Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Syvende Afdeling)

31. oktober 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 99 i Domstolens procesreglement – besvarelse, der klart kan udledes af retspraksis – statsstøtte – artikel 108 TEUF – Europa-Kommissionens afgørelse, der anordner tilbagesøgning af en ulovlig støtte – forordning (EU) 2015/1589 – artikel 16, stk. 3 – artikel 17, stk. 1 – national lovgivning, der fastsætter en forældelsesfrist, der er kortere end den i EU-retten fastsatte – effektivitetsprincippet«

I sag C-24/25,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Funchal, Portugal) ved afgørelse af 28. oktober 2024, indgået til Domstolen den 16. januar 2025, i sagen:

Mission – Trading, Gestão e Serviços, Unipessoal, Lda (Zona Franca da Madeira)

mod

Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Schalin, og dommerne M. Gavalec og Z. Csehi (refererende dommer),

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 99 i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

* Processprog: portugisisk.

Kendelse

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 3, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF] (EUT 2015, L 248, s. 9) og artikel 5, stk. 1, i Kommissionens afgørelse (EU) 2022/1414 af 4. december 2020 om støtteordning SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) gennemført af Portugal for Zona Franca da Madeira (ZFM) – ordning III (EUT 2022, L 217, s. 49).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Mission – Trading, Gestão e Serviços, Unipessoal, Lda (Zona Franca da Madeira) (herefter »Mission – Trading«) og Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira (skatte- og afgiftsmyndigheden i den selvstyrende region Madeira, Portugal, herefter »skatte- og afgiftsmyndigheden«) vedrørende en procedure i relation til skattefuldbyrdelse, som sidstnævnte har indledt mod Mission – Trading med henblik på tilbagesøgning af den statsstøtte, der var blevet tildelt Mission – Trading på ulovlig vis.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning 2015/1589

3 Artikel 16 i forordning 2015/1589 med overskriften »Tilbagebetaling af støtte« bestemmer i stk. 3:

»Med forbehold af eventuel kendelse fra Den Europæiske Unions Domstol efter […] artikel 278 [TEUF] skal tilbagebetalingen ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af [Europa-]Kommissionens afgørelse. Til det formål og i tilfælde af søgsmål ved de nationale domstole træffer de pågældende medlemsstater alle nødvendige foranstaltninger, som er til rådighed i deres respektive retssystemer, herunder også foreløbige foranstaltninger, dog med forbehold af EU-lovgivningen.«

4 Artikel 17 i forordning 2015/1589 med overskriften »Forældelsesfrist for krav om tilbagebetaling af støtte« bestemmer følgende i stk. 1:

»Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter ti år.«

Afgørelse 2022/1414

5 Artikel 1 i afgørelse 2022/1414 har følgende ordlyd:

»Støtteordningen »Zona Franca da Madeira (ZFM) – ordning III«, for så vidt som den blev gennemført af Portugal i strid med Kommissionens afgørelse C(2007) 3037 final [af 27. juni 2007 i sag N 421/2006] og Kommissionens afgørelse C(2013) 4043 final [af 2. juli 2013, i sag SA.34160 (2011/N),] blev gennemført ulovligt af Portugal i strid med artikel 108, stk. 3, [TEUF] og er uforenelig med det indre marked.«

6 Denne afgørelses artikel 4, stk. 1, fastsætter:

»Portugal skal fra støttemodtagerne tilbagesøge den uforenelige støtte, der er ydet i henhold til den i artikel 1 omhandlede ordning.«

7 Den nævnte afgørelses artikel 5 bestemmer:

»1. Tilbagesøgningen af støtte, der er tildelt i henhold til den i artikel 1 omhandlede ordning, iværksættes omgående og effektivt.

2. Portugal efterkommer denne afgørelse senest otte måneder efter meddelelsen deraf.«

Portugisisk ret

Lov om skatte- og afgiftsprocedurer

8 I den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, indeholder Código de Procedimento e de Processo Tributário (lov om skatte- og afgiftsprocedurer) artikel 204, hvis overskrift lyder »Grunde til at gøre indsigelse mod fuldbyrdelsen«, og hvis stk. 1 bestemmer følgende:

»Indsigelsen kan kun støttes på følgende grunde:

[...]

d) forældelse af den gæld, der er genstand for fuldbyrdelsen

[...]«

Den almindelige skatte- og afgiftslov

9 I den affattelse der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, indeholder Lei Geral Tributária (den almindelige skatte- og afgiftslov), der blev vedtaget ved Decreto-Lei nº 398/98 (lovdekret nr. 398/98) af 17. december 1998 (*Diário da República*, I, serie A, nr. 290, af 17.12.1998), artikel 45, der har overskriften »Forældelse af ansættelsesretten« og er affattet som følger:

»1. Retten til at ansætte skatter [bortfalder], hvis ansættelsen ikke gyldigt meddeles den skattepligtige person inden for en frist på fire år, medmindre andet er fastsat i loven.

