Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 13 maj 2014*

”Fördragsbrott — Dom varigenom domstolen fastställer ett fördragsbrott — Underlåtenhet att följa domen — Artikel 260 FEUF — Statligt stöd — Återkrav — Stödordning som är olaglig och oförenlig med den inre marknaden — Enskilda stödåtgärder som beviljats med tillämpning av denna stödordning — Ekonomisk påföljd”

I mål C-184/11,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 260.2 FEUF, som väckts den 18 april 2011,

Europeiska kommissionen, företrädd av C. Urraca Caviedes och B. Stromsky, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden, avdelningsordförandena A. Tizzano, L. Bay Larsen (referent), E. Juhász, A. Borg Barthet och C.G. Fernlund samt domarna A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas och C. Vajda,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 september 2013,

och efter att den 23 januari 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: spanska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF och enligt kommissionens beslut 2002/820/EG av den 11 juli 2001 om den stödordning som Spanien tillämpar på företag i Alava i form av skattelättnad motsvarande 45 % av investeringar (EGT L 296, 2002, s.1), kommissionens beslut 2002/892/EG av den 11 juli 2001 om den stödordning i form av statliga stöd som Spanien har genomfört till förmån för vissa nystartade företag i Alava (EGT L 314, 2002, s. 1), kommissionens beslut 2003/27/EG av den 11 juli 2001 om den stödordning som Spanien har genomfört till förmån för företagen i Vizcaya i form av en skattelättnad på 45 % av investeringarna (EGT L 17, 2003, s. 1), kommissionens beslut 2002/806/EG av den 11 juli 2001 om den stödordning som Spanien har genomfört till förmån för vissa nystartade företag i Vizcaya (Spanien) (EGT L 279, 2002, s. 35), kommissionens beslut 2002/894/EG av den 11 juli 2001 om den stödordning som Spanien har genomfört till förmån för företagen i Guipúzcoa i form av en skattelättnad på 45 % av investeringarna (EGT L 314, 2002, s. 26) och kommissionens beslut 2002/540/EG av den 11 juli 2001 om den stödordning som Spanien har genomfört till förmån för nystartade företag i Guipúzcoa (Spanien) (EGT L 174, 2002, s. 31) (nedan tillsammans kallade de omtvistade besluten) genom att inte vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom kommissionen/Spanien (C–485/03–C–490/03, EU:C:2006:777), vilken avsåg Konungariket Spaniens underlåtelse att uppfylla sina skyldigheter enligt de omtvistade besluten,

— förplikta Konungariket Spanien att till kommissionen betala ett vite om 236 044,80 euro per dag, för varje dag som nämnda medlemsstat underlåter att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777), från och med den dag då dom i förevarande mål meddelas till den dag då domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) följs fullt ut,

— förelägga Konungariket Spanien att till kommissionen utge ett schablonbelopp om 25 817,40 euro per dag, för var dag som överträdelsen pågått, från och med den dag då domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) meddelades till dess dom meddelas i förevarande mål, eller den dag som medlemsstaten upphör med sin överträdelse, om denna inträffar tidigare, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

Bakgrund till tvisten

2 Den 11 juli 2001 antog kommissionen de omtvistade besluten. Artikel 1 i vart och ett av dessa beslut har följande lydelse:

— Beslut nr 2002/820:

”Det statliga stöd i form av en skattelättnad på 45 [procent] av investeringar som olagligt tillämpats av Spanien i Alava, i strid med artikel 88.3 [EG], genom Norma Foral nr 22/1994 av den 20 december 1994, den femte tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 33/1995 av den 20 december 1995, den sjätte tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 31/1996 av den 18 december 1996, ändrade genom punkt 2.11 i undantagsbestämmelsen i Norma Foral nr 24/1996 av den 5 juli 1996 om bolagsbeskattning, den elfte tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 33/1997 av den 19 december 1997 och den sjunde tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 36/1998 av den 17 december 1998, är oförenligt med den gemensamma marknaden.”

— Beslut nr 2002/892:

”Det statliga stöd som Spanien har genomfört i Alava i form av en minskning av beskattningsunderlaget, i strid med artikel 88.3 [EG], genom artikel 26 i Norma Foral 24/1996 av den 5 juli är oförenligt med den gemensamma marknaden.”

— Beslut nr 2003/27:

”Det statliga stöd i form av en skattelättnad på 45 [procent] av investeringarna som Spanien olagligen har genomfört i Vizcaya[, i strid med artikel 88.3 EG,] genom fjärde tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 7/1996 av den 26 december 1996, som förlängdes utan tidsbegränsning genom den andra bestämmelsen i Norma Foral nr 4/1998 av den 2 april 1998, är oförenligt med den gemensamma marknaden.”

