

Mål C-653/23**Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

6 november 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:Administratīvā apgabaltiesa (Regionala förvaltningsdomstolen,
Lettland)**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

1 november 2023

Klagande:

SIA TOODE

Motpart i första instans:

Valsts ieņēmumu dienests (Skattemyndigheten)

[utelämnas]

Administratīvā apgabaltiesa (Regionala förvaltningsdomstolen, Lettland)**BESLUT**

Riga, den 1 november 2023

Administratīvā apgabaltiesa, [utelämnas] [rättens sammansättning]

har genom skriftligt förfarande inlett prövningen av SIA TOODE:s överklagande av den dom som Administratīvā rajona tiesa (Förvaltningsdomstolen i första instans, Lettland) meddelade den 14 april 2022 i det förvaltningsrättsliga mål som inleddes genom SIA TOODE:s överklagande med yrkande om att det skulle meddelas ett gynnande förvaltningsbeslut om att bevilja SIA TOODE stöd för att kompensera för minskade rörelsekapitalflöden avseende månaderna januari och februari 2021.

Bakgrund*De faktiska omständigheterna*

- 1 Den 25 mars och den 9 april 2021 ansökte SIA TOODE vid den statliga skattemyndigheten om att det, i egenskap av företag som påverkades av covid-19-krisen, skulle beviljas stöd för att säkerställa rörelsekapitalflödena avseende januari och februari 2021.
- 2 Den nationella skattemyndigheten konstaterade att SIA TOODE:s omsättning under januari och februari 2021 inte hade minskat tillräckligt mycket för att företaget skulle uppfylla de villkor som anges i punkterna 4.2.1 och 4.2.2 i Ministru kabineta 2020.gada 10.novembra noteikumi Nr. 676 «Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai» (Ministerrådets dekret nr 676 av den 10 november 2020 om antagande av lagstiftning om stöd för att säkerställa rörelsekapitalflöden i företag som påverkas av covid-19-krisen) (nedan kallad stödlagstiftningen).
- 3 SIA TOODE överklagade i domstol och yrkade att företaget skulle beviljas stöd för att säkerställa rörelsekapitalflödena avseende månaderna januari och februari 2021. SIA TOODE anser att den statliga skattemyndigheten, vid beräkningen av företagets omsättning, inte hade fog för att beakta det totala värdet av de transaktioner som angavs i mervärdesskattedeklarationen för den relevanta beskattningsperioden.
- 4 Genom dom av den 14 april 2022 avlog domstolen i första instans SIA TOODE:s överklagande. Som skäl angav domstolen att SIA TOODE inte uppfyllde villkoren för att beviljas stöd.
- 5 SIA TOODE överklagade förstainstansdomstolens dom, eftersom SIA TOODE inte instämde i den domstolens slutsats att det vid beräkningen av omsättningen var nödvändigt att beakta uppgifterna om det totala värdet av de transaktioner som angetts i mervärdesskattedeklarationen.
- 6 Under förfarandet har finansministeriet uttryckt sin ståndpunkt att den stödordning som föreskrivs i stödlagstiftningen har inrättats i enlighet med kraven i punkt 3.1 i Europeiska kommissionens meddelande av den 19 mars 2020, ”Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19” [C(2020) 1863] (nedan kallad den tillfälliga ramen) och att ekonomiministeriet erhållit Europeiska kommissionens godkännande när det gäller denna stödordning. Europeiska kommissionens godkännande med avseende på stödets förenlighet med den inre marknaden gällde till den 30 juni 2022, vilket innebär att stödet efter detta datum inte får beviljas enligt den tillfälliga ramen.
- 7 Som svar på frågor som Augstākā tiesa (Högsta domstolen, Lettland) hänsköt i ett annat förvaltningsrättsligt mål (mål SKA-356/2023) lämnade Europeiska kommissionen den 11 september 2023 ett yttrande (nedan kallat kommissionens yttrande).

Kommissionen anger att det ankommer på de nationella domstolarna att på grundval av relevanta bestämmelser i nationell rätt fastställa vid vilken tidpunkt sökanden har förvärvat en rättsligt bindande och ovillkorlig rätt att erhålla stöd

enligt stödlagstiftningen. Kommissionen anser att beviljandet, i enlighet med punkt 23 i stödlagstiftningen, sker vid den tidpunkt då den statliga skattemyndigheten fattar ett beslut om beviljande av detta stöd (eller genom vilket stöd inte beviljas).

Samtidigt påpekar kommissionen att det skulle strida mot den skyldighet som föreskrivs i artikel 108.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om att vänta med åtgärder att bevilja stöd efter utgången av den tidsfrist som anges i punkt 22 d i den tillfälliga ramen, och att det ankommer på de nationella domstolarna att förhindra utbetalningen av detta stöd till sökanden. För det fall det stöd som sökanden begärt inte beviljats fram till den 30 juni 2022, kan de nationella domstolarna inte efter detta datum bevilja ersättning i stället för detta stöd för den skada som sökanden lidit till följd av att stödet inte betalats ut.

- 8 SIA TOODE har yttrat sig över kommissionens yttrande och hävdar att det datum som ska beaktas som den tidpunkt då stödet beviljas är det datum då skattemyndigheten fattade det ursprungliga beslutet att bevilja eller inte bevilja stödet, vilket i förevarande fall är den 23 april 2021. För det fall den nationella domstolen bifaller yrkandet om att det ska meddelas ett gynnande förvaltningsbeslut och förelägger den statliga skattemyndigheten att meddela ett beslut om att bevilja SIA TOODE stöd, så ska detta efterföljande beslut av den statliga skattemyndigheten anses avsluta det förfarande som tidigare inletts vid myndigheten.

Den statliga skattemyndigheten har påpekat att SIA TOODE genom de beslut som överklagats i det nationella målet nekades stöd avseende januari och februari 2021. Dessa beslut gav inte SIA TOODE någon säker rätt att erhålla stödet. Fram till stödperiodens slut, den 30 juni 2022, fattade den statliga skattemyndigheten inte något annat beslut om att bevilja SIA TOODE stöd. Enligt vad som angavs i kommissionens yttrande får ett beslut om att bevilja stöd inte fattas retroaktivt av domstolarna genom att den statliga skattemyndigheten åläggs en skyldighet att efter utgången av stödperioden utfärda ett förvaltningsbeslut om beviljande av stödet.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Nationell rätt

- 9 Komercedarbības atbalsta kontroles likums (lag om kontroll av stöd till näringsverksamhet)

Artikel 1.2.2:

Datum då stödet beviljades: det datum då mottagaren av stödet till näringsverksamheten får rätt till detta stöd enligt lag.

10 Administratīvā procesa likums (förvaltningsprocesslagen)

Artikel 250.2

Vid bedömningen av huruvida ett förvaltningsbeslut är lagligt ska domstolarna i sitt avgörande endast beakta de skäl som myndigheten har angett i förvaltningsbeslutet. Denna begränsning gäller inte i de fall då yrkande avser att det ska meddelas ett gynnande förvaltningsbeslut.

Artikel 254.1

Om en domstol anser att ett yrkande om att ett förvaltningsbeslut ska meddelas är välgrundat, ska den ålägga myndigheten att meddela ett sådant förvaltningsbeslut.

11 Stödlagstiftningen

Punkt 23:

Den tidpunkt då stödet beviljas ska anses vara det datum då den statliga skattemyndigheten antar beslutet att bevilja stödet.

Punkt 23. ¹:

Om stödet inte nyttjas inom två månader från den dag då den statliga skattemyndigheten fattat beslutet att bevilja stödet, ska företaget återbetala den outnyttjade delen av stödet till den statliga skattemyndigheten.

Punkt 24:

Beslutet ska antas till den 30 juni 2022 i enlighet med den tillfälliga ramen.

Unionsrätt

12 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Artikel 107.1

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Artikel 107.3 b:

Som förenligt med den inre marknaden kan anses

b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi

- 13 Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallad förordning 2015/1589)

Artikel 1 b ii:

[Med befintligt stöd avses] godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

Artikel 1 c:

[Med nytt stöd avses] allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

- 14 Tillfällig ram

Punkt 22 d):

Kommissionen kommer att betrakta sådant statligt stöd som förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i EUF-fördraget under förutsättning att följande villkor uppfylls ... :

d) Stödet beviljas senast den 30 juni 2022.

Skälen till att det råder tvivel kring hur unionslagstiftningen ska tolkas

- 15 Mot bakgrund av konsekvenserna av covid-19 för medlemsstaterna och de åtgärder för att begränsa spridningen som medlemsstaterna har vidtagit, vilka även påverkar bland annat företagen, erkände kommissionen i den tillfälliga ramen att statligt stöd är motiverat och kan förklaras förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt under en begränsad period, för att avhjälpa den likviditetsbrist företagen drabbas av och för att säkerställa att störningar som orsakas av covid-19-utbrottet inte undergräver deras livskraft (punkt 18). Dessutom anges i punkt 21 i den tillfälliga ramen att utöver de befintliga möjligheter som grundas på artikel 107.3 c i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan tillfälliga begränsade stödbelopp till företag som plötsligt befinner sig i en situation med likviditetsbrist eller inga likvida medel överhuvudtaget vara en lämplig, nödvändig och riktad lösning under rådande omständigheter.

Stödlagstiftningen trädde i kraft den 17 november 2020 och i den fastställdes kriterier och förfaranden för beviljande av stöd till företag som drabbats av covid-19-krisen i syfte att säkerställa rörelsekapitalflöden. Stödlagstiftningen utarbetades i enlighet med den tillfälliga ramen och syftar till att kompensera företag som

drabbats av covid-19-krisen för minskningen av rörelsekapitalflöden, i syfte att övervinna den andra vågen av covid-19-smittan.

Det framgår av punkt 26 i stödlagstiftningen att den statliga skattemyndigheten ska besluta om att bevilja och sedan betala ut stödet först efter att Europeiska kommissionen har beslutat huruvida det stöd till näringsverksamhet som avses i denna lagstiftning är förenligt med unionens inre marknad.

Ett sådant beslut om stödets förenlighet med den inre marknaden antogs av Europeiska kommissionen den 16 december 2020 (SA.59592 (2020/N)) och i detta beslut fastställdes att stödet kunde beviljas senast fram till den 30 juni 2021. Genom senare beslut av Europeiska kommissionen beslutades att tidsfristen för att bevilja stödet skulle löpa fram till den 30 november 2021 (beslut SA.64046 (2021/N) av den 3 juni 2021) och slutligen fram till den 30 juni 2022 (beslut SA.100596 (2021/N) av den 14 december 2021).

Statligt stöd som beviljats och betalats ut i enlighet med stödlagstiftningen ska därför anses vara förenligt med den inre marknaden.

- 16 Av det ovan anförda följer att den stödordning som godkändes genom den tillfälliga ramen syftar till att ge kortvarigt stöd till företag i situationer där dessa ställs inför en plötslig brist på medel på grund av de exceptionella omständigheter som uppstått till följd av utbrottet av covid-19-smittan.

Denna slutsats bekräftas av den relevanta lagstiftningen. I punkt 22 d i den tillfälliga ramen föreskrevs ursprungligen att stöd skulle beviljas senast den 31 december 2020. Denna tidsfrist förlängdes tre gånger: Genom den fjärde ändringen, som trädde i kraft den 13 oktober 2020, förlängdes den till den 30 juni 2021. Genom den femte ändringen, som trädde i kraft den 28 januari 2021, förlängdes den till den 31 december 2021. Genom den sjätte ändringen, som trädde i kraft den 18 november 2021, förlängdes den till den 30 juni 2022.

Stödlagstiftningen reglerar också den period under vilken statligt stöd får beviljas. Enligt punkt 24 i denna lagstiftning får beslutet fattas av myndigheten fram till den 30 juni 2022, i enlighet med den tillfälliga ramen. I punkt 23 i stödlagstiftningen föreskrivs att den tidpunkt då stödet beviljas ska anses vara den dag då den statliga skattemyndigheten antar beslutet att bevilja stödet. Om stödet inte nyttjas inom två månader från den dag då den statliga skattemyndigheten beslutat att bevilja stödet, ska företaget återbetala den utnyttjade delen av stödet till den statliga skattemyndigheten (stödlagstiftningen, punkt 23. ¹).

Stödet bör därför betraktas som ändamålsenligt och förenligt med den inre marknaden om det beviljas och nyttjas för de avsedda ändamålen utan dröjsmål.

- 17 Situationen är en annan när det uppstår en tvist om en persons rätt att uppbära statligt stöd.

För klagomål mot en myndighets beslut att avslå statligt stöd – ett betungande förvaltningsbeslut – har en person rätt att vända sig till en överordnad myndighet och begära att denna antar ett gynnande förvaltningsbeslut om att bevilja det begärda stödet. Även om en överordnad myndighet avslår en begäran har personen vidare rätt att överklaga till domstol och yrka att ett gynnande förvaltningsbeslut meddelas – om att stöd beviljas – och att det prövas huruvida myndigheten haft fog för sitt beslut att avslå statligt stöd.

I förevarande fall ansökte SIA TOODE den 25 mars och den 9 april 2021 hos den behöriga myndigheten om stöd för januari och februari 2021. De ursprungliga avslagsbesluten utfärdades av myndigheten den 23 april och den 7 juni 2021, men myndighetens beslut som vann laga kraft meddelades den 9 juni respektive den 23 juli 2021.

Förfarandet vid appellationsdomstolen inleddes den 29 juni 2022.

Den frist som anges i punkt 22 d i den tillfälliga ramen (och i punkt 24 i stödlagstiftningen) löpte således ut under handläggningsperioden vid domstolen.

- 18 I förevarande fall ska den nationella domstolen bedöma huruvida SIA TOODE har rätt till statligt stöd enligt stödlagstiftningen och den tillfälliga ramen.

Vid denna bedömning måste domstolen bland annat fastställa vid vilken tidpunkt stödet ”ges” i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, det vill säga vid vilken tidpunkt stödet ska anses ha beviljats. Denna aspekt är avgörande för att fastställa huruvida det stöd som SIA TOODE har ansökt om utgör ett befintligt eller nytt statligt stöd.

- 19 Enligt fast rättspraxis från EU-domstolen ska domstolen, för att avgöra vid vilken tidpunkt det ska anses att stöd har beviljats, beakta samtliga villkor som uppställs i nationell rätt för att erhålla det aktuella stödet (dom av den 28 oktober 2020, Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), C- 608/19, EU:C:2020:865, punkterna 31 och 32). Den avgörande faktorn för att fastställa vid vilken tidpunkt stödmottagarna har tillerkänts rätten att erhålla statligt stöd genom en bestämd åtgärd består i dessa mottagares förvärv av en säker rätt att uppbära detta stöd och i statens motsvarande åtagande att bevilja stödet. Det är nämligen vid denna tidpunkt som en sådan åtgärd kan medföra en snedvridning av konkurrensen som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (dom av den 25 januari 2022, kommissionen/European Food m.fl., C- 638/19 P, EU:C:2022:50, punkt 123).

Det framgår även av EU-domstolens praxis att ett stöd ska anses ha beviljats från och med den tidpunkt då mottagaren enligt tillämpliga nationella bestämmelser har rätt att motta stöd med hjälp av statliga medel; detta innebär att den faktiska överföringen av medel inte är av avgörande betydelse (dom av den 19 december 2019, Arriva Italia Srl, C- 385/18, EU:C:2019:1121, punkt 36, och dom av den 20

maj 2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, C- 128/19, EU:C:2021:401, punkt 45).

EU-domstolen har vidare förklarat att vad närmare bestämt gäller företag i ekonomiskt trångmål är det myndighetsbeslutet att bevilja statligt bistånd – snarare än den faktiska utbetalningen – som gör de möjligt för företagsledningen att göra bedömningen att företaget i ekonomiskt avseende är livskraftigt och att besluta att fortsätta företags verksamhet, förutsatt att myndighetsbeslutet innebär en rätt för det mottagande företaget att få bistånd (dom av den 19 december 2019, Arriva Italia Srl, C- 385/18, EU:C:2019:1121, punkt 37).

Det ska samtidigt erinras om att införandet av ett statligt stöd inte kan vara resultatet av ett domstolsbeslut, eftersom ett sådant införande omfattas av en lämplighetsbedömning som inte sker inom ramen för domstolsprövning. Om det genom den aktuella nationella lagstiftningen införs en fördel – statligt stöd – kan de belopp som tillerkänts genom ett domstolsavgörande i vart fall inte anses utgöra statligt stöd som skiljer sig från denna fördel (dom av den 12 januari 2023, DOBELES HES, C- 702/20 och C- 17/21, EU:C:2023:1, punkterna 76 och 78).

- 20 Av denna rättspraxis kan slutsatsen dras att tidpunkten för beviljandet av stödet, varigenom mottagaren förvärvar en säker och ovillkorlig rätt till det aktuella stödet, ska förstås som motsvarande beslut av den statliga myndighet genom vilken stödet beviljas, oberoende av tidpunkten för utbetalning av stödet.

Omständigheterna i detta särskilda fall har, som nämnts ovan, utvecklats på ett sådant sätt att den behöriga myndigheten (den statliga skattemyndigheten) aldrig har erkänt SIA TOODE:s rätt att uppbära det statliga stödet och en sådan fråga bedöms nu i ett förfarande i en domstol. Det kan således inte med avseende på SIA TOODE presumeras att ett rättsförhållande som kan anses utgöra en säker och ovillkorlig rätt till statligt stöd har uppstått vid någon tidpunkt.

En sådan rätt kan i princip endast uppkomma för SIA TOODE som en följd av ett domstolsavgörande, för det fall domstolen konstaterar att SIA TOODE hade uppfyllt samtliga villkor i nationell rätt för att komma i åtnjutande av det aktuella stödet och att myndighetens beslut att avslå stödet varit rättsstridigt och ogrundat. Samtidigt ska det beaktas att eftersom rättsförhållandet inte förelåg tidigare, kan verkställigheten av en dom inte leda till att ett gynnande förvaltningsbeslut meddelas med retroaktiv verkan (*ex tunc*). Domstolen får förelägga myndigheten att anta ett sådant förvaltningsbeslut om beviljande av stöd med verkan för framtiden (*ex nunc*).

- 21 I förevarande fall avser tvisten rätten att uppbära statligt stöd och utbetalning av ett statligt stöd som införts genom stödlagstiftningen och som i vederbörlig ordning godkänts av Europeiska kommissionen. Sådant stöd kan betraktas som befintligt stöd enligt artikel 1 b ii) i förordning (EG) nr 2015/1589.

EU-domstolen har prövat frågan om bedömningen av ett stöd som en behörig myndighet har beviljat en person efter utgången av tidsfristen för den godkända

stöddordningen och har funnit att det ska anses utgöra ett nytt stöd (dom av den 7 april 2022, KW och SG, C-102/21 och C-103/21, EU:C:2022:272, punkterna 31–35 och 42).

Omständigheterna i förevarande fall är emellertid annorlunda, eftersom myndigheten inte beslutade att bevilja stödet efter det att den godkända stöddordningen hade upphört att gälla. Det är dock möjligt att myndighetens beslut att avslå stöd enligt stödlagstiftningen, inom ramen för förfarandet vid domstolen, vid prövning av detta avslagsbeslut, förklaras rättsstridigt, att denna person tillerkänns rätt att uppbära stödet och att den behöriga myndigheten föreläggs att verkställa domen genom att bevilja och betala ut det stödbelopp som tillkommer denna person.

Den hänskjutande domstolen hyser tvivel kring huruvida, under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet – för det fall det i domen fastställs en rätt att uppbära stödet efter utgången av den tidsfrist för beviljande av stöd som fastställts i lagstiftningen och godkänts av Europeiska kommissionen och den behöriga myndigheten blir skyldig att bevilja och betala ut det sökta stödbeloppet – det datum då den behöriga myndigheten felaktigt vägrade att bevilja mottagaren statligt stöd kan anses vara datumet för beviljande av stödet. Den hänskjutande domstolen hyser även tvivel kring huruvida detta stöd ska anses vara ett befintligt stöd eller ett nytt stöd.

- 22 På området för statligt stöd kan EU-domstolen tillhandahålla den hänskjutande domstolen sådana uppgifter om tolkningen som gör det möjligt för den nationella domstolen att avgöra huruvida en nationell åtgärd ska kvalificeras som statligt stöd i den mening som avses i unionsrätten eller, i förekommande fall, om åtgärden utgör befintligt stöd eller nytt stöd (dom av den 13 december 2018, Rittinger m.fl, C- 492/17, EU:C:2018:1019, punkt 43).

Eftersom den hänskjutande domstolen är skyldig att säkerställa att de skyldigheter som följer av unionsrätten iakttas och att avstå från att vidta åtgärder som kan äventyra fullgörandet av målen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, anser den att det är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol.

[utelämnas] [överväganden avseende förfarandet]

Enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, [utelämnas] [hänvisning till nationella processuella regler] fattar Administrativā apgabaltiesa följande

Beslut

Följande tolkningsfrågor ska hänskjutas till Europeiska unionens domstol:

- 1) Ska artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tolkas så, att statligt stöd ska anses ha ”beviljats” vid den tidpunkt då

den behöriga myndigheten utan grund vägrade ge en enskild rätt att uppbära statligt stöd, om detta slås fast genom ett domstolsavgörande som meddelats efter det att fristen för att bevilja stödet har löpt ut?

- 2) Ska artikel 1 b ii) i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt tolkas så, att ett stöd utgör ett befintligt stöd om det beviljas en enskild efter det att den frist som föreskrivs i stödordningen för beviljande av stödet har löpt ut och trots att den behöriga myndigheten inte inom tidsfristen för beviljande av stödet har meddelat något beslut om erkännande av rätten att beviljas stöd, för att verkställa ett domstolsavgörande i vilket det slås fast dels att den enskilde inom den frist som föreskrivs i stödordningen för beviljande av stödet uppfyllde samtliga villkor som uppställs i nationell rätt för att åtnjuta stödet i fråga, dels att den behöriga myndighetens beslut att avslå ansökan om stöd var olagligt?

Målet förklaras vilande till dess att Europeiska unionens domstol har meddelat sitt avgörande.

Detta beslut kan inte överklagas.

[utelämnas]

[utelämnas] [underskrifter och vidimering]