksis), vedrørende det nationale tilsynsorgans konstatering af, at infrastrukturafgifter, hvis anvendelsesperiode var udløbet, var ugyldige med virkning ex tunc (med henblik på at beskytte jernbanevirksomhedernes ret til at indgive en klage til dette organ).

Kommissionen i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF underrettes i god tid om enhver påtænkt indførelse eller ændring af eksisterende støtteforanstaltninger, og de må ikke gennemføres, før fremgangsmåden har ført til en endelig afgørelse [25].

44. Domstolen har endvidere præciseret, at støtteordninger, som er indført efter EUF-traktatens ikrafttrædelse, skal anses for nye støtteordninger, der er omfattet af anmeldelsespligten i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, såfremt der er tale om en påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, hvorved bemærkes, at ændringer i denne forstand kan vedrøre såvel eksisterende støtteordninger som oprindelige planer om påtænkt støtte, som Kommissionen er blevet underrettet om [26]. I denne forbindelse fastsætter artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning 2015/1589, at »eksisterende støtte« er godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet. Denne forordnings artikel 1, litra c), fastsætter, at der ved »ny støtte« forstås enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte. Endvidere skal en støtte, der er tildelt på et tidspunkt, hvor Kommissionens godkendelse af denne støtte ikke længere var gældende, således som det følger af Domstolens praksis, anses for ny støtte [27].

45. Jeg påpeger indledningsvis, at besvarelsen af det andet præjudicielle spørgsmål klart kan udledes af den besvarelse, jeg foreslår med hensyn til det første spørgsmål, for så vidt som den pågældende støtte, hvis den anses for at være tildelt på tidspunktet for skatte- og afgiftsmyndighedens afgørelser om afslag, dvs. på et tidspunkt, hvor Kommissionens godkendelse af denne støtte var gældende, skal betragtes som en godkendt og dermed eksisterende støtte som omhandlet i artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning 2015/1589, selv om den udbetales efter udløbet af gyldighedsperioden for den af Kommissionen godkendte støtteordning. I et sådant tilfælde udgør udbetalingen af støtten blot fuldbyrdelsen af retsafgørelsen.

46. Jeg præciserer ligeledes, at intet i de sagsakter, som Domstolen råder over, synes at tyde på, at skatte- og afgiftsmyndigheden i hovedsagen i forbindelse med vedtagelsen af en berigtigende forvaltningsakt med henblik på fuldbyrdelsen af den nationale retsafgørelse har et manøvrerum eller en skønsmargen til at ændre den støtte, der er fastsat ved de lettiske støtteregler, og hvis tildeling oprindeligt blev afslået af denne myndighed, således at den kan omkvalificeres til at være en ny støtte i overensstemmelse med ordlyden af artikel 1, litra c), i forordning 2015/1589.

47. Endvidere gør den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede støtte udbetales efter udløbet af den af Kommissionen fastsatte frist for tildelingen af støtten og uden for den særlige sammenhæng kendetegnet ved krisen i forbindelse med covid-19-pandemien, som i mellemtiden er afhjulpet, det ikke muligt at lægge til grund, at denne støtte ikke kunne være anvendt i overensstemmelse med det oprindeligt fastsatte formål med den lettiske støtteordning uden at risikere at fordreje konkurrencen på markedet. Det følger nemlig af Domstolens praksis, hvortil der henvises i punkt 23 i dette forslag til afgørelse, at tidspunktet for den faktiske udbetaling af støtten ikke berører retten til at modtage den pågældende støtte, når denne støtte tildeles inden for den frist, der er fastsat ved en afgørelse truffet af Kommissionen, hvorfor denne støtte kan udbetales efter udløbet af denne frist [28]. I øvrigt kan udbetalingen af støtten efter udløbet af støtteordningen ikke fordreje konkurrencen på markedet, for så vidt som en sådan udbetaling blot udgør genoprettelsen af en ret, der er blevet tilsidesat ved skatte- og afgiftsmyndighedens

[25] – Jf. dom af 28.10.2021, Eco Fox m.fl. (C-915/19 – C-917/19, EU:C:2021:887, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

[26] – Jf. dom af 28.10.2021, Eco Fox m.fl. (C-915/19 – C-917/19, EU:C:2021:887, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

[27] – Jf. dom af 7.4.2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 og C-103/21, EU:C:2022:272, præmis 32, 34 og 42).

[28] – I denne henseende må det konstateres, at Kommissionens afgørelse ikke fastsætter nogen forpligtelse for medlemsstaterne til at udbetale støtten inden for en bestemt frist.

oprindelige afgørelse, og den gør det i realiteten muligt at genoprette den konkurrencemæssige balance på markedet [29]. Det følger under alle omstændigheder af Domstolens praksis, at det er på det tidspunkt, hvor retten til at modtage en støtte er blevet tildelt, at en sådan foranstaltning kan medføre en konkurrencefordrejning, der kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF [30].

48. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning 2015/1589 skal fortolkes således, at en støtte, der udbetales af den kompetente nationale myndighed efter udløbet af den frist for tildeling af støtten, som er fastsat i en støtteordning, med henblik på fuldbyrdelsen af en national retsafgørelse, som fastslår, at virksomheden inden udløbet af den førnævnte frist opfyldte alle de i national ret fastsatte betingelser for at modtage den pågældende støtte, og at den kompetente myndigheds oprindelige afslag på at tildele støtten var ulovligt, skal anses for »eksisterende støtte«. I en sådan situation anses støtten for at være ydet på tidspunktet for den kompetente nationale myndigheds oprindelige afslag på at tildele støtten.

V. Forslag til afgørelse

49. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland), således:

»1) Artikel 107, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

en statsstøtte skal anses for at være »tildelt« på det tidspunkt, hvor den kompetente offentlige myndighed afslog at tildele den til en virksomhed, når dette afslag er blevet kendt ulovligt ved en national retsafgørelse afsagt efter udløbet af den fastsatte frist for tildeling af støtten, for så vidt som dette afslag blev givet før udløbet af den fastsatte frist for tildeling af støtten og på et tidspunkt, hvor Kommissionens godkendelse af denne støtte var gældende, og for så vidt som virksomheden opfyldte betingelserne for at modtage støtten i henhold til den gældende nationale ordning.

2) Artikel 1, litra b), nr. ii), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

skal fortolkes således, at

en støtte, der udbetales af den kompetente nationale myndighed efter udløbet af den frist for tildeling af støtten, som er fastsat i en støtteordning, med henblik på fuldbyrdelsen af en national retsafgørelse, som fastslår, at virksomheden inden udløbet af den førnævnte frist opfyldte alle de i national ret fastsatte betingelser for at modtage den pågældende støtte, og

[29] – Det kan derimod hævdes, at det er den manglende tildeling af den pågældende støtte, som ville kunne fordreje konkurrencen på markedet eller i det mindste føre til en ubegrundet forskelsbehandling af en økonomisk operatør såsom TOODE, der ville få afslag på tildeling af en statsstøtte, selv om den opfyldte betingelserne for at modtage den, mens en anden, konkurrerende virksomhed, som på samme vis opfyldte betingelserne for tildeling af støtten, derimod ville kunne modtage den.

[30] – Jf. i denne retning dom af 25.1.2022, Kommissionen mod European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, præmis 123).

at den kompetente myndigheds oprindelige afslag på at tildele støtten var ulovligt, skal anses for »eksisterende støtte«. I en sådan situation anses støtten for at være ydet på tidspunktet for den kompetente nationale myndigheds oprindelige afslag på at tildele støtten.«