— Beslut nr 2002/806:

”Det statliga stöd i form av en minskning av beskattningsunderlaget, som i strid med artikel 88.3 [EG] olagligt genomförts av Spanien i Territorio Histórico de Vizcaya genom artikel 26 i Norma Foral 3/1996 av den 26 juni 1996, är oförenligt med den gemensamma marknaden.”

— Beslut nr 2002/894:

”Det statliga stöd i form av en skattelättnad på 45 [procent] av investeringarna som Spanien, i strid med artikel 88.3 [EG], har genomfört i Guipúzcoa genom tionde tilläggsbestämmelsen till Norma Foral nr 7/1997 av den 22 december 1997 är oförenligt med den gemensamma marknaden.”

— Beslut nr 2002/540:

”Det statliga stöd i form av en minskning av beskattningsunderlaget som Spanien har genomfört till förmån för Guipúzcoa genom artikel 26 i Norma Foral 7/1996 av den 4 juli 1996, i strid med artikel 88.3 [EG], är oförenligt med den gemensamma marknaden.”

3 Enligt artikel 2 i vart och ett av de omtvistade besluten ska Konungariket Spanien upphäva den aktuella stödordningen om den fortfarande har effekt.

4 I artikel 3 i vart och ett av de omtvistade besluten föreskrivs följande:

”1. Spanien skall vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagaren återkräva det stöd som avses i artikel 1 och som olagligen redan utbetalats till stödmottagaren.

…

2. Återkravet skall ske utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell lagstiftning, förutsatt att dessa förfaranden gör det möjligt att omedelbart och effektivt verkställa detta beslut. Det stöd som skall återkrävas skall innefatta ränta som löper från den dag stödet stod till stödmottagarens förfogande till den dag det har återbetalats. Räntan skall beräknas på grundval av den referensränta som används vid beräkningen av bidragsekvivalenten inom ramen för regionalstöd.”

5 I artikel 4 i vart och ett av de omtvistade besluten föreskrivs följande:

”Spanien skall inom två månader från delgivningen av detta beslut underrätta kommissionen om vilka åtgärder som har vidtagits för att följa beslutet.”

Domen i målet kommissionen mot Spanien

6 Den 19 november 2003 väckte kommissionen i sex fall, med tillämpning av artikel 88.2 EG, talan om fördragsbrott mot Konungariket Spanien, bland annat i syfte att domstolen skulle fastställa att medlemsstaten inte inom de föreskrivna fristerna hade vidtagit samtliga åtgärder som var nödvändiga för att följa artiklarna 2 och 3 i vart och ett av de omtvistade besluten.

7 I domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) som domstolen meddelade den 14 december 2006 har domstolen fastställt att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att följa de nämnda artiklarna 2 och 3.

Det administrativa förfarandet

8 Kommissionen begärde genom skrivelser av den 21 december 2006 respektive den 7 mars 2007 att Konungariket Spanien skulle inkomma med upplysningar om de åtgärder som vidtagits för att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777).

9 Genom en formell underrättelse av den 11 juli 2007 inledde kommissionen ett förfarande i enlighet med artikel 228.2 EG och angav att den inte erhållit upplysningar angående de åtgärder som Konungariket Spanien hade vidtagit för att följa nämnda dom.

10 Som svar på denna formella underrättelse översände Konungariket Spanien den 11 september 2007 upplysningar till kommissionen angående mottagarna av stöd enligt de stödordningar som var aktuella i nämnda dom (nedan kallade de aktuella stödordningarna), de belopp som skulle återkrävas för att följa domen och de åtgärder som vidtagits för att återkräva dessa belopp.

11 Den 3 oktober 2007 hölls på Konungariket Spaniens begäran ett möte med kommissionen i syfte att fastställa de metoder som skulle tillämpas för att bestämma beloppen för det stöd som skulle återkrävas. Därefter förekom viss skriftväxling mellan Konungariket Spanien och kommissionen angående genomförandet av de omtvistade besluten och de metoder som tillämpats för att säkerställa detta genomförande.

