Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. maj 2014*

»Traktatbrud — dom fra Domstolen, som fastslår et traktatbrud — manglende opfyldelse — artikel 260 TEUF — statsstøtte — tilbagesøgning — støtteordning, der er ulovlig og uforenelig med det indre marked — individuel støtte, der ydes i henhold til denne ordning — økonomisk sanktion«

I sag C-184/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, anlagt den 18. april 2011,

Europa-Kommissionen ved C. Urraca Caviedes og B. Stromsky, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen (refererende dommer), E. Juhász, A. Borg Barthet og C.G. Fernlund, samt dommerne A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas og C. Vajda,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. september 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. januar 2014,

afsagt følgende

* Processprog: spansk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Kommissionens beslutning 2002/820/EF af 11. juli 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), Kommissionens beslutning 2002/892/EF af 11. juli 2001 om den spanske stats støtteordning for nyoprettede virksomheder i Álava (EUT 2002 L 314, s. 1), Kommissionens beslutning 2003/27/EF af 11. juli 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), Kommissionens beslutning 2002/806/EF af 11. juli 2001 om den spanske stats støtteordning for nyoprettede virksomheder i Vizcaya (EFT 2002 L 279, s. 35), Kommissionens beslutning 2002/894/EF af 11. juli 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 Kommissionens beslutning 2002/540/EF af 11. juli 2001 om den spanske stats støtteordning for nyoprettede virksomheder i Guipúzcoa (EFT 2002 L 174, s. 31) (herefter samlet »de anfægtede beslutninger«), samt i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF ved ikke at have vedtaget alle de foranstaltninger, som opfyldelsen af dom Kommissionen mod Spanien (C-485/03 – C-490/03, EU:C:2006:777) indebærer, der vedrører Kongeriget Spaniens tilsidesættelse af dets forpligtelser i henhold til de nævnte beslutninger.

— Kongeriget Spanien pålægges at betale Kommissionen en tvangsbøde på 236 044,80 EUR for hver dag, opfyldelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777) forsinkes, regnet fra den dato, hvor der afsiges dom i den foreliggende sag, indtil datoen, hvor dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777) er fuldt opfyldt.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale Kommissionen et fast beløb, som beregnes ved at gange et beløb på 25 817,40 EUR pr. dag med det antal dage, tilsidesættelsen har varet, herunder efter den dato, hvor dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777) blev afsagt, til domsafsigelsen i den foreliggende sag eller til det tidspunkt, hvor denne medlemsstat har bragt tilsidesættelsen til ophør.

— Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagens baggrund

2 Den 11. juli 2001 vedtog Kommissionen de anfægtede beslutninger, hvis artikel 1 har følgende ordlyd:

— Beslutning 2002/820:

»Den statsstøtte i form af et nedslag i skatten på 45% af investeringsbeløbet, som Spanien ulovligt har tildelt i Álava i strid med […] artikel 88, stk. 3, [EF], ved Norma Foral nr. 22/1994 af 20. december 1994, ved femte tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 33/1995 af 20. december 1995, ved sjette tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 31/1996 af 18. december 1996, som ændret ved undtagelsesbestemmelsens punkt 2.11 i Norma Foral nr. 24/1996 af 5. juli 1996 om selskabsskat, 11. tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 33/1997 af 19. december 1997 og syvende tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 36/1998 af 17. december 1998, er uforenelig med fællesmarkedet.«

— Beslutning 2002/892:

»Den statsstøtte i form af en nedsættelse af beskatningsgrundlaget, som Spanien ulovligt tildelte provinsen […] Álava i strid med […] artikel 88, stk. 3, [EF] ved artikel 26 i Norma Foral (regionallov) nr. 24 af 5. juli 1996, er uforenelig med fællesmarkedet.«

— Beslutning 2003/27:

»Den statsstøtte i form af et nedslag i skatten på 45% af investeringsbeløbet, som Spanien ulovligt tildelte provinsen […] Vizcaya i strid med […] artikel 88, stk. 3, [EF], ved fjerde tillægsbestemmelse til Norma Foral (regionallov) nr. 7/1996 af 26. december 1996, og som blev forlænget uden tidsbegrænsning ved anden tillægsbestemmelse til Norma Foral nr. 4/1998 af 2. april 1998, er uforenelig med fællesmarkedet.«

— Beslutning 2002/806.

