



Bruxelles, den **XXX**
[...](2019) **XXX** draft

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Udkast til Kommissionens meddelelse om tilbagesøgning af ulovlig og uforenelig
statsstøtte**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Udkast til Kommissionens meddelelse om tilbagesøgning af ulovlig og uforenelig statsstøtte

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING	3
2.	GENERELLE PRINCIPPER	4
2.1	Formålet med og anvendelsesområdet for tilbagesøgning.....	5
2.2	Princippet om loyalt samarbejde.....	6
2.2.1	Det generelle princip.....	6
2.2.2	Princippet om deling af oplysninger.....	6
2.3	Tilbagesøgningsforpligtelsen.....	6
2.4	Begrænsning af tilbagesøgningsforpligtelsen.....	7
2.4.1	Generelle principper i EU-retten.....	7
2.4.1.1	Retssikkerhedsprincippet.....	8
2.4.1.2	Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.....	8
2.4.1.3	Princippet om retskraft.....	10
2.4.2	Forældelsesfrist.....	11
2.4.3	Absolut umulighed for tilbagesøgning.....	12
2.5	Anvendelse af national lovgivning og omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens tilbagesøgningsafgørelser.....	14
3.	KOMMISSIONENS ROLLE OG DEN BERØRTE MEDLEMSSTATS ROLLE	14
3.1	Kommissionens rolle.....	14
3.2	Medlemsstatens rolle.....	15
4.	GENNEMFØRELSE AF TILBAGESØGNINGSAFGØRELSEN	15
4.1	Anmodning om forlængelse af fristen for gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelsen.....	16
4.2	Indledende møde.....	17
4.3	Identifikation af de støttemodtagere, som støtten skal tilbagesøges hos.....	17
4.3.1	Identifikation af en støttemodtager, der tilhører en gruppe af virksomheder.....	17
4.3.2	Udvidelse af tilbagesøgningspåbuddet – økonomisk kontinuitet.....	18
4.3.2.1	Aktivaftale.....	18
4.3.2.2	Aktieaftale.....	19
4.3.2.3	Fusion og anden omstrukturering af virksomheder.....	19
4.3.3	Modtagere af støtte i form af skattemæssige foranstaltninger.....	20
4.4	Opgørelse af de beløb, der skal tilbagesøges.....	20

4.4.1	Skattemæssige foranstaltninger.....	21
4.4.2	Beregning af tilbagesøgningsrenter.....	22
4.5	Meddelelse af tilbagebetalingspåbud	22
4.6	Midlertidig tilbagebetaling.....	23
4.7	Andre tilbagebetalingsmetoder	24
4.8	Insolvensbehandling.....	25
4.9	Midlertidig og endelig afslutning af tilbagesøgningsprocedurer	26
5.	SØGSMÅL VED NATIONALE DOMSTOLE	27
6.	KONSEKVENSER VED MANGLENDE GENNEMFØRELSE AF EN TILBAGESØGNINGSAFGØRELSE FRA KOMMISSIONEN	28
6.1	Overtrædelsesprocedurer.....	28
6.1.1	Foranstaltninger i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF	28
6.1.2	Søgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, i TEUF.....	30
6.2	Retspraksis i Degendorf-sagen.....	31
7.	AFSLUTTENDE BESTEMMELSER	31

1. INDLEDNING

1. Siden 2012 har Europa-Kommissionen ("Kommissionen") haft fokus på at gennemføre dagsordenen for modernisering af statsstøttereglerne¹. I forbindelse med denne moderniseringsdagsorden har Kommissionen strømlinet og konsolideret en række retningslinjer. En lovgivningspakke har skærpet medlemsstaternes ansvar og øget samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne, hvad angår håndhævelse af statsstøttereglerne. Som følge heraf yder medlemsstaterne mere støtte uden forudgående kontrol fra Kommissionens side². Til gengæld har Kommissionen styrket overvågningen nedstrøms for at sikre, at medlemsstaterne eliminerer konkurrencefordrejninger ved at tilbagesøge støtte, der er udbetalt i strid med statsstøttereglerne.
2. Formålet med denne meddelelse er at forklare de regler og procedurer, der gælder for tilbagesøgning af statsstøtte, og beskrive, hvordan Kommissionen samarbejder med medlemsstaterne for at sikre, at de opfylder deres forpligtelser i henhold til EU-retten. Den er rettet mod de myndigheder i medlemsstaterne, der skal gennemføre en afgørelse fra Kommissionen om, at der skal ske tilbagesøgning af statsstøtte (en "tilbagesøgningsafgørelse").
3. I 1973 fastslog Den Europæiske Unions Domstol (Domstolen) for første gang, at Kommissionen har beføjelser til at beslutte, at en medlemsstat skal ændre eller ophæve en statsstøtteforanstaltning, der vurderes at være uforenelig med det indre marked, og kræve tilbagebetaling af støtten³. I 1983⁴ underrettede Kommissionen medlemsstaterne om, at den havde besluttet at tage alle til rådighed stående midler i brug for at sikre, at de opfylder deres forpligtelser i henhold til artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), herunder kravet om tilbagesøgning af støtte, der er udbetalt i strid med EU's statsstøtteregler.
4. I sidste halvdel af 1980'erne og i 1990'erne begyndte Kommissionen mere systematisk at stille krav om, at medlemsstaterne skulle tilbagesøge uforenelig støtte. Rådets forordning (EF) nr. 659/1999⁵, der nu er erstattet af Rådets forordning (EU) 2015/1589⁶ (procedureforordningen), indførte i 1999 grundlæggende regler om tilbagesøgning. De nærmere gennemførelsesbestemmelser er fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004⁷ (gennemførelsesforordningen).

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — modernisering af EU's statsstøttepolitik (COM(2012) 209 final).

² Ifølge resultattavlen for statsstøtte i 2018 har Kommissionen siden 2015 givet over 96 % af nyligt iværksatte foranstaltninger, for hvilke der er indberettet udgifter, dispensation fra forudgående kontrol. Se http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ Se Domstolens dom af 12. juli 1973, Kommissionen mod Tyskland (Kohlegesetz), C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, præmis 13.

⁴ Kommissionens meddelelse (EFT C 318 af 24.11.1983, s. 3).

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EFT L 83 af 27.3.1999, s. 1).

⁶ Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (kodificering) (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

⁷ Kommissionens forordning (EF) nr. 794/2004 af 21. april 2004 om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93 (EUT L 140 af 30.4.2004, s. 1).

5. I 2007 beskrev Kommissionen sin politik og praksis i meddelelsen "Mod en effektiv gennemførelse af Kommissionens beslutninger, som pålægger en medlemsstat at tilbagesøge ulovlig og uforenelig statsstøtte" (tilbagesøgningsmeddelelsen fra 2007)⁸.
6. Siden da har Kommissionens praksis og EU-domstolenes retspraksis udviklet sig. Denne meddelelse beskriver udviklingen og erstatter tilbagesøgningsmeddelelsen fra 2007.
7. Meddelelsen indebærer ikke indførelse eller ændring af rettigheder og forpligtelser i forhold til dem, der er fastsat i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, procedureforordningen eller gennemførelsesforordningen som fortolket af EU-domstolene.

2. GENERELLE PRINCIPPER

8. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)⁹ forhindrer medlemsstaterne i at give virksomheder økonomiske fordele på en måde, der kan forvride konkurrencen på det indre marked. Ifølge artikel 107, stk. 1, i TEUF er det uforeneligt med det indre marked at yde statsstøtte, medmindre støtten sorterer under de undtagelser, der er omhandlet i artiklens stk. 2 og 3. Artikel 93, 106, stk. 2, 108, stk. 2 og 4, i TEUF fastsætter også betingelserne for, hvornår det anses eller kan anses for at være foreneligt med det indre marked at give statsstøtte.
9. Ifølge artikel 108, stk. 2, i TEUF har Kommissionen enekompetence til at vurdere, hvorvidt en given statsstøtte er forenelig med det indre marked¹⁰. Kommissionens vurdering efterprøves af Domstolen og Retten (EU-domstolene)¹¹.
10. Artikel 108, stk. 3, i TEUF foreskriver, at Kommissionen skal have forhåndsmeddelelse herom, hvis en medlemsstat har planer om indførelse eller ændring af støtte. Artiklen forbyder medlemsstater at iværksætte den pågældende støtteforanstaltning, før Kommissionen har vedtaget en endelig afgørelse vedrørende foreneligheden med det indre marked (den såkaldte standstill-forpligtelse).
11. Enhver ny støtteforanstaltning¹², der gennemføres, inden Kommissionen har fået meddelelse herom, eller inden den er godkendt, er ulovlig¹³. Da standstill-forpligtelsen har direkte virkning¹⁴, skal de nationale domstole idømme passende sanktioner, hvis en støtteforanstaltning er ulovlig. Som udgangspunkt skal den

⁸ EUT C 272 af 15.11.2007, s. 4.

⁹ EUT C 202 af 7.6.2016, s. 47.

¹⁰ Se Domstolens dom af 21. november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires m.fl. mod Frankrig (Saumon), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, præmis 14, og Domstolens dom af 15. december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, præmis 42.

¹¹ Se Domstolens dom af 8. december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, præmis 27.

¹² Se artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastsættelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (kodificering) (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9).

¹³ Ifølge artikel 109 og 108, stk. 4, i TEUF kan visse kategorier af statsstøtte fritages for forpligtelsen til at give meddelelse til Kommissionen i henhold til de såkaldte fritagelsesforordninger. Artikel 108, stk. 2, i TEUF foreskriver også, at Rådet under ganske særlige omstændigheder kan beslutte, at en given støtte er forenelig med det indre marked. Se Domstolens dom af 4. december 2013, Kommissionen mod Rådet, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, præmis 51.

¹⁴ Se Domstolens dom af 21. november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires m.fl. mod Frankrig (Saumon), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, præmis 11, og Domstolens dom af 21. november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, præmis 29.

pågældende medlemsstat navnlig ophøre med at gennemføre støtteforanstaltningen og, hvis den allerede er gennemført, pålægge den pågældende virksomhed at tilbagebetale støttebeløbet, medmindre særlige omstændigheder gør sig gældende¹⁵. Kommissionen skal på sin side også fastslå den ulovlige støttes uforenelighed med det indre marked, før den kan stille krav om tilbagesøgning¹⁶.

12. Mens TEUF ikke indeholder nogen udtrykkelige bestemmelser om tilbagesøgning af statsstøtte, har Domstolen bestemt, at tilbagesøgning er en nødvendig følge af det generelle forbud mod statsstøtte, der er omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, og sikrer virkningen af standstill-forpligtelsen, jf. artikel 108, stk. 3, i TEUF¹⁷.
13. EU-domstolene har efterfølgende givet yderligere vejledning om anvendelsesområdet for tilbagesøgningsforpligtelsen og om, hvordan den opfyldes. Reglerne og procedurerne i procedureforordningen og gennemførelsesforordningen er baseret på denne retspraksis.

2.1 Formålet med og anvendelsesområdet for tilbagesøgning

14. Formålet med tilbagesøgning er at genoprette den situation, der var gældende på det indre marked, inden støtten blev udbetalt¹⁸. Ved at tilbagebetale støtten råder den støttemodtagende virksomhed i praksis bod på den fordel, som den havde i forhold til konkurrenterne¹⁹. For at eliminere eventuelle fordele ved den ulovlige støtte skal renter fra det ulovligt tildelte støttebeløb ("tilbagesøgningsrenter") også tilbagesøges. Ved at betale tilbagesøgningsrenter råder støttemodtageren også bod på den økonomiske fordel, der er forbundet med at kunne disponere over det pågældende støttebeløb uden omkostninger fra den dato, hvor det stilles til rådighed, og frem til tilbagebetalingen²⁰.
15. Ifølge artikel 16, stk. 1, i procedureforordningen skal Kommissionen kræve tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig støtte, medmindre dette vil være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen. Med en tilbagesøgningsafgørelse pålægger Kommissionen en medlemsstat at tilbagesøge støtten.
16. Artikel 16, stk. 2, i procedureforordningen foreskriver, at støtten skal tilbagebetales sammen med de renter, der er påløbet frem til datoen for faktisk tilbagebetaling. Gennemførelsesforordningen fastsætter metoden til beregning af tilbagesøgningsrenter (se afsnit 4.4.2).

¹⁵ Se i den forbindelse Domstolens dom af 11. juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, præmis 68-71. Der findes flere oplysninger om de nationale domstoles rolle i håndhævelsen i Kommissionens meddelelse om de nationale domstoles håndhævelse af statsstøttereglerne (EUT C 85 af 9.4.2009, s. 1) eller de efterfølgende reviderede versioner.

¹⁶ Domstolen har præciseret, at Kommissionen ikke kan kræve tilbagebetaling af ulovlig støtte uden først at undersøge støttens forenelighed med det indre marked i henhold til den procedure, der er fastsat i artikel 108, stk. 2, i TEUF. Se i den forbindelse Domstolens dom af 14. februar 1990, Frankrig mod Kommissionen (Boussac), C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, præmis 9, 10-22. Dette udelukker ikke, at Kommissionen i særlige tilfælde kan udstede et påbud om tilbagesøgning, se punkt 25.

¹⁷ Se Domstolens dom af 11. december 1973, Lorenz GmbH mod Forbundsrepublikken Tyskland m.fl., C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, præmis 3 og 4.

¹⁸ Se Domstolens dom af 11. december 2012, Kommissionen mod Spanien (Magefesa II), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, præmis 105.

¹⁹ Se Domstolens dom af 4. april 1995, Kommissionen mod Italien (Alfa Romeo), C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, præmis 27.

²⁰ Se dom afsagt af Retten i Første Instans af 8. juni 1995, Siemens mod Kommissionen, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, præmis 97-101.