12 Den 27 juni 2008 översände kommissionen med stöd av artikel 228.2 EG ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien, undertecknat den 26 juni 2008. I detta motiverade yttrande angav kommissionen att den ansåg att medlemsstaten inte hade vidtagit alla åtgärder som är nödvändiga för att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777). I det motiverade yttrandet påpekade kommissionen bland annat att endast en del av det stöd som beviljats i enlighet med de aktuella stödordningarna (nedan kallat det aktuella olagliga stödet) hade återkrävts och att de upplysningar som inkommit till kommissionen inte gjorde det möjligt att identifiera mottagarna av stöd enligt de aktuella stödordningarna eller att avgöra på vilket sätt de spanska myndigheterna kommit till slutsatsen att en del av det aktuella olagliga stödet inte behövde återkrävas. Konungariket Spanien uppmanades att följa detta motiverade yttrande inom två månader från delgivning genom att vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen.

13 De spanska myndigheterna besvarade det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 28 augusti 2008. De spanska myndigheterna angav att de ansåg att kommissionen inte beaktade samtliga de tidigare lämnade upplysningarna. I skrivelsen gav även dessa myndigheter förklaringar angående den metod som använts för att bestämma beloppet för det aktuella olagliga stödet som skulle återkrävas.

14 Därefter hölls två nya möten mellan de spanska myndigheterna och kommissionen och ytterligare skriftväxling förekom i syfte att fastställa de åtgärder som Konungariket Spanien skulle vidta för att säkerställa att domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) följdes.

15 Under dessa omständigheter väckte kommissionen förevarande talan den 18 april 2011.

Händelseutvecklingen under målets handläggning

16 Efter det att Konungariket Spanien i flera omgångar inkommit med upplysningar och handlingar rörande återkrävandet av det aktuella olagliga stödet, fann kommissionen den 30 oktober 2013 att medlemsstaten uppfyllt de skyldigheter som ålåg den enligt domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777).

17 Följaktligen anser kommissionen att det inte längre är nödvändigt att förplikta Konungariket Spanien att betala ett vite. Kommissionen vidhåller dock sitt yrkande att medlemsstaten ska föreläggas att betala ett schablonbelopp.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

18 Konungariket Spanien anser att kommissionens talan ska avvisas, eftersom kommissionen inte angett beloppen på det icke återkrävda stödet för respektive åberopat fördragsbrott, för vart och ett av de omtvistade besluten och för var och en av mottagarna av stöd enligt de aktuella stödordningarna.

19 Kommissionen anser att det i ansökan finns tillräckliga upplysningar angående vilka belopp som återstår att återkräva och att det är enkelt för Konungariket Spanien att beräkna de aktuella beloppen för vart och ett av de omtvistade besluten.

Domstolens bedömning

20 Enligt artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 38.1 i denna domstols rättegångsregler, i den lydelse som var gällande när kommissionen väckte talan, ska kommissionen i varje ansökan som inges enligt artikel 260 FEUF, ange de exakta invändningar som domstolen ska pröva, samt, åtminstone kortfattat, de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa invändningar grundar sig på (se, analogt, dom kommissionen/Danmark, C–52/90, EU:C:1992:151, punkt 17, och dom kommissionen/Polen, C-281/11, EU:C:2013:855, punkt 53).

21 Domstolen konstaterar härvidlag att det av såväl grunderna som yrkandena i kommissionens ansökan klart framgår att denna kritiserar Konungariket Spanien för att inte ha vidtagit alla de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777), eftersom en ansenlig del av det aktuella olagliga stödet inte har återkrävts.

22 Vad särskilt gäller avsaknaden av utförliga uppgifter i ansökan om fördelningen av beloppen för det icke återkrävda stödet erinrar domstolen om att vid genomförande av beslut om stödordningar ankommer det på myndigheterna i den ifrågavarande medlemsstaten att i samband med återkravet kontrollera den individuella situationen för varje företag som berörs av detta (se, för ett liknande resonemang, dom Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, C-71/09 P, C-73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkterna 63, 64 och 121, och dom kommissionen/Italien, C-613/11, EU:C:2013:192, punkt 40). Det är nämligen de nationella myndigheterna som har de bästa möjligheterna att fastställa de exakta belopp som ska återkrävas (dom kommissionen/Frankrike, C-441/06, EU:C:2007:616, punkt 39). Av detta följer att kommissionen i ett återkravsförfarande avseende olagligt stöd kan nöja sig med att fastställa skyldigheten att återbetala stödbeloppen i fråga

och överlåta åt de nationella myndigheterna att ombesörja beräkningen av de exakta stödbelopp som ska återbetalas (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Grekland, C-369/07, EU:C:2009:428, punkt 49).