2. I tilfælde af åbenbare fejl i den skattepligtige persons selvangivelse er den i foregående stykke omhandlede forældelsesfrist tre år.

3. I tilfælde af et skattefradrag eller en skattegodtgørelse er forældelsesfristen den, der gælder for udøvelsen af denne ret.

4. For så vidt angår regelmæssigt tilbagevendende skatter begynder forældelsesfristen at løbe ved udgangen af det år, hvor den skatteudløsende begivenhed har fundet sted, og for så vidt angår engangsskatter fra det tidspunkt, hvor den skatteudløsende begivenhed har fundet sted, med

undtagelse af merværdiafgift og indkomstskat, når beskatningen sker endeligt ved kildeskat, i hvilket tilfælde fristen løber fra begyndelsen af det kalenderår, der følger efter det år, hvor henholdsvis skattepligten eller den skatteudløsende begivenhed har fundet sted.

[...]

7. Den i stk. 1 fastsatte frist er 12 år, når ansættelsesretten vedrører skatte- og afgiftsmæssige forhold i forbindelse med:

a) et land, et territorium eller en region, der er omfattet af en væsentligt mere fordelagtig skatteordning, og som er opført på en liste, der er godkendt ved bekendtgørelse fra Ministro das Finanças [(finansministeren)], og som skal anmeldes til skatte- og afgiftsmyndighederne, men ikke er det, eller

b) indlånskonti eller værdipapirkonti oprettet i finansielle institutioner, der ikke er hjemmehørende i Den Europæiske Unions medlemsstater, eller i filialer uden for Den Europæiske Union af hjemmehørende finansielle institutioner, hvis eksistens og identifikation ikke er angivet af de skattepligtige personer for så vidt angår den personlige indkomstskat i selvangivelsen for det år, hvor de skatteudløsende begivenheder finder sted.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 I forlængelse af afgørelse 2022/1414 indledte skatte- og afgiftsmyndigheden en procedure for inddrivelse af skatter og afgifter over for Mission – Trading med henblik på tilbagesøgning af den statsstøtte, der var blevet tildelt dette selskab inden for rammerne af støtteordningen »Zona Franca da Madeira (ZFM) – ordning III« i form af en nedsættelse af selskabsskatten for skatteåret 2015.

11 Mission – Trading anlagde sag ved Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Funchal, Portugal), som er den forelæggende ret, idet selskabet gjorde indsigelse mod denne procedure og nedlagde påstand om, at den blev afsluttet.

12 Til støtte for sin indsigelse gjorde Mission – Trading bl.a. gældende, at skatte- og afgiftsmyndigheden ikke var berettiget til at kræve betaling af den skyldige skat, der er genstand for den nævnte procedure, med den begrundelse, at selskabet ikke var blevet underrettet om opkrævningen af denne skat inden for den forældelsesfrist, der er fastsat i den almindelige skatte- og afgiftslovs artikel 45.

13 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt denne artikel 45 er forenelig med artikel 16, stk. 3, i forordning 2015/1589 og med artikel 5 i afgørelse 2022/1414.

14 For det første har den forelæggende ret præciseret, at portugisisk ret ikke fastsætter nogen specifik ordning vedrørende forældelsesfristen i tilfælde af tilbagesøgning af statsstøtte. I mangel af en bestemmelse i national ret, der udelukker anvendelsen af generelle frister, finder artikel 45 i den almindelige skatte- og afgiftslov anvendelse. For det andet har den forelæggende ret anført, at afgørelse 2022/1414 i det foreliggende tilfælde blev vedtaget efter udløbet af den forældelsesfrist, der er fastsat i national ret.

15 På denne baggrund har Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (domstolen i forvaltnings- og skatteretlige sager i Funchal) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal udtrykket »[t]ilbagesøgningen [...] iværksættes omgående og effektivt« som omhandlet i artikel 5 i Kommissionens afgørelse [2022/1414] og udtrykket »skal tilbagebetalingen ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens afgørelse« som omhandlet i artikel 16, stk. 3, i […] forordning [2015/1589] fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser (navnlig artikel 45 i [den almindelige skatte- og afgiftslov]), hvorefter ansættelsesretten forældes efter udløbet af den deri fastsatte frist?«

Om det præjudicielle spørgsmål

16 Det følger af artikel 99 i Domstolens procesreglement, at Domstolen til enhver tid på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten kan beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse, såfremt besvarelsen af et stillet præjudicielt spørgsmål klart kan udledes af retspraksis.