17. Endelig fremgår det af artikel 16, stk. 3, i procedureforordningen, at "tilbagebetalingen skal ske omgående og i overensstemmelse med gældende procedurer i den pågældende medlemsstats nationale ret, forudsat at disse giver mulighed for omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens afgørelse".

2.2 Princippet om loyalt samarbejde

2.2.1 *Det generelle princip*

18. Artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union²¹ (TEU) foreskriver, at medlemsstaterne skal fremme gennemførelsen af Unionens opgaver. Efter princippet om loyalt samarbejde skal Unionen og medlemsstaterne bistå hinanden i gennemførelsen af opgaverne for at nå Unionens mål.
19. Dette princip, der gælder alle relationer mellem Kommissionen og medlemsstaterne, er særligt vigtigt for politikken vedrørende tilbagesøgning af statsstøtte²².
20. Kommissionen og medlemsstaterne skal samarbejde efter bedste evne i alle faser af en statsstøttesag, navnlig i undersøgelsesfasen, jf. artikel 108, stk. 2, i TEUF. Et godt samarbejde allerede i undersøgelsesfasen kan føre til lettere og hurtigere effektivering af en tilbagesøgningsafgørelse.

2.2.2 *Princippet om deling af oplysninger*

21. Den medlemsstat, der er berørt af en tilbagesøgningsafgørelse, skal regelmæssigt aflægge rapport til Kommissionen om, hvordan det går med at gennemføre beslutningen. Med et sådant samarbejde kan Kommissionen vurdere, om en tilbagesøgningsafgørelse gennemføres korrekt, og bedre identificere et eventuelt behov for assistance.
22. Kommissionen kan f.eks. dele regnearkeksampler, der viser, hvordan medlemsstaten kan indsende oplysninger om støttemodtagere og støttebeløb. Kommissionen kan også dele prøveberegninger på støtte, der skal tilbagebetales, baseret på de formler eller metoder, der er omfattet af den pågældende tilbagesøgningsafgørelse.
23. I den forbindelse kan Kommissionen udbygge den standarddokumentation og dokumentationstype, der skal til, for at medlemsstaten bl.a. kan bestemme støttemodtagernes identitet, det støttebeløb, der skal tilbagebetales, og de beløb, der faktisk inddrives. Kommissionen kan også dele eksempler på deponeringsaftaler (se punkt 117).

2.3 Tilbagesøgningsforpligtelsen

24. Tilbagebetaling af statsstøtte er ikke en straf²³, men snarere den logiske konsekvens af det faktum, at støtten er ulovlig²⁴, og tilbagebetalingen kan ikke afhænge af, i hvilken form støtten blev udbetalt²⁵. Tilbagebetaling kan derfor hverken betragtes

²¹ EUT C 202 af 7.6.2016, s. 13.

²² Se Domstolens dom af 11. september 2014, Kommissionen mod Tyskland (Biria-gruppen), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, præmis 51 og 56.

²³ Se Domstolens dom af 17. juni 1999, Belgien mod Kommissionen (Maribel bis/ter-ordningen), C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, præmis 65.

²⁴ Se Domstolens dom af 21. december 2016, Kommissionen mod Aer Lingus, C-164/15 P og C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, præmis 114 og 116.

²⁵ Se Domstolens dom af 17. september 2015, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia II), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, præmis 41.

som værende uforholdsmæssig i forhold til TEUF's hensigt med statsstøtte²⁶ eller som værende en uberettiget berigelse for den pågældende medlemsstat, da tilbagesøgning blot handler om inddrivelse af et beløb, der ikke skulle have været udbetalt til modtageren²⁷.

25. Ifølge artikel 13, stk. 2, i procedureforordningen, kan Kommissionen efter eget skøn vedtage et tilbagesøgningspåbud allerede under undersøgelsen af den pågældende støtte – dvs. inden vedtagelsen af den endelige afgørelse vedrørende støttens forenelighed med det indre marked – forudsat at en række kumulative kriterier er opfyldt²⁸.
26. Hvis der til gengæld vedtages en afgørelse, der erklærer støtten uforenelig med det indre marked (negativ afgørelse), har Kommissionen ikke nogen skønsret, men skal pålægge tilbagesøgning af støtten²⁹, medmindre dette vil være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen. Når først Kommissionen har fastslået, at en støtteforanstaltning er ulovlig og uforenelig med det indre marked, er det derfor ikke nødvendigt at anføre yderligere årsager til kravet om tilbagebetaling³⁰.
27. Uanset grundlaget for tilbagesøgningsforpligtelsen, dvs. uanset om der er tale om et tilbagesøgningspåbud eller en tilbagesøgningsafgørelse, skal den pågældende medlemsstat sørge for tilbagebetaling effektivt og omgående, jf. artikel 16, stk. 2 og 3, i procedureforordningen. Det er ikke nok, at medlemsstatens foranstaltninger sigter mod omgående og effektiv fuldbyrdelse af kravet om tilbagebetaling; de skal også munde ud i faktisk tilbagebetaling³¹.

2.4 Begrænsning af tilbagesøgningsforpligtelsen

2.4.1 Generelle principper i EU-retten

28. I overensstemmelse med EU-domstolenes retspraksis og artikel 16, stk. 1, i procedureforordningen kræver Kommissionen ikke tilbagebetaling af statsstøtte, hvis dette vil være i modstrid med et generelt princip i EU-lovgivningen.
29. Hverken TEU eller TEUF identificerer eller opstiller de generelle principper i EU-retten. I stedet har EU-domstolene udledt dem af de generelle principper, der er fælles for medlemsstaternes lovgivninger.
30. Disse principper præger hele EU-retten, men i forbindelse med politikken for tilbagesøgning af statsstøtte er de underkastet en restriktiv fortolkning. Uspecifik påberåbelse af en påstået overtrædelse af et generelt princip i EU-retten kan derfor ikke accepteres.

²⁶ Se Domstolens dom af 21. marts 1990, Belgien mod Kommissionen (Tubemeuse), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, præmis 66.

²⁷ Se Rettens dom af 1. marts 2017, SNCM mod Kommissionen, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, præmis 269.

²⁸ Procedureforordningen fastsætter kumulative, strenge krav om, at Kommissionen skal udstede et tilbagesøgningspåbud.

²⁹ Se Domstolens dom af 7. marts 2002, Italien mod Kommissionen (beskæftigelsesforanstaltninger), C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, præmis 99.

³⁰ Se Rettens dom af 20. september 2011, Regione autonoma della Sardegna m.fl. mod Kommissionen, T-394/08, T-408/08, T-453/08 og T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, præmis 152.

³¹ Se Domstolens dom af 29. marts 2012, Kommissionen mod Italien (hotelindustrien på Sardinien), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, præmis 35.

2.4.1.1 Retssikkerhedsprincippet

31. Retssikkerhedsprincippet kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, og det skal sikre forudsigelighed med hensyn til reglernes virkning, så interesserede parter kan forvisse sig om deres stilling i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten³². Medlemsstater og støttemodtagere er derfor beskyttet mod tilbagebetalingskrav, hvis der sker et brud på retssikkerheden.
32. EU-domstolene har anvendt en streng fortolkning af retssikkerhedsprincippet og har accepteret, at tilbagesøgning kun begrænses i ekstraordinære tilfælde, der skal vurderes fra sag til sag.
33. Hvis der er ydet statsstøtte under tilsidesættelse af standstill-forpligtelsen, er en forsinkelse i Kommissionens udøvelse af sine kontrolbeføjelser og krav om tilbagebetaling af støtten i princippet ikke en tilstrækkelig juridisk begrundelse for at begrænse eller udelukke tilbagesøgning³³.
34. Principperne om, at fællesskabsrettens effektivitet har forrang, betyder desuden, at medlemsstater og støttemodtagere ikke kan fæste lid til, at retssikkerhedsprincippet vil begrænse tilbagesøgning i tilfælde af en påstået konflikt mellem national ret og EU-ret. EU-retten har forrang, og de nationale regler kan ikke finde anvendelse eller skal fortolkes på en måde, der bevarer EU-rettens effektivitet³⁴.
35. I henhold til nogle medlemsstaters lovgivning bliver retsgrundlaget for en støtteforanstaltning ugyldigt efter en tilbagesøgningsafgørelse fra Kommissionen fra og med datoen for afgørelsens vedtagelse. Med henvisning til effektivitetsprincippet har en sådan national lovbestemmelse ingen indvirkning på lovligheden af Kommissionens afgørelse og tilbagesøgningsforpligtelsen. Tilbagebetalingen kan ikke afhænge af nationalt fastsatte konsekvenser af manglende opfyldelse af standstill-forpligtelsen³⁵.

2.4.1.2 Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

36. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning³⁶ er en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet, og EU-domstolene har anvendt disse principper sammen.

³² Se Domstolens dom af 15. februar 1996, Duff m.fl., C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, præmis 20.

³³ Med retssikkerhedsprincippet forhindres Kommissionen i at udskyde udøvelsen af sine beføjelser i det uendelige. Imidlertid har Domstolen fastslået, at "den omstændighed, at Kommissionen i længere tid har undladt at udøve sine kontrolbeføjelser og foreskrive tilbagesøgning af støtten, ... kun i undtagelsestilfælde, hvor Kommissionen har begået en åbenbar forsømmelse og klart har tilsidesat pligten til at udvise rettidig omhu, [vil] medføre, at denne beslutning om tilbagesøgning bliver ulovlig", se Domstolens dom af 22. april 2008, Kommissionen mod Salzgitter, C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236, præmis 106. I GIE Fiscaux-sagen besluttede Kommissionen, at tilbagesøgningen på grund af den specifikke kombination af ekstraordinære omstændigheder i sagen skulle begrænses til den støtte, der var ydet efter datoen for Kommissionens beslutning om at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 6 i procedureforordningen, med henblik på at beskytte retssikkerhedsprincippet. Se Kommissionens beslutning af 20. december 2006 om Frankrigs støtteordning i medfør af artikel 39 CA i den franske skattelov (code général des impôts) – Statsstøtte C 46/2004 (tidl. NN 65/2004) (EUT L 112 af 30.4.2007, s. 41).

³⁴ Se Domstolens dom af 5. oktober 2006, Kommissionen mod Frankrig (Scott), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, præmis 50-53.

³⁵ Se Rettens dom af 7. oktober 2010, DHL Aviation og DHL Hub Leipzig mod Kommissionen, T-452/08, ECLI:EU:T:2010:427, præmis 34 og 41.

³⁶ Se Domstolens dom af 20. september 1990, Kommissionen mod Tyskland, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, præmis 13 og 14, vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning berører enhver person, der kan have en berettiget og velfunderet forventning, og som har modtaget præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer fra de kompetente EU-institutioner. Disse forsikringer skal gives i overensstemmelse med gældende regler³⁷. Princippet beskytter således medlemsstaters og støttemodtageres berettigede forventning om, at Kommissionen ikke vil kræve tilbagebetaling af støtten.

37. Med henvisning til den obligatoriske karakter af artikel 108, stk. 3, i TEUF kan en medlemsstat, hvis myndigheder har ydet støtte i strid med standstill-forpligtelsen, ikke påberåbe sig, at en sådan overtrædelse skaber en berettiget forventning hos støttemodtageren om, at støtten ikke vil blive tilbageøgt. Ellers ville artikel 107 og 108 i TEUF blive frataget enhver virkning³⁸.
38. Tilsvarende kan støttemodtageren ved krænkelse af standstill-forpligtelsen ikke påberåbe sig en berettiget forventning om, at støtteforanstaltningen er lovlig, medmindre der er tale om ekstraordinære omstændigheder³⁹. En virksomhed, der udviser rettidig omhu, bør kunne afgøre, om støtten er behørigt godkendt af Kommissionen⁴⁰. Dette princip gælder også små virksomheder⁴¹.
39. EU-domstolene har identificeret en række situationer, der ikke giver anledning til berettiget forventning, og som derfor ikke kan begrænse eller udelukke tilbagebetaling af støtte. Eksempelvis kan berettiget forventning navnlig ikke baseres på:
- tavshed fra Kommissionens side vedrørende statsstøtte, der er anmeldt til Kommissionen⁴²
 - åbenbar manglende reaktion fra Kommissionens side vedrørende en støtteforanstaltning, der ikke er anmeldt⁴³
 - vedtagelse af en afgørelse om at indlede en formel undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 6 i procedureforordningen, hvor Kommissionen udelukkende foretager en foreløbig vurdering af støtteforanstaltningen, idet

³⁷ Se Domstolens dom af 24. marts 2011, ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, præmis 123; Domstolens dom af 16. december 2010, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen, C-537/08 P, ECLI:EU:C:2010:769, præmis 63; Domstolens dom af 16. december 2008, Masdar (UK) mod Kommissionen, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726, præmis 34 og 81.

³⁸ Se Domstolens dom af 9. juni 2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen, C-465/09 P - C-470/09 P, ECLI:EU:C:2011:372, præmis 150.

³⁹ Domstolen har kun én gang anerkendt en berettiget forventning hos en støttemodtager, jf. dommen i RSV-sagen. Se Domstolens dom af 24. november 1987, RSV mod Kommissionen, C-223/85, ECLI:EU:C:1987:502. EU-domstolene har imidlertid understreget de ekstraordinære omstændigheder i sagen ved at afvise at udvide beskyttelsen af den berettigede forventning ud over de ekstraordinære omstændigheder, der sås i RSV-sagen, se f.eks. dom afsagt af Retten i Første Instans af 14. januar 2004, Fleuren Compost mod Kommissionen, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, præmis 145-148, og Domstolens dom af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, præmis 90.

⁴⁰ Se Domstolens dom af 20. marts 1997, Land Rheinland-Pfalz mod Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, præmis 25.

⁴¹ Se Domstolens dom af 29. april 2004, Italien mod Kommissionen, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, præmis 88.

⁴² Se dom afsagt af Retten i Første Instans af 30. november 2009, Frankrig mod Kommissionen, T-427/04 og T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, præmis 261.