23 Under dessa förhållanden kan de krav på precision och konsekvens som ställs på den ansökan genom vilken talan väcks inte innebära att kommissionen när den väcker talan om fördragsbrott avseende vidtagandet av åtgärder för att följa en dom varigenom domstolen fastställt att en medlemsstat åsidosatt sin skyldighet att återkräva olagligt stöd, är skyldig att i sin ansökan ange det exakta beloppet för det stöd som ska återkrävas enligt ett visst beslut, och än mindre, av var och en av mottagarna av stöd enligt en stödordning som är olaglig och oförenlig med den inre marknaden.

24 Mot bakgrund av ovanstående ska den invändning om rättegångshinder som framförts av Konungariket Spanien ogillas.

Fördragsbrottet

Parternas argument

25 Kommissionen har hävdat att Konungariket Spanien genom att inte återkräva det aktuella olagliga stödet i dess helhet har åsidosatt de skyldigheter som följer av de omtvistade besluten och av domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777).

26 Särskilt har kommissionen påpekat att de argument som de spanska myndigheterna har framfört för att inte återkräva delar av detta stöd, bestående i att dessa delar av stödet var förenliga med den inre marknaden, att ett avdrag på högst 100 000 euro baserat på bestämmelserna om stöd av mindre betydelse skulle tillämpas och att retroaktiva skatteavdrag skulle beaktas, saknar grund eller inte stöds av tillräcklig bevisning. Kommissionen har även gjort gällande att vissa av de betalningsordrar som de spanska myndigheterna har ställt ut inte har betalats.

27 Av detta har kommissionen dragit slutsatsen att vid tidpunkten för väckandet av talan utgjorde de belopp som ännu inte återkrävts cirka 87 procent av det totala beloppet för det aktuella olagliga stöd som skulle återkrävas.

28 Konungariket Spanien har bestritt den helhetsbedömning som kommissionen har gjort och anser att det aktuella olagliga stöd som omfattas av återkravsskyldigheten har återkrävts.

29 Medlemsstaten har bland annat gjort gällande att dessa enskilda stödåtgärders förenlighet med den inre marknaden inte ska bedömas på grundval av riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål (EGT C 74, 1998, s. 9) och att dessa stödåtgärder under alla förhållanden motsvarar kravet på stimulanseffekt som föreskrivs i dessa riktlinjer eller krav som uppställs i andra rambestämmelser.

30 Vidare har Konungariket Spanien anfört att tillämpningen av de bestämmelser som slås fast i kommissionens meddelande om försumbart stöd (EGT C 68, 1996, s. 9) tillåter de spanska myndigheterna att inte återkräva de belopp som beviljats mottagare av stöd i enlighet med de aktuella stödordningarna vilka inte överskrider det i meddelandet föreskrivna tröskelvärdet på 100 000 euro för varje treårsperiod.

31 Konungariket Spanien har dessutom hävdat att medlemsstaten måste ha rätt att retroaktivt bevilja mottagarna av stöd enligt dessa stödordningar skatteavdrag i enlighet med nationell rätt – avdrag som stödmottagarna tidigare ej beviljats eftersom de vid den tidpunkten kommit i åtnjutande av det aktuella olagliga stödet.

32 Medlemsstaten har även bestritt kommissionens påstående att betalningsordrar inte skulle ha betalats och att räntan ska beräknas med kapitaliserad ränta med utgångspunkt i enlighet med vad kommissionen föreslagit.

Domstolens bedömning

33 För att kunna avgöra huruvida Konungariket Spanien har vidtagit alla åtgärder som är nödvändiga för att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) ska det kontrolleras huruvida beloppen för det aktuella olagliga stödet har återbetalats av de företag som kommit i åtnjutande av detta stöd.

34 Domstolen erinrar härvidlag om att enligt dess fasta praxis är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 228.2 EG utgången av den frist som har angetts i det, med stöd av samma bestämmelse, avgivna motiverade yttrandet (se dom kommissionen/Frankrike, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 30, och dom kommissionen/Grekland, EU:C:2009:428, punkt 43).

35 Eftersom EUF-fördraget, när det gäller fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 260.2 FEUF, har avskaffat den fas som hänför sig till avgivandet av ett motiverat yttrande, är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 260.1 FEUF utgången av den frist som har angetts i den, med stöd av samma bestämmelse, avgivna formella underrättelsen (dom kommissionen/Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 67, och dom kommissionen/Luxemburg, C-576/11, EU:C:2013:773, punkt 29).