»Den statsstøtte i form af en nedsættelse af beskatningsgrundlaget, som Spanien ulovligt tildelte provinsen […] Vizcaya i strid med […] artikel 88, stk. 3, [EF] ved artikel 26 i Norma Foral (regionallov) nr. 3 af 26. juni 1996, er uforenelig med fællesmarkedet.«

— Beslutning 2002/894:

»Den statsstøtte i form af et nedslag i skatten på 45% af investeringsbeløbet, som Spanien ulovligt tildelte provinsen […] Guipúzcoa i strid med […] artikel 88, stk. 3, [EF], ved tiende tillægsbestemmelse til Norma Foral (regionallov) nr. 7/1997 af 22. december 1997, er uforenelig med fællesmarkedet.«

— Beslutning 2002/540:

»Den statsstøtte i form af en nedsættelse af beskatningsgrundlaget, som Spanien ulovligt tildelte provinsen Territorio Histórico de Guipúzcoa i strid med […] artikel 88, stk. 3, [EF], ved artikel 26 i Norma Foral (regionallov) nr. 7 af 4. juli 1996, er uforenelig med fællesmarkedet.«

3 Artikel 2 i hver af de anfægtede beslutninger pålægger Kongeriget Spanien at ophæve den omhandlede støtteordning, hvis den fortsat har virkninger.

4 Artikel 3 i de samme beslutninger har følgende ordlyd:

»1. Spanien træffer alle nødvendige foranstaltninger til at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede støtte, som allerede ulovligt er udbetalt til støttemodtagerne.

[...]

2. Tilbagesøgningen skal ske uophørligt og i overensstemmelse med national lovgivning, hvis denne giver mulighed for at efterkomme beslutningen hurtigt og effektivt. Den støtte, der skal tilbagebetales, pålægges renter fra det tidspunkt, den blev udbetalt til støttemodtagerne, og indtil den er blevet tilbagebetalt. Renterne beregnes på basis af den referencesats, der anvendes til at beregne subventionsækvivalenten for regionalstøtte.«

5 Artikel 4 i de samme beslutninger bestemmer:

»Spanien underretter senest to måneder efter meddelelsen af denne beslutning Kommissionen om, hvilke foranstaltninger der er truffet for at efterkomme beslutningen.«

Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien

6 Den 19. november 2003 anlagde Kommissionen i medfør af artikel 88, stk. 2, EF, seks traktatbrudssager mod Kongeriget Spanien, bl.a. med påstand om, at det fastslås, at denne medlemsstat ikke inden for de angivne frister havde truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af artikel 2 og 3 i hver af de anfægtede beslutninger.

7 I dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), afsagt den 14. december 2006, fastslog Domstolen, at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser til at træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af den nævnte artikel 2 og 3.

Den administrative procedure

8 Ved skrivelser af 21. december 2006 og 7. marts 2007 anmodede Kommissionen Kongeriget Spanien om at fremsende oplysninger om de foranstaltninger, der var truffet for at opfylde dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777).

9 Ved åbningsskrivelse af 11. juli 2007 indledte Kommissionen den i artikel 228, stk. 2, EF, fastsatte procedure, idet den understregede, at den ikke havde modtaget oplysninger om de af Kongeriget Spanien trufne foranstaltninger for at efterkomme denne dom.

10 Som svar på denne åbningsskrivelse fremsendte Kongeriget Spanien den 11. september 2007 oplysninger om modtagerne i henhold til de i den nævnte dom omhandlede støtteordninger (herefter »de omhandlede støtteordninger«), de beløb, der skulle tilbagesøges for at sikre opfyldelsen af dommen, og de foranstaltninger, der var truffet med henblik på at sikre deres tilbagesøgning.

11 Den 3. oktober 2007 blev der efter Kongeriget Spaniens anmodning afholdt et møde med Kommissionens tjenestegrene for at præcisere de metoder, som skulle anvendes med henblik på at beregne den støtte, der skulle tilbagesøges. Derefter blev der udvekslet forskellige skrivelser mellem Kongeriget Spanien og Kommissionen vedrørende gennemførelsen af de anfægtede beslutninger og de metoder, som blev anvendt for at sikre denne gennemførelse.

12 Den 27. juni 2008 tilsendte Kommissionen i medfør af artikel 228, stk. 2, EF Kongeriget Spanien en begrundet udtalelse, undertegnet den 26. juni 2008, hvori den fandt, at medlemsstaten ikke havde truffet alle de foranstaltninger, der var nødvendige for at opfylde dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777). I den begrundede udtalelse anførte Kommissionen bl.a., at kun en del af den støtte, som blev ydet inden for rammerne af de omhandlede støtteordninger (herefter »den pågældende ulovlige støtte«), var blevet tilbagesøgt, og at de oplysninger, som Kommissionen havde modtaget, hverken gjorde det muligt at identificere samtlige støttemodtagere i henhold til de omhandlede støtteordninger eller at bedømme, hvorledes de spanske myndigheder var nået frem til den konklusion, at en del af den pågældende ulovlige støtte ikke skulle tilbagesøges. Kommissionen anmodede desuden Kongeriget Spanien om at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder efter dens meddelelse ved at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige til opfyldelse af dommen.