17 Det skal ligeledes bemærkes, at det retslige samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF, er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters funktioner og Domstolens funktioner. For det første har Domstolen ikke kompetence til at anvende EU-retlige regler på et bestemt tilfælde, men kun til at udtale sig om fortolkningen af traktaterne og retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer (jf. i denne retning dom af 18.5.2021 Asociația »Forumul Judecătorilor din România« m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 og C-397/19, EU:C:2021:393, præmis 201 og den deri nævnte retspraksis). For det andet tilkommer det i overensstemmelse med punkt 11 i Den Europæiske Unions Domstols anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT C, C/2024/6008) de nationale retter i den tvist, der verserer for dem, at drage de konkrete konsekvenser af de fortolkningselementer, som Domstolen har givet (jf. i denne retning dom af 25.10.2018, Roche Lietuva C-413/17, EU:C:2018:865, præmis 43).

18 I det foreliggende tilfælde er Domstolen af den opfattelse, at fortolkningen af EU-retten, som den forelæggende ret har anmodet om, klart kan udledes af dom af 30. april 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), og af 14. december 2023, I (Tilbagebetaling af afgifter) (C-655/22, EU:C:2023:993). Procesreglementets artikel 99 finder derfor anvendelse i nærværende sag.

19 Det er således den forelæggende ret, der i tvisten i hovedsagen skal drage de konkrete konsekvenser af de fortolkningselementer, som følger af Domstolens praksis, således som det fremgår af denne kendelses præmis 17.

20 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 3, i forordning 2015/1589, for så vidt som denne bestemmelse vedrører effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af en national forældelsesfrist for tilbagesøgning af støtte, når denne frist er udløbet allerede inden vedtagelsen af Kommissionens afgørelse, der erklærede denne støtte ulovlig og anordnede tilbagesøgning.

21 Hvad angår anvendelsen af nationale forældelsesfrister fastslog Domstolen bl.a. i præmis 41, 44 og 46 i dom af 30. april 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321):

»41 Selv om de nationale forældelsesregler i princippet finder anvendelse på tilbagebetaling af ulovligt ydet støtte, skal disse regler imidlertid anvendes på en sådan måde, at de ikke gør den efter EU-retten krævede tilbagesøgning praktisk umulig, og således, at der fuldt ud tages hensyn til Unionens interesse (jf. i denne retning dom af 26.6.2003, Kommissionen mod Spanien C-404/00, EU:C:2003:373, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

[...]

44 [...] [D]et følger af Domstolens faste praksis, at forældelsesfristen generelt opfylder formålet med at sikre retssikkerheden (dom af 23.1.2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, EU:C:2019:51, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

[...]

46 [...] [D]et følger af fast retspraksis, at henset til den obligatoriske karakter af den kontrol, som Kommissionen i medfør af artikel 108 TEUF fører med statsstøtte, kan der for det første principielt ikke bestå en berettiget forventning hos støttemodtagerne om, at den støtte, som de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i denne artikel fastlagte procedure, og for det andet må en påpasselig erhvervsdrivende normalt være i stand til at forvisse sig om, at denne procedure er blevet fulgt. Når støtte gennemføres, uden at Kommissionen på forhånd har fået underretning herom, således at den er ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, kan støttemodtageren navnlig ikke på dette tidspunkt have en berettiget forventning om, at støtten er lovligt ydet (dom af 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis). [...] [Det] forholder […] sig på samme måde såvel med hensyn til individuel støtte som støtte, der er blevet ydet i henhold til en støtteordning.«

22 Hvad angår forældelses- eller præklusionsfrister samt effektivitetsprincippet har Domstolen desuden i præmis 44 i dom af 14. december 2023, Tilbagebetaling af afgifter (C-655/22, EU:C:2023:993), fastslået følgende:

»Hvad […] angår overholdelsen af effektivitetsprincippet fremgår det af Domstolens faste praksis, at fastsættelsen af forældelses- og præklusionsfrister i princippet opfylder kravet om effektivitet, for så vidt som den er udtryk for det grundlæggende retssikkerhedsprincip, som beskytter både den berørte og den pågældende myndighed, selv om udløbet af sådanne frister på grund af deres art kan forhindre de berørte personer i helt eller delvist at gøre deres rettigheder gældende (jf. dom af 19.12.2019, Cargill Deutschland, C-360/18, EU:C:2019:1124, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).«

23 I det tilfælde, hvor den i national ret fastsatte forældelsesfrist, der finder anvendelse på tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalt støtte, er udløbet allerede inden Kommissionens vedtagelse af en afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig og kræves tilbagesøgt, har Domstolen gentagne gange fastslået, således som det fremgår af præmis 46, 50-52, 60 og 61 i dom af 30. april 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321), følgende:

»46 Det skal endvidere bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at henset til den obligatoriske karakter af den kontrol, som Kommissionen i medfør af artikel 108 TEUF fører med statsstøtte, kan der for det første principielt ikke bestå en berettiget forventning hos støttemodtagerne om, at den støtte, som de har modtaget, er lovlig, medmindre den er blevet ydet under iagttagelse af den i denne artikel fastlagte procedure, og for det andet må en påpasselig erhvervsdrivende normalt være i stand til at forvisse sig om, at denne procedure er blevet fulgt. Når støtte gennemføres, uden at Kommissionen på forhånd har fået underretning herom, således at den er ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 3, TEUF, kan støttemodtageren navnlig ikke på dette tidspunkt have en berettiget forventning om, at støtten er lovligt ydet (dom af 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis). [...] [Det] forholder […] sig på samme måde med hensyn til såvel individuel støtte som støtte, der er blevet ydet i henhold til en støtteordning.

[...]

50 [...] Kommissionen [kan] altid kræve tilbagesøgning af ulovlig støtte inden for den frist på ti år, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, i forordning 2015/1589, uanset om den forældelsesfrist, der finder anvendelse under den nationale procedure, eventuelt er udløbet (jf. i denne retning dom af 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 114.)

51 Som det fremgår af den i nærværende doms præmis 46 nævnte retspraksis, kunne Nelson Antunes da Cunha i det foreliggende tilfælde ikke med føje påberåbe sig en berettiget forventning om, at den omhandlede støtte var lovlig, eftersom Den Portugisiske Republik havde ydet denne uden forudgående anmeldelse heraf til Kommissionen.

52 Den forelæggende ret skal således undlade at anvende en national forældelsesfrist, der finder anvendelse på tilbagebetaling af støtte, der skal tilbagesøges, og som er udløbet inden vedtagelsen af Kommissionens afgørelse om tilbagebetaling af støtten.

[...]

60 På denne baggrund kan retssikkerhedsprincippet, som forældelsesfristen tilsigter at sikre, ikke være til hinder for tilbagesøgning af en støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked [...]

61 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 2, i forordning 2015/1589, hvorefter den støtte, der skal tilbagebetales, skal indeholde renter, og effektivitetsprincippet i samme artikels stk. 3 skal fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af en national forældelsesfrist på tilbagebetaling af støtten, når denne forældelsesfrist er udløbet inden selve vedtagelsen af Kommissionens afgørelse om, at støtten er ulovlig og skal tilbagesøges [...]«

24 I det foreliggende tilfælde fremgår det af artikel 1 i afgørelse 2022/1414, at støtteordningen »Zona Franca da Madeira (ZFM) – ordning III«, for så vidt som den blev gennemført af Den Portugisiske Republik i strid med Kommissionens afgørelse C(2007) 3037 final af 27. juni 2007 i sag N 421/2006 og Kommissionens afgørelse C(2013) 4043 final af 2. juli 2013, i sag SA.24160 (2011-N), blev gennemført ulovligt af denne medlemsstat i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF.

25 Den forelæggende ret har præciseret, at den nationale forældelsesfrist, som fandt anvendelse på proceduren for tilbagesøgning af de beløb, der blev udbetalt til Mission – Trading i henhold til denne støtteordning, udløb inden vedtagelsen af afgørelse 2022/1414.

26 Det følger imidlertid af Domstolens praksis, således som gengivet i nærværende kendelse, at Kommissionen på trods af udløbet af en sådan i national ret fastsat forældelsesfrist eller præklusionsfrist, altid inden for den forældelsesfrist på ti år, der er fastsat i artikel 17, stk. 1, i forordning 2015/1589, kan kræve tilbagesøgning af ulovlig støtte.

27 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares således, at artikel 16, stk. 3, i forordning 2015/1589, for så vidt som denne bestemmelse vedrører effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen af en national forældelsesfrist for tilbagesøgning af støtte, når denne frist er udløbet allerede inden vedtagelsen af Kommissionens afgørelse, der erklærede denne støtte ulovlig og anordnede tilbagesøgning.

Sagsomkostninger

28 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

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

Artikel 16, stk. 3, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 [TEUF], for så vidt som denne bestemmelse vedrører effektivitetsprincippet,

skal fortolkes således, at

den er til hinder for anvendelsen af en national forældelsesfrist for tilbagesøgning af støtte, når denne frist er udløbet allerede inden vedtagelsen af Europa-Kommissionens afgørelse, der erklærede denne støtte ulovlig og anordnede tilbagesøgning.

Underskrifter