36 När fördragsbrottsförfarandet har inletts med stöd av artikel 228.2 EG, och ett motiverat yttrande har avgetts innan Lissabonfördraget trädde i kraft, det vill säga den 1 december 2009, är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott emellertid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Belgien, C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 32).

37 Eftersom kommissionen i förevarande fall avgav det motiverade yttrandet den 26 juni 2008 är referenstidpunkten för att bedöma huruvida det föreligger ett fördragsbrott utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 27 augusti 2008.

38 Det är fastställt att det aktuella olagliga stödet som skulle återkrävas vid denna tidpunkt inte i sin helhet hade återkrävts av de spanska myndigheterna.

39 Konungariket Spanien har framfört olika argument angående beloppen för det aktuella olagliga stödet som skulle återkrävas eller som faktiskt har återkrävts. Det framgår emellertid av de skriftliga uppgifter som lämnats som svar på frågor från domstolen och de förtydliganden som gjorts vid förhandlingen att Konungariket Spanien medger att även om det antas att alla argumenten kan prövas och godtas av domstolen kvarstår en väsentlig del av stödet som måste återkrävas för att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777), vilken inte hade återkrävts vid utgången av den frist som kommissionen angett i det motiverade yttrandet.

40 Följaktligen kan Konungariket Spanien inte med framgång hävda att medlemsstaten inom den föreskrivna fristen har vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att slutföra återkravsförfarandet avseende det aktuella olagliga stödet.

41 Domstolen finner mot denna bakgrund att Konungariket Spanien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrande som kommissionen avgett den 26 juni 2008, ha vidtagit alla de åtgärder som krävs för att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777).

De ekonomiska påföljderna

Begäran att det ska anges i vilken grad vart och ett av de omtvistade besluten inte har följts

Parternas argument

42 Konungariket Spanien har anfört att domstolen är skyldig att för vart och ett av de omtvistade besluten ange de belopp som ännu inte har återkrävts, eftersom medlemsstaten, enligt sin nationella rätt är skyldig att fördela de av domstolen fastställda påföljderna på de regionala enheter som är ansvariga för åsidosättandet av unionsrätten.

Domstolens bedömning

43 Domstolen understryker att fördelningen av centrala och regionala befogenheter internt inte påverkar tillämpningen av artikel 260 FEUF. Det är nämligen enbart den berörda medlemsstaten som inför unionen ansvarar för att dess skyldigheter enligt unionsrätten uppfylls (se, för ett liknande resonemang, domen kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 132).

44 Domstolens fastställande av ett fördragsbrott enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 260.2 FEUF kan således inte bero på särdrag i den berörda medlemsstatens interna organisation.

45 Det framgår dessutom av övervägandena i punkt 22 i förevarande dom att det ankommer på Konungariket Spanien att kontrollera den individuella situationen för varje berört företag och ombesörja beräkningen av de exakta stödbelopp som skulle ha återkrävts enligt de omtvistade besluten, med beaktande av de uppgifter som framgår av dessa beslut.

46 Denna begäran från Konungariket Spanien ska således avslås.

Schablonbeloppet

Parternas argument

47 Kommissionen anser att samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet tyder på att det krävs en avskräckande åtgärd, såsom föreläggande av ett schablonbelopp, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden.

48 Kommissionen har hänvisat till sitt meddelande av den 13 december 2005, med titeln ”Tillämpning av artikel 228 i EG-fördraget” (SEK(2005) 1658) (EGT C 126, 2007, s. 12), i dess uppdaterade lydelse enligt kommissionens meddelande av den 20 juli 2010 med titeln ”om tillämpning av artikel 260 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår domstolen inom ramen för överträdelseförfaranden” (SEK(2010) 923/3). Kommissionen har föreslagit att schablonbeloppet ska beräknas, i ett första skede, genom att bestämma ett dagligt vite som beräknas genom att multiplicera det enhetliga basbeloppet med en ”faktor n”, som fastställs för varje medlemsstat med hänsyn till dess betalningsförmåga och det antal röster den har i Europeiska unionens råd. Därefter ska det dagliga vitet multipliceras med antalet dagar som fördragsbrottet pågått, för att erhålla det totala schablonbeloppet.

49 Vad gäller överträdelsens varaktighet anser kommissionen att den fastställda överträdelsen pågått i 2 500 dagar räknat från och med att domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) meddelades. Att överträdelsen pågått under denna tid beror på Konungariket Spaniens vilja att fördröja återkrävandet

av det aktuella olagliga stödet genom att först efter att det motiverade yttrandet avsänts upplysa kommissionen om vissa svårigheter som uppstått, det vill säga mer än åtta år efter de omtvistade besluten antogs.