13 Ved skrivelse af 28. august 2008 besvarede de spanske myndigheder den begrundede udtalelse, idet de anførte, at de var af den opfattelse, at Kommissionen ikke tog hensyn til samtlige de tidligere indsendte oplysninger, og idet de forklarede den metode, der blev benyttet for at fastsætte størrelsen af den pågældende ulovlige støtte, som skulle kræves tilbagebetalt.

14 Der blev derefter afholdt yderligere to møder mellem de spanske myndigheder og Kommissionen, og der blev udvekslet forskellige skrivelser med henblik på at præcisere de foranstaltninger, der skulle træffes af Kongeriget Spanien for at sikre opfyldelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777).

15 Under disse omstændigheder anlagde Kommissionen denne sag den 18. april 2011.

Det senere forløb under dette søgsmål

16 Efter Kongeriget Spaniens fremsendelse af en række successive meddelelser af oplysninger og dokumenter vedrørende tilbagesøgningen af den pågældende ulovlige støtte fandt Kommissionen den 30. oktober 2013, at medlemsstaten havde opfyldt de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777).

17 Kommissionen vurderede derfor, at det ikke længere var nødvendigt at pålægge Kongeriget Spanien en tvangsbøde. Den fastholdt imidlertid sin påstand om, at medlemsstaten pålægges betaling af et fast beløb.

Formaliteten

Parternes argumenter

18 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionens søgsmål bør afvises, da det ikke angiver størrelsen af den ikke-tilbagebetalte ulovlige støtte, som svarer til henholdsvis hvert af de påståede traktatbrud, hver af de anfægtede beslutninger og hver støttemodtager i henhold til de omhandlede støtteordninger.

19 Kommissionen har anført, at stævningen indeholder tilstrækkelig mange oplysninger om de beløb, som stadig mangler at blive tilbagesøgt, og at Kongeriget Spanien er i stand til uden besvær at beregne de pågældende beløb for hver af de anfægtede beslutninger.

Domstolens bemærkninger

20 Kommissionen skal i ethvert søgsmål i medfør af artikel 260 TEUF i henhold til artikel 21 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 38, stk. 1, i Domstolens procesreglement, i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for Kommissionens sagsanlæg, præcist angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne er støttet på (jf. analogt domme Kommissionen mod Danmark, C-52/90, EU:C:1992:151, præmis 17, og Kommissionen mod Polen, C-281/11, EU:C:2013:855, præmis 53).

21 Det må i denne forbindelse fastslås, at det klart fremgår af såvel begrundelsen for som påstandene i Kommissionens stævning, at Kommissionen foreholder Kongeriget Spanien ikke at have vedtaget alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), som følge af, at en betragtelig del af den pågældende ulovlige støtte ikke var tilbagesøgt.

22 Hvad nærmere angår fraværet af en detaljeret angivelse i stævningen af fordelingen af størrelsen af den ikke-tilbagebetalte støtte bemærkes, at når det drejer sig om gennemførelsen af afgørelser om støtteordninger, påhviler det myndighederne i den berørte medlemsstat ved tilbagesøgningen af støtte at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation (jf. i denne retning domme Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, EU:C:2011:368,

præmis 63, 64 og 121, og Kommissionen mod Italien, C-613/11, EU:C:2013:192, præmis 40), eftersom disse myndigheder er dem, som bedst kan fastlægge de nøjagtige beløb, der skal tilbagebetales (dom Kommissionen mod Frankrig, C-441/06, EU:C:2007:616, præmis 39). Det følger heraf, at Kommissionen under en procedure om tilbagesøgning af ulovlig støtte kan begrænse sig til at kræve tilbagebetaling af det omhandlede støttebeløb og overlade det til de nationale myndigheder at beregne den nøjagtige sum, der skal tilbagebetales (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Grækenland, C-369/07, EU:C:2009:428, præmis 49).