⁴³ Se Domstolens dom af 8. december 2011, France Télécom mod Kommissionen, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, præmis 58-60.

en støttemodtager ikke kan basere en berettiget forventning på en midlertidig afgørelse⁴⁴

- manglende handling fra Kommissionens side i en relativt lang periode⁴⁵
- en tidligere afgørelse fra Kommissionen⁴⁶
- vedtagelse af flere successive kommissionsafgørelser, der giver tilladelse til ydelse af støtte, og som efterfølgende annulleres af EU-domstolene⁴⁷
- et forslag til afgørelse fra Kommissionen, der er forelagt Rådet⁴⁸.

2.4.1.3 Princippet om retskraft

40. Princippet om retskraft tilsiger, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes⁴⁹.
41. På trods af vigtigheden af dette princip i såvel Unionens retsorden som medlemsstaternes retssystemer⁵⁰ kan det ikke underminere EU-rettens forrang og en effektiv anvendelse af EU's lovgivning. Derfor kan princippet om retskraft ikke udelukke tilbagesøgning af statsstøtte⁵¹.

⁴⁴ Se Rettens dom af 27. februar 2013, Nitrogénművek Vegyipari mod Kommissionen, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, præmis 121, og dom afsagt af Retten i Første Instans af 25. marts 2009, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen, T-332/06, ECLI:EU:T:2009:79, præmis 61.

⁴⁵ Se Domstolens dom af 28. juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya m.fl. mod Kommissionen, C-471/09 P - C-473/09 P, ECLI:EU:C:2011:521, præmis 64, 65, 68 og 75-77.

⁴⁶ En tidligere beslutning, der fastslår, at en bestemt foranstaltning ikke udgør statsstøtte, eller som fastslår, at en given støtteforanstaltning er forenelig med det indre marked, skal forstås som strengt gældende for den pågældende sags specifikke kendsgerninger og omstændigheder. Hver sag skal bedømmes ud fra sine egne forudsætninger. Eksempelvis fandt Domstolen, at en tidligere beslutning, som fastslog, at en støtteforanstaltning ikke udgjorde statsstøtte i en begrænset periode baseret på de omstændigheder, der gjorde sig gældende på et givet tidspunkt, ikke kunne give anledning til en berettiget forventning, hvad angår senere vurdering af en lignende foranstaltnings karakter af statsstøtte. Se Domstolens dom af 21. juli 2011, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, præmis 72-75. Der opstår en anden situation, hvis Kommissionen ændrer sin vurdering af en foranstaltning udelukkende baseret på en mere streng anvendelse af traktatreglerne om statsstøtte. I en sådan situation har Domstolen vurderet, at støttemodtagerne berettiget kunne forvente, at en kommissionsafgørelse, der ændrer Kommissionens tidligere tilgang, giver dem tilstrækkelig tid til at reagere i forhold til en sådan ændring, og at de derfor begunstiges med beskyttelse af den berettigede forventning. Se i den forbindelse Domstolens dom af 22. juni 2006, Belgien mod Kommissionen (Forum 187), C-182/03 og C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, præmis 71.

⁴⁷ I sin dom i *CELF II*-sagen fandt Domstolen, at det usædvanlige antal annullationer i princippet afspejler sagens kompleksitet og langtfra giver anledning til en berettiget forventning, men snarere burde øge støttemodtagerens tvivl med hensyn til foreneligheden af den pågældende støtteforanstaltning. Se Domstolens dom af 11. marts 2010, CELF og Ministre de la Culture et de la Communication (CELF II), C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, præmis 51, 52 og 55.

⁴⁸ Se Domstolens dom af 24. marts 2011, ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, præmis 124.

⁴⁹ Se Domstolens dom af 22. december 2010, Kommissionen mod Slovakiet (Frucona Košice), C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802, præmis 59.

⁵⁰ Se Domstolens dom af 24. januar 2013, Kommissionen mod Spanien (Magefesa), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, præmis 64.

⁵¹ Se Domstolens dom af 18. juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, præmis 61-63, og Domstolens dom af 11. november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, præmis 45.

42. Ifølge princippet om EU-rettens forrang går EU's statsstøtteregler forud for modstridende nationale love, der således ikke kan finde anvendelse. Det samme gælder endelige retsafgørelser, der anvender eller fortolker disse love.
43. Navnlig hvad angår ulovlig statsstøtte, tilkommer det den enkelte medlemsstat at fastsætte reglerne for gennemførelse af retskraftprincippet i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, men disse regler må ikke betyde, at en endelig retsafgørelse afsagt af en national domstol er til hinder for, at der drages de nødvendige konsekvenser af manglende opfyldelse af standstill-forpligtelsen⁵².

2.4.2 Forældelsesfrist

44. I artikel 17, stk. 1, i procedureforordningen er det fastlagt, at Kommissionens beføjelser til at kræve tilbagebetaling af støtte forældes efter 10 år (forældelsesfrist).
45. I medfør af artikel 17, stk. 2, i procedureforordningen begynder forældelsesfristen på den dato, hvor støttemodtageren får tildelt ulovlig støtte⁵³ i form af enten individuel støtte eller støtte i henhold til en støtteordning⁵⁴. Hvis der er tale om en støtteordning, begynder forældelsesfristen ikke på den dato, hvor retsgrundlaget for ordningen vedtages, men på den dato, hvor den individuelle støtte tildeles i henhold til ordningen⁵⁵.
46. Den dato, hvor en given støtteforanstaltning anses for at være tildelt, afhænger af støttens art. For en flerårig ordning med udbetalinger eller andre finansielle fordele, der ydes periodisk, kan der være langt mellem datoen for vedtagelse af retsgrundlaget for støtteordningen og den dato, hvor de berørte virksomheder reelt får tildelt støtten. I sådanne tilfælde skal støtten med henblik på beregning af forældelsesfristen først anses for at være tildelt modtageren på den dato, hvor støtten reelt ydes til modtageren.
47. Det princip, der er omhandlet i punkt 46, gælder også en støtteordning, som omfatter periodiske skattemæssige foranstaltninger (f.eks. skattefradrag på den årlige eller halvårslige selvangivelse osv.), hvor forældelsesfristen for den enkelte skattemæssige foranstaltning begynder at løbe på skattens forfaldsdato.
48. For at håndhæve en tilbagesøgningsafgørelse kan den berørte medlemsstat være nødt til at udføre kontrol i form af f.eks. skatterevision af visse skatteår, selv om der måske er tale om forældelse efter national lovgivning. I sådanne tilfælde kan nationale forældelsesregler ikke retfærdiggøre manglende opfyldelse af tilbagesøgningsforpligtelsen og kan således ikke finde anvendelse⁵⁶.
49. Da undersøgelsesproceduren vedrørende en støtteforanstaltning er en bilateral procedure mellem medlemsstaten og Kommissionen, kan forældelsesfristen afbrydes, efter at den er begyndt at løbe, hvis Kommissionen træffer en foranstaltning, eller hvis medlemsstaten gør det på Kommissionens anmodning. Dette gælder, uanset om

⁵² Se Domstolens dom af 11. november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, præmis 40.

⁵³ Rettens dom af 25. januar 2018, BSCA mod Kommissionen, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, præmis 72.

⁵⁴ Begreberne "støtteordning" og "individuel støtte" er defineret i hhv. artikel 1, litra d), og artikel 1, litra e), i procedureforordningen.

⁵⁵ Se Domstolens dom af 8. december 2011, France Télécom mod Kommissionen, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, præmis 80 og 82.

⁵⁶ Se Domstolens dom af 20. marts 1997, Land Rheinland-Pfalz mod Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, præmis 34-37.

støttemodtageren har fået meddelelse⁵⁷ om eller kendskab til foranstaltningen. Hvis Kommissionens afgørelse bliver genstand for en retssag ved EU-domstolene, vil forældelsesfristen være suspenderet, indtil retssagen er afsluttet.

50. Artikel 17, stk. 3, i procedureforordningen foreskriver, at "enhver støtte, for hvilken forældelsesfristen er udløbet, anses for at være eksisterende støtte". Den forældelsesfrist, der er fastsat i procedureforordningen, "udelukker kun tilbagebetaling af støtte, som er indført mere end 10 år før Kommissionens første indgreb"⁵⁸.

2.4.3 Absolut umulighed for tilbagesøgning

51. I henhold til artikel 288 i TEUF er en beslutning bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til. Hvad angår statsstøtte, stiler Kommissionen sin afgørelse til den pågældende medlemsstat, der er forpligtet til at gennemføre den⁵⁹ under anvendelse af alle nødvendige foranstaltninger til sikring af dens gennemførelse, herunder foreløbige foranstaltninger⁶⁰. Kommissionsafgørelser anses for at være lovmedholdelige og er bindende i alle henseender, også under sagsbehandlingen ved EU-domstolene⁶¹.
52. Forekomsten af ekstraordinære omstændigheder, der gør det absolut umuligt for en medlemsstat at gennemføre en tilbagesøgningsafgørelse, er den eneste situation, hvor Domstolen anerkender, at en medlemsstats manglende gennemførelse af en tilbagesøgningsafgørelse kan være berettiget⁶².
53. Absolut umulighed er blevet fortolket meget restriktivt af EU-domstolene. En medlemsstat skal påvise, at den efter bedste evne har forsøgt at tilbagesøge støtten, og den skal samarbejde med Kommissionen i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i TEU med henblik på at overvinde vanskelighederne⁶³.
54. Medlemsstaten har bevisbyrden for at godtgøre, at der foreligger berettigede grunde til manglende tilbagebetaling⁶⁴ eller kun delvis tilbagebetaling af den uforenelige støtte. Den type dokumentation, der er nødvendig for at påvise absolut umulighed for tilbagesøgning, afhænger af den enkelte sags særlige karakteristika.

⁵⁷ Se Domstolens dom af 6. oktober 2005, Scott mod Kommissionen, C-276/03 P, ECLI:EU:C:2005:590, præmis 27 og 36.

⁵⁸ Domstolens dom af 23. januar 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, præmis 52, og dom afsagt af Retten i Første Instans af 30. april 2002, Gibraltar mod Kommissionen, T-195/01 og T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, præmis 130.

⁵⁹ Se artikel 31, stk. 2, i procedureforordningen, der foreskriver, at negative afgørelser skal stiles til den berørte medlemsstat.

⁶⁰ Se Domstolens dom af 14. november 2018, Kommissionen mod Grækenland (Hellenic Shipyards II), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903, præmis 69.

⁶¹ Se Domstolens dom af 9. juli 2015, Kommissionen mod Frankrig (Lignes maritimes Marseille-Corse), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, præmis 44.

⁶² Se Domstolens dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (Larco), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, præmis 28.

⁶³ Se Domstolens dom af 12. februar 2015, Kommissionen mod Frankrig (Plans de Campagne), C-37/14, ECLI:EU:C:2015:90, præmis 67.

⁶⁴ Se i den forbindelse Domstolens dom af 9. juli 2015, Kommissionen mod Frankrig (Lignes maritimes Marseille-Corse), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, præmis 52 og 53.

55. Den berørte medlemsstat kan ikke påvise absolut umulighed for gennemførelse af en tilbagesøgningsafgørelse ved blot at informere Kommissionen om juridiske, politiske, praktiske eller interne vanskeligheder⁶⁵.
56. For at retfærdiggøre sin manglende gennemførelse af en tilbagesøgningsafgørelse kan den berørte medlemsstat således ikke påberåbe sig absolut umulighed baseret på bestemmelser i den nationale lovgivning, herunder nationale forældelsesfrister⁶⁶, fravær i henhold til national lovgivning af en ret til at kræve tilbagebetaling⁶⁷ eller et juridisk vakuum⁶⁸. Tilsvarende kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, praksisser eller situationer, der har forrang i henhold til medlemsstatens retsorden, herunder problemer med social uro⁶⁹, for at retfærdiggøre sin manglende opfyldelse af forpligtelser, der har hjemmel i EU-lovgivningen⁷⁰. Kun i meget specifikke tilfælde kan absolut umulighed påberåbes på et juridisk grundlag, forudsat at det er i overensstemmelse med EU-lovgivningen⁷¹.
57. Medlemsstaten skal omgående identificere og træffe de nødvendige foranstaltninger⁷². Dette kan navnlig omfatte vedtagelse af ny lovgivning eller tilsidesættelse af nationale lovbestemmelser, der ikke muliggør hurtig eliminering af vanskelighederne. Endelig skal bestræbelserne på tilbagesøgning være udtømmende og tilstrækkeligt dokumenteret.
58. Tilbagesøgningsforpligtelsen berøres heller ikke af støttemodtagerens økonomiske situation. Det forhold, at en virksomhed har økonomiske vanskeligheder eller er insolvent, udgør ikke et bevis for, at tilbagesøgning er umuligt⁷³ (se afsnit 4.8). En støtteforanstaltning anses kun for at være umulig at tilbagesøge, hvis støttemodtageren allerede er holdt op med at eksistere og ikke har nogen juridisk eller økonomisk efterfølger (se punkt 134).

⁶⁵ Se Domstolens dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (Larco), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, præmis 29. Se også Domstolens dom af 6. november 2018, Scoula Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, C-622/16 P - C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, præmis 91 og 95.

⁶⁶ Se Domstolens dom af 20. marts 1997, Land Rheinland-Pfalz mod Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, præmis 34-37.

⁶⁷ Se Domstolens dom af 21. marts 1991, Italien mod Kommissionen (Lanerossi), C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, præmis 52 og 60.

⁶⁸ Se Domstolens dom af 17. oktober 2013, Kommissionen mod Grækenland (Ellinikos Xrysos), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673, præmis 36.