50 Vad gäller överträdelsens svårhetsgrad har kommissionen erinrat om den grundläggande karaktär som EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd har. Kommissionen har även framhållit att över 100 företag har kommit i åtnjutande av stöd enligt de aktuella stödordningarna och att överträdelsens svårhetsgrad framgår av beloppet för det stöd som inte återkrävts, vilket är 569 041 135,75 euro, det vill säga 87 procent av det totala belopp som skulle återkrävas. Dessutom har kommissionen påpekat att detta inte är första gången som Konungariket Spanien har åsidosatt sina skyldigheter att omedelbart och effektivt återkräva olagliga stöd som är oförenliga med den inre marknaden.

51 Mot denna bakgrund anser kommissionen att ett schablonbelopp på 64 543 500 euro är anpassat till omständigheterna i det enskilda fallet, står i proportion till fördragsbrottet samt tar hänsyn till den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga. Detta belopp uppnås genom att ett dagligt vite på 25 817,40 euro (vilket beräknats genom att ett grundbelopp på 210 euro per dag multiplicerats med svårhetsgradskoefficienten 9 på en skala 1–20, och med en faktor ”n” på 13,66) multipliceras med det antal dagar som överträdelsen pågått, vilket fastställts till 2 500.

52 Konungariket Spanien har anfört att domstolen inte är bunden av den metod som kommissionen har använt, en metod som följer av det meddelande som nämns i punkt 48 i förevarande dom.

53 Vidare har Konungariket Spanien understrukit att fördröjningen i återkrävandet av vissa belopp inte beror på en underlåtenhet att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) utan på en meningsskillnad angående vilka kriterier som ska tillämpas i förfarandet för att återkräva stödet, och att denna meningsskillnad bestått under så lång tid beror, delvis, på kommissionen.

54 Dessutom har Konungariket Spanien bestritt överträdelsens svårhetsgrad och har hänvisat till att detta mål är första gången som kommissionen utövar sin befogenhet vad gäller statliga stöd i form av skattemässiga åtgärder, vilket sätter betydelsen av de bestämmelser som påstås ha åsidosatts i det aktuella fallet i perspektiv. Svårhetsgradskoefficienten borde således fastställas till 1.

55 Konungariket Spanien har också hävdat att det ska beaktas att den aktuella överträdelsen endast gäller en region, som har betydande självbestämmande och står för 6,24 procent av Spaniens bruttonationalprodukt (BNP), och att grundbeloppet därför ska fastställas till 13 euro. Att överträdelsen är så begränsad, innebär att överträdelsens allvar minskar, eftersom detta innebär att konsekvenserna för allmänintresset och för enskilda blir begränsade.

56 Slutligen har Konungariket Spanien hävdat att omständigheten att domstolen i två andra mål har fastställt att medlemsstaten har åsidosatt bestämmelserna om statligt stöd är irrelevant.

57 Mot bakgrund av ovanstående har Konungariket Spanien dragit slutsatsen att det dagliga vite som används vid beräkningen av schablonbeloppet får uppgå till högst 177,58 euro.

Domstolens bedömning

58 Domstolen erinrar inledningsvis om att det i varje mål ankommer på domstolen att, med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att avgöra och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig, besluta om lämpliga ekonomiska påföljder, såsom påförandet av ett schablonbelopp, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom kommissionen/Frankrike, C-121/07, EU:C:2008:695, punkt 59, och dom kommissionen/Irland, C-279/11, EU:C:2012:834, punkt 66).

59 Ett föreläggande att betala ett schablonbelopp grundar sig huvudsakligen på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens fördragsbrott får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång tid efter avkunnandet av den dom varigenom fördragsbrottet ursprungligen fastställdes (dom kommissionen/Frankrike, EU:C:2008:695, punkt 58, och dom kommissionen/Republiken Tjeckien, C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 40).

60 Bedömningen av huruvida ett schablonbelopp ska föreläggas ska, liksom fastställandet av beloppets storlek, i varje enskilt fall grunda sig på samtliga relevanta omständigheter avseende såväl det fastställda fördragsbrottets särdrag som den attityd som intas av den medlemsstat mot vilken ett förfarande har inletts med stöd av artikel 260 FEUF. Domstolen tillerkänns enligt denna bestämmelse ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om en sådan påföljd ska föreläggas eller ej, och i förekommande fall, besluta om dess belopp (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 141, och dom kommissionen/Luxemburg, EU:C:2013:773, punkterna 58 och 59).