23 Under disse omstændigheder kan kravet om en stævnings præcision og sammenhæng ikke indebære, at Kommissionen i forbindelse med anlæggelse af et traktatbrudssøgsmål vedrørende vedtagelse af de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af en dom, som har fastslået, at en medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at tilbagesøge ulovlig støtte, er forpligtet til i stævningen at angive det præcise støttebeløb, der skal tilbagesøges ved en given beslutning og dermed så meget mindre hos hver enkelt støttemodtager i henhold til en støtteordning, som er blevet fundet ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet.

24 Følgelig skal den af Kongeriget Spanien rejste formalitetsindsigelse forkastes.

Traktatbruddet

Parternes argumenter

25 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de anfægtede beslutninger og dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), idet det ikke har tilbagesøgt hele den pågældende ulovlige støtte.

26 Kommissionen har særligt anført, at de af de spanske myndigheder fremførte argumenter for ikke at tilbagesøge en del af denne støtte, om støttens forenelighed med fællesmarkedet, anvendelsen af et fradragsloft på 100 000 EUR i henhold til reglerne om »de minimis«-støtte og en hensyntagen til skattefradrag med tilbagevirkende kraft er ugrundede eller ikke tilstrækkeligt bevist. Kommissionen har også anført, at visse af de af de spanske myndigheder udstedte betalingsordrer ikke blev gennemført.

27 Kommissionen udleder heraf, at de beløb, der endnu ikke var tilbagesøgt på tidspunktet for sagens anlæg, udgjorde ca. 87% af den samlede ulovlige støtte, der skulle tilbagebetales.

28 Kongeriget Spanien bestrider den af Kommissionen foretagne samlede vurdering og er af den opfattelse, at den pågældende ulovlige støtte, som er omfattet af tilbagesøgningsforpligtelsen, er blevet tilbagesøgt.

29 Denne medlemsstat har bl.a. gjort gældende, at den individuelle støttes forenelighed med det indre marked ikke skal vurderes i henhold til retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte (EFT 1998 C 74, s. 9), og at den nævnte støtte under alle omstændigheder opfylder betingelsen om tilskyndelseseffekten i henhold til nærværende retningslinjer eller betingelserne i henhold til andre særlige rammebestemmelser.

30 Medlemsstaten har i øvrigt fremført, at anvendelsen af reglerne i meddelelse fra Kommissionen om de minimis-støtteordninger (EFT 1996 C 68, s. 9) giver de spanske myndigheder mulighed for at undlade at tilbagesøge de beløb, som er ydet støttemodtagerene i henhold til de omhandlede støtteordninger, der ikke overkrider det i meddelelen fastsatte loft på 100 000 EUR for hver periode på tre år.

31 Kongeriget Spanien har endvidere gjort gældende, at det med tilbagevirkende kraft bør kunne yde modtagerne i henhold til disse støtteordninger de skattefradrag, der er fastsat i den nationale lovgivning, og som ikke blev anvendt på modtagerne, fordi de havde modtaget den pågældende ulovlig støtte.

32 Medlemsstaten afviser ligeledes Kommissionens påstande vedrørende den manglende gennemførelse af visse af betalingsordrerne og bestrider den af Kommissionen foreslåede rentetilskrivning med renters rente.

Domstolens bemærkninger

33 Med henblik på bedømmelsen af, om Kongeriget Spanien har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at opfylde dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), skal det efterprøves, om de pågældende ulovlige støttebeløb er blevet tilbagebetalt af de støttemodtagende virksomheder.

34 Herved skal der henvises til Domstolens faste praksis vedrørende artikel 228, stk. 2, EF, hvorefter det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i medfør af denne bestemmelse, er udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som er fremsat i medfør af denne bestemmelse (jf. domme Kommissionen mod Frankrig, C-304/02, EU:C:2005:444, præmis 30, og Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2009:428, præmis 43).

35 Da EUF-traktaten har ophævet den fase, der bestod i afgivelse af en begrundet udtalelse, i traktatbrudsproceduren i henhold til artikel 260, stk. 2, TEUF, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, udløbet af den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til denne bestemmelse (domme Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 67, og Kommissionen mod Luxembourg, C-576/11, EU:C:2013:773, præmis 29).

36 Når traktatbrudsproceduren er blevet indledt på grundlag af artikel 228, stk. 2, EF, og den begrundede udtalelse er fremsendt før Lissabontraktatens ikrafttræden, dvs. den 1. december 2009, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud, imidlertid udløbet af den frist, der er fastsat i denne begrundede udtalelse (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, præmis 32).

37 Heraf følger, at eftersom Kommissionen i nærværende sag fremsendte den begrundede udtalelse den 26. juni 2008, er det relevante tidspunkt for bedømmelsen af, om der foreligger et traktatbrud, udløbet af den frist, der er fastsat i denne begrundede udtalelse, dvs. den 27. august 2008.