⁶⁹ I den forbindelse har Domstolen præciseret, at "hvad angår spørgsmålet, om der eventuelt vil opstå social uro, der vil kunne være til skade for den offentlige orden, følger det, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 86 i forslaget til afgørelse, af fast retspraksis, at når der foreligger en risiko for en sådan uro, er medlemsstaten forpligtet til at træffe alle egnede foranstaltninger til at sikre EU-retten retsvirkninger og gennemslagskraft, således at EU-retten i alle erhvervsdrivendes interesse gennemføres korrekt, medmindre den pågældende medlemsstat godtgør, at en indgriben fra dens side vil få følger for den offentlige orden, som den ikke vil kunne afbøde ved hjælp af de midler, der står til dens rådighed". Se Domstolens dom af 9. juli 2015, Kommissionen mod Frankrig (Lignes maritimes Marseille-Corse), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, præmis 52.

⁷⁰ Se Domstolens dom af 17. september 2015, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia II), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, præmis 51.

⁷¹ Se Domstolens dom af 11. september 2014, Kommissionen mod Tyskland (Biria-gruppen), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, præmis 49.

⁷² Se Domstolens dom af 9. juli 2015, Kommissionen mod Frankrig (Lignes maritimes Marseille-Corse), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, præmis 49.

⁷³ Se Domstolens dom af 15. januar 1986, Kommissionen mod Belgien, C-52/84, ECLI:EU:C:1986:3, præmis 14.

59. Formålet med tilbagesøgning er ikke at maksimere medlemsstaternes indtægter, men at genoprette situationen på det indre marked, som den var, inden støtten blev ydet. En medlemsstats mulige tab som aktionær eller kreditor berettiger ikke dens manglende opfyldelse af tilbagesøgningsforpligtelsen.
60. Absolut umulighed for tilbagesøgning er typisk et problem, der opstår i forbindelse med gennemførelsen af en tilbagesøgningsafgørelse, men kan allerede være fastslået under Kommissionens formelle undersøgelsesprocedure i medfør af artikel 6 i procedureforordningen⁷⁴. En medlemsstat kan eksempelvis godtgøre, at det vil være umuligt at tilbagesøge støtten, fordi støttemodtageren ikke længere eksisterer og ikke har nogen juridisk eller økonomisk efterfølger.

2.5 Anvendelse af national lovgivning og omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens tilbagesøgningsafgørelser

61. Artikel 16, stk. 3, i procedureforordningen kodificerer kravene relateret til effektivitetsprincippet⁷⁵. Tilbagesøgningsforpligtelsen er først opfyldt, når den berørte medlemsstat reelt har fået tilbagebetalt det uforenelige støttebeløb plus renter⁷⁶ (det fulde tilbagebetalingsbeløb).
62. Den berørte medlemsstat kan vælge midlerne til opfyldelse af tilbagesøgningsforpligtelsen, forudsat at disse er i overensstemmelse med principperne om effektivitet⁷⁷ og ækvivalens, hvorefter nationale lovbestemmelser skal anvendes på en ikkediskriminerende måde sammenholdt med tilsvarende sager, der kun er underlagt national lovgivning⁷⁸. Baseret på disse principper kan omgående og effektiv gennemførelse af tilbagebetalingen alene vurderes fra sag til sag⁷⁹.

3. KOMMISSIONENS ROLLE OG DEN BERØRTE MEDLEMSSTATS ROLLE

63. Såvel Kommissionen som medlemsstaterne spiller en afgørende rolle i gennemførelsen af tilbagesøgningsafgørelserne og skal bidrage til en effektiv håndhævelse af tilbagesøgningspolitikken.

3.1 Kommissionens rolle

64. I sine tilbagesøgningsafgørelser bestræber Kommissionen sig på at identificere modtagerne af uforenelig støtte og opgøre de støttebeløb, der skal tilbagebetales. På den måde kan tilbagesøgningsafgørelserne gennemføres hurtigere, og tilbagesøgningsforpligtelsen bliver lettere at opfylde. Hvis dette ikke er muligt, beskriver Kommissionen i sin tilbagesøgningsafgørelse, hvordan den berørte

⁷⁴ Se Domstolens dom af 6. november 2018, Scoula Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, C-622/16 P - C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, præmis 82 og 84.

⁷⁵ Se Domstolens dom af 11. september 2014, Kommissionen mod Tyskland (Biria-gruppen), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, præmis 39 og 41.

⁷⁶ Se i den forbindelse Domstolens dom af 6. oktober 2011, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia I), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, præmis 38 og 39.

⁷⁷ Se Domstolens dom af 5. oktober 2006, Kommissionen mod Frankrig (Scott), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, præmis 49.

⁷⁸ Se Domstolens dom af 13. juni 2002, Nederlandene mod Kommissionen, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, præmis 90.

⁷⁹ Se Domstolens dom af 11. september 2014, Kommissionen mod Tyskland (Biria-gruppen), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, præmis 43.

medlemsstat skal identificere støttemodtagerne og fastsætte det beløb, der skal tilbagebetales⁸⁰.

65. Efter princippet om loyalt samarbejde hjælper Kommissionen den berørte medlemsstat med at gennemføre tilbagesøgningsafgørelsen ved bl.a. at:
- dele regnearkeksampler, der viser, hvordan medlemsstaten kan indsende oplysninger om støttemodtagere og støttebeløb (se punkt 22 og 23)
 - vurdere anmodninger om forlængelse af fristen for gennemførelse af en tilbagesøgningsafgørelse (se afsnit 4.1)
 - tilrettelægge et indledende møde (se afsnit 4.2)
 - stille et værktøj til beregning af tilbagesøgningsrenter til rådighed (se punkt 110)
 - dele eksempler på deponeringsaftaler, der kan finde anvendelse ved midlertidig tilbagebetaling af støtte (se punkt 117)
 - informere den pågældende medlemsstat om den midlertidige eller endelige afslutning på en tilbagesøgningsprocedure (se afsnit 4.9).

3.2 Medlemsstatens rolle

66. Medlemsstaterne spiller en vigtig rolle for at gøre tilbagesøgningspolitikken effektiv. Ved at give nøjagtige og fuldstændige oplysninger under den formelle undersøgelsesprocedure i medfør af artikel 6 i procedureforordningen kan medlemsstaterne navnlig bidrage til, at der vedtages tilbagebetalingsafgørelser, som er lettere at håndhæve, og dermed eliminere eller reducere risikoen for, at tilbagebetalingen ikke gennemføres omgående og effektivt.
67. I henhold til artikel 16, stk. 1, i procedureforordningen skal medlemsstaten træffe alle nødvendige foranstaltninger til at kræve støtten tilbagebetalt fra støttemodtageren. Alt efter den berørte medlemsstats retssystem kan flere myndigheder på enten lokalt, regionalt eller nationalt niveau blive berørt af tilbagesøgningsprocessen. En kommissionsafgørelse, der er rettet mod en medlemsstat, er bindende for alle medlemsstatens organer, herunder medlemsstatens domstole⁸¹.
68. Nogle medlemsstater har pålagt et centralt organ at stå for kontrollen af og tilsynet med tilbagesøgningsprocessen. Erfaringen viser, at et centralt koordineringsorgan bidrager til omgående og effektiv gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelser ved at sikre stabil kommunikation med Kommissionens tjenestegrene.

4. GENNEMFØRELSE AF TILBAGESØGNINGSAFGØRELSEN

69. Hvis Kommissionen finder, at allerede udbetalt støtte er uforenelig med det indre marked, og pålægger tilbagesøgning af støtten, skal den berørte medlemsstat ophæve støtteforanstaltningen⁸² og om nødvendigt tilbagesøge støttebeløbet⁸³ inden for den

⁸⁰ Kommissionen er ikke juridisk forpligtet til at specificere det nøjagtige beløb, der skal tilbagebetales, i sin tilbagesøgningsafgørelse. Det er tilstrækkeligt, at Kommissionens afgørelse indeholder oplysninger, der sætter medlemsstaten i stand til at opføre beløbet uden for stort besvær. Se Domstolens dom af 28. juli 2011, Mediaset mod Kommissionen, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, præmis 126.

⁸¹ Se Domstolens dom af 21. maj 1987, Albako mod BALM, C-249/85, ECLI:EU:C:1987:245, præmis 17.

⁸² Det indebærer, at den berørte medlemsstat skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at genoprette situationen, som den var, før støtten blev ydet, herunder f.eks. ophæve en kontrakt. Se Domstolens dom af 8. december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, præmis 45-47.

frist, som Kommissionen har fastsat (tilbagesøgningsfristen). Kravene i EU-retten anses ikke for at være opfyldt ved tilbagesøgning efter tilbagesøgningsfristen, idet dette betragtes som manglende gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelsen⁸⁴. Den berørte medlemsstat er under alle omstændigheder forpligtet til at håndhæve kravet om tilbagesøgning af den ulovlige statsstøtte og sætte en stopper for krænkelsen af EU-retten så hurtigt som muligt efter udløbet af tilbagesøgningsfristen.

70. Det er Kommissionens erfaring, at hurtige specialiserede forvaltningsprocedurer kan være meget effektive og sætte medlemsstaterne i stand til at opfylde deres forpligtelser tilfredsstillende.

4.1 Anmodning om forlængelse af fristen for gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelsen

71. I sin tilbagesøgningsafgørelse fastsætter Kommissionen to frister, inden for hvilke den berørte medlemsstat skal i) fremsende nøjagtige oplysninger om de foranstaltninger, den har planlagt og allerede har igangsat for at gennemføre afgørelsen, og ii) opfylde tilbagesøgningsforpligtelsen. Inden for den første frist skal medlemsstaten navnlig fremsende fyldestgørende oplysninger om støttemodtagernes identitet (hvis de ikke allerede er identificeret i tilbagesøgningsafgørelsen), tilbagebetalingsbeløbet og den nationale procedure for opfyldelse af tilbagesøgningsforpligtelsen.
72. Hvis en medlemsstat får problemer med at gennemføre tilbagesøgningsafgørelsen inden for fristen, er den forpligtet til at underrette Kommissionen om disse problemer og fremsætte forslag til egnede løsninger i så tilstrækkeligt god tid, at Kommissionen kan vurdere situationen⁸⁵. Dette kan omfatte et forslag om at forlænge tilbagesøgningsfristen.
73. I disse tilfælde skal Kommissionen og medlemsstaten samarbejde loyalt for at løse problemet, under fuld iagttagelse af EU's lovgivning⁸⁶. På samme måde skal den berørte medlemsstat forsyne Kommissionen med alle relevante oplysninger, så Kommissionen kan vurdere, om de valgte foranstaltninger vil føre til korrekt gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelsen⁸⁷.
74. Det er Kommissionens praksis kun at tillade en forlængelse af fristen for gennemførelse af afgørelsen i ekstraordinære tilfælde, og forudsat at medlemsstaten kan påvise utvetydigt, at alle andre mulige foranstaltninger til rettidig gennemførelse af Kommissionens afgørelse ikke vil være effektive.
75. Anmodninger om forlængelse af tilbagesøgningsfristen imødekommes ikke, hvis den forsinkede tilbagesøgning skyldes de måder og midler, som medlemsstaten har valgt, selv om der fandtes hurtigere metoder.

⁸³ Se Domstolens dom af 20. marts 1997, Land Rheinland-Pfalz mod Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, præmis 34.

⁸⁴ Se i den forbindelse Domstolens dom af 22. december 2010, Kommissionen mod Italien (nyligt børsnoterede selskaber), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812, præmis 32.

⁸⁵ Se Domstolens dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (Larco), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, præmis 29.

⁸⁶ Se Domstolens dom af 20. marts 2014, Rousse Industry mod Kommissionen, C-271/13 P, ECLI:EU:C:2014:175, præmis 78.

⁸⁷ Se Domstolens dom af 12. december 2002, Kommissionen mod Tyskland, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, præmis 40-44, der omfatter forslag til gennemførelse.

76. Anmodninger om forlængelse af tilbagesøgningsfristen, når først den er udløbet, kan ikke imødekommes med tilbagevirkende kraft (se punkt 69).
77. I dette tilfælde skal Kommissionen vedtage en ny afgørelse for at forlænge tilbagesøgningsfristen.

4.2 Indledende møde

78. Kommissionen tilbyder normalt at afholde et indledende møde med de berørte medlemsstaters myndigheder kort efter meddelelsen om tilbagesøgningsafgørelsen. Dette møde skal helst afholdes inden for en måned og under alle omstændigheder før udløbet af den første frist for tilvejebringelse af oplysninger, jf. punkt 71.
79. Det indledende møde har til formål at fremme og fremskynde tilbagesøgningsprocessen ved at etablere en samarbejdsorienteret og gennemsigtig relation mellem Kommissionen og myndighederne i den berørte medlemsstat. Kommissionen vil også fortælle om de værktøjer, den kan tilbyde medlemsstaten for at gøre det lettere for den at opfylde tilbagesøgningsforpligtelsen.
80. Ved det indledende møde bestræber Kommissionen sig på at give en første feedback på den tilbagesøgningsstrategi og de foranstaltninger, som den berørte medlemsstat har planlagt med henblik på gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelsen.
81. Det er ikke obligatorisk at deltage i det indledende møde, men Kommissionen anbefaler kraftigt medlemsstaterne at benytte denne mulighed for at få vejledning om de generelle aspekter af tilbagesøgning og foregribe eventuelle behov for yderligere oplysninger.

4.3 Identifikation af de støttemodtagere, som støtten skal tilbagesøges hos

82. Ulovlig støtte, der er uforenelig med det indre marked, skal tilbagesøges hos de støttemodtagere, der reelt har haft gavn af den⁸⁸. Hvis støttemodtagerne ikke er identificeret i tilbagesøgningsafgørelsen, skal medlemsstaten se på de enkelte berørte virksomheders individuelle situation⁸⁹.
83. I henhold til artikel 345 i TEUF er private og offentlige virksomheder underlagt de samme statsstøtteregler, og derfor er der ingen forskel mellem private og offentlige virksomheder, hvad angår tilbagesøgning af ulovlig støtte.

