

Sag C-415/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

28. maj 2019

Forelæggende ret:

Corte suprema di cassazione (Italien)

Afgørelse af:

4. december 2018

Appellant:

Blumar SpA

Indstævnt:

Agenzia delle Entrate

Genstand

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (kassationsdomstol)

SKATTER

CIVILAFDELINGEN FOR SKATTERETLIGE SAGER

[Udelades]

har afsagt følgende

FORELØBIGE KENDELSE

vedrørende appel 18635-2012 iværksat af:

BLUMAR SPA [udelades];

– appellant –

mod

[Udelades]

AGENZIA DELLE ENTRATE (skattemyndighed) [udelades], [org. s. 2]
[udelades]

– *indstævnt* –

til prøvelse af dom nr. 501/2011 afsagt af Commissione tributaria regionale sezione distrettuale di Pescara (appeldomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager, lokal afdeling, i Pescara, Italien) den 8. juni 2011;

[Udelades]

[Org. s. 3]

HENSET TIL FØLGENDE BETRAGTNINGER:

- Europa-Kommissionen godkendte med beslutning K(2008)380 cor. af 25. januar 2008 skattefordelen omhandlet i artikel 1, stk. 271-279, i lov nr. 296 af 2006;
- Fordelen består i et skattefradrag anerkendt under overholdelse af Retningslinjerne for statsstøtte med regionalt sigte for 2007-2013 for erhvervelse af nyt udstyr i forbindelse med et indledende investeringsprojekt til produktionsvirksomheder beliggende i ugunstigt stillede områder i Syditalien, idet skattefradraget kan anvendes i forbindelse med selskabsskat.
- Efterfølgende fastsatte den italienske lovgiver med artikel 2 i lovdekret nr. 97 af 3. juni 2008, som efter ændringer blev ophøjet til lov nr. 129 af 2. august 2008, bestemmelser om proceduren for adgang til skattefradraget, idet den i stk. 1, litra a), bestemte, at *»for så vidt angår investeringsprojekter, med hensyn til hvilke det på grundlag af retsakter eller dokumenter af en bestemt dato fremgår, at de allerede er påbegyndt inden ikrafttrædelsen af dette dekret, fremsender ansøgerne inden for 30 dage efter indledningen af proceduren omhandlet i stk. 4 til Agenzia delle Entrate elektronisk en udfyldt formular godkendt af direktøren for Agenzia delle Entrate, idet fradraget ellers ikke vil være tilgængeligt; fremsendelsen af formularen gælder som en ansøgning om adgang til at være omfattet af skattefradraget«*
- Blumar s.p.a. fremsendte inden udløbet af fristen, fastsat i den foregående bestemmelse, elektronisk formularen benævnt FAS08 til Centro operativo di Pescara dell’Agenzia delle Entrate (Agenzia delle Entrates operative center i Pescara) med henblik på at opnå en godkendelse af adgangen til at være omfattet af fradraget
- Centro operativo di Pescara fastslog imidlertid, at selskabet ikke havde vedlagt formularen den erklæring, som træder i stedet for et notardokument, og som er påkrævet i henhold til artikel 1, stk. 1223, i lov nr. 296 af 27. december

2006 (nu artikel 16a, stk.11, i lov nr. 11 af 4.2.2005), hvis formål er at godtgøre, at ansøgeren ikke har modtaget statsstøtte, som er erklæret uforenelig af Det Europæiske Fællesskab, og [org. s. 4] efter først at have opfordret Blumar til at berigtige sin stilling gav myndigheden den 31. juli 2008 afslag på godkendelsen;

– Afslaget blev anfægtet af Blumar ved Commissione provinciale di Pescara, som ikke gav selskabet medhold;

– Den appel, som selskabet iværksatte til prøvelse af afgørelsen i første instans, blev forkastet af Commissione Tributaria Regionale dell’Abruzzo, sezione staccata di Pescara (appeldomstolen i skatte- og afgiftsretlige sager i regionen Abruzzo, Pescara Afdeling) ved dom af 8. juni 2011;

– Commissione Tributaria Regionale dell’Abruzzo, sezione staccata di Pescara, bemærkede til støtte for afgørelsen, at »[...] *der bør tage hensyn til den såkaldte »Deggendorf-forpligtelse«, som har til formål at sikre, at en tildeling af statsstøtte er betinget af, at det kontrolleres, at ansøgere ikke har modtaget eller efterfølgende har undladt at tilbagebetale støtte, som Europa-Kommissionen har erklæret uforenelig, og som den har krævet tilbagebetalt; Den italienske regering har med henblik på at sikre overholdelsen af ovennævnte forpligtelse identificeret selvcertificeringen som et egnet middel til dette formål. Indsendes selvcertificeringen ikke – i praksis kan Centro Operativo anmode om fremsendelse heraf og fastsætte en yderligere frist på ti dage for fremsendelse – er afslaget lovligt.*

– Blumar s.p.a. har appelleret denne dom, idet appellen er støttet på fire anbringender, som fremgår af selskabets appelskrift, og Agenzia delle Entrate har iværksat kontraappel:

HENSET TIL:

– Med det første anbringende, som vedrører »Tilsidesættelse og ukorrekt anvendelse af artikel 108 TEUF, af Europa-Kommissionens beslutning K(2008)380 og af det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip (artikel 360, stk. 1, nr. 3, i codice di procedura civil (retsplejeloven)) har appellanten gjort gældende, at Commissione Tributaria Regionale dell’Abruzzo, sezione staccata di Pescara, med urette har fastslået, at afslaget er lovligt.

– Til støtte herfor har appellanten anført, at artikel 1, stk. 1223, i lov nr. 296 af 27. december 2006 (nu artikel 16a, stk. 11, i lov nr. 11 af 4.2.2005), hvorefter »*modtagere af støtte som omhandlet i artikel 87 i traktaten [...] alene [kan] [org. s. 5] benytte sådanne lempende foranstaltninger, hvis de erklærer [...] ikke at være blandt virksomheder, som har modtaget støtte, som er blevet anset for ulovlig eller uforenelig af Det Europæiske Fællesskab, eller som ikke efterfølgende har tilbagebetalt sådan støtte eller har indsat den på en spærret konto*«, er ulovlig, idet den klart er i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF, med Europa-Kommissionens beslutning K(2008)380 og med det fællesskabsretlige

princip om proportionalitet, og at de nationale domstole derfor skal undlade at anvende denne bestemmelse;

– Hvad angår det spørgsmål, som rejses i begrundelsen, og som synes centralt for afgørelsen af tvisten, har nærværende ret besluttet at forelægge Den Europæiske Unions Domstol et præjudicielt spørgsmål men henblik på at opnå Domstolens fortolkning på grundlag af de nedenfor anførte betragtninger;

1. Det omhandlede skattefradrag; italiensk lovgivning

– Det synes ikke overflødigt at præcisere, at skattefradraget i forbindelse med investeringer i ugunstigt stillede områder i landet blev indført med artikel 8 i finansloven for 2001 (lov nr. 388/2000);

– Fradraget blev indført til fordel for virksomheder, som senest ved udgangen af det skatteår, som sluttede den 31. december 2006, havde foretaget nye investeringer i ugunstigt stillede områder, hvilke områder er identificeret som modtagere af støtte med regionalt sigte, som er omfattet af undtagelserne om statsstøtte fastsat i traktatens artikel 87, stk. 3, litra a), og artikel 87, stk. 3, litra c), og som er identificeret i det italienske regionale kort over støtte for perioden 2000-2006;

[Udelades]

[Udelades] **[Org. s. 6]** [Udelades]

[Udelades] [beskrivelse af fremgangsmåderne for tildeling af den omhandlede fordel fastsat i de ovennævnte bestemmelser]

– Ved udløbet af den oprindelige bestemmelse indførte finansloven for 2007 (lov nr. 296 af 27.12.2006) med artikel 1, stk. 271-279, en ny version af fordelene, idet den indeholdt bestemmelser om ret til et skattefradrag efter det, som var tilgængeligt frem til den 31. december 2006, idet det nye skattefradrag var tilgængeligt frem til udgangen af det skatteår, som sluttede den 31. december 2013;

– I henhold til den nævnte artikel 1, stk. 279, var foranstaltningen underlagt en godkendelse fra Europa-Kommissionen som omhandlet i artikel 88, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab;

– Som allerede præciseret i sagsfremstillingen fastslog Europa-Kommissionen den 25. januar 2008 med beslutning K(2008)380, at støtteordningen var forenelig med fællesmarkedet i medfør af EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra a) og c);

[Org. s. 7]

– Samme lov nr. 296/06 gennemførte, i artikel 1, stk. 1223, den forpligtelse, som Europa-Kommissionen pålægger medlemsstaterne til at undergive tildelingen

af statsstøtte en forudgående kontrol af, at potentielle modtagere ikke er blandt virksomheder, som har modtaget støtte, som er erklæret uforenelig, og som ikke er blevet tilbagebetalt, idet den bestemte som følger: *»Modtagere af støtte som omhandlet i artikel 87 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab kan kun benytte sådanne lempende foranstaltninger, hvis de som omhandlet i artikel 47 i den konsoliderede lovtekst i dekret fra republikkens præsident nr. 445 af 28.december 2000 og i henhold til de fremgangsmåder, som er fastsat ved dekret fra ministerrådets præsident, som offentliggøres i det italienske lovtidende, ikke er blandt virksomheder, som har modtaget eller som efterfølgende ikke har tilbagebetalt støtte, som af Europa-Kommissionen er blevet anset for ulovlig eller uforenelig og som er specificeret i dekretet omhandlet i dette stykke, eller som ikke har indsat en sådan støtte på en spærret konto«;*

– Den italienske lovgiver identificerede således erklæringen, som træder i stedet for et notardokument (artikel 47 i den konsoliderede lovtekst vedrørende bestemmelser og forskrifter om administrative dokumenter som omhandlet i dekret fra republikkens præsident nr. 445 af 28.12.2000), hvorved modtagere af ny støtte på eget ansvar attesterer, at de ikke er blandt virksomheder, som har modtaget og efterfølgende ikke har tilbagebetalt, støtte, som Kommissionen har »dumpet«, som egnet til at gennemføre den såkaldte *»Deggendorf-forpligtelse«*,

– Bestemmelsen i stk. 1223 i lov nr. 296/06 blev ophævet med artikel 6, stk. 2, i lov nr. 34 af 25. februar 2008, men blev samtidigt gengivet i en identisk formulering i artikel 16a, stk. 1[1], i lov nr.11 af 4. februar 2005, indført i samme artikel 6 i lov nr. 34 af 2008, som nu er i kraft;

– Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 maggio 2007 (dekret fra ministerrådets præsident af 23.5.2007) regulerede herefter fremgangsmåderne for afgivelse af erklæringen, som træder i stedet for et notardokument, idet støtte, som Europa-Kommissionen har pålagt tilbagebetaling af, specifikt fremgår af artikel 4, stk. 1.

[Org. s. 8]

– Endelig udstedte den nationale lovgiver lovdekret nr. 97 af 3. juni 2008 (med ændringer ophøjet til lov nr. 129 af 2.8.2008), som i artikel 2 fastsætter de øvre grænser for de midler, som er tilgængelige årligt, og som fastsætter proceduren for adgang til skattefradraget for ansøgere, som elektronisk skal indsende en formular til Agenzia delle Entrate, som indeholder oplysninger om det investeringsprojekt, i forbindelse med hvilket skattefradraget skal anvendes, hvilken formular gælder som ansøgning om retten til at være omfattet af fordelen.

– Navnlig foretages der i litra a) og b) i artikel 2, stk. 1, en sondring mellem ansøgere, som har påbegyndt deres investeringsprojekt på datoen for ikrafttrædelsen af lovdekret, og ansøgere, som ikke har påbegyndt deres projekt på denne dato; ansøgninger fra de førstnævnte (som skal indsende formularen senest

30 dage efter godkendelsen heraf ved direktøren for Agenzia delle entrate) gives prioritet over ansøgninger fra de sidstnævnte;

– Artikel 2, stk. 2, bestemmer, at på grundlag af oplysningerne i de indsendte formularer, som skal undersøges i streng kronologisk rækkefølge efter modtagelse, meddeler Agenzia delle entrate elektronisk ansøgere a) for så vidt angår ansøgninger i henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), myndighedens godkendelse alene med henblik på finansiel dækning, b) for så vidt angår ansøgninger i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), en bekræftelse af modtagelse af formularen og anerkendelse af modtagelsen af ansøgningen og inden for de følgende 30 dage myndighedens godkendelse som omhandlet i litra a);

EU-retten

– I henhold til artikel 87, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab »er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

– Europa-Kommissionen har anført fire kumulative betingelser, som skal være opfyldt for at en foranstaltning udgør statsstøtte: 1) Der skal være tale om statsmidler [**org. s. 9**]; støtten skal være tildelt af staten eller ved statsmidler; 2) der skal tildeles en økonomisk fordel, uanset formen heraf (f. eks. bidrag, skattefradrag og/eller andre skattelempelser, præferencesatser); 3) selektivitet, hvilket er et vanskeligere kriterium: støtten skal udgøre en undtagelse til den almindelige retlige ordning eller til arten eller strukturen af den ordning, som finder anvendelse på det område, hvor støtten skal tildeles; 4) en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne: Kommissionen har herom foretaget en præcisering, idet den har anført, at »[n]år staten indrømmer selv en begrænset fordel til en virksomhed, som er beskæftiget inden for en sektor med en intens konkurrence, er der tale om konkurrencefordrejning eller risiko herfor. For at fastslå indvirkningen på samhandelen mellem medlemsstaterne er det tilstrækkeligt at konkludere, at støttemodtageren udøver, eller blot delvis udøver, aktiviteter, der indgår i samhandelen mellem medlemsstaterne«;

– Medlemsstaterne har i henhold til traktatens artikel 88, stk. 3, pligt til at oplyse Kommissionen om enhver plan om at indføre eller ændre statsstøtte, inden de pågældende foranstaltninger indføres;

– Kommissionen kan imidlertid undtage visse former for statsstøtte fra forbuddet i traktatens artikel 87, stk. 1, på de betingelser, som er fastsat i samme traktats artikel 87, stk. 3, litra d);

3. Deggendorf-dommen og gennemførelsen heraf i national ret:

- Princippet kendt som »Deggendorf-forpligtelsen« blev fastslået af EU-Domstolen i dom af 15. maj 1997, sag C-355/95 (*Textilwerke Deggendorf GmbH* (TWD) mod Kommissionen).
- I den nævnte dom fastslog Domstolen, at Europa-Kommissionen har mulighed for at træffe afgørelse om at udsætte ny statsstøtte, indtil modtageren har tilbagebetalt andre uberettiget modtagne fordele til den medlemsstat, som har tildelt disse, eftersom »den samlede virkning af støtten« [org. s. 10] kan medføre en væsentlig fordrejning af konkurrencen inden for fællesmarkedet.
- Ifølge Domstolen har Kommissionen »meget vide skønsbeføjelser, som bl.a. indebærer en vurdering af de økonomiske og sociale faktorer, der kommer i betragtning på fællesskabsplan«; i forbindelse med vurderingen af, om statsstøtten er forenelig med fællesmarkedet, skal Kommission navnlig som et »afgørende element« tage hensyn til en manglende tilbagebetaling af fordele, som er erklæret ulovlige;
- Efter Domstolens opfattelse overskrider Kommissionen således ikke sine beføjelser, når den udsætter betalingen af ny støtte, indtil modtageren af støtte, som er blevet erklæret ulovlig, har tilbagebetalt denne støtte, eftersom Kommissionen skal gennemføre »en særlig procedure, som omfatter en løbende undersøgelse og kontrol med de støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne påtænker at træffe«, hvilket er underlagt Domstolens kontrol;

4. Fortolkningsspørgsmålet.

- Som anført af appellanten synes der af *Deggendorf*-dommen at kunne udledes et princip, hvorefter (i) når der foreligger tidligere ulovlig statsstøtte, som er pålagt tilbagebetalt (ii) kan en efterfølgende støtte være tilladt, men (iii) udbetalingen heraf skal udsættes, indtil den foregående støtte er blevet tilbagebetalt;
- På linje med denne retspraksis fremgår det af Europa-Kommissionens beslutning K(2008)380, at »[i] en situation, hvor modtagere, over for hvem der er fremsat et verserende pålæg om tilbagebetaling, som følge af en afgørelse fra Kommissionen, som fastslår, at en tidligere støtte er ulovlig eller uforenelig med fællesmarkedet, og hvor støtte, som er erklæret ulovlig og uforenelig, ikke er blevet tilbagebetalt (med tillæg af renter) eller i det mindste indsat på en spærret konto, udsættes disses modtageres ret til at være omfattet af fordelene«;
- Princippet fastslået i *Deggendorf*-forpligtelsen blev gennemført i forordning (EF) nr. 800 af 6. august 2008 (generel gruppefritagelsesforordning), hvilken forordning erklærer visse kategorier af støtte [org. s. 11] for forenelige med fællesmarkedet, og som i medfør af traktatens artikel 87 og 88 bl.a. fra de kategorier af støtte, som den finder anvendelse på, i artikel 1, stk. 6, litra a),

udelukker »støtteordninger, som ikke udtrykkeligt udelukker individuel støtte til en virksomhed, der ikke har efterkommet et krav om tilbagebetaling af støtte, som Kommissionen ved en tidligere beslutning har erklæret ulovlig og uforenelig med fællesmarkedet«;

– I den foreliggende sag er følgende faktiske omstændigheder ubestridte: Blumar SpA indsendte formularen omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 97 af 3. juni 2008 (med ændringer ophøjet til lov nr. 129 af 2.8.2008) inden for den fastsatte frist på 30 dage; selskabet fik afslag på godkendelse, fordi det ikke havde vedlagt den erklæring, som træder i stedet for et notardokument, som er påkrævet i henhold til artikel 1, stk. 1233, i lov nr. 296 af 2006 (nu artikel 16a, stk. 1[1], i lov nr. 11 af 4.2.2005); hverken på det tidspunkt, hvor selskabet indsendte formularen eller på det tidspunkt, hvor det anlagde sagen, blev der over for selskabet fremsat et pålæg om tilbagebetaling af nogen form for støtte som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i dekret fra ministerrådets præsident af 23. maj 2007;

– Der synes at være to aspekter af spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte artikel 1, stk. 1223, i lov nr. 296 af 2006, hvori den italienske lovgiver bestemmer, at »modtagere af støtte som omhandlet i artikel 87 i traktaten [...] alene [kan] benytte sådanne lempende foranstaltninger, hvis de erklærer [...] ikke at være blandt virksomheder, som har modtaget støtte, som er blevet anset for ulovlig eller uforenelig af Det Europæiske Fællesskab, eller som ikke efterfølgende har tilbagebetalt sådan støtte eller har indsat den på en spærret konto«, er i modstrid med fællesskabsretten.

– Det første aspekt vedrører spørgsmålet, om der er tale om en sådan modstrid når henses til, at det i henhold til den nævnte bestemmelse for at en ansøger kan nægtes adgang til fordelen er tilstrækkeligt, at virksomheden har modtaget statsstøtte som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i dekret fra ministerrådets præsident af 23. maj 2007, og at bestemmelsen pålægger ansøgeren at føre beviset (hvortil der kan være knyttet strafferetlige sanktioner) for, at virksomheden ikke har modtaget en sådan støtte, frem for blot at kræve, at virksomheden afgiver en erklæring om, at den ikke er genstand for et verserende pålæg om tilbagebetaling [org. s. 12] for at have undladt at betale statsstøtte eller for at have undladt at indsætte beløb modtaget i forbindelse hermed på en spærret konto;

– Det andet aspekt vedrører spørgsmålet, om der er tale om en sådan modstrid, når henses til, at bestemmelsen ganske enkelt udelukker adgangen til fordelen for en virksomhed, som, hypotetisk, har modtaget ulovlig statsstøtte, frem for at fastsætte, at tildelingen udsættes: ved at give afslag på ansøgninger frem for at imødekomme dem og derefter eventuelt udsætte tildelingen beslutter myndigheden således definitivt at udelukke en virksomhed, som senere kan anses for støtteberettiget, fra adgangen til midler, enten fordi der ikke over for virksomheden er blevet fremsat et pålæg om tilbagebetaling, eller fordi den har tilbagebetalt enhver form for ulovlig statsstøtte, som den har modtaget;

- Henset til det andet af disse aspekter (som efter dommerkollegiets opfattelse er mest relevant) synes den nationale bestemmelse også at være i modstrid med proportionalitetsprincippet, som kræver, at foranstaltninger vedtaget af Fællesskabets institutioner ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at hvis det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål.
- På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger er det dommerkollegiets opfattelse, at Den Europæiske Unions Domstol skal forelægges følgende præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF:
 - »Er artikel 1, stk. 1223, i lov nr. 296 af 27. december 2006 (nu artikel 16a, stk. 11, i lov nr. 11 af 4.2.2005) og dekret fra ministerrådets præsident af 23. maj 2007 forenelige med fællesskabsretten, henset til artikel 108, [stk.] 3, TEUF, som fortolket i Deggendorf-dommen, Europa-Kommissionens beslutning K(2008)380 og det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip?«
 - Sagen udsættes på den præjudicielle forelæggelse

[Udelades]

[Org. s. 13]

[Udelades]

Således bestemt i Rom, [udelades] den 4. december 2018.

[Udelades]

[standardformuleringer og underskrifter]