38 Det er ubestridt, at den pågældende ulovlige støtte, som skulle kræves tilbagebetalt, på denne dato ikke var fuldt ud tilbagesøgt af de spanske myndigheder.

39 Selv om Kongeriget Spanien således har fremført forskellige argumenter vedrørende størrelsen af den pågældende ulovlige støtte, som skulle kræves tilbagebetalt, eller som faktisk blev tilbagebetalt, fremgår det således af de skriftlige redegørelser, som er afgivet som besvarelse af Domstolens spørgsmål, og af de uddybende bemærkninger i retsmødet, at Kongeriget Spanien har erkendt, at selv hvis det antages, at alle disse argumenter kan antages til realitetsbehandling og er begrundede, var en betydelig del af den støtte, som skulle kræves tilbagebetalt for at opfylde dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), ikke blevet tilbagebetalt ved udløbet af den frist, der blev fastsat af Kommissionen i den begrundede udtalelse.

40 Kongeriget Spanien kan således ikke med føje hævde, at det inden for denne frist har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at gennemføre tilbagesøgningsproceduren med hensyn til den pågældende ulovlige støtte.

41 Som følge heraf skal det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), ved udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen fremsendte den 26. juni 2008.

De økonomiske sanktioner

Påstanden om individualiseringen af omfanget af den manglende opfyldelse af hver af de anfægtede beslutninger

Parternes argumenter

42 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Domstolen er forpligtet til for hver af de anfægtede beslutninger at angive de beløb, som endnu ikke er blevet tilbagesøgt, for så vidt som denne medlemsstat efter national ret er forpligtet til at vælte de sanktioner, som pålægges af Domstolen, over på de lokale myndigheder, som tillægges ansvaret for overtrædelsen af EU-retten.

Domstolens bemærkninger

43 Det skal i denne forbindelse understreges, at uddelegeringen af den centrale og regionale administrations beføjelser internt inden for forvaltningen ikke kan have nogen betydning for anvendelsen af artikel 260 TEUF, for så vidt som den berørte medlemsstat forbliver eneansvarlig over for Den Europæiske Union for de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 132).

44 Heraf følger, at Domstolens konstatering af et traktatbrud i forbindelse med den procedure, der er fastsat i artikel 260, stk. 2, EF, ikke kan afhænge af særegenhederne i den pågældende medlemsstats interne organisation.

45 Det følger i øvrigt af betragtningerne i denne doms præmis 22, at det påhviler Kongeriget Spanien at efterprøve hver berørt virksomheds individuelle situation og beregne den nøjagtige sum, der faktisk burde være blevet tilbagebetalt på grundlag af de anfægtede beslutninger under hensyntagen til de oplysninger, som følger af disse beslutninger.

46 Kongeriget Spaniens påstand kan således ikke tages til følge.

Det faste beløb

Parternes argumenter

47 Kommissionen er af den opfattelse, at samtlige retlige og faktiske omstændigheder, der kendetegner det konstaterede traktatbrud, udgør et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom en domfældelse til betaling af et fast beløb.

48 Kommissionen har i medfør af sin meddelelse af 13. december 2005, med overskriften »Gennemførelse af [artikel 228 EF]« (SEC(2005) 1658) (EUT 2007 C 126, s. 12), som ajourført ved meddelelsen af 20. juli 2010, med overskriften »Anvendelse af artikel 260 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Ajourføring af de data, der anvendes til beregning af de faste beløb og tvangsbøder, som Kommissionen foreslår Domstolen i forbindelse med traktatbrudssager« (SEC(2010) 923/3),

foreslået, at størrelsen af dette faste beløb beregnes ved først at fastlægge et dagligt beløb, som fremkommer ved multiplikation af en ensartet grundsats med en koefficient, der afspejler overtrædelsens grovhed, og en faktor »n«, der både tager hensyn til den forsømmelige medlemsstats betalingsevne og det antal stemmer, den råder over i Rådet for Den Europæiske Union. Dernæst skal dette daglige beløb med henblik på at beregne det faste beløbs samlede størrelse multipliceres med det antal dage, hvor overtrædelsen finder sted.

49 Med hensyn til overtrædelsens varighed er Kommissionen af den opfattelse, at det fastslåede traktatbrud varede 2 500 dage fra datoen for afsigelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777). Denne varighed følger af Kongeriget Spaniens hensigt om at forsinke tilbagesøgningen af den pågældende ulovlige støtte ved ikke at give Kommissionen meddelelse om en række vanskeligheder, som først opstod efter fremsendelsen den begrundede udtalelse, dvs. mere end otte år efter vedtagelsen af de anfægtede beslutninger.