4.3.1 Identifikation af en støttemodtager, der tilhører en gruppe af virksomheder

84. Normalt er det ikke vanskeligt at identificere en støttemodtager. I nogle tilfælde kan Kommissionen imidlertid være nødt til at finde ud af, hvilket selskab i en virksomhedsgruppe (en økonomisk enhed) der har haft gavn af støtten.
85. Selv om visse transaktioner har fundet sted i en virksomhedsgruppe, kan Kommissionen alligevel begrænse tilbagesøgningens anvendelsesområde til kun at omfatte én støttemodtager i gruppen. Kommissionen kan dog i sin tilbagesøgningsafgørelse vurdere, at virksomheder, der tilhører en gruppe, udgør en økonomisk enhed, for så vidt angår konkurrencelovgivningen⁹⁰, eller at andre virksomheder i gruppen har haft gavn af støtten.

⁸⁸ Se Domstolens dom af 29. april 2004, Tyskland mod Kommissionen (SMI), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, præmis 75.

⁸⁹ Se Domstolens dom af 13. februar 2014, Mediaset, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, præmis 22.

⁹⁰ Når retligt forskellige fysiske og juridiske personer udgør en økonomisk enhed, skal de efter Domstolens retspraksis behandles som en enkelt virksomhed, for så vidt angår anvendelsen af EU's

86. I det tilfælde, der er omtalt i punkt 85, kan tilbagesøgningsafgørelsen pålægge den berørte medlemsstat ikke alene at tilbagesøge støtten fra den virksomhed, der har haft direkte gavn af den, men også fra hele virksomhedsgruppen, der udgør en økonomisk enhed, eller fra nogle af de juridiske enheder, der tilhører gruppen⁹¹.
87. Ved gennemførelsen af en sådan tilbagesøgningsafgørelse skal den berørte medlemsstat bevise over for Kommissionen, at den har foretaget korrekt tilbagesøgning af støtten enten fra den direkte støttemodtager eller fra de andre virksomheder, der er omfattet af tilbagesøgningsforpligtelsen.

4.3.2 Udvidelse af tilbagesøgningspåbuddet – økonomisk kontinuitet

88. Hvis støtten i gennemførelsesfasen af en tilbagesøgningsafgørelse ikke kan tilbagesøges fra den oprindelige støttemodtager, og det viser sig, at støtten er overført til en anden virksomhed, kan medlemsstaten være nødt til at udvide tilbagesøgningspåbuddet, så det omfatter den virksomhed, der har gavn af støtten, og sikre, at kravet om tilbagebetaling ikke omgås⁹².
89. Domstolen har skelnet mellem to måder at overdrage en virksomheds aktiviteter på, nemlig i) ved salg af alle eller dele af virksomhedens aktiver, hvorefter aktiviteterne ikke længere udføres af den samme juridiske enhed (aktivaftale), og ii) ved salg af virksomhedens aktier, hvorefter den virksomhed, der har haft gavn af støtten, bibeholder sin status som juridisk person og fortsætter med at udføre sine aktiviteter (aktieaftale)⁹³.

4.3.2.1 Aktivaftale

90. Hvis en modtager af uforenelig støtte opretter et nyt selskab eller overdrager sine aktiver til en anden virksomhed for at fortsætte nogle af eller alle sine aktiviteter, kan fortsættelsen af disse aktiviteter forlænge den konkurrencefordrejning, som støtten har medført. Tilsvarende kan det nyligt oprettede selskab eller køberen af aktiverne ved bibeholdelse af fordelene blive bedt om at tilbagebetale støtten.
91. Ved en aktivaftale vurderer Kommissionen fra sag til sag, om der er økonomisk kontinuitet mellem virksomhederne, under anvendelse af et åbent sæt ikkekumulative kriterier. Kommissionen kan navnlig tage hensyn til følgende kriterier⁹⁴: i) overdragelsens omfang (aktiver⁹⁵ og passiver, fastholdelse af arbejdsstyrken og/eller

konkurrencelovgivning. Se Domstolens dom af 12. juli 1984, Hydrotherm, C-170/83, ECLI:EU:C:1984:271, præmis 11.

⁹¹ Se dom afsagt af Retten i Første Instans af 29. juni 2000, Nederlandene mod Kommissionen, T-234/95, ECLI:EU:C:2000:174, præmis 124.

⁹² Se Rettens dom af 13. september 2010, Grækenland mod Kommissionen, T-415/05, T-416/05 og T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, præmis 143-146.

⁹³ Se Domstolens dom af 29. april 2004, Tyskland mod Kommissionen (SMI), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, præmis 78 og 84.

⁹⁴ Kommissionen behøver ikke at tage hensyn til alle kriterierne. Se i den forbindelse Rettens dom af 28. marts 2012, Ryanair mod Kommissionen, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, præmis 155 og 156.

⁹⁵ Hvad angår transaktionens omfang, behøver de solgte aktiver i princippet kun at være en del af de aktiver, som støttemodtageren ejer. Jo større en andel af den oprindelige virksomhed, der overdrages til en ny enhed, desto større er sandsynligheden for, at de økonomiske aktiviteter, der er forbundet med de solgte aktiver, fortsat nyder godt af den uforenelige støtte. Se Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1826 af 15. oktober 2014 i statsstøttesag SA.33797 – (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP), der er gennemført af Slovakiet for NCHZ (EUT L 269 af 15.10.2015, s. 71). For så vidt angår økonomisk kontinuitet, se Kommissionens beslutning af 17. september 2008 i statsstøttesag N 321/08, N 322/08 og N 323/08 – Grækenland – Salg af visse af Olympic Airlines/Olympic Airways Services' aktiver, Kommissionens beslutning af 12. november 2008 i statsstøttesag N 510/2008 – Italien – Salg af

ledelsen) ii) overdragelsens pris⁹⁶ iii) identiteten på sælgers og købers aktionærer eller ejere iv) tidspunktet for overdragelse (under den foreløbige undersøgelse, jf. artikel 4 i procedureforordningen, eller under den formelle undersøgelsesprocedure, jf. artikel 6 i procedureforordningen, eller efter vedtagelsen af tilbagesøgningsafgørelsen) v) transaktionens økonomiske følgerigtighed⁹⁷.

4.3.2.2 Aktieaftale

92. Salg til en tredjepart af aktier i en virksomhed, der har modtaget uforenelig støtte, påvirker ikke støttemodtagerens forpligtelse til at tilbagebetale støtten⁹⁸.
93. Hvis aktierne i den virksomhed, der har fået tildelt den ulovlige statsstøtte, sælges, men virksomheden bevarer sin status som juridisk person og fortsætter med at udøve de aktiviteter, der er omfattet af statsstøtten, skal medlemsstaten tilbagesøge støtten hos virksomheden⁹⁹, idet virksomheden reelt har en fordel i forhold til sine konkurrenter.

4.3.2.3 Fusion og anden omstrukturering af virksomheder

94. Ud over ved aktiv- og aktieaftaler kan en medlemsstat blive bedt om at afgøre, hvilken virksomhed støtten skal tilbagesøges hos efter en fusion eller anden form for omstrukturering. I sådanne tilfælde skal den berørte medlemsstat identificere den oprindelige støttemodtagers juridiske efterfølger og tilbagesøge støtten hos den fortsættende enhed¹⁰⁰.

⁹⁶ Alitalias aktiver, Kommissionens afgørelse af 4. april 2012 i statsstøttesag SA.34547 – Frankrig – Overtagelse af Sernam-gruppens aktiver i forbindelse med gruppens rekonstruktion.

Hvis aktiverne er solgt gennem et åbent, gennemsigtigt, ikkediskriminerende og ubetinget udbud til højestbydende, anses den betalte pris normalt for at svare til markedsprisen. Dette princip er fulgt i Kommissionens afgørelse af 1.10.2014 i statsstøttesag SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN), der er gennemført af Tyskland for Nürburgring, Kommissionens afgørelse af 27.3.2014 i statsstøttesag SA.34572 (13/C) (ex 13/NN), der er gennemført af Grækenland for Larco General Mining & Metallurgical Company S.A., og Kommissionens afgørelse af 7.5.2015 i statsstøttesag SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN), der er gennemført af Portugal for Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A.

⁹⁷ Kommissionen fandt økonomisk kontinuitet i tilfælde, hvor der ikke ville ske nogen ændring i den måde, forretningen blev drevet på, i aktiviteternes omfang eller i produktionen. Se f.eks. Kommissionens afgørelse (EU) 2015/1826 af 15. oktober 2014 i statsstøttesag SA.33797 – (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP), der er gennemført af Slovakiet for NCHZ (EUT L 269 af 15.10.2015, s. 71). I tilfælde, hvor der blev påvist betydelige ændringer i aktiviteterne eller forretningsstrategien, vurderede Kommissionen derimod, at der ikke forelå økonomisk kontinuitet. Se Kommissionens afgørelse (EU) 2016/151 af 1. oktober 2014 i statsstøttesag SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN), der er gennemført af Tyskland for Nürburgring (EUT L 34 af 10.2.2016, s. 1), og Kommissionens afgørelse (EU) 2016/152 af 1. oktober 2014 i statsstøttesag SA 27339 (12/C) (ex 11/NN), der er gennemført af Tyskland for Zweibrücken lufthavn og luftfartsselskaber, som benytter lufthavnen (EUT L 34 af 10.2.2016, s. 68). Økonomisk følgerigtighed er i ingen tilfælde blevet betragtet som et altafgørende element ved vurderingen af, om der er økonomisk kontinuitet mellem to virksomheder.

⁹⁸ Se Domstolens dom af 29. april 2004, Tyskland mod Kommissionen (SMI), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, præmis 81.

⁹⁹ Se Domstolens dom af 1. oktober 2015, Electrabel og Dunamenti Erőmű mod Kommissionen, C-357/14 P, ECLI:EU:C:2015:642, præmis 113.

¹⁰⁰ Se i den forbindelse Domstolens dom af 7. marts 2018, SNCF Mobilités mod Kommissionen, C-127/16 F, ECLI:EU:C:2018:165.

4.3.3 *Modtagere af støtte i form af skattemæssige foranstaltninger*

95. I de specifikke tilfælde, hvor der er tale om støtteordninger, som indbefatter en skattemæssig fordel, skal den berørte medlemsstat identificere de virksomheder, der har haft fordel af støtteordningen, og tilbagesøge støtten hos disse virksomheder.
96. Med henblik på identifikation af en støttemodtager er det ikke relevant, om en given virksomhed har anført støtteforanstaltningen korrekt i sin selvangivelse eller anvendt støtteforanstaltningen i strid med de gældende nationale regler¹⁰¹. Det relevante spørgsmål er, om en virksomhed har haft gavn af den skattemæssige fordel, som vurderes at udgøre statsstøtte, der er uforenelig med det indre marked. Nationale procedurer til imødegåelse af uretmæssig brug eller misbrug af nationale skatteregler må ikke forhindre omgående og effektiv tilbagebetaling af statsstøtten.

4.4 **Opgørelse af de beløb, der skal tilbagesøges**

97. Hvis Kommissionens afgørelse allerede har opgjort støttebeløbet, er medlemsstaten forpligtet til at gennemføre beslutningen efter dens ordlyd. Hvis medlemsstaten er uenig i opgørelsen af støttebeløbet, skal sagen indbringes for EU-domstolene. Medlemsstaten skal således tilbagesøge støttebeløbet som anført i tilbagesøgningsafgørelsen, medmindre og indtil denne midlertidigt sættes ud af kraft eller annulleres af en EU-domstol.
98. Hvis Kommissionens afgørelse ikke har opgjort det nøjagtige støttebeløb, der skal tilbagebetales, skal den berørte medlemsstat opgøre det beløb, der skal tilbagesøges hos den enkelte støttemodtager, i henhold til den metode, som er angivet i tilbagesøgningsafgørelsen.
99. Kommissionen pålægger medlemsstaten at tilbagesøge al støtten, medmindre støtten på tidspunktet for tildeling opfyldte de relevante krav i i) en forordning, der erklærer visse kategorier af støtteforanstaltninger forenelige med det indre marked i medfør af artikel 107 og 108 TEUF (en gruppefritagelsesforordning), eller ii) en forordning, der fastsætter, at visse typer offentlig støtte ikke opfylder alle kriterierne i artikel 107, stk. 1, i TEUF og derfor er fritaget for anmeldelsesforpligtelse i medfør af artikel 108, stk. 3, i TEUF (de minimis-forordningen), eller iii) en anden, tidligere afgørelse fra Kommissionen¹⁰².
100. Kommissionen kan acceptere, at de minimis-reglen anvendes med tilbagevirkende kraft under følgende betingelser:
- det fulde beløb for den ulovlige støtte skal ligge under de minimis-loftet¹⁰³. I den sammenhæng kan anvendelse af gennemsnitlige beløb pr. støttemodtager ikke accepteres, da dette ikke sikrer, at ingen af virksomhederne havde gavn af et samlet beløb, der lå over omtalte loft¹⁰⁴.

¹⁰¹ Se Domstolens dom af 14. juli 2011, Kommissionen mod Italien (Tremonti bis), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, præmis 43.

¹⁰² Se eksempelvis Kommissionens beslutning af 11. juli 2001 om den spanske stats støtteordning for nyoprettede virksomheder i Álava (EFT L 314 af 18.11.2002, s. 1, betragtning 90).

¹⁰³ Se Rettens dom af 20. september 2011, Regione autonoma della Sardegna m.fl. mod Kommissionen, T-394/08, T-408/08, T-453/08 og T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, præmis 310-312, som stadfæstet af Domstolens dom af 13. juni 2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P - C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387.

¹⁰⁴ Se Domstolens dom af 13. september 2017, Kommissionen mod Belgien, C-591/14, ECLI:EU:C:2017:670, præmis 46.

- ved retrospektiv verificering af beløbet for de minimis-støtte, der er ydet over en periode på 3 skatteår, skal medlemsstaten tage hensyn til hver enkelt treårig periode, der indbefatter datoen for tildeling af den støtte, som påstås udelukket fra tilbagesøgningen¹⁰⁵, og
 - alle relevante betingelser i den gældende forordning skal være opfyldt¹⁰⁶.
101. Ved beregningen af det beløb, der skal tilbagebetales, kan en medlemsstat også tage hensyn til, om modtageren har betalt indkomstskat af støtten. Hvis det er tilfældet (dvs. bruttobeløbet er ikke lig med nettobeløbet), kan medlemsstaten under iagttagelse af de nationale skatteregler tage hensyn til tidligere indbetalt indkomstskat ved kun at tilbagesøge det nettobeløb, som støttemodtageren har fået udbetalt.
 102. Hvis en modtager af ulovlig og uforenelig støtte derimod ikke har betalt indkomstskat af støttebeløbet (dvs. bruttobeløbet svarer til nettobeløbet), skal modtageren tilbagebetale det fulde støttebeløb.
 103. Den berørte medlemsstat skal under alle omstændigheder sikre, at støttemodtageren ikke kan få yderligere skattefradrag ved at påberåbe sig, at tilbagebetalingen har reduceret hans skattepligtige indkomst.

4.4.1 Skattemæssige foranstaltninger

104. Ved tildeling af statsstøtte i form af en skattemæssig fordel forholder det sig sådan, at "genoprettelse af den oprindelige situation betyder, at man så vidt muligt går tilbage til den situation, der ville have foreligget, hvis de pågældende transaktioner var blevet gennemført uden tildeling af skattenedsættelsen"¹⁰⁷.
105. Den berørte medlemsstat skal derfor beregne det korrekte skattebeløb, som en virksomhed skulle have betalt, hvis den ikke havde modtaget den ulovlige støtte. Opgørelsen kan kun baseres på de valg, der reelt er truffet tidligere, uden at tage hensyn til andre, hypotetiske valg, der kunne være truffet¹⁰⁸. Der kan kun tages hensyn til automatisk gældende fradrag, der er omfattet af national og international ret (hvis relevant) eller af tilbagesøgningsafgørelsen.
106. Hvis en medlemsstat eksempelvis øger beskatningsgrundlaget, efter at Kommissionen har erklæret et skattefradrag uforeneligt, kan andre skattefradrag, der allerede var disponible på forfaldsdatoen for det oprindelige skattebeløb, i princippet stadig finde anvendelse¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Hvis en medlemsstat eksempelvis i 2018 påberåber sig, at en fordel, der er tildelt den 31. december 2014, retrospektivt kan betragtes som de minimis-støtte, skal medlemsstaten bevise, at det pågældende loft heller ikke overskrides i nogen af de efterfølgende treårige perioder, når den nye de minimis-støtte inkluderes (2012-2014, 2013-2015 og 2014-2016). Kommissionen kan således kun tillade, at den påberåbte de minimis-støtte inkluderes med tilbagevirkende kraft, såfremt det pågældende de minimis-loft ikke overskrides på noget tidspunkt.

¹⁰⁶ Dette er også fastslået i Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24.12.2013, s. 1).

¹⁰⁷ Se Domstolens dom af 15. december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, præmis 117.

¹⁰⁸ Se Domstolens dom af 15. december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, præmis 118 og 119.

¹⁰⁹ I så fald skal følgende betingelser vedrørende fradragene være opfyldt: i) de må ikke føre til nogen (ny) statsstøtte ii) fradragene skal omfatte alle skatteydere på samme måde iii) fradragene skal finde anvendelse ved brug af en regel, der eksisterer på tidspunktet for tildeling af den uforenelige støtte, og

107. Den fortrolighed, som skattedokumenter er omfattet af, udgør i denne sammenhæng ikke en gyldig grund for ikke at fremlægge den nødvendige dokumentation.
108. For at indsamle skattebeløb (herunder tildelt statsstøtte i form af skattemæssige fordele) kan den berørte medlemsstats skattemyndigheder være nødt til at udføre intern skatterevision i henhold til national lovgivning inden selve tilbagesøgningen. En sådan skatterevision kan accepteres, forudsat at i) den fører til tilbagebetaling inden for tilbagebetalingsfristen, og ii) man følger den metode, der er angivet i afgørelsen, til at opgøre det skyldige tilbagebetalingsbeløb.

4.4.2 Beregning af tilbagesøgningsrenter

109. Artikel 16, stk. 2, i procedureforordningen foreskriver, at der påløber renter på støtte, som skal tilbagebetales i henhold til en tilbagesøgningsafgørelse, fra og med dato, hvor modtageren råder over støtten, og frem til tilbagebetalingen¹¹⁰. Ifølge gennemførelsesforordningen tilskrives renterne med renters rente¹¹¹.
110. Det er den berørte medlemsstats opgave at opgøre det nøjagtige rentebeløb, der skal tilbagesøges. Kommissionen har udformet et værktøj, der kan hjælpe medlemsstaten med at beregne renten i henhold til reglerne i gennemførelsesforordningen¹¹².

4.5 Meddelelse af tilbagebetalingspåbud

111. Den medlemsstat, som en tilbagesøgningsafgørelse vedrører, skal pålægge den pågældende støttemodtager at tilbagebetale den støtte, der er uforenelig med det indre marked, inden for den frist, som er anført i afgørelsen. Omgående meddelelse af tilbagesøgningspåbuddet, der kræver tilbagebetaling af statsstøtten inden for tilbagesøgningsfristen, er afgørende for at sikre, at bestemmelserne i artikel 16, stk. 3, i procedureforordningen opfyldes (se punkt 17).
112. Tilbagebetalingspåbuddets udformning og indhold kan variere afhængigt af den bevilgende myndighed, måden, hvorpå den uforenelige støtte er bevilget, og støttebeløbet. Uanset de specifikke bestemmelser i det pågældende nationale retssystem kan standardiserede fremgangsmåder og procedurer for meddelelse af tilbagebetalingspåbud bidrage til rettidig og effektiv gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelser.
113. Henvisningen til national lovgivning indebærer i princippet også, at alle regler og procedurer i den berørte medlemsstats retsorden skal finde anvendelse uanset kilde. For støttemodtagere, der ikke har deres sæde eller et fast forretningssted på den pågældende medlemsstats område, kan meddelelsen af tilbagebetalingspåbud derfor være underlagt regler og procedurer, som er fastsat i internationale aftaler eller international privatret, der er gældende i medlemsstaten.

iv) de virksomheder, der er berettigede til fradragene, skal automatisk have gavn af dem (dvs. anvendelsen af fradraget kræver ikke medlemsstatens forudgående godkendelse eller skattemyndighedens rettidige aktivering af en valgmulighed).

¹¹⁰ Ved tilbagesøgningsafgørelser, der bliver genstand for en retssag, skal der også beregnes renter for de perioder, hvor afgørelsen er sat midlertidigt ud af kraft af en retsafgørelse eller annulleret af en dom i første instans, der siden omstødes af Domstolen. Se i den forbindelse Domstolens dom af 12. februar 2008, CELF og Ministre de la Culture et de la Communication (CELFI), C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, præmis 56-58 og 69.

¹¹¹ Reference- og diskonteringsratene (i %) siden 1. august 1997 er offentliggjort på webstedet for Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence.

¹¹² Adgangen til værktøjet tildeles efter en registreringsproces på både nationalt og EU-plan. Registreringen sikrer, at det kun er autoriserede embedsmænd fra myndighederne i den berørte medlemsstat og Kommissionens tjenestegrene, der kan få adgang til værktøjet.

114. I henhold til princippet om loyalt samarbejde skal medlemsstaterne så hurtigt som muligt give Kommissionen besked, hvis de forventer, at det vil blive vanskeligt at meddele tilbagebetalingspåbuddet.

4.6 Midlertidig tilbagebetaling

115. Hvis en tilbagesøgningsafgørelse stadig er genstand for retlige indsigelser, kan en medlemsstat acceptere midlertidig tilbagebetaling af støtten.
116. Den pågældende medlemsstat kan overveje midlertidig tilbagebetaling, i det omfang det skønnes relevant med henblik på fuld, om end midlertidig, eliminering af den konkurrencefordrejning, som den uforenelige støtte har medført. I den forbindelse skal medlemsstaten sørge for, at den fordel, som den ulovlige og uforenelige støtte har givet modtageren, elimineres. Medlemsstaten skal begrunde over for Kommissionen, hvorfor der er behov for midlertidige foranstaltninger, og fremsende en udtømmende beskrivelse af de midlertidige foranstaltninger, som den vil indføre.
117. En midlertidig gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelsen kan f.eks. ske ved, at modtageren indsætter det fulde tilbagebetalingsbeløb på en deponeringskonto¹¹³. Kommissionen deler gerne eksempler på egnede deponeringsaftaler. En medlemsstat kan også indsende en specifik deponeringskontoaftale, der opfylder betingelserne i punkt 116, til Kommissionen.
118. Garantistillelse for fremtidig betaling af tilbagebetalingsbeløbet udgør derimod ikke en tilstrækkelig midlertidig foranstaltning, da støtten i mellemtiden er stillet til rådighed for modtageren.
119. Alternativt kan en modtager, hvis der er hjemmel til det i den nationale lovgivning, vælge at tilbagebetale støttebeløbet plus tilbagesøgningsrenter til medlemsstaten i henhold til en særlig bestemmelse, ifølge hvilken støtten returneres til modtageren, hvis den endelige afgørelse i den igangværende retstvист falder ud til modtagerens fordel.
120. Midlertidig gennemførelse kan også ske på andre måder i ekstraordinære tilfælde, så længe ovennævnte principper overholdes. Ved fravær af omgående endelig tilbagebetaling skal medlemsstaterne anvende enhver eksisterende bestemmelse i deres lovgivning, hvorefter deres myndigheder kan pålægge foreløbig tilbagebetaling af støtten¹¹⁴, også selv om den pågældende bestemmelse ikke er udformet med specifikt henblik på tilbagesøgning af statsstøtte¹¹⁵.

¹¹³ Betaling af det fulde støttebeløb (plus tilbagesøgningsrenter) til en deponeringskonto kan være underlagt en specifik aftale, som er undertegnet af medlemsstaten, en bank/administrator og støttemodtageren, hvor parterne har aftalt, at det deponerede beløb vil blive udbetalt til en af dem alt efter det endelige udfald af retstvisten. Modtageren af beløbet vil også have ret til det afkast eller bære det tab, som tilbagebetalingsbeløbet eventuelt har genereret i den periode, hvor det har stået på deponeringskontoen. Hvis EU-domstolens endelige afgørelse kun delvist stadfæster tilbagesøgningsafgørelsen, hvorved tilbagebetalingsbeløbet reduceres, skal midlerne på deponeringskontoen (inklusive eventuelt afkast eller tab) overføres på pro rata-basis til den pågældende medlemsstat og støttemodtageren.

¹¹⁴ I henhold til fransk lov kan de franske domstole eksempelvis pålægge midlertidig tilbagebetaling af støtten (dvs. mens udfaldet af retssagen med hensyn til sagens realitet afventes), hvis forpligtelsen til at tilbagebetale støtten ikke kan anfægtes i alvorlig grad. Dette krav om midlertidig tilbagebetaling (den såkaldte référé-bestemmelse) kan anvendes ved et tilbagebetalingspåbud, der er udstedt i henhold til en kommissionsafgørelsen.

¹¹⁵ Eksempelvis har nogle medlemsstater ingen bestemmelser efter skattelovgivningen, der tillader de ansvarlige myndigheder at pålægge midlertidig tilbagebetaling, men til gengæld har de tilsvarende

4.7 Andre tilbagebetalingsmetoder

121. Hvis en medlemsstat tilbagesøger støtten på anden måde end ved kontant betaling, skal den forsyne Kommissionen med alle relevante oplysninger, så Kommissionen kan vurdere, om den valgte metode er egnet med henblik på gennemførelse af afgørelsen¹¹⁶. Kommissionen accepterer kun en anden tilbagebetalingsmetode, hvis: i) den udgør et egnet instrument til genoprettelse af markedsvilkårene, som de var, før den ulovlige støtte blev tildelt, ii) den identificeres som egnet af Kommissionen og andre interesserede parter¹¹⁷, og iii) medlemsstaten kan bevise, at metoden har samme effekt som kontant betaling.
122. Kommissionen modtager regelmæssigt anmodninger om at acceptere, at en tilbagesøgningsafgørelse gennemføres ved brug af andre tilbagebetalingsmetoder, herunder tilbagebetaling af statsstøtte i naturalier eller ved modregning i tilgodehavender, som støttemodtageren har hos den pågældende medlemsstat.
123. Kommissionen kan kun acceptere tilbagebetaling i naturalier i ekstraordinære tilfælde, hvis betingelserne i punkt 121 er opfyldt, og hvis den pågældende medlemsstat handler i overensstemmelse med nedenstående grundprincipper.
- Værdien af aktiverne skal fastslås på en objektiv måde, så Kommissionen kan vurdere, om værdien svarer til tilbagebetalingsbeløbet inkl. tilbagesøgningsrenter.
 - Tilbagebetaling i naturalier skal være tilladt i national lovgivning. Medlemsstaten skal informere Kommissionen om, hvilke relevante bestemmelser i den nationale lovgivning der tillader tilbagebetaling i naturalier.
 - Det skal forhindres, at der udføres økonomiske aktiviteter ved brug af støttemodtagerens aktiver i et vist tidsrum efter afgørelsen (mindst frem til aktivernes fulde afskrivning i henhold til gængse regnskabsregler). Der henvises i den forbindelse til kriterierne for vurdering af, om der foreligger økonomisk kontinuitet (se punkt 91).
124. Kommissionen kan kun i ekstraordinære tilfælde acceptere modregning af fordringer, hvis den pågældende medlemsstat handler i overensstemmelse med nedenstående basisprincipper.
- Muligheden for modregning af fordringer er hjemlet i den nationale lovgivning
 - De modregnede fordringer skal være sikre, endeligt opgjort og forfaldet til betaling, og
 - De foranstaltninger, der træffes, skal være fuldt gennemsigtige, så Kommissionen kan sikre sig, at de er egnede til at eliminere den konkurrencefordrejning, som støtten har medført.
125. Henstand med tilbagebetaling eller ratebetaling ud over tilbagebetalingsfristen ville betyde, at tilbagesøgningsforpligtelsen ikke opfyldes omgående, og er derfor ikke tilladt.

civilretlige bestemmelser. I dette tilfælde skal en medlemsstat anvende de bestemmelser, der hjemler foreløbig gennemførelse af afgørelsen, uanset den valgte gennemførelsesprocedure.

¹¹⁶ Se Domstolens dom af 7. juli 2009, Kommissionen mod Grækenland (Olympic Airways II), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, præmis 79.

¹¹⁷ Se Domstolens dom af 12. december 2002, Kommissionen mod Tyskland, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, præmis 57 og 58.

4.8 Insolvensbehandling

126. En støttemodtager, der ikke kan tilbagebetale støtten plus tilbagesøgningsrenter, kan i princippet kun overleve på markedet i kraft af den tildelte støtte. For at genoprette situationen, som den før var på det indre marked, ved at eliminere støtten, skal den pågældende støttemodtager derfor forlade det indre marked uden nogen juridisk og økonomisk efterfølger (se afsnit 4.3.2).
127. For at tilbagesøge støtten hos en insolvent støttemodtager kan medlemsstaten kun gøre udlæg i dennes aktiver og begære virksomheden konkurs, hvis virksomheden ikke er i stand til at tilbagebetale støtten eller træffe andre foranstaltninger til tilbagebetaling af støtten i henhold til bestemmelserne i den nationale lovgivning¹¹⁸. I den sammenhæng kan tilbagebetaling af støtten ved konkursbehandling af modtageren i princippet ikke anses for at stå i misforhold til målsætningerne i TEUF¹¹⁹. Derfor skal den pågældende medlemsstat i sin egenskab af aktionær eller kreditor begære støttemodtageren konkurs, hvis den har mulighed for det¹²⁰.
128. Fra og med det tidspunkt, hvor støttemodtageren underkastes insolvensbehandling, kan der ske genoprettelse af den tidligere situation og eliminering af den konkurrencefordrejning, som støtten har medført, ved at anmelde tilbagebetalingsfordringen i insolvensboet, forudsat at der umiddelbart efter sker i) tilbagebetaling af det fulde tilbagebetalingsbeløb, eller, hvis tilbagebetaling ikke er muligt, ii) likvidation af virksomheden og endeligt ophør af dennes aktiviteter¹²¹.
129. Hvad angår den første betingelse, der er nævnt i punkt 128, skal den pågældende medlemsstat anmelde det fulde tilbagebetalingsbeløb, dvs. den uforenelige støtte plus de renter, der er påløbet frem til datoen for fuld betaling eller frem til en tidligere dato, hvis national lovgivning hjemler rentestop for alle kreditorer på denne tidligere dato (f.eks. datoen for indledning af insolvensbehandling). Medlemsstaterne skal anmelde hovedstolen og renterne med samme prioritering.
130. Hvad angår den anden betingelse, der er nævnt i punkt 128, stiler insolvensbehandling i visse medlemsstater mod omstrukturering eller midlertidig fortsættelse af nogle af eller alle aktiviteterne i insolvente virksomheder, men en sådan insolvensbehandling kan ikke finde anvendelse, hvis den ikke sikrer tilbagebetaling inden for tilbagebetalingsfristen¹²².
131. Hvis en plan, der stiler mod fortsættelse af støttemodtagerens aktiviteter, fremlægges for kreditorudvalget, kan myndighederne i den pågældende medlemsstat derfor kun støtte en sådan plan, hvis den sikrer tilbagebetaling af det fulde beløb inden for tilbagebetalingsfristen. En medlemsstat kan ikke give afkald på en del af sit krav, hvis støttemodtageren fortsætter sine aktiviteter efter tilbagebetalingsfristen. Tilsvarende kan en medlemsstat ikke acceptere andre løsninger, der ikke medfører

¹¹⁸ Se Domstolens dom af 17. januar 2018, Kommissionen mod Grækenland (United Textiles), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, præmis 36.

¹¹⁹ Se Domstolens dom af 21. marts 1990, Belgien mod Kommissionen (Tubemeuse), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, præmis 65 og 66.

¹²⁰ Se Domstolens dom af 17. januar 2018, Kommissionen mod Grækenland (United Textiles), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, præmis 38.

¹²¹ Se Domstolens dom af 11. december 2012, Kommissionen mod Spanien (Magefesa II), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, præmis 72 og 104.

¹²² Se i den forbindelse Rettens dom af 21. oktober 2014, Italien mod Kommissionen, T-268/13, ECLI:EU:T:2014:900, præmis 62-64.

enten tilbagebetaling af det fulde tilbagebetalingsbeløb eller omgående ophør af støttemodtagerens aktiviteter¹²³.

132. Der kan være tilfælde, hvor en støttemodtagers aktionærer frivilligt beslutter at afvikle virksomheden inden for andre rammer end en procedure, der forvaltes af eller sker under tilsyn af en domstol. Uanset den valgte procedure gælder de samme principper som dem, der er beskrevet i dette afsnit.
133. Alle organer i den pågældende medlemsstat, herunder domstolene, skal under den nationale insolvensbehandling undlade at anvende alle de bestemmelser eller nationale regler vedrørende frivillig likvidation, som lader den støtte, der skal tilbagebetales, stå til rådighed for modtageren, og som dermed ikke sikrer omgående og effektiv gennemførelse af Kommissionens tilbagesøgningsafgørelse. Tilsvarende vurderer Kommissionen, at medlemsstaten skal anfægte alle afgørelser, der vedtages af de nationale domstole i strid med EU-retten¹²⁴.
134. En støttemodtager er under likvidation, når virksomhedens aktiviteter ophører, og dens aktiver og interesser sælges på markedsvilkår¹²⁵. Det er de nationale regler, der gælder, men salget skal ske gennem en åben, gennemsigtig og ikkediskriminerende procedure. Vurderingen af aktiverne skal forestås af en uafhængig ekspert. Det er Kommissionens erfaring, at disse krav generelt opfyldes ved konkursbehandling, der sker under tilsyn af en domstol. For at undgå, at køberen af aktiverne bliver pålagt at tilbagebetale støtten, skal medlemsstaten sikre sig, at der ikke er økonomisk kontinuitet (se afsnit 4.3.2).

4.9 Midlertidig og endelig afslutning af tilbagesøgningsprocedurer

135. I de seneste år har Kommissionen udviklet en intern praksis for "midlertidig afslutning" af tilbagesøgningsprocedurer. Dette gælder situationer, hvor en tilbagesøgningsafgørelse er blevet midlertidigt gennemført af en medlemsstat, men ikke kan betragtes som endeligt afsluttet på grund af: i) en igangværende retssag på EU- eller nationalt plan, ii) igangværende nationale administrative procedurer, der stadig kan have betydning for opfyldelsen af tilbagesøgningsforpligtelsen, eller iii) igangværende insolvensbehandling, hvor statsstøttefordringer er behørigt anmeldt i den rigtige prioritering.
136. I henhold til princippet om loyalt samarbejde bestræber Kommissionen sig på at underrette den pågældende medlemsstat, når den midlertidigt afslutter en tilbagesøgningsprocedure.
137. Efter en foreløbig afslutning af en tilbagesøgningsprocedure skal den pågældende medlemsstat holde Kommissionen opdateret og fortsætte med at fremsende oplysninger og dokumentation mindst en gang om året.
138. Kommissionen fortsætter også med at informere den pågældende medlemsstat om sin vurdering af status på proceduren. Kommissionen vil ligeledes underrette medlemsstaten pr. brev, når tilbagesøgningsproceduren er endeligt afsluttet. På dette tidspunkt fjernes tilbagesøgningsproceduren også fra listen over statsstøttesager med

¹²³ Som anført i punkt 59 er formålet med tilbagesøgningsproceduren ikke at maksimere medlemsstatens indtægter, men omgående at eliminere konkurrencefordrejningen på det indre marked.

¹²⁴ Se i den forbindelse Domstolens dom af 17. november 2011, Kommissionen mod Italien (beskæftigelsesforanstaltninger II), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, præmis 74.

¹²⁵ Se Domstolens dom af 29. april 2004, Tyskland mod Kommissionen (SMI), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, præmis 86.

igangværende tilbagesøgningsprocedurer, der er offentliggjort på webstedet for Kommissions Generaldirektorat for Konkurrence¹²⁶.

139. Hverken en midlertidig eller en endelig afslutning af en tilbagesøgningsprocedure kan afskære Kommissionen fra at gennemgå sagens nærmere detaljer eller genåbne sagen, hvis det skønnes nødvendigt. Dette vil navnlig kunne ske, hvis der fremkommer nye oplysninger, som ændrer de eksisterende forhold eller de omstændigheder, der førte til afslutningen.

5. SØGSMÅL VED NATIONALE DOMSTOLE

140. Gennemførelse af tilbagesøgningsafgørelser kan medføre søgsmål ved de nationale domstole. Det er Kommissionens erfaring, at retssager ved forvaltningsdomstolene (hvor sådanne findes) typisk sikrer en hurtigere håndhævelse af tilbagebetalingspåbud end retssager ved de civile domstole.
141. Der kan skelnes mellem to hovedkategorier af tilbagebetalingsrelaterede retstvister: i) søgsmål, der anlægges af inddrivelsesmyndigheden, for at få rettens ord for, at en vrangvillig modtager skal tilbagebetale støtten, og ii) søgsmål, der anlægges af støttemodtagere, som gør indsigelse mod tilbagebetalingspåbuddet, herunder individuelle foranstaltninger til sikring af tilbagebetalingen.
142. Der er en risiko for, at gennemførelsen af tilbagesøgningsafgørelsen forsinkes, hvis de nationale foranstaltninger, der er truffet med henblik på gennemførelsen af den, anfægtes ved en domstol.
143. Hvis støttemodtageren anmoder om foreløbige forholdsregler, hvad angår de nationale foranstaltninger, der er truffet for at gennemføre tilbagesøgningsafgørelsen, fordi denne afgørelse hævdes at være ulovlig, skal den nationale dommer vurdere, om den pågældende sag opfylder de betingelser, som Domstolen har opstillet i sagerne *Zuckerfabrik*¹²⁷ og *Atlanta*¹²⁸. I henhold til denne retspraksis kan en national domstol kun imødekomme en anmodning om foreløbige forholdsregler, hvis følgende kumulative betingelser er opfyldt¹²⁹:
- (i) den nationale domstol nærer alvorlig tvivl med hensyn til EU-retsaktens gyldighed, og hvis EU-Domstolen ikke allerede er blevet anmodet om at tage stilling til den anfægtede retsakts gyldighed, forelægger den nationale domstol selv dette spørgsmål for EU-Domstolen¹³⁰,
 - (ii) der foreligger uopsættelighed i den forstand, at de foreløbige forholdsregler er nødvendige for at forhindre, at den begærende part lider et alvorligt og uopretteligt tab,
 - (iii) den nationale domstol tager behørigt hensyn til Unionens interesse, og

¹²⁶ Se http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html.

¹²⁷ Se Domstolens dom af 21. februar 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest mod Hauptzollamt Itzehoe og Hauptzollamt Paderborn*, C-143/88 og C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, præmis 23 ff.

¹²⁸ Se Domstolens dom af 9. november 1995, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft m.fl. (I) mod Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, præmis 51.

¹²⁹ Se Domstolens dom af 29. marts 2012, *Kommissionen mod Italien (hotelindustrien på Sardinien)*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, præmis 48.

¹³⁰ Se Domstolens dom af 14. juli 2011, *Kommissionen mod Italien (Tremonti bis)*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, præmis 46.

- (iv) i sin vurdering af, hvorvidt alle disse betingelser er opfyldt, respekterer den nationale domstol Domstolens og Rettens afgørelser vedrørende EU-retsaktens lovlighed og vedrørende foreløbige foranstaltninger, hvor der anmodes om tilsvarende foreløbige forholdsregler på europæisk plan.
144. Hvis betingelserne i punkt 143 ikke er opfyldt, kan den pågældende medlemsstat ikke henviser til foreløbige foranstaltninger tildelt af nationale domstole for at retfærdiggøre manglende gennemførelse af afgørelsen¹³¹. I den situation er det medlemsstaten, der skal bevise, at alle betingelserne er opfyldt¹³².

6. KONSEKVENSER VED MANGLENDE GENNEMFØRELSE AF EN TILBAGESØGNINGSAFGØRELSE FRA KOMMISSIONEN

145. Hvis den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet en tilbagesøgningsafgørelse, og hvis det ikke har været muligt at påvise, at der foreligger en absolut umulighed, kan Kommissionen indlede en overtrædelsesprocedure. Desuden kan Kommissionen under visse omstændigheder pålægge den pågældende medlemsstat at suspendere udbetalingen af ny forenelig støtte til den eller de berørte modtagere.

6.1 Overtrædelsesprocedurer

146. Overtrædelse af TEUF's bestemmelser vedrørende statsstøtte vil påvirke handelen og direkte skade interesserne hos andre aktører på de berørte markeder, der ikke får samme type støtte.

6.1.1 Foranstaltninger i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF

147. Da statsstøttereglerne er vigtige for at beskytte konkurrencen og sikre effektiviteten på det indre marked, fremgår det af artikel 108, stk. 2, i TEUF, at hvis den pågældende medlemsstat ikke efterkommer tilbagesøgningsafgørelsen inden for tilbagebetalingsfristen, kan Kommissionen indbringe sagen for Domstolen umiddelbart. I modsætning til artikel 258 i TEUF indeholder artikel 108, stk. 2, i TEUF faktisk ingen bestemmelser om en indledende fase¹³³.
148. For at kunne indbringe en sag for Domstolen i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF skal Kommissionen først fastlægge, hvilken af tilbagesøgningsafgørelsens forpligtelser medlemsstaten ikke har opfyldt. tilbagesøgningsafgørelsen omfatter generelt to forskellige typer forpligtelser, idet den pågældende medlemsstat typisk skal: i) informere Kommissionen, inden for 2 måneder efter meddelelse af afgørelsen, om de foranstaltninger, der er truffet (eller som skal træffes) for at gennemføre afgørelsen, og holde Kommissionen underrettet om status i sagen efter tilbagebetalingsfristen, og ii) opfylde forpligtelsen til at tilbagesøge statsstøtten inden for tilbagebetalingsfristen.
149. Manglende opfyldelse af en af disse forpligtelser eller af en af de andre forpligtelser i tilbagesøgningsafgørelsen kan derfor medføre et sagsanlæg i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF. Der er tale om en overtrædelse, hvis den pågældende forpligtelse ikke

¹³¹ Se Domstolens dom af 6. oktober 2011, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia I), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, præmis 50.

¹³² Se Domstolens dom af 17. september 2015, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia II), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, præmis 50.

¹³³ Se Domstolens dom af 3. juli 2001, Kommissionen mod Belgien, C-378/98, ECLI:EU:C:2001:370, præmis 26.

er opfyldt inden tilbagebetalingsfristen, idet medlemsstaterne stadig er forpligtet til at håndhæve kravet om tilbagebetaling af den ulovlige støtte efter fristens udløb.

150. Tilbagesøgningsforpligtelsen er en resultatforpligtelse. For eliminere den konkurrencefordrejning, som støtten har medført, skal medlemsstaten reelt opnå fuld tilbagebetaling af det fulde tilbagebetalingsbeløb¹³⁴.
151. Kommissionen overvejer systematisk at anlægge sag, hvis der ikke opnås tilbagebetaling, uanset hvad den manglende tilbagebetaling skyldes¹³⁵, og uanset hvilken national forvaltning eller institution der har det interne ansvar for den manglende opfyldelse af tilbagesøgningsforpligtelsen¹³⁶.
152. Det er op til Kommissionen at vurdere, om det er relevant at anlægge søgsmål. En sådan vurdering sker fra sag til sag baseret på medlemsstatens tilsagn og de foranstaltninger, den allerede har truffet for at gennemføre afgørelsen¹³⁷. Kommissionen kan også tage hensyn til, om støtten er delvist tilbagebetalt, og i bekræftende fald med hvor stor en procentdel.

¹³⁴ Se Domstolens dom af 17. januar 2018, Kommissionen mod Grækenland (United Textiles), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, præmis 34, og Domstolens dom af 24. januar 2013, Kommissionen mod Spanien (Magefesa), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, præmis 91.

¹³⁵ Dette gælder med forbehold af tilfælde, hvor det er påvist, at der foreligger absolut umulighed for tilbagesøgning af støtten.

¹³⁶ Se Domstolens dom af 30. september 2003, Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, præmis 31-33.

¹³⁷ Siden vedtagelsen af tilbagesøgningsmeddelelsen fra 2007 har Domstolen pådømt flere sager, som Kommissionen har indbragt for den i henhold til artikel 108, stk. 2, i TEUF. Se Domstolens dom af 17. januar 2018, Kommissionen mod Grækenland (United Textiles), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, Domstolens dom af 9. november 2017, Kommissionen mod Grækenland (Larco), C-481/16, ECLI:EU:C:2017: præmis 29, Domstolens dom af 9. juli 2015, Kommissionen mod Frankrig (Lignes maritimes Marseille-Corse), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, Domstolens dom af 6. maj 2015, Kommissionen mod Tyskland (Deutsche Post), C-674/13, ECLI:EU:C:2015:302, Domstolens dom af 11. september 2014, Kommissionen mod Tyskland (Biria-gruppen), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, Domstolens dom af 5. juni 2014, Kommissionen mod Italien (fritagelse for punktafgifter), C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319, Domstolens dom af 12. december 2013, Kommissionen mod Italien (særlige elektricitetspriser), C-411/12, ECLI:EU:C:2013:832, Domstolens dom af 17. oktober 2013, Kommissionen mod Italien (Alcoa), C-344/12, ECLI:EU:C:2013:667, Domstolens dom af 17. oktober 2013, Kommissionen mod Grækenland (Ellinikos Xrysos), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673, Domstolens dom af 10. oktober 2013, Kommissionen mod Italien (Ixfin), C-353/12, ECLI:EU:C:2013:651, Domstolens dom af 21. marts 2013, Kommissionen mod Italien (Sardinia Ferries), C-613/11, ECLI:EU:C:2013:192, Domstolens dom af 28. juni 2012, Kommissionen mod Grækenland (Hellenic Shipyards I), C-485/10, ECLI:EU:C:2012:395, Domstolens dom af 29. marts 2012, Kommissionen mod Italien (hotelindustrien på Sardinien), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, Domstolens dom af 1. marts 2012, Kommissionen mod Grækenland (skattefri reservefond), C-354/10, ECLI:EU:C:2012:109, Domstolens dom af 13. oktober 2011, Kommissionen mod Italien (New Interline), C-454/09, ECLI:EU:C:2011:650, Domstolens dom af 6. oktober 2011, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia I), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, Domstolens dom af 14. juli 2011, Kommissionen mod Italien (Tremonti bis), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, Domstolens dom af 5. maj 2011, Kommissionen mod Italien (varemesser), C-305/09, ECLI:EU:C:2011:274, Domstolens dom af 14. april 2011, Kommissionen mod Polen (Technologie Buczek), C-331/09, ECLI:EU:C:2011:250, Domstolens dom af 22. december 2010, Kommissionen mod Slovakiet (Frucona Košice), C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802, Domstolens dom af 22. december 2010, Kommissionen mod Italien (nyligt børsnoterede selskaber), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812, Domstolens dom af 13. november 2008, Kommissionen mod Frankrig (artikel 44-septies i Code Général des Impôts), C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619, Domstolens dom af 19. juni 2008, Kommissionen mod Tyskland (Kahla/Thüringen), C-39/06, ECLI:EU:C:2008:349, Domstolens dom af 14. februar 2008, Kommissionen mod Grækenland (Olympic Airways I), C-419/06, ECLI:EU:C:2008:89, og Domstolens dom af 6. december 2007, Kommissionen mod Italien (hasteforanstaltninger til fremme af beskæftigelsen), C-280/05, ECLI:EU:C:2007:753.

6.1.2 Søgsmål i henhold til artikel 260, stk. 2, i TEUF

153. Artikel 260, stk. 2, i TEUF foreskriver, at hvis Kommissionen vurderer, at en medlemsstat ikke har opfyldt de forpligtelser, der er fastsat i en dom i medfør af artikel 108, stk. 2, i TEUF, kan Kommissionen, efter at have givet den pågældende medlemsstat mulighed for at fremsætte bemærkninger, indbringe sagen for EU-Domstolen.
154. Skæringsdatoen for vurdering af, om der er tale om en overtrædelse af reglerne i medfør af artikel 260, stk. 2, i TEUF, er den frist, der er fastsat i den åbningsskrivelse, som er fremsendt i henhold til artikel 260, stk. 2, første afsnit, i TEUF¹³⁸.
155. Den procedure, der er fastsat i artikel 260, stk. 2, i TEUF, har til formål at tilskynde en forsømmelig medlemsstat til at efterkomme en tidligere dom i en traktatbrudssag og dermed sikre den effektive anvendelse af EU-retten. De to sanktioner i bestemmelsen, nemlig et fast beløb og tvangsbøde, har begge dette formål.
156. Sanktionerne fastsættes af Domstolen baseret på et forslag fra Kommissionen (som ikke er bindende for Domstolen). Dette sanktionsforslag, der fremsættes i forbindelse med en foranstaltning under artikel 260, stk. 2, i TEUF, følger de kriterier, der er fastsat i en kommissionsmeddelelse¹³⁹ (ajourføres løbende). I henhold til denne kommissionsmeddelelse skal der tages hensyn til tre grundlæggende kriterier, når en medlemsstat pålægges en finansiell sanktion: i) overtrædelsens alvorlighed ii) overtrædelsens varighed og iii) nødvendigheden af at sikre en afskrækkende sanktion for at undgå gentagelser. Kommissionen mener, at manglende opfyldelse af en tilbagesøgningsforpligtelse altid er en alvorlig overtrædelse¹⁴⁰.
157. Kommissionen overvejer systematisk at indbringe en sag for Domstolen i henhold til artikel 260, stk. 2, i TEUF, hvis den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet en dom i medfør af artikel 108, stk. 2, i TEUF¹⁴¹.

¹³⁸ Se Domstolens dom af 17. september 2015, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia II), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, præmis 35.

¹³⁹ Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af artikel 228 i EF-traktaten, SEC(2005) 1658 (EUT C 126 af 7.6.2007, s. 15), som ændret og opdateret ved meddelelser, der er offentliggjort på Europa-Kommissionens websted.

¹⁴⁰ Se Domstolens dom af 13. maj 2014, Kommissionen mod Spanien (skattemæssig støtte i Baskerlandet), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316, præmis 69.

¹⁴¹ Siden vedtagelsen af tilbagesøgningsmeddelelsen fra 2007 har Domstolen pådømt flere sager, som Kommissionen har indbragt for den i henhold til artikel 260, stk. 2, i TEUF. Se Domstolens dom af 14. november 2018, Kommissionen mod Grækenland (Hellenic Shipyards II), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903, Domstolens dom af 17. september 2015, Kommissionen mod Italien (Venedig og Chioggia II), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, Domstolens dom af 17. november 2011, Kommissionen mod Italien beskæftigelsesforanstaltninger II), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, Domstolens dom af 13. maj 2014, Kommissionen mod Spanien (skattemæssig støtte i Baskerlandet), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316, Domstolens dom af 7. juli 2009, Kommissionen mod Grækenland (Olympic Airways II), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, og Domstolens dom af 11. december 2012, Kommissionen mod Spanien (Magefesa II), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781. I alle disse domme, bortset fra i sagen om skattemæssig støtte i Baskerlandet, afgjorde Domstolen, at der skulle betales både tvangsbøde og et fast beløb. Eksempelvis afgjorde Domstolen i Hellenic Shipyards-sagen, at der skulle betales en tvangsbøde på 7 294 000 EUR for hver 6 måneders forhaling af gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til efterkommelse af Domstolens dom samt et fast beløb på 10 mio. EUR. I Venedig og Chioggia II-sagen afgjorde Domstolen, at der skulle betales en tvangsbøde på 12 mio. EUR for hver 6 måneders forhaling af gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til efterkommelse af Domstolens dom samt et fast beløb på 30 mio. EUR. I beskæftigelsesforanstaltninger II-sagen afgjorde

6.2 Retspraksis i Deggendorf-sagen

158. I sin dom i Deggendorf-sagen afgjorde Domstolen, at Kommissionen kan erklære støtte til en virksomhed forenelig med det indre marked på betingelse af, at virksomheden tilbagebetaler tidligere ulovlig støtte, da de pågældende støtteforanstaltninger har kumulativ virkning¹⁴².
159. Når retligt forskellige fysiske og juridiske personer udgør en økonomisk enhed, skal de behandles som en enkelt virksomhed, for så vidt angår anvendelsen af Unionens konkurrenceregler. Navnlig hvad angår statsstøttekontrol og vurdering af den kumulative virkning i forhold til tidligere og planlagt ny støtte, skal Kommissionen tage hensyn til den gruppe, som støttemodtageren er en del af¹⁴³.

7. AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

160. Denne meddelelse erstatter tilbagesøgningsmeddelelsen fra 2007.
161. Kommissionen kan revidere denne meddelelse på grundlag af videreudviklingen af praksis, hvad angår tilbagesøgning af statsstøtte, eller på grundlag af relevante ændringer i gældende EU-regler eller retspraksis.
162. For spørgsmål vedrørende statsstøtte kan medlemsstaternes myndigheder kontakte Kommissionens kontaktpunkt: comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu

Domstolen, at der skulle betales en tvangsbøde på et beløb, der skulle beregnes ved at gange grundbeløbet på 30 mio. EUR med den procentandel af den ulovlige støtte, der ikke var blevet tilbagebetalt (eller hvis tilbagebetaling ikke var dokumenteret) ved udløbet af den pågældende periode, sammenholdt med det fulde beløb, der endnu ikke var tilbagebetalt på datoen for afsigelse af dommen, for hver 6 måneders forhaling af gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til efterkommelse af Domstolens dom i henhold til artikel 108 i TEUF (præmis 68), samt et fast beløb på 30 mio. EUR (præmis 97). I sagen om skattemæssig støtte i Baskerlandet afgjorde Domstolen, at der skulle betales et fast beløb på 30 mio. EUR (præmis 84). I Olympic Airways II-sagen afgjorde Domstolen, at der skulle betales 16 000 EUR for hver dags forhaling af gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til efterkommelse af Domstolens dom (præmis 127) samt et fast beløb på 2 mio. EUR (præmis 150). I Magefesa II-sagen afgjorde Domstolen, at der skulle betales en tvangsbøde på 50 000 EUR for hver dags forhaling af gennemførelsen af de nødvendige foranstaltninger til efterkommelse af Domstolens dom (præmis 136) samt et fast beløb på 20 mio. EUR (præmis 148).

¹⁴² Se Domstolens dom af 15. maj 1997, TWD mod Kommissionen, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241, præmis 25 og 26.

¹⁴³ Se dom afsagt af Retten i Første Instans af 8. september 2009, AceaElectrabel mod Kommissionen, T-303/05, ECLI:EU:T:2009:312, præmis 163, som stadfæstet af Domstolens dom af 16. december 2010, AceaElectrabel mod Kommissionen, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787.