61 Kommissionens förslag binder således inte domstolen och utgör endast en lämplig referenspunkt. På samma sätt gäller att även om sådana riktlinjer som de i kommissionens meddelanden inte är bindande för domstolen, bidrar de till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (dom kommissionen/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, punkt 34, och dom kommissionen/Grekland, EU:C:2009:428, punkt 112).

62 I förevarande mål anser domstolen att följande omständigheter ska beaktas vid prövningen av kommissionens yrkande om föreläggande att betala ett schablonbelopp.

63 Vad för det första gäller hur länge den fastställda överträdelsen har pågått har det inte bestritts att förfarandet för att återkräva det aktuella olagliga stödet har pågått i mer än fem år efter det att domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) meddelades.

64 Enligt fast rättspraxis ska den berörda medlemsstaten säkerställa att mottagna belopp faktiskt återbetalas, varför återkrav som sker alltför sent, efter det att fristerna hade löpt ut, inte uppfyller kraven i EG-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Italien, C-496/09, EU:C:2011:740, punkt 86 och där angiven rättspraxis).

65 Domstolen påpekar härvidlag att Konungariket Spaniens argument inte kan godtas, enligt vilket dröjsmålet att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) var motiverat på grund av att det förekom meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaten och kommissionen på grund av att det inte fanns något relevant prejudikat.

66 Förvisso har vissa av de problem som medlemsstaten hänvisat till i samband med förfarandet för att återkräva det aktuella olagliga stödet inte behandlats tidigare. Av domstolens fasta praxis framgår emellertid att en medlemsstat som vid verkställigheten av ett kommissionsbeslut möter oförutsedda och oförutsägbara svårigheter eller som blir varse följder som kommissionen inte har förutsett ska underställa kommissionen dessa problem för bedömning, med förslag på lämpliga förändringar av det ifrågavarande beslutet (dom kommissionen/Grekland, C-354/10, EU:C:2012:109, punkt 70, och dom kommissionen/Italien, C–411/12, EU:C:2013:832, punkt 38).

67 Det framgår av de handlingar som inkommit till domstolen att de spanska myndigheterna inte hade kontaktat kommissionen innan de mottog den formella underrättelsen och att de inte började att på ett mer ingående sätt underställa kommissionen dessa problem för bedömning förrän nästan två år efter det att domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) meddelades.

68 Domstolen konstaterar därför att Konungariket Spaniens fördragsbrott har bestått under en ansenlig tid och att detta i vilket fall som helst inte har något samband med den omständigheten att medlemsstaten haft svårigheter med att återkräva det stöd som utbetalats med tillämpning av stödordningar som förklarats vara olagliga och oförenliga med den inre marknaden.

69 Vad för det andra gäller överträdelsens svårhetsgrad, erinrar domstolen om att bestämmelserna i EG-fördraget om statligt stöd är av grundläggande betydelse (dom kommissionen/Grekland, EU:C:2009:428, punkt 118, och dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 125).

70 De bestämmelser som avses i de omtvistade besluten och i domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) uttrycker nämligen en av de centrala uppgifter som Europeiska unionen har enligt artikel 2 EG, nämligen att upprätta en gemensam marknad. Denna uppgift anges även i artikel 3.1 g EG, enligt vilken gemenskapens verksamhet ska innefatta en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Grekland, EU:C:2009:428, punkt 119).

71 Betydelsen av de unionsbestämmelser som överträtts i ett fall som detta tar sig bland annat uttryck i den omständigheten att genom återbetalning av det stöd som förklarats olagligt och oförenligt med den gemensamma marknaden elimineras den snedvridning av konkurrensen som orsakats av den konkurrensfördel som stödet skapat, och stödmottagaren förlorar genom denna återbetalning den fördel som vederbörande haft i förhållande till sina konkurrenter på marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 127).

72 Konungariket Spanien har anfört att de omtvistade besluten utgör det första fallet där kommissionen utövar sin befogenhet vad gäller statliga stöd på området för direkt beskattning av företag. Även om det antas att denna omständighet skulle vara styrkt, kan denna omständighet dock under inga förhållanden minska intresset av att återkräva det aktuella olagliga stödet efter det att de stödordningar enligt vilka stödet utbetalats har fastställts vara olagliga i de omtvistade besluten.