50 Denne institution har med hensyn til overtrædelsens grovhed henvist til den grundlæggende karakter af EUF-traktatens bestemmelser om statsstøtte. Den har ligeledes fremhævet, at mere end 100 virksomheder var omfattet af de omhandlede støtteordninger, og at den konstaterede overtrædelses grovhed fremgår af størrelsen af den ikke-tilbagebetalte støtte, som beløber sig til 569 041 135,75 EUR, dvs. 87% af det samlede beløb, der skulle tilbagesøges. Kommissionen har i øvrigt anført, at det ikke er første gang, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser til omgående og effektivt at tilbagesøge ulovlig støtte, som er uforenelig med det indre marked.

51 Under hensyn til disse omstændigheder mener Kommissionen, at et fast beløb på 64 543 500 EUR efter omstændighederne er passende og proportionalt i forhold til det omhandlede traktatbrud og den berørte medlemsstats betalingsevne. Beløbet er fremkommet ved at gange et beløb på 25 817,40 EUR pr. dag, som fremkommer ved multiplikation af en ensartet grundsats på 210 EUR pr. dag med en koefficient, der afspejler overtrædelsens grovhed på 9 på en skala fra 1 til 20, og en faktor »n« på 13,66, med det antal dage, hvor overtrædelsen fandt sted, som er fastsat til 2 500.

52 Kongeriget Spanien har først anført, at Domstolen ikke er bundet af den af Kommissionen anvendte metode, der følger af den i denne doms præmis 48 nævnte meddelelse.

53 Det har dernæst understreget, at forsinkelsen i tilbagesøgningen af visse beløb ikke følger af en manglende opfyldelse af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), men af en uenighed angående de kriterier, som finder anvendelse inden for rammerne af proceduren for tilbagesøgning af støtten, hvis fortsatte bestående til dels er Kommissionens ansvar.

54 Kongeriget Spanien har endvidere bestridt overtrædelsens grovhed og gjort gældende, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde for første gang udøver sine beføjelser på statsstøtteområdet for fiskale foranstaltninger, hvilket gør væsentligheden af de normer, som påstås overtrådt i det foreliggende tilfælde, mindre betydningsfuld. Den koefficient, der afspejler overtrædelsens grovhed, burde derfor fastsættes til 1.

55 Kongeriget Spanien mener i øvrigt, at der bør tages hensyn til den omstændighed, at den pågældende overtrædelse kun vedrører en region, som har en høj grad af selvbestemmelse og tegner sig for 6,24% af Spaniens bruttonationalprodukt (BNP), ved at fastsætte grundsatsen til 13 EUR. Dette særlige forhold indebærer således, at overtrædelsens grovhed mindskes, i det omfang den begrænser følgerne af traktatbruddet for offentlige og private interesser.

56 Kongeriget Spanien har endelig gjort gældende, at den omstændighed, at Domstolen i to andre sager fastslog, at denne medlemsstat havde overtrådt statsstøttereglerne, er irrelevant.

57 Det har heraf udledt, at det daglige beløb, der anvendes til beregningen af det faste beløb, burde begrænses til 177,58 EUR.

Domstolens bemærkninger

58 Det bemærkes indledningsvis, at det tilkommer Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, såsom en domfældelse til betaling af et fast beløb, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (domme Kommissionen mod Frankrig, C-121/07, EU:C:2008:695, præmis 59, og Kommissionen mod Irland, C-279/11, EU:C:2012:834, præmis 66).

59 En domfældelse til betaling af et fast beløb hviler i det væsentlige på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode efter afsigelsen af den dom, hvorved det oprindeligt blev fastslået (domme Kommissionen mod Frankrig, EU:C:2008:695, præmis 58, og Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-241/11, EU:C:2013:423, præmis 40).

60 En domfældelse til betaling af et fast beløb og fastsættelse af den eventuelle størrelse af dette beløb bør i det enkelte tilfælde ske på grundlag af samtlige relevante forhold, som vedrører såvel særegenhederne ved det fastslåede traktatbrud som den holdning, der blev indtaget af den pågældende medlemsstat, efter at proceduren ifølge artikel 260 TEUF var blevet indledt. I den forbindelse tildeler bestemmelsen Domstolen et vidt skøn ved afgørelsen af, hvorvidt der bør pålægges en sådan sanktion og i givet fald dens størrelse (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 141, og Kommissionen mod Luxembourg, EU:C:2013:773, præmis 58 og 59).

61 Kommissionens påstand binder således ikke Domstolen og udgør blot et nyttigt sammenligningsgrundlag. Ligeledes er retningslinjer som dem, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, ikke bindende for Domstolen, men bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (domme Kommissionen mod Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 34, og Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2009:428, præmis 112).

62 Domstolen er i nærværende sag af den opfattelse, at det er nødvendigt at tage hensyn til følgende omstændigheder med henblik på at tage stilling til Kommissionens påstand om domfældelse til betaling af et fast beløb.

63 Hvad for det første angår varigheden af det konstaterede traktatbrud er det ubestridt, at tilbagesøgningsprocessen med hensyn til den pågældende ulovlige støtte trak ud i mere end fem år efter afsigelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777).

64 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at den pågældende medlemsstat skal nå til en effektiv opkrævning af de skyldige beløb, idet en forsinket tilbagesøgning efter de fastsatte frister ikke vil kunne opfylde kravene i EF-traktaten (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

65 Herved bemærkes, at Kongeriget Spaniens argument, hvorefter forsinkelsen med opfyldelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777) er begrundet i tilstedeværelsen af en uenighed med Kommissionen som følge af en mangel på relevante fortilfælde, ikke kan tages til følge.

66 Selv om det således er korrekt, at visse af de af denne medlemsstat rejste problemer under tilbagesøgningsproceduren med hensyn til den pågældende ulovlige støtte ikke tidligere var blevet behandlet, fremgår det af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat, der under gennemførelsen af en kommissionsbeslutning vedrørende statsstøtte støder på uforudsete og uforudsigelige vanskeligheder eller får kendskab til følger, der ikke er forudset af Kommissionen, bør forelægge

Kommissionen disse problemer til vurdering med forslag om passende ændringer af den pågældende beslutning (domme Kommissionen mod Grækenland C-354/10, EU:C:2012:109, præmis 70, og Kommissionen mod Italien, C-411/12, EU:C:2013:832, præmis 38).

67 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, som er fremlagt for Domstolen, at de spanske myndigheder ikke kontaktede Kommissionen inden modtagelsen af åbningsskrivelsen og først begyndte at forelægge denne institution de problemer, der opstod, i detaljer, næsten to år efter afsigelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777).

68 Det følger af disse omstændigheder, at det traktatbrud, som Kongeriget Spanien foreholdes, er fortsat med at bestå i en betydelig tidsperiode og under alle omstændigheder er uden tilknytning til de vanskeligheder, der er forbundet med tilbagesøgningen af den støtte, der er udbetalt i henhold til de støtteordninger, der er blevet erklæret ulovlige og uforenelige med det indre marked.

69 Hvad for det andet angår overtrædelsens grovhed skal der erindres om den grundlæggende betydning af EF-traktatens bestemmelser om statsstøtte (domme Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2009:428, præmis 118, og Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, point 125).

70 De regler, som både de anfægtede beslutninger og dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777) bygger på, er nemlig udtryk for en af de grundlæggende opgaver, som Den Europæiske Union har i medfør af artikel 2 EF, nemlig oprettelsen af et fælles marked, og artikel 3, stk. 1, litra g), EF, hvorefter Fællesskabets virke skal indebære gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Grækenland, EU:C:2009:428, præmis 119).

71 Vigtigheden af disse EU-retlige bestemmelser kommer i et tilfælde som i den foreliggende sag navnlig til udtryk ved, at tilbagebetalingen af en støtte, der er erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet, fjerner den konkurrencefordrejning, som den med støtten forbundne konkurrencefordel forårsagede, og ved at støttemodtageren i kraft af tilbagebetalingen mister den fordel, som han havde opnået på markedet i forhold til sine konkurrenter (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 127).

72 Den omstændighed, hvis den findes bevist, som Kongeriget Spanien i denne forbindelse har fremført, at de anfægtede beslutninger udgør det første tilfælde, hvor Kommissionen har udøvet sine beføjelser på området for kontrol med statsstøtte vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, kan under alle omstændigheder ikke mindske hensynet til en tilbagesøgning af den pågældende ulovlige støtte, efter at kvalificeringen af de ordninger, inden for rammerne af hvilke støtten er blevet ydet, er blevet fastslået ved de anfægtede beslutninger.

73 Den pågældende ulovlige støtte er i det foreliggende tilfælde særlig skadelig for konkurrencen på grund af dens størrelse og det store antal modtagere uafhængig af modtagernes erhvervssektor (jf. analogt dom Kommissionen mod Italien, EU:C:2011:740, præmis 63).

74 Hertil kommer, at det, skønt der ved denne procedures afslutning fortsat herskede stor uenighed mellem parterne om omfanget af den manglende opfyldelse af de anfægtede beslutninger ved udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, selv hvis det antages, at Kongeriget Spaniens argument, der blev fremført som svar på et spørgsmål fra Domstolen, hvorefter det tilbagebetalingspligtige beløb på datoen for afsigelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777) var på 179,1 mio. EUR, og ved nærværende sags anlæg på 91 mio. EUR, godtages, er ubestridt, dels at de ulovlige støttebeløb, der endnu ikke var tilbagebetalt, i absolut forstand var anselige og anerkendt som sådanne af denne medlemsstat, dels at over halvdelen af disse beløb ikke var blevet tilbagesøgt på denne sidstnævnte dato.

75 Det bemærkes for det tredje, at Kongeriget Spanien allerede har været genstand for flere domme, som fastslår et traktatbrud, fordi Kongeriget Spanien ikke hurtigt og effektivt havde tilbagesøgt støtte, der var erklæret ulovlig og uforenelig med det indre marked.

76 Ud over konstateringen af den manglende omgående og effektive gennemførelse af de anfægtede beslutninger i dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:777), hvis manglende opfyldelse har givet anledning til denne sag, har Domstolen adskillige andre gange konstateret, at der forelå traktatbrud, bl.a. i domme Kommissionen mod Spanien (C-499/99, EU:C:2002:408), Kommissionen mod Spanien (C-404/00, EU:C:2003:373), Kommissionen mod Spanien (C-177/06, EU:C:2007:538) og Kommissionen mod Spanien (C-529/09, EU:C:2013:31).

77 I øvrigt fastslog Domstolen i dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2012:781), at Kongeriget Spanien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke havde truffet alle de foranstaltninger, som opfyldelsen af dom Kommissionen mod Spanien (EU:C:2002:408) indebar.

78 En sådan fortsat misligholdelse af pligter fra en medlemsstats side på et bestemt område i Unionens lovgivningsvirksomhed kan således udgøre et tegn på, at den effektive imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten er af en sådan karakter, at der må vedtages en afskrækkende foranstaltning, såsom en domfældelse til betaling af et fast beløb (domme Kommissionen mod Frankrig, EU:C:2008:695, præmis 69, og Kommissionen mod Irland, EU:C:2012:834, præmis 70).

79 Henset til det ovenfor anførte er det ifølge Domstolen i den foreliggende procedure berettiget at pålægge Kongeriget Spanien at betale et fast beløb.

80 Med hensyn til størrelsen af det faste beløb anser Domstolen det for hensigtsmæssigt, i tillæg til betragtningerne i denne doms præmis 63-78, også at tage hensyn til Kongeriget Spaniens betalingsevne (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, EU:C:2012:781, præmis 131).

81 Derimod kan Kongeriget Spaniens argument om, at størrelsen af det faste beløb bør nedsættes, for så vidt som overtrædelsen kun vedrører en selvstyrende region og ikke hele dets område, ikke tiltrædes.

82 I modsætning til det af denne medlemsstat anførte kan denne omstændighed således ikke føre til, at overtrædelsens grovhed mindskes, som på baggrund af betragtningerne ovenfor i denne doms præmis 69-73 bl.a. følger af omfanget af den konkurrencefordrejning, som det konstaterede traktatbrud medførte, og som vurderes under hensyntagen til størrelsen af den pågældende ulovlige støtte, antallet af modtagere og den tværsektorielle karakter af de omhandlede støtteordninger.

83 På grundlag af disse forhold finder Domstolen, at det er en rimelig bedømmelse af sagens omstændigheder, at det faste beløb, som Kongeriget Spanien skal betale, fastsættes til 30 mio. EUR.

84 Følgelig bør Kongeriget Spanien pålægges at betale Kommissionen et fast beløb på 30 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

Sagens omkostninger

85 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Spanien at betale sagens omkostninger.

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

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til artikel 260, stk. 1, TEUF, idet det ikke – ved udløbet af den frist, der er fastsat i den begrundede udtalelse, som Europa-Kommissionen fremsendte den 26. juni 2008 – har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde dom Kommissionen mod Spanien (C-485/03 – C-490/03, EU:C:2006:777).

2) Kongeriget Spanien betaler Kommissionen et fast beløb på 30 mio. EUR, der skal indbetales på kontoen »Den Europæiske Unions egne indtægter«.

3) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.

Underskrifter