73 I förevarande fall har det aktuella olagliga statliga stödet visat sig vara särskilt skadligt för konkurrensen på grund av stödets storlek, det stora antalet stödmottagare och att stödet har utbetalats oavsett vilken bransch stödmottagarna är verksamma inom (se, analogt, dom kommissionen/Italien, EU:C:2011:740, punkt 63).

74 Förvisso kvarstår även efter förevarande förfarande stora skillnader mellan parternas uppfattningar angående i vilken grad de omtvistade besluten inte hade följts vid tidpunkten för utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet. Konungariket Spanien har som svar på en fråga från domstolen framfört argumentet att det belopp som skulle återkrävas vid den tidpunkt då domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777) meddelades uppgick till 179,1 miljoner euro och vid tidpunkten för väckandet av förevarande talan till 91 miljoner euro. Även om detta argument skulle godtas är det dock utrett dels, att det i absoluta tal rör sig om betydande belopp i olagligt stöd som återstår att återkräva, vilket medlemsstaten har medgett, dels att mer än hälften av dessa belopp inte hade återkrävts vid sistnämnda tidpunkt.

75 För det tredje konstaterar domstolen att Konungariket Spanien redan har varit föremål för flera domar i vilka ett fördragsbrott har fastställts på grund av att medlemsstaten inte omedelbart och effektivt har återkrävt stöd som fastställts vara olagliga och oförenliga med den inre marknaden.

76 Förevarande mål föranleddes av att Konungariket Spanien inte följt domen kommissionen/Spanien (EU:C:2006:777), i vilken fastställdes att medlemsstaten inte omedelbart och effektivt verkställt de omtvistade besluten. Domstolen har även i ett antal andra fall fastställt att fördragsbrott begåtts, bland annat i dom kommissionen/Spanien (C-499/99, EU:C:2002:408), dom kommissionen/Spanien (C-404/00, EU:C:2003:373), dom kommissionen/Spanien (C-177/06, EU:C:2007:538), och dom kommissionen/Spanien (C-529/09, EU:C:2013:31).

77 Dessutom fann domstolen i domen kommissionen/Spanien (EU:C:2012:781) att Konungariket Spanien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte ha vidtagit samtliga åtgärder som krävdes för att följa domen kommissionen/Spanien (EU:C:2002:408).

78 Det faktum att en medlemsstat har gjort sig skyldig till sådana upprepade överträdelser på ett bestämt område där unionen har befogenhet att vidta åtgärder kan tyda på att det krävs en åtgärd med avskräckande effekt, såsom föreläggande av ett schablonbelopp, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden (dom kommissionen/Frankrike, EU:C:2008:695, punkt 69, och dom kommissionen/Irland, EU:C:2012:834, punkt 70).

79 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen i förevarande mål att det är motiverat att förelägga Konungariket Spanien att betala ett schablonbelopp.

80 Vad gäller storleken på detta schablonbelopp ska utöver de överväganden som redovisats i punkterna 63–78 i förevarande dom även beaktas Konungariket Spaniens betalningsförmåga (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, EU:C:2012:781, punkt 131).

81 Konungariket Spaniens argument att schablonbeloppets storlek ska sättas ned på grund av att överträdelsen endast avser en autonom region och inte hela Spanien kan däremot inte godtas.

82 I motsats till vad medlemsstaten har hävdat kan nämligen denna omständighet inte föranleda att överträdelsen ska anses mindre allvarlig. Att överträdelsen är allvarlig framgår bland annat, med beaktande av de överväganden som redovisats i punkterna 69–73 i förevarande dom, av den snedvridning av konkurrensen som orsakats av det fastställda fördragsbrottet, där snedvridningen bedöms på grundval av det aktuella olagliga stödets storlek, det stora antalet stödmottagare och stödets branschöverskridande karaktär.

83 Domstolen anser att det mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål är skäligt att fastställa det schablonbelopp som Konungariket Spanien ska betala till 30 miljoner euro.

84 Konungariket Spanien föreläggs följaktligen att betala ett schablonbelopp på 30 miljoner euro till kommissionen, på kontot för Europeiska unionens egna medel.

Rättegångskostnader

85 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260.1 FEUF genom att inte, vid tidpunkten för utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrande som Europeiska kommissionen avgav den 26 juni 2008, ha vidtagit samtliga åtgärder som krävs för att följa domen kommissionen/Spanien (C-485/03–C-490/03, EU:C:2006:777).

2) Konungariket Spanien förpliktas att betala ett schablonbelopp på 30 miljoner euro till Europeiska kommissionen, på kontot för Europeiska unionens egna medel.

3) Konungariket Spanien ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter