



Brussel, **XXX**
[...](2020) **XXX** draft

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door
nationale rechterlijke instanties**

Ontwerp-mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door nationale rechterlijke instanties

1. INLEIDING	3
1.1. Het stelsel van het staatssteuntoezicht	4
1.2. De standstillverplichting	5
2. ALGEMENE BEGINSELEN VOOR DE HANDHAVING VAN DE STAATSSTEUNVOORSCHRIFTEN	7
2.1. Het beginsel van loyale samenwerking	7
2.2. Het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel toegepast op nationale procedures	7
2.2.1. Procesbevoegdheid	8
2.2.2. Bevoegdheid	9
2.2.3. Het beginsel van het gezag van gewijsde	10
3. DE ROL VAN DE COMMISSIE	11
3.1. De exclusieve bevoegdheid van de Commissie	11
3.2. De bevoegdheden van de Commissie om staatssteunvoorschriften te handhaven	12
4. DE ROL VAN DE NATIONALE RECHTER	13
4.1. Afbakening van de bevoegdheden van de nationale rechter wat betreft de toepassing van staatssteunvoorschriften	14
4.1.1. Na een besluit van de Commissie	14
4.1.2. Na besluiten van de Commissie waarbij de steun verenigbaar wordt verklaard	15
4.1.3. Na een inleidingsbesluit van de Commissie	15
4.2. De bevoegdheden van de nationale rechter	16
4.2.1. Beoordeling van de vraag of er sprake is van steun	16
4.2.2. Beoordeling van de vraag of er sprake is van een schending van de standstillverplichting	17
4.2.2.1. Toepassing van de voorwaarden van groepsvrijstellingsverordeningen	17
4.2.2.2. Bestaande steun	18
4.2.3. Bescherming van de rechten van justitiabelen bij een schending van de standstillverplichting	19
4.2.3.1. Opschorting of stopzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel	20
4.2.3.2. Terugvordering	20
4.2.3.3. Voorlopige maatregelen	22
4.2.3.4. Schadevorderingen	23
5. DE SAMENWERKING TUSSEN DE COMMISSIE EN NATIONALE RECHTERS	27
5.1. Bijstand van de Commissie aan nationale rechters	27
5.1.1. De vormen van samenwerking	28
5.1.1.1. Het verstrekken van informatie aan nationale rechters	28
5.1.1.2. Advies over vragen betreffende de toepassing van staatssteunvoorschriften	30
5.1.1.3. Indiening van opmerkingen als amicus curiae	31
5.1.2. Enig contactpunt en bekendmaking van adviezen en van opmerkingen als amicus curiae	33
5.2. Bijstand door de nationale rechter aan de Commissie	34

6. GEVOLGEN VAN DE NIET-TOEPASSING VAN STAATSSTEUNVOORSCHRIFTEN EN STAATSSTEUNBESLUITEN	34
6.1. Procedures voor de Commissie ten aanzien van onrechtmatige steun	35
6.2. Inbreukprocedures	36
7. SLOTBEPALINGEN	36

1. INLEIDING

- (1) Sinds 2012 werkt de Europese Commissie (“de Commissie”) aan de uitvoering van de agenda voor de modernisering van het staatssteunbeleid (SAM)¹. In het kader daarvan heeft zij een pakket aangenomen met wetgeving, richtsnoeren en mededelingen voor de beoordeling van staatssteunmaatregelen. Dankzij dit pakket kon de Commissie haar aandacht toespitsen op onderzoek vooraf van zaken met de grootste impact op de interne markt, en tegelijk nauwere samenwerking met de lidstaten uitbouwen op het gebied van handhaving van de staatssteunvoorschriften. Daartoe heeft de Commissie voor de lidstaten meer mogelijkheden ingevoerd om steun toe te kennen zonder dat die vooraf door de Commissie hoeft te worden onderzocht, door te voorzien in verdere vrijstellingen van de verplichting om voorgenomen staatssteunmaatregelen bij de Commissie aan te melden. Als gevolg daarvan is het bedrag dat op grond van groepsvrijstellingen aan steun is toegekend, toegenomen². Binnen deze context hebben nationale rechterlijke instanties (hierna kortweg “nationale rechters” genoemd) een nog belangrijkere rol gekregen bij het toezicht op de inachtneming van de staatssteunvoorschriften.
- (2) In 2019 heeft de Commissie een studie bekendgemaakt over de handhaving van staatssteunvoorschriften en staatssteunbesluiten door nationale rechters in 28 lidstaten³ (“de handhavingsstudie”)⁴. Die studie onderzocht meer dan 750 nationale rechterlijke beslissingen over zaken die in twee categorieën uiteenvallen: 1) zaken waar de nationale rechter een rol speelt bij het trekken van consequenties uit de onrechtmatige tenuitvoerlegging van steun (“private handhaving”), en 2) gevallen waar de nationale rechter een rol speelt bij de tenuitvoerlegging van besluiten van de Commissie waarin terugvordering wordt gelast (“bestuurlijke handhaving”).
- (3) Uit de handhavingsstudie is gebleken dat het aantal staatssteunzaken dat nationale rechters te behandelen kreeg, in de periode 2007–2017 is toegenomen. Ondanks deze toename hebben nationale rechters slechts in zeldzame gevallen beroep toegewezen, en vertegenwoordigen vorderingen tot schadevergoeding een kleine minderheid van de zaken. Bovendien is niet intensief gebruikgemaakt van de vormen van samenwerking tussen de Commissie en nationale rechters die in 2009 zijn ingevoerd met de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s “De modernisering van het EU-staatssteunbeleid”, COM(2012) 209 final.

² Sinds 2015 valt meer dan 96 % van de nieuwe steunmaatregelen waarvoor voor het eerst uitgaven werden gerapporteerd, onder de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV); zie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ De handhavingsstudie werd uitgevoerd voordat het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie was ondertekend (24 januari 2020) en voordat dit in werking is getreden (1 februari 2020). Telkens als in de handhavingsstudie sprake is van de lidstaten, wordt daarmee ook het Verenigd Koninkrijk bedoeld.

⁴ Zie “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>

ationale rechterlijke instanties⁵ (“de mededeling handhaving van 2009”) en in 2015 met Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad⁶ (“de procedureverordening”).

- (4) In de onderhavige mededeling vinden nationale rechters en andere belanghebbenden praktische informatie over de handhaving van staatssteunvoorschriften op het nationale niveau. Hoofddoel is het om de nationale rechter houvast te bieden wanneer hij deze voorschriften toepast, en om nauwere samenwerking met de Commissie aan te moedigen. Deze mededeling houdt rekening met de kwesties die deze rechters aan de orde hadden gesteld in het kader van de handhavingsstudie of in zaken waarin prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (“het Hof van Justitie”) zijn voorgelegd. In sommige voorbeelden gaat het om de coherentie tussen de procedure voor de Commissie en de procedure voor de nationale rechter, of om kwesties die aan de orde werden gesteld door de onjuiste toepassing van groepsvrijstellingsverordeningen.
- (5) Deze mededeling wil nationale rechters houvast bieden, overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (“VWEU”). Zij bindt de nationale rechters niet en laat hun onafhankelijkheid onverlet.
- (6) Sinds de mededeling handhaving van 2009 is de rechtspraak van het Gerecht en het Hof van Justitie (hierna tezamen “de Unierechter” genoemd) geëvolueerd. Deze mededeling integreert die ontwikkelingen en vervangt de mededeling handhaving van 2009.
- (7) De klemtoon ligt in deze mededeling in hoofdzaak op private handhaving. In de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun⁷ komen de aspecten met betrekking tot bestuurlijke handhaving aan bod. Voorts wil deze mededeling nauwere samenwerking tussen de Commissie en nationale rechters aanmoedigen door alle beschikbare instrumenten voor samenwerking uiteen te zetten en door in te gaan op de consequenties van gevallen van schendingen van de staatssteunvoorschriften.

1.1. Het stelsel van het staatssteuntoezicht

- (8) Overeenkomstig artikel 107 VWEU “zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (9) Het algemene verbod op staatssteun berust op een dubbel systeem van controle vooraf en achteraf op maatregelen waarmee staatssteun is gemoeid. Overeenkomstig artikel 108 VWEU moet de Commissie alle bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek onderwerpen en beoordeelt zij elk voornemen van een lidstaat tot invoering of wijziging van steunmaatregelen. Wil de Commissie dit onderzoek

⁵ Mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties ([PB C 85 van 9.4.2009, blz. 1](#)).

⁶ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (codificatie) ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9](#)).

⁷ [PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1](#)

doeltreffend kunnen voeren, dan moeten de lidstaten hun medewerking verlenen door alle relevante informatie te verschaffen en door staatssteunmaatregelen aan te melden.

- (10) De lidstaten zijn verplicht om, ten eerste, elke maatregel tot invoering van nieuwe steun of tot wijziging van steun bij de Commissie aan te melden en, ten tweede, mogen zij een dergelijke voorgenomen maatregel niet ten uitvoer leggen zolang de Commissie de verenigbaarheid ervan met de interne markt niet heeft beoordeeld (“standstillverplichting”)⁸. De uit artikel 108, lid 3, VWEU voortvloeiende standstillverplichting heeft rechtstreekse werking⁹: zij kent rechten toe aan particulieren, die zich daarop kunnen beroepen voor de nationale rechter.
- (11) Hieruit volgt dat de toepassing van het stelsel van het staatssteuntoezicht, waarvan de bepaling van artikel 108, lid 3, VWEU een wezenlijk element is, een kwestie is voor zowel de Commissie als de nationale rechter, waarbij zij elk aanvullende maar onderscheiden taken vervullen. Terwijl de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de interne markt onder de exclusieve bevoegdheid valt van de Commissie, ziet de nationale rechter toe op de bescherming van de rechten van justitiabelen bij eventuele schendingen van artikel 108, lid 3, VWEU¹⁰.

1.2. De standstillverplichting

- (12) De rechtstreekse werking van artikel 108, lid 3, VWEU houdt in dat nationale rechters overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties moeten trekken uit een schending van die bepaling¹¹.
- (13) Wil een maatregel onder de voorwaarden van artikel 108, lid 3, VWEU vallen, dan moeten twee voorwaarden vervuld zijn, één positieve en één negatieve: allereerst moet de maatregel als staatssteun kwalificeren¹² en in de tweede plaats vervult de maatregel niet alle voorwaarden om een vrijstelling van de aanmeldingsverplichting te kunnen krijgen.
- (14) Wanneer een maatregel geen staatssteun vormt, kunnen de lidstaten deze dus zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie ten uitvoer leggen. De Commissie heeft

⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 14 november 2019, Dilly’s Wellnesshotel, C-585/17, ECLI:EU:C:2019:969, punt 54.

⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 88; arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punt 22; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 29.

¹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punt 38; arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 2010, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, punt 26; arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punt 21; arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punt 21.

¹¹ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punten 88-89; arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punten 22-23.

¹² Zie, in die zin, de mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1](#)).

handvatten gegeven voor de uitlegging van het begrip “staatssteun”¹³.

- (15) In de tweede plaats heeft de Commissie groepsvrijstellingsverordeningen – zoals de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)¹⁴ – vastgesteld, met daarin de voorwaarden waarop steunmaatregelen als met de interne markt verenigbaar op grond van artikel 107, lid 2 of 3, moeten of kunnen worden beschouwd¹⁵. Met de-minimisverordeningen¹⁶ heeft de Commissie ook bepaald op welke voorwaarden steun geacht wordt het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig te beïnvloeden en de mededinging niet te vervalsen of dreigen te vervalsen¹⁷. Indien een steunmaatregel aan alle betrokken voorwaarden uit die verordeningen voldoet, is de lidstaat in kwestie vrijgesteld van zijn verplichting om de steun bij de Commissie aan te melden.
- (16) In de derde plaats heeft de Commissie in het besluit betreffende staatssteun ten behoeve van diensten van algemeen economisch belang¹⁸ en in de verordening betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg¹⁹ de voorwaarden bepaald om de compensaties voor openbaredienstverplichtingen als verenigbaar op grond van artikel 106, lid 3, en artikel 93 VWEU te beschouwen. Ook in deze gevallen geldt voor de betrokken maatregelen geen standstillverplichting.

¹³ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1](#)); mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie ([PB C 8 van 11.1.2012, blz. 4](#)); mededeling van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van garanties ([PB C 155 van 20.6.2008, blz. 10](#)).

¹⁴ Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard ([PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1](#)).

¹⁵ Overeenkomstig artikel 109 VWEU kan de Raad van de Europese Unie alle verordeningen vaststellen, dienstig voor de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU, en soorten steun bepalen die van de verplichting tot aanmelding zijn vrijgesteld. Zoals in artikel 108, lid 4, VWEU bepaald, kan de Commissie verordeningen vaststellen betreffende de soorten staatssteun die de Raad overeenkomstig artikel 109 VWEU heeft bepaald.

¹⁶ Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun ([PB L 352 van 24.12.2013, blz. 1](#)); Verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen ([PB L 114 van 26.4.2012, blz. 8](#)); Verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector ([PB L 352 van 24.12.2013, blz. 9](#)); Verordening (EU) nr. 717/2014 van de Commissie van 27 juni 2014 inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de visserij- en aquacultuursector ([PB L 190 van 24.12.2013, blz. 45](#)).

¹⁷ Die verordeningen zijn vastgesteld op grond van de machtigingsverordening, Verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op bepaalde soorten horizontale steunmaatregelen ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 1](#)).

¹⁸ Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen ([PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3](#)).

¹⁹ Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg ([PB L 315 van 3.12.2007, blz. 1](#)).

2. ALGEMENE BEGINSELEN VOOR DE HANDHAVING VAN DE STAATSSTEUNVOORSCHRIFTEN

2.1. Het beginsel van loyale samenwerking

- (17) Artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie²⁰ (“VEU”) verlangt dat de lidstaten de vervulling van de taken van de Europese Unie vergemakkelijken. Overeenkomstig het in dit artikel vervatte beginsel van loyale samenwerking moeten de Europese Unie en de lidstaten, handelend in het kader van hun bevoegdheden, elkaar steunen bij de vervulling van die taken.
- (18) De uit artikel 4, lid 3, VEU voortvloeiende verplichting tot wederzijdse bijstand geldt ook voor nationale rechters²¹. Dit betekent dat de Commissie nationale rechters bijstaat wanneer dezen recht van de Europese Unie toepassen²² en, omgekeerd, dat nationale rechters de Commissie bijstaan bij het vervullen van haar taken. Nationale rechters zijn dus verplicht alle maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de krachtens het recht van de Europese Unie op hen rustende verplichtingen te verzekeren en dienen zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van het VEU en het VWEU (hierna tezamen “de Verdragen” genoemd)²³ in gevaar kunnen brengen.

2.2. Het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel toegepast op nationale procedures

- (19) Het Hof van Justitie heeft stevast het beginsel van de procedurele autonomie bij de handhaving van de staatssteunvoorschriften erkend²⁴. Volgens dit beginsel kunnen lidstaten, bij gebreke van wetgeving van de Europese Unie over dit thema, vrij de middelen kiezen waarmee zij hun uit de Verdragen voortvloeiende verplichtingen zullen uitvoeren, mits de gekozen maatregelen geen afbreuk doen aan de strekking en de doeltreffendheid van het recht van de Europese Unie. Dit betekent dat nationale rechters overeenkomstig hun nationale recht maatregelen moeten vaststellen om de correcte tenuitvoerlegging van de staatssteunvoorschriften veilig te stellen bij gebreke van een besluit van de Commissie over de verenigbaarheid van de maatregelen²⁵.

²⁰ [PB C 202 van 7.6.2016, blz. 13.](#)

²¹ Arrest van het Hof van Justitie van 22 oktober 2000, Roquette Frères, C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603, punt 31.

²² Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 50; arrest van het Hof van Justitie van 28 februari 1991, Delimitis/Henninger Bräu, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, punt 53.

²³ Arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punt 56; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 41.

²⁴ Arrest van het Hof van Justitie 21 september 1983, Deutsche Milchkontor GmbH, 205/82, ECLI:EU:C:1983:233, punten 22-23; arrest van het Hof van Justitie 13 juni 2002, Nederland/Commissie, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, punt 90; arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punten 39-42; arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 72; arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punten 40-41; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 135.

²⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 89.

- (20) De toepassing van het nationale recht mag het voor de nationale rechter niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken om de naleving van artikel 108, lid 3, VWEU te verzekeren²⁶. Volgens de rechtspraak van de Unierechter mag de toepasselijke nationale regeling niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke binnenlandse situaties geldt (“gelijkwaardigheidsbeginsel”) en mag de uitoefening van de door het recht van de Europese Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk worden gemaakt (“doeltreffendheidsbeginsel”)²⁷.

2.2.1. Procesbevoegdheid

- (21) Krachtens het beginsel van de procedurele autonomie passen de lidstaten hun nationale voorschriften inzake procesbevoegdheid toe op nationale geschillen inzake staatssteun, mits deze het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht nemen.
- (22) Overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel mogen nationale voorschriften inzake de procesbevoegdheid en het procesbelang van de justitiabelen niet afdoen aan een doeltreffende rechterlijke bescherming van de hun door het recht van de Europese Unie toegekende rechten²⁸.
- (23) Uit de handhavingsstudie is gebleken dat een nationale rechter zich meestal moet uitspreken over zaken die aanhangig zijn gemaakt door concurrenten van de begunstigten van de steun die rechtstreeks worden geraakt door de vervalsing van de mededinging die is ontstaan door de tenuitvoerlegging van de onrechtmatige steun²⁹.
- (24) Een natuurlijk persoon of een rechtspersoon kan echter een procesbelang hebben om een zaak voor de nationale rechter te brengen, niet alleen om de vervalsing van de mededinging op te heffen die door de onrechtmatige tenuitvoerlegging van staatssteun is ontstaan. Een nationale rechter moet het rechtmatige procesbelang van de eiser beoordelen, ongeacht of deze laatste rechtstreeks door vervalsing van de mededinging als gevolg van de steunmaatregel wordt geraakt. Bijgevolg moet de nationale rechter bij het toepassen van de nationale voorschriften inzake procesbevoegdheid rekening houden met zijn plicht om het belang te beschermen van partijen die een voldoende groot procesbelang hebben (“derden”)³⁰.

²⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punten 41-42 en 45; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punten 138-140.

²⁷ De vraag van de inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel moet worden beantwoord door de specifieke kenmerken van die bepaling en haar rol binnen de betrokken procedure na te gaan; zie, in die zin, arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punt 40.

²⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 13 januari 2005, Streekgewest, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, punt 18.

²⁹ Zie “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 71, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>

³⁰ Zo heeft in Roemenië iemand die wordt geraakt door een onrechtmatige staatssteunmaatregel, procesbevoegdheid; zie “Annex 3: Country reports” van de “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 404, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report> Ook in Litouwen is de directe grondslag voor de procesbevoegdheid artikel 108, lid 3, VWEU en kan de nationale rechter zich dus op

- (25) Daarnaast moet een nationale rechter rekening houden met andere elementen wanneer hij de procesbevoegdheid en het procesbelang van derden beoordeelt in het geval van staatssteun die via belastingmaatregelen is toegekend. Derden-belastingplichtigen kunnen worden geacht in een vordering om terugbetaling te verkrijgen van een belasting die in strijd met de standstillverplichting is geheven, alleen een procesbelang te hebben indien de belasting waaraan zij onderworpen zijn, deel uitmaakt van de financiering van de onrechtmatige staatssteun³¹. Hun procesbevoegdheid berust niet op het bestaan van een concurrentieverhouding met de begunstigde van de steun³².
- (26) Omgekeerd kunnen derden-belastingplichtigen zich niet beroepen op de onrechtmatigheid van een steunmaatregel waarbij bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken van belasting worden vrijgesteld, om zich aan de betaling van deze belasting te onttrekken of de terugbetaling ervan te verkrijgen. Dit is ook het geval wanneer zij met de begunstigten concurreren³³. Immers, dit soort oplossing zou ertoe leiden dat de concurrentieverstorende effecten van de staatssteun worden versterkt omdat zo het aantal ondernemingen toeneemt dat een belastingvrijstelling geniet die onrechtmatige staatssteun vormt.

2.2.2. Bevoegdheid

- (27) Het beginsel van de procedurele autonomie houdt in dat het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de rechter aan te wijzen die bevoegd is in procedures betreffende de toekenning van onrechtmatige steun. Dit houdt ook in dat de lidstaten de nadere procesregels voor die rechtsvorderingen bepalen, mits het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen³⁴.
- (28) Bij gebreke van specifieke regels in het recht van de Europese Unie verschilt de opbouw van rechtstelsels sterk van lidstaat tot lidstaat. Daar waar enkele lidstaten gespecialiseerde rechtbanken voor staatssteunkwesties hebben opgericht, hebben andere exclusieve bevoegdheid toegekend aan kamers van bestaande rechtbanken of hebben zij procedureregels vastgesteld die de bevoegdheid van rechtbanken in zaken van bestuurlijke en private handhaving moeten verduidelijken³⁵. In de meerderheid van de

de definitie van “belanghebbende” in de procedureverordening baseren om te bepalen of iemand in een zaak procesbevoegdheid heeft; zie “Annex 3: Country reports” van “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 300, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>

³¹ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan zaken waarin onrechtmatige steun wordt bekostigd uit een heffing waaraan klager onderworpen is. De positie is echter anders wanneer het geding niet ziet op een verzoek om van de litigieuze belasting te worden bevrijd, maar op de rechtmatigheid van de daarop betrekking hebbende regels; zie arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punt 25, en arrest van het Hof van Justitie van 26 april 2018, ANGED, C-233/16, ECLI:EU:C:2018:280, punt 26.

³² Arrest van het Hof van Justitie van 13 januari 2005, Streekgewest, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, punt 19.

³³ Arrest van het Hof van Justitie van 10 november 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissie, C-449/14 P, ECLI:EU:C:2016:848, punten 81-82; arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/Aer Lingus, C-164/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, punt 121; arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punten 24-28.

³⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 72.

³⁵ Zo heeft Ierland exclusieve bevoegdheid toegekend aan de Competition List van het High Court om uitspraak te doen in mededingingsrechtelijke geschillen, zoals staatssteunzaken. Ook in Italië kreeg de bestuursrechter sinds 19 januari 2013 nagenoeg exclusieve bevoegdheid om uitspraak te doen in zaken betreffende bestuurlijke en private handhaving van staatssteunvoorschriften. Burgerlijke rechters behielden hun bevoegdheid betreffende

lidstaten zijn burgerlijke rechters en bestuursrechters bevoegd voor de toepassing van staatssteunvoorschriften³⁶.

2.2.3. Het beginsel van het gezag van gewijsde

- (29) Het beginsel van het gezag van gewijsde houdt in dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden, niet opnieuw ter discussie kunnen worden gesteld. Dit is het geval wanneer de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of de voor de uitoefening van die rechten gestelde termijnen zijn verstreken. Het beginsel van het gezag van gewijsde wil de stabiliteit van het recht en de rechtsbetrekkingen, alsmede een goede rechtsbedeling verzekeren, en is vastgesteld in zowel de rechtsorde van de Europese Unie als in de interne rechtsorde van de lidstaten³⁷.
- (30) Het beginsel van voorrang van het recht van de Europese Unie³⁸ brengt met zich mee dat de nationale rechter zorg moet dragen voor de volle werking van de bepalingen van het recht van de Europese Unie en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige nationale bepaling buiten toepassing moet laten. Dit geldt ook voor nationale voorschriften die het beginsel van het gezag van gewijsde vastleggen³⁹.
- (31) Bovendien heeft de rechtspraak van de Unierechter de kracht van het beginsel van het gezag van gewijsde op staatssteungebied beperkt. Zodoende kan het beginsel van het gezag van gewijsde alleen gelden voor middelen die al definitief zijn beslecht – met inachtneming van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel –, maar niet voor vragen die in een voorgaand geding hadden kunnen worden opgeworpen, maar niet zijn opgeworpen⁴⁰.
- (32) Het beginsel van voorrang van het recht van de Europese Unie staat er ook aan in de weg dat de toepassing van het beginsel van het gezag van gewijsde een beperking vormt van de exclusieve bevoegdheid die door het VWEU aan de Commissie is toegekend⁴¹.

bepaalde soorten procedures en vorderingen. Zie “Annex 3: Country reports” van de “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 253 en 263-264, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report> Zie ook “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, blz. 103-104.

³⁶ Meer bepaald is in de meeste lidstaten de bestuursrechter bevoegd wanneer de eiser opkomt tegen een handeling van de overheidsinstantie, zoals het bevel tot uitvoering van de terugvordering of de steunverlening, terwijl de burgerlijke rechter bevoegd is voor kwesties met betrekking tot de terugvordering van staatssteun in het kader van insolventieprocedures of bij de toekenning van schadevergoeding. Zie “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 64, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>

³⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punt 38.

³⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 5 februari 1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1; arrest van het Hof van Justitie van 15 juli 1964, Costa/E.N.E.L., 6/64, ECLI:EU:C:1964:66; arrest van het Hof van Justitie 9 maart 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

³⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punten 60-61.

⁴⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punten 57-59; arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punten 30 en 42-43.

⁴¹ Arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punt 44; arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, Buonotourist/Commissie,

De omstandigheid dat een nationale rechter zich heeft uitgesproken over een staatssteunmaatregel vóór een besluit van de Commissie over diezelfde maatregel, kan er niet aan in de weg staan dat de Commissie vaststelt dat er bij de betrokken maatregel sprake is van onrechtmatige staatssteun. Dit geldt ook als deze kwalificatie eerder is uitgesloten door een nationale rechter die uitspraak deed in laatste aanleg.

3. DE ROL VAN DE COMMISSIE

- (33) Het met artikel 108, lid 3, VWEU ingestelde stelsel van voorafgaand toezicht strekt ertoe dat enkel steunmaatregelen die verenigbaar zijn met de interne markt, tot uitvoering worden gebracht⁴². Teneinde deze doelstelling te bereiken, moet de uitvoering van een voorgenomen steunmaatregel worden opgeschort totdat de Commissie een besluit vaststelt over de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt⁴³.

3.1. De exclusieve bevoegdheid van de Commissie

- (34) De Commissie oefent haar belangrijkste rol om een steunmaatregel op zijn verenigbaarheid te beoordelen, doorgaans in twee stappen uit. In eerste instantie beoordeelt de Commissie of de maatregel kwalificeert als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU⁴⁴; in tweede instantie gaat zij na of de maatregel verenigbaar is met de interne markt. De eerste stap (met de beoordeling van de vraag of er sprake is van staatssteun) is een bevoegdheid die wordt uitgeoefend door zowel de Commissie als de nationale rechter, aangezien deze laatste misschien moet bepalen of een maatregel onderworpen is aan de standstillverplichting⁴⁵ (zie de delen 4.2.1 en 4.2.2). De tweede stap (met de beoordeling van de verenigbaarheid) behoort tot de exclusieve verantwoordelijkheid van de Commissie. De beoordeling van de verenigbaarheid moet in een besluit zijn opgenomen⁴⁶, dat door de Unierechter kan worden getoetst⁴⁷.
- (35) De Commissie kan de verenigbaarheid van een maatregel met de interne markt beoordelen na een eerste onderzoek (wanneer zij geen twijfel heeft over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt)⁴⁸ of na een formeel onderzoek (wanneer zij twijfel heeft over de verenigbaarheid van de maatregel met de interne

C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, punten 92-96; arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, CSTP Azienda della Mobilità/Commissie, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, punten 92-96.

⁴² Arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punt 19.

⁴³ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punten 25-26; arrest van het Hof van Justitie 18 mei 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, ECLI:EU:C:2017:388, punt 40; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 84.

⁴⁴ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ([PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1](#)).

⁴⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, Buonotourist/Commissie, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, punt 90.

⁴⁶ Zie de artikelen 4 en 9 van de procedureverordening ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 14](#)).

⁴⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 19 juli 2016, Kotnik e.a., C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, punt 37.

⁴⁸ Besluit geen bezwaar te maken; zie artikel 4, lid 3, van de procedureverordening.

markt)⁴⁹. Wanneer de Commissie een formeel onderzoek inleidt, stelt zij een besluit vast waarin zij haar voorlopige standpunt over het staatssteunkarakter van de maatregel geeft en haar twijfels uiteenzet ten aanzien van de verenigbaarheid van de maatregel met de interne markt (“inleidingsbesluit”)⁵⁰.

- (36) Omdat tijdens het formele onderzoek de status van de verenigbaarheid van de maatregel hangende is, heeft het inleidingsbesluit bepaalde juridische gevolgen (zie deel 4.1.3).
- (37) De door de Commissie in haar besluiten uitgevoerde beoordeling van staatssteunmaatregelen beperkt de nationale rechter in de uitoefening van zijn bevoegdheden (zie deel 4.1). Voorafgaande besluiten van de Commissie zijn bindend voor nationale rechters, in zoverre dat een nationale rechter de door de Commissie gemaakte beoordeling van de vraag of er sprake is van staatssteun moet volgen⁵¹. Omgekeerd kan, indien een nationale rechter een beslissing heeft gegeven voordat de Commissie een besluit heeft vastgesteld, die beslissing er niet aan in de weg staan dat de Commissie op een bepaald moment gebruikmaakt van de haar bij het VWEU toegekende exclusieve bevoegdheid (zie deel 2.2.3)⁵².

3.2. De bevoegdheden van de Commissie om staatssteunvoorschriften te handhaven

- (38) Als algemene regel geldt dat de Commissie om, wanneer zij tot de conclusie komt dat de onderzochte maatregel onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormt, herstelmaatregelen op te leggen voor de schending van staatssteunvoorschriften, een eindbesluit moet vaststellen waarmee zij het formele onderzoek afsluit en de terugvordering van deze steun gelast (“terugvorderingsbesluit”)^{53 54}.
- (39) De Commissie heeft haar handhavingsbevoegdheden gecodificeerd door op staatssteungebied procedurele voorschriften vast te stellen⁵⁵. Overeenkomstig artikel 16 van de procedureverordening moet de Commissie de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare steun gelasten door een besluit vast te stellen. Wanneer de Commissie in een besluit tot de bevinding komt dat steun onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is, beschikt zij niet over een beoordelingsbevoegdheid en is zij verplicht

⁴⁹ Zie voor de begrippen “positief besluit” en “negatief besluit” respectievelijk artikel 9, lid 3, en artikel 9, lid 5, van de procedureverordening.

⁵⁰ Zie artikel 4, leden 3 en 4, van de procedureverordening ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 14](#)).

⁵¹ Arrest van het Hof van Justitie van 15 september 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, punt 33.

⁵² Arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, Buonotourist/Commissie, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, punten 92-96; arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, CSTP Azienda della Mobilità/Commissie, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, punten 92-96.

⁵³ Arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, 301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punten 9-22. Een en ander sluit niet uit dat de Commissie in specifieke gevallen een bevel tot terugvordering kan doen uitgaan.

⁵⁴ Wanneer de Commissie gewoonweg vaststelt dat onrechtmatig staatssteun is toegekend, zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie op grond van artikel 108, lid 3, VWEU, gelast zij de terugvordering van de reeds uitgekeerde steun niet voordat zij een eindbesluit heeft vastgesteld waarin de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard.

⁵⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 66; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 110.

de terugvordering van de steun te gelasten⁵⁶, tenzij zulks in strijd zou zijn met een algemeen beginsel van het recht van de Europese Unie⁵⁷. Bovendien geldt voor de bevoegdheid van de Commissie om terugvordering te gelasten, een tienjarige verjaringstermijn⁵⁸.

- (40) In sommige gevallen heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 13 van de procedureverordening, de discretionaire bevoegdheid om voorlopige maatregelen te nemen in afwachting dat zij de verenigbaarheidsbeoordeling afrondt. Met name kan de Commissie een opschortings- of terugvorderingsbevel doen uitgaan, mits een aantal voorwaarden is vervuld⁵⁹ ⁶⁰. Deze maatregelen moeten de schade als gevolg van de tenuitvoerlegging van de steun in strijd met de aanmeldings- en standstillverplichtingen beperken⁶¹.

4. DE ROL VAN DE NATIONALE RECHTER

- (41) Terwijl de Commissie gehouden is te onderzoeken of een steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt, zelfs wanneer zij heeft vastgesteld dat de tenuitvoerlegging ervan artikel 108, lid 3, VWEU schendt, is de belangrijkste taak van de nationale rechter de bescherming van de rechten van justitiabelen tegenover die schending⁶².
- (42) De nationale rechter heeft de taak derden daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden⁶³. Zijn bijdrage aan het stelsel van het staatssteuntoezicht is met name noodzakelijk in gevallen waarin onrechtmatige steun is toegekend, bij gebreke van een eindbesluit van de Commissie over dezelfde maatregel of totdat zulk besluit is vastgesteld, alsmede in gevallen waarin in strijd met de standstillverplichting verenigbare steun is toegekend⁶⁴.

⁵⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 7 maart 2002, Italië/Commission, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, punt 99.

⁵⁷ Zie artikel 16 van de procedureverordening ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 14](#)).

⁵⁸ Zie artikel 17, lid 1, van de procedureverordening ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 14](#)).

⁵⁹ Arrest van het Hof van Justitie 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie, 301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punten 19-20; arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië/Commissie, 303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punt 46; arrest van het Hof van Justitie 21 maart 1990, België/Commissie, 142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punten 14-16; [nietig verklaard door het Hof; zie zaak C-456/18 P].

⁶⁰ Indien de betrokken lidstaat geen gevolg geeft aan een opschortings- of terugvorderingsbevel, kan de Commissie, overeenkomstig artikel 14 van de procedureverordening, terwijl zij het materiële onderzoek voortzet, zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden teneinde te doen vaststellen dat het verzuim een inbreuk op het VWEU vormt ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 19](#)).

⁶¹ Zie artikel 13, leden 1 en 2, van de procedureverordening ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 19](#)).

⁶² Arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punt 38; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punten 11-12.

⁶³ Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 december 1973, Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland e.a., 120/73, ECLI:EU:C:1973:152, punt 8; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punt 11; arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 39.

⁶⁴ Zie, voor de rol van de nationale rechter bij de bestuurlijke handhaving op het gebied van staatssteun, de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun ([PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1](#)).

4.1. Afbakening van de bevoegdheden van de nationale rechter wat betreft de toepassing van staatssteunvoorschriften

- (43) De nationale rechter is bevoegd om artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU uit te leggen en toe te passen. Met name is de nationale rechter, bij gebreke van een besluit van de Commissie over dezelfde maatregel⁶⁵, alleen gebonden door het objectieve begrip “staatssteun” wanneer hij zijn bevoegdheid uitoefent om te beoordelen of er sprake is van staatssteun.
- (44) Ook de Commissie beoordeelt of er sprake is van staatssteun, hetgeen normaal gesproken een eerste stap is voordat de verenigbaarheid van de maatregel wordt beoordeeld. Bijgevolg zouden procedures voor de Commissie, vóór of na die voor de nationale rechter, van invloed kunnen zijn op deze laatste⁶⁶, zoals in de delen 4.1.1, 4.1.2 en 4.1.3 wordt toegelicht.

4.1.1. Na een besluit van de Commissie

- (45) De nationale rechter heeft beperkte bevoegdheden ten aanzien van besluiten en moet de beoordeling daarvan wat betreft het bestaan van staatssteun volgen. Zelf is de nationale rechter evenmin bevoegd de ongeldigheid van besluiten van de Commissie vast te stellen⁶⁷. Alleen de Unierechter heeft volgens artikel 263 VWEU die bevoegdheid⁶⁸.
- (46) Indien een nationale rechter twijfel heeft over de uitlegging of de geldigheid van een besluit van de Commissie, kan die rechter de Commissie om verduidelijking verzoeken (zie deel 5.1) of kan of moet hij⁶⁹, afhankelijk van de omstandigheden, krachtens

⁶⁵ Zie ook arrest van het Gerecht van 20 juni 2019, A&O hostel en hotel Berlin/Commissie, T-578/17, ECLI:EU:T:2019:437, punt 72.

⁶⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, CSTP Azienda della Mobilità/Commissie, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, punten 92-93; arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, Buonotourist/Commissie, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, punt 96.

⁶⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 22 oktober 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, 314/85, ECLI:EU:C:1987:452, punt 20.

⁶⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest/Hauptzollamt Itzehoe en Hauptzollamt Paderborn, 143/88 en C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, punt 23; arrest van het Hof van Justitie van 9 november 1995, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e.a. (I)/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, punt 51; arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punt 53.

⁶⁹ Op grond van artikel 267 VWEU is een nationale rechter wiens beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, gehouden zich onder bepaalde omstandigheden tot het Hof van Justitie te wenden. Wanneer de uitlegging van het recht van de Europese Unie duidelijk uit de rechtspraak kan worden afgeleid of geen ruimte voor redelijke twijfel laat, hoeft een rechter wiens beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep, in bepaalde omstandigheden geen prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen, al staat het hem vrij om dat te doen; zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, punten 14-20; arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja, C-428/06 tot C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punten 42 en 43; arrest van het Hof van Justitie van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, punten 47-50; arrest van het Hof van Justitie van 15 september 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, punt 40; arrest van het Hof van Justitie van 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk (Précompte mobilier), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, punten 108 e.v.

artikel 267 VWEU, een prejudiciële vraag voorleggen aan het Hof van Justitie⁷⁰.

4.1.2. Na besluiten van de Commissie waarbij de steun verenigbaar wordt verklaard

- (47) Een eindbesluit van de Commissie waarbij onrechtmatige steun na de toekenning ervan verenigbaar met de interne markt wordt verklaard, heeft niet tot gevolg dat de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd met de in het VWEU neergelegde standstillverplichting zijn vastgesteld, achteraf wordt gedekt.
- (48) In deze context moet de nationale rechter de justitiabelen “waarborgen” dat uit de schending van de standstillverplichting “alle consequenties worden getrokken”⁷¹. Die consequenties betreffen met name zowel de geldigheid van handelingen tot uitvoering van de steunmaatregelen als de terugvordering van in strijd met de standstillverplichting toegekende financiële steun, overeenkomstig hun nationale recht.
- (49) Hieruit volgt dat, wanneer een derde voor een nationale rechter de opheffing vraagt van voordelen die verbonden zijn aan de vervroegde uitvoering van de steunmaatregelen, de rechter die vordering moet toewijzen, zelfs al heeft de Commissie de betrokken steun verenigbaar verklaard. Iedere andere uitlegging zou tot gevolg hebben dat de lidstaten de bepalingen van het VWEU buiten toepassing kunnen laten en zou deze dus hun nuttige werking ontnemen⁷².

4.1.3. Na een inleidingsbesluit van de Commissie

- (50) De situatie is anders wanneer de Commissie, overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU, alleen een onderzoekprocedure heeft ingeleid ten aanzien van een steunmaatregel die voor een nationale rechter is gebracht. In het inleidingsbesluit formuleert de Commissie in beginsel twijfels ten aanzien van de vraag of een steunmaatregel met de interne markt verenigbaar is. Hoewel die twijfels doorgaans de verenigbaarheid van de steun betreffen, gaat het om een eerste beoordeling van de vraag of er sprake is van steun, en berust deze op een eerste onderzoek van de betrokken maatregel⁷³.
- (51) Overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU moeten nationale rechters rekening houden met de juridische situatie zoals die voortvloeit uit de lopende procedures voor de Commissie, zelfs als het een voorlopige situatie betreft.
- (52) Dit betekent dat, zolang de onderzoekprocedure loopt, het inleidingsbesluit, op zich, juridische consequenties heeft die nationale rechters daaruit moeten trekken. Na een inleidingsbesluit kan een nationale rechter niet vaststellen dat deze maatregel geen steun

⁷⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punten 50-51; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 44.

⁷¹ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 30; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 89; arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punt 23; arrest van het Hof van Justitie van 13 december 2018, Rittinger e.a., C-492/17, ECLI:EU:C:2018:1019, punt 42.

⁷² Arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2019, Arriva Italia e.a., C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, punt 85.

⁷³ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punten 37-40.

in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, want anders zou het nuttige effect van artikel 108, lid 3, VWEU worden ondermijnd⁷⁴.

- (53) Daartoe is het de taak van nationale rechters om maatregelen op te leggen die de onrechtmatige tenuitvoerlegging van de steun kunnen opheffen, totdat de Commissie een eindbesluit vaststelt. Een nationale rechter kan besluiten om de uitvoering van de betrokken maatregel op te schorten en de terugvordering van de reeds gedane betalingen te gelasten. Hij kan ook besluiten om andere voorlopige maatregelen te gelasten teneinde, enerzijds, de belangen van de betrokken partijen te beschermen en, anderzijds, het nuttige effect van het inleidingsbesluit van de Commissie te behouden⁷⁵.
- (54) Daarnaast kunnen de nationale rechters ook niet gewoon de behandeling van de zaak schorsen totdat de Commissie een eindbesluit heeft genomen⁷⁶. Een besluit om de behandeling van de zaak te schorsen, zou feitelijk hetzelfde effect hebben als een besluit om het verzoek om voorlopige maatregelen af te wijzen en zou neerkomen op de instandhouding van het onrechtmatige voordeel tijdens de periode waarin de tenuitvoerlegging van de steun is verboden.

4.2. De bevoegdheden van de nationale rechter

- (55) Zoals in de punten 11 tot en met 13 is aangegeven, moeten nationale rechters nagaan of staatssteun is toegekend overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU binnen de marges afgebakend door de exclusieve bevoegdheid van de Commissie om de verenigbaarheid van de steun te beoordelen en van eerdere besluiten van de Commissie over dezelfde maatregel.
- (56) De nationale rechter voert zijn beoordeling uit in twee stappen: allereerst beoordeelt hij het karakter van de maatregel, om te bepalen of deze op grond van artikel 107, lid 1, VWEU als staatssteun kwalificeert; in tweede instantie moet de nationale rechter, indien hij tot de bevinding komt dat de maatregel staatssteun vormt, zich uitspreken over de vraag of de betrokken maatregel onder de standstillverplichting valt. Wanneer de nationale rechter vaststelt dat de standstillverplichting is geschonden, moet hij passende maatregelen opleggen om de rechten van door die schending geraakte justitiabelen veilig te stellen.

4.2.1. Beoordeling van de vraag of er sprake is van steun

- (57) Om te kunnen concluderen dat de steun onrechtmatig ten uitvoer is gelegd, moet eerst worden vastgesteld dat er sprake is van staatssteun. De Unierechter heeft bevestigd dat, net zoals het geval is voor de Commissie, nationale rechters bevoegd zijn om het begrip

⁷⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 38.

⁷⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punten 41-43.

⁷⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 2010, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, punt 31 e.v.; beschikking van het Hof van Justitie van 4 april 2014, Flughafen Lübeck, C-27/13, ECLI:EU:C:2014:240, punt 30.

“staatssteun” uit te leggen⁷⁷.

- (58) Om te kunnen bepalen of er sprake is van staatssteun, moet vaak een reeks complexe kwesties worden beoordeeld (zie punt 14). In haar mededeling betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU⁷⁸ heeft de Commissie nadere aanwijzingen gegeven die nationale rechters kunnen helpen.
- (59) Wanneer twijfel ontstaat over de vraag of er sprake is van staatssteunelementen, kunnen nationale rechters de Commissie om haar mening vragen (zie deel 5.1.1.2). De nationale rechters hebben ook de mogelijkheid of de verplichting om, op grond van artikel 267 VWEU, prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen.

4.2.2. Beoordeling van de vraag of er sprake is van een schending van de standstillverplichting

- (60) Bij zijn beoordeling van de vraag of een steunmaatregel aan de standstillverplichting is onderworpen, moet de nationale rechter nagaan of de maatregel onder een van de afwijkingen van de aanmeldingsverplichting valt (zie deel 1.2). Met name gaat de nationale rechter na of de betrokken maatregel voldoet aan de criteria uit een groepsvrijstellingsverordening, dan wel bestaande steun vormt.
- (61) Indien een steunmaatregel alle voorwaarden uit een groepsvrijstellingsverordening vervult, is deze vrijgesteld van voorafgaande aanmelding bij de Commissie en verenigbaar met de interne markt.
- (62) Wat betreft “bestaande steun” omschrijft de procedureverordening de omstandigheden waarin steun als bestaande steun moet worden beschouwd, om de lidstaten en de begunstigden rechtszekerheid te bieden⁷⁹. Door ontwikkelingen op het gebied van staatssteunbeleid kunnen bepaalde maatregelen die geen nieuwe steun vormden toen zij ten uitvoer werden gelegd, nadien onrechtmatig zijn geworden. Wanneer een maatregel die staatssteun vormt, in de categorie “bestaande steun” valt, hoeft deze niet door de lidstaat te worden aangemeld, maar kan deze wel nog door de Commissie worden onderzocht.

4.2.2.1. Toepassing van de voorwaarden van groepsvrijstellingsverordeningen

- (63) Lidstaten kunnen zich alleen beroepen op het feit dat een maatregel van het aanmeldingsvereiste is vrijgesteld, indien die maatregel de algemene en specifieke voorwaarden uit groepsvrijstellingsverordeningen vervult. Indien een lidstaat echter een steunmaatregel die niet aan alle voorwaarden van de toepasselijke groepsvrijstelling voldoet, ten uitvoer legt zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie, is de tenuitvoerlegging van die steun onrechtmatig.

⁷⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, ECLI:EU:C:1977:52, punt 14; arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 49; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punt 10; arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punt 50; arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punt 39.

⁷⁸ [PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1](#)

⁷⁹ Artikelen 21 tot en met 23 van de procedureverordening.

- (64) De aanmeldings- en standstillverplichtingen die uit het VWEU voortvloeien, zijn niet alleen bindend voor nationale rechters, maar ook voor alle bestuursorganen van de lidstaten⁸⁰.
- (65) Wanneer een nationale rechter nagaat of een staatssteunmaatregel rechtmatig ten uitvoer is gelegd, moet hij zich ervan vergewissen dat de voorwaarden van een groepsvrijstellingsverordening in acht zijn genomen, om vast te stellen dat de maatregel van de aanmeldingsverplichting was vrijgesteld. Het Hof van Justitie heeft de reikwijdte van de bevoegdheden van nationale rechters afgebakend wanneer dezen moeten vaststellen of de voorwaarden van de algemene groepsvrijstellingsverordening correct zijn toegepast⁸¹, d.w.z. de mate waarin nationale rechters de bepalingen daarvan kunnen uitleggen.
- (66) De vaststelling van groepsvrijstellingsverordeningen is niet bedoeld om aan de lidstaten de beoordeling over te dragen van de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt, hetgeen de exclusieve bevoegdheid van de Commissie blijft⁸². De beoordeling van de verenigbaarheid van een specifieke steunmaatregel met criteria niet zijnde die van de betrokken groepsvrijstellingsverordening zou een complexe beoordeling vergen, hetgeen de exclusieve bevoegdheid van de Commissie is⁸³. Het is evenwel de taak van nationale rechters om na te gaan of nationale autoriteiten steun hebben toegekend die volledig voldoet aan de – strikt uitgelegde – algemene en specifieke voorwaarden van de toepasselijke groepsvrijstellingsverordening.
- (67) Wanneer de steun op grond van een groepsvrijstellingsverordening ten uitvoer is gelegd zonder aan alle toepasselijke voorwaarden te voldoen, kan de begunstigde van deze steun op dat tijdstip geen gewettigd vertrouwen hebben dat de toekenning van de steun rechtmatig was⁸⁴. Nationale autoriteiten zijn niet bevoegd een eindbesluit vast te stellen waarbij wordt geconcludeerd dat er geen verplichting bestaat tot aanmelding van de steun⁸⁵.

4.2.2.2. *Bestaande steun*

- (68) In tegenstelling tot nieuwe steun bestaat er, zoals in punt 62 is aangegeven, voor bestaande steun geen verplichting tot aanmelding. Indien een nationale rechter vaststelt dat een maatregel als bestaande steun kwalificeert, kan hij deze niet toetsen. Het staat immers uitsluitend aan de Commissie om te beoordelen of een bestaande

⁸⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punten 90-92.

⁸¹ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 101; arrest van het Hof van Justitie van 29 juli 2019, Bayerische Motoren Werke/Commissie en Freistaat Sachsen, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, punt 151.

⁸² Arrest van het Hof van Justitie van 29 juli 2019, Bayerische Motoren Werke/Commissie en Freistaat Sachsen, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, punten 132-133; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 67.

⁸³ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 68.

⁸⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punt 104; arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, punt 77; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 104.

⁸⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 101; arrest van het Hof van Justitie van 29 juli 2019, Bayerische Motoren Werke/Commissie en Freistaat Sachsen, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, punt 151.

steunmaatregel nog steeds met de interne markt verenigbaar is, en om dienstige maatregelen voor te stellen indien een regeling niet langer verenigbaar is. Bij de toepassing van de staatssteunvoorschriften zijn nationale rechters beperkt tot het beoordelen van de vraag of een steunmaatregel bestaande staatssteun in de zin van artikel 108, lid 1, VWEU vormt.

- (69) De Verdragen bevatten geen aanwijzingen wat betreft de kwalificatie van een steunmaatregel als bestaande steun. Die zijn te vinden in de bepalingen van de procedureverordening waar de omstandigheden worden afgebakend waarin steun als bestaande steun moet worden beschouwd⁸⁶. De procedureverordening bevat evenwel geen voorschriften inzake de bevoegdheden en verplichtingen van nationale rechters, die nog steeds worden geregeld door de bepalingen van het VWEU, zoals die door het Hof worden uitgelegd.⁸⁷
- (70) Zo bepaalt artikel 17, lid 1, van de procedureverordening dat de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen, verjaren na een termijn van tien jaar, terwijl lid 3 van datzelfde artikel dan weer bepaalt dat “[s]teun ten aanzien waarvan de verjaringstermijn is verstreken, als bestaande steun [wordt] beschouwd”.
- (71) In dit verband levert de tienjarige verjaringstermijn geen algemeen beginsel op waardoor nieuwe steun na het verstrijken van die periode in bestaande steun wordt omgevormd⁸⁸. De tienjarige verjaringstermijn kan zelfs niet *per analogiam* worden toegepast op nationale procedures⁸⁹, aangezien de terugvordering overeenkomstig de regels van het toepasselijke nationale recht plaatsvindt.

4.2.3. Bescherming van de rechten van justitiabelen bij een schending van de standstillverplichting

- (72) Om de rechten van justitiabelen tegen de onrechtmatige tenuitvoerlegging van staatssteun te beschermen, kunnen nationale rechters verschillende soorten maatregelen opleggen, afhankelijk van de situatie. Zo kunnen zij besluiten om de tenuitvoerlegging van de maatregelen op te schorten of stop te zetten (deel 4.2.3.1), de terugvordering gelasten van de bedragen die al zijn uitgekeerd (deel 4.2.3.2) of verschillende voorlopige maatregelen nemen om op een andere wijze de belangen van de betrokken partijen te beschermen (deel 4.2.3.3)⁹⁰. Ten slotte kan hun ook worden gevraagd schadevergoeding toe te wijzen voor de schade die derden hebben geleden als gevolg van de onrechtmatige tenuitvoerlegging van de staatssteun (deel 4.2.3.4). Hoe dan ook dient de nationale rechter voor de justitiabelen te waarborgen dat overeenkomstig hun

⁸⁶ Artikel 1, punt b), en artikel 17, lid 3, van de procedureverordening.

⁸⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 66; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 110.

⁸⁸ Arrest van het Gerecht van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, punt 130.

⁸⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punten 108-109; arrest van het Hof van Justitie van 30 april 2020, Nelson Antunes da Cunha, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, punt 33.

⁹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 43; arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punt 29.

nationale recht alle consequenties zullen worden getrokken uit een schending van artikel 108, lid 3, VWEU⁹¹.

4.2.3.1 Opschorting of stopzetting van de tenuitvoerlegging van de maatregel

- (73) Wanneer een nationale autoriteit een in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU toegekende staatssteunmaatregel nog niet ten uitvoer heeft gelegd, moet de nationale rechter die tenuitvoerlegging beletten, hetzij door deze op te schorten, hetzij door deze stop te zetten.
- (74) Het recht van de Europese Unie verplicht nationale rechters niet om een welbepaalde consequentie te verbinden aan de geldigheid van de handeling waarmee de onrechtmatige staatssteun wordt toegekend. Het verlangt alleen dat zij doeltreffende maatregelen nemen om de uitkering van de onrechtmatige steun aan de begunstigde ervan te beletten. In het nationale recht kunnen echter situaties voorkomen waarin de opschorting van de onrechtmatige tenuitvoerlegging van de maatregel kan worden bereikt door de toekenningshandeling nietig te verklaren⁹².
- (75) De nationale rechter kan dus het contract waarmee de steun wordt verleend, nietig verklaren, het besluit om de steun toe te kennen nietig verklaren, of de tenuitvoerlegging ervan opschorten (bijvoorbeeld in gevallen waarin de steun wordt toegekend in de vorm van toegang tot een voorziening of een dienst). Indien de steun in tranches wordt toegekend, dient de nationale rechter de opschorting van toekomstige betalingen te gelasten.

4.2.3.2 Terugvordering

- (77) Indien de onrechtmatige steun al is uitgekeerd aan de begunstigde, moet de nationale rechter, in beginsel, en bij gebreke van een besluit van de Commissie waarin deze de steun verenigbaar verklaart, de volledige terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun gelasten⁹³. De ongedaanmaking van de steun door middel van de terugvordering is daarvan het logische gevolg⁹⁴.
- (78) Om de situatie te herstellen zoals die bestond voordat de steun werd toegekend, moet de nationale rechter het onrechtmatig aan de begunstigde verleende voordeel volledig ongedaan maken. Dat voordeel bestaat zowel in de steun (“de hoofdsom van de steun”) als in het feit dat de onderneming niet de rente betaalt die zij over het betreffende

⁹¹ Arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, punt 23; arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2019, Arriva Italia e.a., C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, punt 84.

⁹² Arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punten 44-47.

⁹³ Arrest van het Hof van Justitie van 21 juli 2005, Xunta de Galicia, C-71/04, ECLI:EU:C:2005:493, punt 49; arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punten 40 en 68; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punt 12; arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punt 43.

⁹⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/Aer Lingus, C-164/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, punt 116; arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, punt 70; arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punt 33.

steunbedrag had moeten betalen indien zij dit bedrag tijdens de periode van de onrechtmatigheid op de markt had moeten lenen, en waardoor haar concurrentiepositie over die periode verbetert (“onrechtmatigheidsrente”)⁹⁵. Daarom moet de nationale rechter de terugvordering gelasten van zowel de hoofdsom van de steun als de onrechtmatigheidsrente.

- (79) Indien er parallelle procedures lopen voor een nationale rechter en voor de Commissie en indien de Commissie de steun onverenigbaar verklaart, moet de nationale rechter het besluit van de Commissie ten uitvoer leggen overeenkomstig het daarin bepaalde⁹⁶.
- (80) Indien de Commissie de steun verenigbaar verklaart, vereist het recht van de Europese Unie alleen dat lidstaten de onrechtmatigheidsrente over de periode van onrechtmatigheid terugvorderen⁹⁷, die loopt vanaf de betaling van de steun totdat deze verenigbaar is verklaard. Het besluit van de Commissie heeft niet tot gevolg dat de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU zijn vastgesteld, achteraf wordt gedekt⁹⁸.
- (81) Indien een besluit van de Commissie waarin de maatregel verenigbaar wordt verklaard, nietig wordt verklaard, kan deze maatregel niet worden geacht door de Commissie te zijn goedgekeurd. Indien die maatregel staatssteun vormt, wordt de uitvoering ervan als onrechtmatig aangemerkt⁹⁹. Voorts kan, wanneer een beroep tot nietigverklaring is ingesteld, de ontvanger van de steun niet aanvoeren dat hij een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun had¹⁰⁰.
- (82) Voor het berekenen van de onrechtmatigheidsrente zijn noch artikel 16, lid 2, van de procedureverordening, noch de artikelen 9 en 11 van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie¹⁰¹ van toepassing op de terugvordering van onrechtmatige steun door een lidstaat zonder dat de Commissie een terugvorderingsbesluit heeft vastgesteld. Daarom moeten de autoriteiten van de betrokken lidstaat de onrechtmatigheidsrente berekenen overeenkomstig de toepasselijke voorschriften van het nationale recht, op voorwaarde dat twee voorwaarden zijn vervuld. In de eerste plaats moeten die voorschriften het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht nemen (zie deel 2.2), en in de tweede plaats moet de onrechtmatigheidsrente worden berekend tegen een rentevoet die gelijk is aan die welke zou zijn toegepast indien de

⁹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 132; arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punt 39.

⁹⁶ Zie, in die zin, de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun ([PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1](#)).

⁹⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 134.

⁹⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punt 40; arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, punt 76; arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 59.

⁹⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punt 63.

¹⁰⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punt 68.

¹⁰¹ Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag ([PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1](#)).

begunstigde het bedrag van die steun tijdens die periode op de markt had moeten lenen¹⁰².

- (83) Wat betreft de verjaringstermijn voor de bevoegdheid van de nationale rechter om terugvordering te gelasten, heeft de Unierechter verklaard dat de tienjarige verjaringstermijn uit de procedureverordening alleen voor de Commissie geldt¹⁰³. Zolang nationale procedures voorzien in een langere verjaringstermijn, moet een nationale rechter de terugvordering van de in strijd met de standstillverplichting toegekende steun gelasten, zelfs nadat de voor de Commissie vastgestelde verjaringstermijn is verstreken. Ook nationale verjaringstermijnen van minder dan tien jaar zijn bindend voor de nationale rechter, tenzij er een terugvorderingsbesluit van de Commissie is¹⁰⁴. Wanneer de Commissie een terugvorderingsbesluit vaststelt, kunnen de lidstaten hun niet-nakoming van dat besluit niet rechtvaardigen op grond van vereisten van nationaal recht, zoals nationale verjaringstermijnen¹⁰⁵.

4.2.3.3 Voorlopige maatregelen

- (84) Als onderdeel van hun verplichtingen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU moeten nationale rechters voorlopige maatregelen nemen, wanneer dit nodig is om de rechten van justitiabelen en de rechtstreekse werking van artikel 108, lid 3, VWEU te beschermen¹⁰⁶. Nationale rechters nemen deze maatregelen die concurrentieverstorende effecten van de steun voorlopig ongedaan moeten maken¹⁰⁷, in overeenstemming met hun nationale recht, mits de voorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid zijn vervuld (deel 2.2).
- (85) De nationale rechter kan ervoor kiezen om voorlopige maatregelen te nemen wanneer de onrechtmatige steun al is uitbetaald¹⁰⁸ of op korte termijn zal worden uitbetaald. In

¹⁰² Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 141.

¹⁰³ Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 61.

¹⁰⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punten 71-75.

¹⁰⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punten 34-37; arrest van het Hof van Justitie 29 maart 2012, Commissie/Italië, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, punt 35; arrest van het Hof van Justitie van 30 april 2020, Nelson Antunes da Cunha, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, punt 60.

¹⁰⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punt 12; arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, punt 29; arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 52; arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punt 46.

¹⁰⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 52; arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punt 46.

¹⁰⁸ Een interessant Frans kortgeding na een negatief besluit van de Commissie wordt vermeld in de handhavingsstudie: om de automatisch schorsende werking van een beroep tegen het terugvorderingsbevel te compenseren, gelastte de nationale rechter de begunstigde om de verschuldigde bedragen op een geblokkeerde rekening te betalen. Daarmee maakte de rechter gebruik van een bepaling in het Franse recht waarmee voorlopige betaling mogelijk is in gevallen waarin de betalingsverplichting niet ernstig ter discussie kan worden gesteld. Zie “Annex 3: Country reports” van de “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 156, Case Summary FR8: Cour administrative d’appel de Bordeaux, 10 december 2015, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>

het eerste geval kan de nationale rechter ofwel de terugbetaling gelasten van de steun samen met onrechtmatigheidsrente of de voorlopige overmaking van de steun, met inbegrip van rente over de periode tussen de tenuitvoerlegging van de steun en de overmaking ervan, op een geblokkeerde rekening. Deze opties zorgen ervoor dat het aan de onrechtmatige steun verbonden voordeel niet meer ter beschikking blijft van de begunstigde. Wanneer het gevaar bestaat dat de steun zal worden betaald, kan de rechter in kort geding de uitkering van de vermoedelijk onrechtmatige steun verhinderen totdat ten gronde over de zaak is beslist¹⁰⁹.

- (86) Evenzo kan de nationale rechter, wanneer hij de uitkomst van de verenigbaarheidsbeoordeling van de Commissie wil afwachten voordat hij definitief uitspraak doet, de nodige voorlopige maatregelen nemen. Een lopend onderzoek van de Commissie ontslaat de nationale rechter niet van zijn verplichting om de rechten van justitiabelen uit hoofde van artikel 108, lid 3, te beschermen¹¹⁰.
- (87) De nationale rechter is verplicht voorlopige maatregelen op te leggen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan: i) er is geen twijfel over de vraag of er sprake is van staatssteun; ii) de steunmaatregel staat op het punt te worden uitgevoerd of is uitgevoerd, en iii) er zijn geen buitengewone omstandigheden geconstateerd die zich tegen een terugvordering verzetten¹¹¹.

4.2.3.4 Schadevorderingen

- (88) Als onderdeel van zijn rol in het kader van artikel 108, lid 3, VWEU kan het ook zijn dat de nationale rechter uitspraak moet doen over een verzoek tot vergoeding van de schade die onrechtmatige staatssteun aan derden heeft berokkend. Indien die vorderingen slagen, bieden zij de eisers rechtstreekse financiële vergoeding voor het geleden verlies.
- (89) Het Hof van Justitie heeft bij herhaling verklaard dat getroffen derden dergelijke schadevorderingen kunnen instellen bij de nationale rechter, overeenkomstig het nationale recht¹¹², dat het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel in acht moet nemen (zie deel 2.2). Bijgevolg verschilt de rechtsgrondslag waarop eisers zich in het verleden hebben beroepen, aanzienlijk tussen de lidstaten.
- (90) Ongeacht de mogelijkheid om een vordering tot schadevergoeding krachtens het nationale recht in te stellen, kunnen, ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie

¹⁰⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, punt 101.

¹¹⁰ De nationale rechter kan er ook voor kiezen om voorlopige maatregelen te nemen in afwachting van een standpunt of informatie van de Commissie, of een arrest van een hogere nationale rechter of van de Unierechter.

¹¹¹ Arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 2010, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, punt 36; beschikking van het Gerecht van 3 maart 2015, Gemeente Nijmegen/Commissie, T-251/13, ECLI:EU:T:2015:142, punt 45.

¹¹² Arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punt 55; arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punt 56; arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 75; arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghettil del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 56.

in de zaak-Francovich¹¹³ en de zaak-Brasserie du Pêcheur¹¹⁴, schendingen van de standstillverplichting daarom in beginsel aanleiding geven tot vorderingen tot schadevergoeding¹¹⁵. Deze rechtspraak bevestigt dat de lidstaten verplicht zijn de schade te vergoeden die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het recht van de Europese Unie die de Staat kunnen worden toegerekend¹¹⁶. Deze aansprakelijkheid speelt wanneer: i) de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen; ii) er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending, en iii) er een direct causaal verband bestaat tussen de schending van de op de lidstaat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade¹¹⁷.

- (91) De eerste twee voorwaarden zullen doorgaans vervuld zijn met betrekking tot artikel 108, lid 3, VWEU. Het Hof van Justitie heeft het bestaan van rechten van justitiabelen op grond van deze bepaling bevestigd en heeft duidelijk gemaakt dat de bescherming van deze rechten tot de echte taak van de nationale rechter behoort¹¹⁸.
- (92) Evenzo zal, aangezien de autoriteiten van de lidstaten in beginsel verplicht zijn staatssteunmaatregelen aan te melden vóór de tenuitvoerlegging ervan, de schending van artikel 108, lid 3, VWEU in de meeste gevallen voldoende zijn om op grond van de rechtspraak van de Unierechter tot het bestaan van een gekwalificeerde schending te besluiten. In het geval van staatssteun kunnen de autoriteiten van de lidstaten in de regel niet aanvoeren dat zij niet op de hoogte waren van de standstillverplichting, aangezien er voldoende rechtspraak en aanwijzingen van de Commissie zijn over de toepassing van artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU. Bij twijfel en ter wille van de rechtszekerheid kunnen lidstaten de maatregel steeds bij de Commissie aanmelden¹¹⁹.
- (93) Aan de derde voorwaarde dat de eiser feitelijke en zekere financiële schade moet zijn toegebracht als gevolg van de schending van het recht van de Europese Unie, kan op

¹¹³ Arrest van het Hof van Justitie van 19 november 1991, Francovich en Bonifaci/Italië, C-6/90 en C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

¹¹⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland en The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a., C-46/93 en C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, punt 51.

¹¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2006, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, punt 41.

¹¹⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 19 november 1991, Francovich en Bonifaci/Italië, C-6/90 en C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, punten 31-37; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland en The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a., C-46/93 en C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, punt 31.

¹¹⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2006, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, punt 45.

¹¹⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punten 12-14; arrest van het Hof van Justitie van 21 oktober 2003, van Calster en Cleeren, C-261/01 en C-262/01, ECLI:EU:C:2003:571, punt 53; arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punt 38.

¹¹⁹ In sommige gevallen heeft de Unierechter zich echter op het standpunt gesteld dat de nationale rechter, om vast te stellen of een enkele inbreuk door een lidstaat op het recht van de Europese Unie een gekwalificeerde schending vormt, rekening moet houden met diverse factoren, zoals de verschoonbaarheid van de betrokken schending of het feit dat het door een Unie-instelling ingenomen standpunt tot die schending heeft kunnen bijdragen; zie, in die zin, arrest van het Hof van Justitie van 25 januari 2007, Robins e.a., C-278/05, ECLI:EU:C:2007:56, punt 71; arrest van het Hof van Justitie van 4 juli 2000, Haim, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357, punt 38; arrest van het Hof van Justitie van 23 mei 1996, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland), C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205, punt 28.

verschillende wijzen worden voldaan. De handhavingsstudie heeft erop gewezen dat nationale rechters slechts zelden schadevergoeding hebben toegekend, omdat voor hen de belangrijkste moeilijkheid is om het causale verband tussen de schade en de onrechtmatige steun aan te wijzen¹²⁰.

- (94) Eisers zullen vaak aanvoeren dat de winstderving die zij hebben geleden, rechtstreeks aan de steun te wijten was. Wanneer een nationale rechter met dergelijke argumenten wordt geconfronteerd, dient hij de volgende overwegingen in aanmerking nemen:
- (a) uit hoofde van de vereisten van het recht van de Europese Unie inzake gelijkwaardigheid en doeltreffendheid mag de aansprakelijkheid van een lidstaat voor winstderving niet door nationale voorschriften worden uitgesloten¹²¹. Indien het nationale recht dit soort uitsluiting bevat, dient de nationale rechter die bepaling buiten toepassing te laten ten aanzien van schadevorderingen wegens schending van artikel 108, lid 3, VWEU;
 - (b) het zal gemakkelijker zijn het feitelijke bedrag van de winstderving vast te stellen wanneer de onrechtmatige steun de begunstigde in staat heeft gesteld een opdracht in de wacht te slepen of een specifieke zakelijke transactie te verrichten ten koste van de eiser en die opdracht of transactie al is uitgevoerd door de begunstigde;
 - (c) complexere schadeberekeningen zijn noodzakelijk wanneer de steun alleen leidt tot een verlies van marktaandeel. In dergelijke gevallen zou het een mogelijkheid zijn om de huidige inkomenssituatie van de eiser (op basis van de winst-en-verliesrekening) te vergelijken met zijn hypothetische inkomenssituatie indien de onrechtmatige steun niet was toegekend¹²²;
 - (d) er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de door de eiser geleden schade groter is dan de gederfde winst. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer de eiser als

¹²⁰ In sommige gevallen heeft de nationale rechter het beginsel van de aansprakelijkheid van de Staat aanvaard; zie, in die zin, het arrest van het Cour administrative d'appel de Marseille van 12 februari 2018 in de zaak-CTC/Corsica Ferries France; Rapport d'expertise in de zaak-CTC/Corsica Ferries France, 28 februari 2019, N/REF: 500060, "Annex 3: Country reports" van de "Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)", Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 152, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>

¹²¹ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland en The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a., C-46/93 en C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, punt 87 en 90.

¹²² Een interessante zaak is te vinden in de handhavingsstudie waar een Franse bestuursrechter, na een besluit van de Commissie tot terugvordering van onverenigbare steun, besloot aan de belangrijkste concurrent van de begunstigde van de steun schadevergoeding toe te kennen voor verlies van marktaandeel. In beroep werd het eerdere arrest over de schadebegroting ten dele nietig verklaard en bijgevolg een onafhankelijke deskundige aangesteld om het precieze bedrag van de vergoeding te berekenen. De deskundige maakte een raming van het aantal klanten dat als gevolg van de onverenigbare steun van klager naar de begunstigde was overgestapt en berekende het bedrag van het daardoor veroorzaakte inkomensverlies. Dit soort berekeningen zijn vaak complex en zullen afhankelijk zijn van de kenmerken van de markt en het aantal concurrenten; zie "Annex 3: Country reports" van de "Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)", Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 152, Case Summary FR6: Tribunal administratif de Bastia, 23 februari 2017, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Zie ook het arrest van het Cour administrative d'appel de Marseille van 12 februari 2018 in de zaak-CTC/Corsica Ferries France; Rapport d'expertise in de zaak-CTC/Corsica Ferries France, 28 februari 2019, N/REF: 500060.

gevolg van de onrechtmatige steun de markt moet verlaten.

- (95) Nationale procedurevoorschriften zullen de nationale rechter soms de mogelijkheid bieden om voor het bepalen van het precieze bedrag van de schadevergoeding een beroep te doen op de inschatting van een deskundige of op redelijke ramingen. In dat geval zou, mits het doeltreffendheidsbeginsel¹²³ in acht wordt genomen, het gebruik van dergelijke ramingen ook mogelijk zijn voor schadevorderingen op grond van artikel 108, lid 3, VWEU.
- (96) De mogelijkheid om schadevergoeding te eisen, staat in beginsel los van een eventueel gelijktijdig onderzoek dat de Commissie met betrekking tot dezelfde steunmaatregel heeft ingesteld. Lopende onderzoeken door de Commissie ontheffen de nationale rechter niet van zijn verplichting om rechten van justitiabelen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU te beschermen¹²⁴. Aangezien verzoekers misschien kunnen aantonen dat zij schade hebben geleden door de vroegtijdige tenuitvoerlegging van de staatssteun, en meer specifiek door het onrechtmatige tijdelijke voordeel dat de begunstigde daaruit heeft gehaald, valt de toewijzing van schadevorderingen evenmin uit te sluiten wanneer de Commissie de betrokken steun reeds verenigbaar heeft verklaard op het ogenblik dat de nationale rechter uitspraak doet¹²⁵.
- (97) De Commissie heeft in enkele gevallen beslist dat schadevergoeding die op grond van het nationale recht was toegewezen, onrechtmatige steun vormde¹²⁶. Het Hof van Justitie heeft herhaald dat staatssteun juridisch een fundamenteel ander karakter heeft dan vergoedingen die de nationale autoriteiten op grond van een rechterlijke uitspraak eventueel aan particulieren moeten betalen ter zake van een schade die zij hebben veroorzaakt¹²⁷. Wanneer de nationale rechter uitspraak moet doen over een vergoeding van derden voor de kosten die rechtstreeks door onrechtmatige steun zijn ontstaan, moet hij erop toezien dat door zijn beslissing de kring van de begunstigten niet zonder meer vergroot¹²⁸.
- (98) In enkele andere gevallen hebben begunstigten van onrechtmatige steun, nadat hun was gelast het bedrag terug te betalen, geprobeerd schadevergoeding te vorderen van de Staat. Doorgaans voerden deze begunstigten argumenten aan betreffende de vermeende schending van hun gewettigd vertrouwen. Niettemin heeft het Hof van Justitie verklaard dat een onrechtmatig toegekende maatregel geen gewettigd vertrouwen kan doen

¹²³ Zie deel 2.2.

¹²⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 44; arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punten 57-58.

¹²⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punten 53 en 55; arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 60.

¹²⁶ Besluit (EU) 2015/1470 van de Commissie van 30 maart 2015 betreffende steunmaatregel SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) ten uitvoer gelegd door Roemenië – Scheidsrechterlijke uitspraak Micula/Roemenië van 11 december 2013 ([PB L 232 van 4.9.2015, blz. 43](#)).

¹²⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 27 september 1988, Asteris e.a./Griekenland en EEG, 106 tot 120/87, ECLI:EU:C:1988:457, punt 23; arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie/Aer Lingus, C-164/15 P en C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, punt 72.

¹²⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punt 57.

ontstaan in hoofde van de begunstigde, die in staat zou moeten zijn zich ervan te vergewissen of de correcte procedure voor het toekennen van de steun is gevolgd¹²⁹.

- (99) Schadevorderingen zijn doorgaans gericht tegen de autoriteit die de staatssteun toekent. In zijn arrest in de zaak-SFEI is het Hof van Justitie expliciet ingegaan op de vraag of op grond van het recht van de Europese Unie van de begunstigde vergoeding van de directe schade kan worden gevorderd, en is het Hof tot de conclusie gekomen dat, omdat artikel 108, lid 3, VWEU geen directe verplichtingen aan de begunstigde oplegt, de schending van dat artikel geen toereikende rechtsgrondslag is om de steunontvanger aansprakelijk te stellen¹³⁰. Een en ander staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid om overeenkomstig het nationale recht schadevergoeding te vorderen van de begunstigde, bijvoorbeeld op grond van nationale voorschriften inzake niet-contractuele aansprakelijkheid¹³¹.

5. DE SAMENWERKING TUSSEN DE COMMISSIE EN NATIONALE RECHTERS

- (100) De Commissie moet, overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU, nationale rechters ondersteunen bij het vervullen van hun essentiële rol bij de handhaving van de staatssteunvoorschriften. Omgekeerd kunnen nationale rechters de Commissie om bijstand verzoeken wanneer zij deze voorschriften toepassen in het kader van een aanhangige zaak. Nauwe samenwerking tussen de rechters in de lidstaten en de Commissie draagt bij tot meer coherentie¹³² en doeltreffendheid bij de toepassing van de staatssteunregels in de Europese Unie.

5.1. Bijstand van de Commissie aan nationale rechters

- (101) Wanneer de Commissie de nationale rechters bijstand verleent, moet zij haar geheimhoudingsplicht nakomen en haar eigen werking en onafhankelijkheid waarborgen¹³³. Bij de naleving van haar verplichting tegenover nationale rechters uit hoofde van artikel 4, lid 3, VEU, is de Commissie gehouden neutraal en objectief te blijven. De Commissie kan nationale rechters vragen om de informatie te verstrekken die noodzakelijk is om de vereiste bijstand te verlenen. Wanneer de Commissie nationale rechters bijstaat, zal zij de particuliere belangen van de partijen niet dienen. De bijdrage van de Commissie behoort namelijk tot haar taak om de correcte tenuitvoerlegging van de staatssteunvoorschriften te garanderen en het algemeen belang

¹²⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punten 98-104; arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punt 104; arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, punt 77.

¹³⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punten 72-74.

¹³¹ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 75. In gevallen van conflicterend recht wordt het toepasselijke recht bepaald door Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II) ([PB L 199 van 31.7.2007, blz. 40](#)).

¹³² Overweging 37 bij de procedureverordening ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 12](#)).

¹³³ Beschikking van het Hof van Justitie van 6 december 1990, Zwartveld e.a., 2/88 Imm, ECLI:EU:C:1990:440, punten 10-11; arrest van het Hof van Justitie van 18 september 1996, Postbank/Commissie, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, punt 93.

te verdedigen¹³⁴. De Commissie zal derhalve geen van de bij de nationale procedure betrokken partijen horen.

- (102) De ondersteuning voor nationale rechters op grond van artikel 29 van de procedureverordening laat voor nationale rechters de mogelijkheid of de verplichting¹³⁵ onverlet om, overeenkomstig artikel 267 VWEU een prejudiciële vraag over de uitlegging of de geldigheid van het recht van de Europese Unie voor te leggen aan het Hof van Justitie¹³⁶.

5.1.1. De vormen van samenwerking

- (103) Artikel 29 van de procedureverordening heeft drie vormen van samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechters vastgelegd. De delen 5.1.1.1, 5.1.1.2 en 5.1.1.3 van deze mededeling geven nadere toelichting bij deze vormen van samenwerking.

5.1.1.1. Het verstrekken van informatie aan nationale rechters

- (104) Overeenkomstig artikel 29 van de procedureverordening kan een nationale rechter de Commissie vragen om hem informatie te verstrekken waarover zij beschikt¹³⁷.
- (105) Een nationale rechter kan de Commissie vragen om informatie te verstrekken over staatssteunprocedures die bij hem aanhangig zijn. Dit omvat bijvoorbeeld informatie over: i) de vraag of een procedure betreffende een staatssteunmaatregel bij de Commissie aanhangig is; ii) de vraag of een lidstaat een bepaalde steunmaatregel correct heeft aangemeld overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU; iii) de vraag of de Commissie een formeel onderzoek heeft ingeleid, en iv) de vraag of de Commissie al een besluit heeft vastgesteld¹³⁸.
- (106) Daarnaast kan de nationale rechter de Commissie ook vragen bepaalde documenten waarover deze beschikt, te verstrekken. Hierbij kan het gaan om afschriften van bestaande besluiten van de Commissie, voor zover deze nog niet op de website van de Commissie zijn bekendgemaakt, feitelijke gegevens, statistische gegevens, marktonderzoeken en economische analyses.
- (107) De in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde verplichting tot loyale samenwerking vereist dat

¹³⁴ Overweging 37 bij de procedureverordening ([PB L 248 van 24.9.2015, blz. 12](#)).

¹³⁵ Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, punten 14-20; arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2008, Unión General de Trabajadores de la Rioja, C-428/06 tot C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, punten 42-43; arrest van het Hof van Justitie van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, punten 47-50; arrest van het Hof van Justitie van 15 september 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, punt 40; arrest van het Hof van Justitie van 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk (Précompte mobilier), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, punten 108 e.v.

¹³⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 44; arrest van het Hof van Justitie van 15 september 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, punt 40.

¹³⁷ Artikel 29, lid 1, eerste deel, van de procedureverordening.

¹³⁸ Na ontvangst van deze informatie kan de verzoekende nationale rechter vragen om regelmatig over de actuele stand van zaken te worden geïnformeerd.

de Commissie de nationale rechter alle door hem gevraagde informatie verstrekt¹³⁹. Dit geldt ook voor informatie die onder het ambtsgeheim valt.

- (108) De Commissie moet bij het verstrekken van informatie aan een nationale rechter de waarborgen in acht nemen die op grond van artikel 339 VWEU aan natuurlijke personen en rechtspersonen worden verleend¹⁴⁰. Artikel 339 VWEU verbiedt leden, ambtenaren en andere personeelsleden van de Commissie informatie die onder het ambtsgeheim valt, openbaar te maken. Dit kan vertrouwelijke informatie en bedrijfsgevoelige informatie omvatten.
- (109) Wanneer de Commissie aan een nationale rechter informatie verstrekt die onder het ambtsgeheim valt, zal zij de nationale rechter vragen om te bevestigen dat deze de bescherming van die vertrouwelijke informatie en bedrijfsgeheimen zal garanderen. Wanneer de nationale rechter die waarborg biedt, zal de Commissie de gevraagde informatie verstrekken, waarbij zij de delen aangeeft die onder het ambtsgeheim vallen en waarin dus geen inzage mag worden verleend. Wanneer de nationale rechter echter niet die garantie kan bieden, verstrekt de Commissie de betrokken informatie niet¹⁴¹.
- (110) Het kan ook zijn dat de Commissie de nationale rechter in andere omstandigheden geen inzage in informatie kan verlenen. Met name kan de Commissie weigeren informatie aan een rechter in een lidstaat te verstrekken wanneer de verstrekking daarvan in strijd zou zijn met de werking en de onafhankelijkheid van de Europese Unie. Dit zou met name het geval zijn wanneer inzageverlening de vervulling van de aan de Commissie toevertrouwde taken in het gedrang zou brengen¹⁴² (bijvoorbeeld informatie over de interne besluitvorming binnen de Commissie).
- (111) Om de doeltreffendheid van haar samenwerking met nationale rechters te verzekeren, zal de Commissie zich inspannen om nationale rechters de gevraagde informatie te verstrekken binnen één maand na de datum van ontvangst van het verzoek. Wanneer de Commissie nationale rechters om verdere verduidelijking moet vragen bij hun initiële verzoeken of om derden te raadplegen die rechtstreeks door het verstrekken van de informatie worden geraakt, begint de termijn van één maand opnieuw te lopen vanaf het tijdstip dat de verduidelijking is ontvangen of de raadpleging is afgerond¹⁴³.

¹³⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 18 september 1996, *Postbank/Commissie*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, punt 64; beschikking van het Hof van Justitie van 13 juli 1990, *Zwartveld e.a.*, 2/88 Imm, ECLI:EU:C:1990:315, punten 16-22.

¹⁴⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 28 februari 1991, *Delimitis/Henninger Bräu*, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, punt 53; arrest van het Hof van Justitie van 18 september 1996, *Postbank/Commissie*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, punt 90.

¹⁴¹ Arrest van het Hof van Justitie van 18 september 1996, *Postbank/Commissie*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, punt 93; beschikking van het Hof van Justitie van 6 december 1990, *Zwartveld e.a.*, 2/88 Imm, ECLI:EU:C:1990:440, punten 10-11.

¹⁴² Beschikking van het Hof van Justitie van 6 december 1990, *Zwartveld e.a.*, 2/88 Imm, ECLI:EU:C:1990:440, punt 11; arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2002, *First en Franex*, C-275/00, ECLI:EU:C:2002:711, punt 49; arrest van het Hof van Justitie van 18 september 1996, *Postbank/Commissie*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, punt 93.

¹⁴³ Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn bij bepaalde soorten informatie die door een particulier worden verstrekt, of wanneer door een lidstaat verstrekte informatie door een rechter in een andere lidstaat is opgevraagd.

5.1.1.2. Advies over vragen betreffende de toepassing van staatssteunvoorschriften

- (112) Artikel 29 van de procedureverordening voorziet voor nationale rechters ook in de mogelijkheid om de Commissie te verzoeken haar advies te geven over vragen betreffende de toepassing van staatssteunvoorschriften¹⁴⁴.
- (113) Wanneer de nationale rechter staatssteunvoorschriften toepast op een zaak die bij hem aanhangig is, moet hij de desbetreffende voorschriften van de Europese Unie en de rechtspraak van de Unierechter in acht nemen. Onverlet de uiteindelijke uitlegging van de Verdragen door de Unierechter, kan de nationale rechter aanwijzingen over de toepassing van de staatssteunvoorschriften vinden in de beschikkingspraktijk van de Commissie, maar ook in de desbetreffende mededelingen en richtsnoeren van de Commissie. De nationale rechter kan ook aanwijzingen vinden in vroegere adviezen of opmerkingen van de Commissie die op de website van de Commissie zijn bekendgemaakt, wanneer de kwesties die aan de orde zijn, elementen van analogie vertonen met kwesties waarmee andere nationale rechters te maken hadden¹⁴⁵.
- (114) Toch kunnen er zich omstandigheden voordoen waarin eerdere besluiten of adviezen van de Commissie en mededelingen en richtsnoeren van de Commissie nationale rechters onvoldoende houvast bieden. Overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde beginsel van de loyale samenwerking, en gezien de cruciale rol die nationale rechters spelen bij de handhaving op het gebied van staatssteun, biedt de Commissie nationale rechters de mogelijkheid de Commissie om advies te vragen over relevante kwesties met betrekking tot de toepassing van de staatssteunvoorschriften¹⁴⁶.
- (115) Verzoeken om een advies van de Commissie kunnen in beginsel betrekking hebben op alle economische, feitelijke of juridische staatssteunvraagstukken die zich in het kader van de nationale procedure voordoen. De nationale rechter kan de Commissie vragen stellen over onder meer de volgende punten:
- (a) de vraag of een bepaalde maatregel steunelementen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU omvat. En, zo ja, kan hij aanwijzingen vragen over hoe het steunbedrag moet worden gekwantificeerd. Dergelijke verzoeken kunnen betrekking hebben op een specifiek staatssteunelement van artikel 107 VWEU (met name het begrip onderneming, het bestaan van een selectief voordeel, de toerekenbaarheid van de maatregel aan de lidstaat en de vraag of met de maatregel staatsmiddelen zijn gemoeid, mogelijke vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer tussen lidstaten);
 - (b) de vraag of een bepaalde steunmaatregel voldoet aan een vereiste van een groepsvrijstellingsverordening zodat voorafgaande aanmelding bij de Commissie niet noodzakelijk is en de standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU niet van toepassing is;
 - (c) de vraag of een individuele steunmaatregel onder een steunregeling valt die bij de Commissie is aangemeld en bij besluit van de Commissie verenigbaar is verklaard

¹⁴⁴ Artikel 29, lid 1, tweede deel, van de procedureverordening.

¹⁴⁵ Zie deel 5.1.2.

¹⁴⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 50.

met de interne markt, dan wel of deze kwalificeert als bestaande steun, zodat de standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU niet van toepassing is;

- (d) de vraag of zich uitzonderlijke omstandigheden¹⁴⁷ voordoen, die de nationale rechter zouden beletten om de volledige terugvordering op grond van het recht van de Europese Unie te gelasten;
 - (e) de vraag wat de juridische vereisten voor schadevorderingen op grond van het recht van de Europese Unie zijn en aanwijzingen hoe de geleden schade moet worden gekwantificeerd.
- (116) De nationale rechter is niet bevoegd om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een steunmaatregel op grond van artikel 107, lid 2, artikel 107, lid 3, artikel 106, lid 2, en artikel 93 VWEU¹⁴⁸. Daarom kan hij de Commissie niet vragen haar advies te geven over de verenigbaarheid van een bepaalde steunmaatregel met de interne markt. Wel kan de nationale rechter de Commissie vragen of zij al doende is de verenigbaarheid van een bepaalde steunmaatregel te beoordelen, zoals uiteengezet in deel 5.1.1.1.
- (117) Wanneer de Commissie, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU, haar advies uitbrengt, zal zij de nationale rechter de gevraagde feitelijke informatie of economische of juridische verduidelijking geven. Anders dan de gezaghebbende uitlegging van het recht van de Europese Unie door de Unierechter is het advies van de Commissie juridisch niet bindend voor de nationale rechter.
- (118) De Commissie zal haar advies aan nationale rechters geven overeenkomstig hun procedurele voorschriften en praktijken. Om een doeltreffende samenwerking met de nationale rechter te verzekeren, zal de Commissie zich inspannen om de nationale rechter het gevraagde advies te verstrekken binnen vier maanden na de datum van ontvangst van het verzoek. Wanneer de Commissie de nationale rechter om verdere verduidelijking bij diens verzoek moet vragen, kan deze termijn van vier maanden worden verlengd.
- (119) De nationale rechter moet de rechten van justitiabelen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU ook beschermen tijdens de periode waarin de Commissie het gevraagde advies voorbereidt. Zoals reeds is aangegeven, geldt de verplichting voor de nationale rechter om de rechten van justitiabelen uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU te beschermen – ook met voorlopige maatregelen¹⁴⁹ –, ongeacht of een advies van de Commissie hangende is.

5.1.1.3. Indiening van opmerkingen als amicus curiae

- (120) Overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de procedureverordening kan de Commissie schriftelijke opmerkingen indienen bij de nationale rechters die belast zijn met de toepassing van de staatssteunvoorschriften. Met toestemming van de betrokken

¹⁴⁷ Zie, in die zin, arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, punten 68-71.

¹⁴⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 4 maart 2020, CSTP Azienda della Mobilità/Commissie, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, punt 90; arrest van het Hof van Justitie van 19 juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punten 50-52.

¹⁴⁹ Zie deel 4.2.3.3.

nationale rechter kan zij ook mondelinge opmerkingen maken. Deze opmerkingen staan ook bekend als “opmerkingen als amicus curiae”. De Commissie dient eigener beweging opmerkingen als amicus curiae in.

- (121) De nationale rechter of de partijen in een zaak die bij een nationale rechter aanhangig is, kunnen de Commissie echter vragen om als amicus curiae opmerkingen in te dienen in een zaak waar staatssteunkwesties aan de orde zijn. De beslissing om als amicus curiae tussen te komen in een zaak voor een nationale rechter is aan de Commissie voorbehouden en valt volledig binnen haar beoordelingsbevoegdheid. De Commissie is dus niet verplicht om op die verzoeken te antwoorden of daarover een standpunt in te nemen.
- (122) De Commissie dient opmerkingen als amicus curiae in binnen het kader van nationale gerechtelijke procedures om een coherente toepassing van artikel 107, lid 1, of artikel 108, lid 3, VWEU te garanderen¹⁵⁰. Om de noodzaak en het opportune karakter van haar bijdrage in te schatten, kan de Commissie rekening houden met onder meer de volgende elementen:
- (a) de vraag of de zaak naar verwachting een belang zal hebben dat verder reikt dan de specifieke zaak in kwestie (bijvoorbeeld of het in de zaak om een algemene staatssteunkwestie gaat);
 - (b) de vraag of de opmerkingen van de Commissie kunnen bijdragen tot de doeltreffendheid van de tenuitvoerlegging van staatssteunvoorschriften door de betrokken nationale rechter;
 - (c) indien het in de zaak om een inhoudelijke nieuwe kwestie gaat, die niet wordt bestreken door de beschikkingspraktijk of de mededelingen en richtsnoeren van de Commissie; of
 - (d) de vraag of de zaak aanhangig is bij een rechter tegen wiens uitspraak geen verder beroep mogelijk is.
- (123) De Commissie respecteert de onafhankelijkheid en de werking van nationale rechters ten volle. Evenals bij de in deel 5.1.1.2 bedoelde adviezen van de Commissie, zijn opmerkingen als amicus curiae niet bindend voor de nationale rechter die de zaak behandelt waarin de Commissie is tussengekomen. Voordat zij eigener beweging opmerkingen als amicus curiae indient, stelt de Commissie de betrokken lidstaat op de hoogte door een brief te zenden aan de permanente vertegenwoordiging van die lidstaat bij de Europese Unie.
- (124) Om dienstige opmerkingen te kunnen indienen, kan de Commissie de betrokken nationale rechter verzoeken om haar alle voor de beoordeling van de aangelegenheid

¹⁵⁰ Sinds 2014 heeft de Commissie opmerkingen als amicus curiae ingediend over de vraag of er sprake is van steun, over de definitie van diensten van algemeen economisch belang, over de uitvoering van terugvorderingsbesluiten van de Commissie, alsmede aanwijzingen over de vraag of nationaal recht of recht van de Europese Unie moest worden gebruikt. Zie, in die zin, “Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)”, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019, blz. 111, beschikbaar op: <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>

vereiste stukken toe te zenden. De Commissie zal die documenten uitsluitend gebruiken om haar opmerkingen op te stellen.

- (125) De procedureverordening bevat geen procedureel kader voor het indienen van opmerkingen als *amicus curiae*. Daarom dient de Commissie haar opmerkingen in overeenkomstig de procedurele voorschriften en praktijken van de lidstaten, onder meer die welke de rechten van de partijen moeten beschermen. Wanneer een lidstaat het desbetreffende procedurele kader nog niet heeft vastgesteld, is het aan de nationale rechter om te bepalen welke procedurele voorschriften geschikt zijn voor het indienen van opmerkingen als *amicus curiae* in de bij hem aanhangige zaak.
- (126) Het nationale procedurele kader moet de in deel 2.2 van deze mededeling uiteengezette beginselen in acht nemen. Dit betekent dat het nationale procedurele kader voor het indienen van opmerkingen over kwesties met betrekking tot de toepassing van artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU het indienen van die opmerkingen a) niet uiterst moeilijk of in de praktijk onmogelijk mag maken (overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel) en b) niet moeilijker mag maken dan het indienen van opmerkingen in gerechtelijke procedures waarin gelijkwaardige nationale wetgeving wordt toegepast (overeenkomstig het gelijkwaardigheidsbeginsel).

5.1.2. Enig contactpunt en bekendmaking van adviezen en van opmerkingen als *amicus curiae*

- (127) Voor een doeltreffendere samenwerking en communicatie met nationale rechters heeft de Commissie een enig contactpunt ingesteld waar nationale rechters met hun verzoeken terecht kunnen:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
COMP Amicus State Aid
1049 Brussel
BELGIË
Tel.: 0032 2 29 76271
Fax: 0032 2 29 53584
E-mail: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu

- (128) De Commissie nodigt nationale rechters uit om dit enige contactpunt te blijven gebruiken wanneer zij de Commissie informatie of verzoeken doen toekomen overeenkomstig de delen (5.1.1.1), (5.1.1.2) en (5.1.1.3) van deze mededeling. Nationale rechters mogen hun verklaringen indienen in een van de 24 officiële talen van de Europese Unie¹⁵¹.
- (129) De Commissie zal in haar jaarlijks verslag over het mededingingsbeleid verslag doen over haar samenwerking met de nationale rechters. Ook zal zij haar adviezen en opmerkingen op haar website beschikbaar stellen¹⁵².

¹⁵¹ Een volledige lijst van de officiële talen van de Europese Unie is te vinden in artikel 55, lid 1, VEU.

¹⁵² Voor bekendmaking van de adviezen en opmerkingen als *amicus curiae* is wel de instemming van de nationale rechter vereist.

- (130) Wanneer zij adviezen of opmerkingen als *amicus curiae* indient, vraagt de Commissie nationale rechters om toestemming te geven voor de publicatie ervan. Zo kan de Commissie op haar website de adviezen en opmerkingen als *amicus curiae* die de Commissie heeft ingediend, bekendmaken en, wanneer deze beschikbaar komen, de arresten die de betrokken nationale rechter heeft gewezen.
- (131) De Commissie zal trachten een speciaal onlineplatform op te zetten waar nationale rechters de Commissie vragen kunnen indienen over andere aspecten van het staatssteunbeleid dan die uit de delen (5.1.1.1), (5.1.1.2) en (5.1.1.3) van deze mededeling waarmee zij in hun dagelijkse praktijk eventueel te maken krijgen.

5.2. Bijstand door de nationale rechter aan de Commissie

- (132) De in artikel 4, lid 3, VEU vastgelegde verplichting tot loyale samenwerking houdt ook in dat de lidstaten, met inbegrip van hun gerechtelijke autoriteiten, de instellingen van de Europese Unie moeten bijstaan om de doelstellingen van de Europese Unie te verwezenlijken.
- (133) Om de doeltreffende tenuitvoerlegging van de staatssteunvoorschriften te verzekeren, worden nationale rechters uitgenodigd om de Commissie onverwijld een afschrift te doen toekomen van schriftelijke beslissingen nadat de Commissie informatie of een advies heeft verstrekt of nadat zij als *amicus curiae* opmerkingen heeft ingediend. Zo kan de Commissie tijdig op de hoogte worden gesteld van zaken waarin het passend is om opmerkingen in te dienen, mocht een van de partijen tegen die beslissing beroep instellen. Wanneer de nationale rechter een beslissing toezendt, geeft hij tegenover de Commissie aan of hij toestemming geeft voor publicatie van die beslissing op de website van de Commissie.
- (134) Voor een doeltreffendere en coherenter toepassing van de staatssteunvoorschriften moedigt de Commissie de lidstaten aan om coördinatiepunten op te zetten voor nationale rechters die staatssteunkwesties te behandelen krijgen. Volgens de Commissie kan de oprichting van formele of informele netwerken van rechters die staatssteunkwesties behandelen, hetzij op nationaal, hetzij op Europees niveau, van bijzonder belang zijn om kennis te delen. Centrale coördinatiepunten en netwerken van rechters kunnen nationale rechters helpen om goede praktijken op staatssteungebied te delen en kunnen bijdragen tot de doorstroming van informatie van de Commissie over recente ontwikkelingen in het staatssteunbeleid door middel van bijvoorbeeld opleidingen en nieuwsbrieven.

6. GEVOLGEN VAN DE NIET-TOEPASSING VAN STAATSSTEUNVOORSCHRIFTEN EN STAATSSTEUNBESLUITEN

- (135) Zoals in de delen 4.2.1 en 4.2.2 van deze mededeling is aangegeven, kan het gebeuren dat nationale rechters in hun nationale rechtsorde de bepalingen van artikel 107, lid 1, en artikel 108, lid 3, VWEU rechtstreeks moeten toepassen. Wanneer een nationale rechter met zijn beslissing, in strijd met de standstillverplichting, nieuwe steun toekent, heeft de Commissie de mogelijkheid een onderzoekprocedure op grond van artikel 12 van de procedureverordening in te leiden om de onrechtmatige staatssteun op zijn verenigbaarheid met de interne markt te beoordelen. Daarnaast heeft de Commissie de

mogelijkheid om, wanneer nationale rechters de verplichtingen die uit een terugvorderingsbesluit van de Commissie of uit de Verdragen voortvloeien, niet in acht doen nemen¹⁵³, inbreukprocedures in te leiden.

(136) Als organen van de lidstaten is het aan nationale rechterlijke instanties om dienstige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat terugvorderingsbesluiten daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. De gevolgen van de niet-uitvoering door de lidstaten van terugvorderingsbesluiten van de Commissie zijn beschreven in de mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun¹⁵⁴.

(137) Nationale rechters moeten ook de rechten van justitiabelen bij een schending van de standstillverplichting beschermen¹⁵⁵. Zoals in deel 6.2 van de onderhavige mededeling is aangegeven, komen lidstaten, met inbegrip van hun nationale rechters, die deze rechten niet beschermen, de krachtens het recht van de Europese Unie op hen rustende verplichtingen niet na¹⁵⁶.

6.1. Procedures voor de Commissie ten aanzien van onrechtmatige steun

(138) Nationale rechters kunnen artikel 108, lid 3, VWEU rechtstreeks schenden door in het kader van hun procedures nieuwe steun toe te kennen. Dit kan gebeuren wanneer een nationale rechter een uitspraak doet die de tenuitvoerlegging van een handeling voor het toekennen van staatssteun raakt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de uitlegging van een contract of een besluit om steun toe te kennen als effect heeft dat de oorspronkelijke looptijd van een steunmaatregel wordt verlengd¹⁵⁷.

(139) Nationale rechters moeten bijgevolg artikel 108, lid 3, VWEU nakomen en de Commissie in kennis stellen van beslissingen tot wijziging of verlenging van een handeling waarmee staatssteun wordt toegekend, bijvoorbeeld door deze uit te leggen¹⁵⁸.

(140) Indien de nationale rechter de inachtneming van de standstillverplichting niet waarborgt door de nieuwe steun aan te melden bij en voor onderzoek voor te leggen aan de Commissie, mag de Commissie eigener beweging of na ontvangst van een klacht van belanghebbenden een procedure op grond van artikel 12 van de procedureverordening inleiden.

¹⁵³ Arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie/Duitsland, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punt 56.

¹⁵⁴ Zie deel 6 van die mededeling ([PB C 247 van 23.7.2019, blz. 1](#)).

¹⁵⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, punt 38; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 28.

¹⁵⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 66; arrest van het Hof van Justitie van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 110.

¹⁵⁷ Of de nationale rechter zijn uitspraak doet in het kader van procedures in kort geding of in procedures ten gronde, doet niet ter zake, aangezien in beide gevallen de uitspraak van invloed kan zijn op de steunmaatregel, zelfs al zij het tijdelijk.

¹⁵⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 26 oktober 2016, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, punten 107-108.

6.2. Inbreukprocedures

- (141) Op grond van artikel 258 VWEU kan de Commissie, indien zij van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, een inbreukprocedure inleiden. Doel van die procedure is het beëindigen van de inbreuk. De Commissie kan de zaak bij het Hof van Justitie aanhangig maken na een precontentieuze fase waarin zij een met redenen omkleed advies uitbrengt na een formele uitwisseling van standpunten met de betrokken lidstaat.
- (142) Wanneer een nationale rechter niet alle consequenties uit de schending van artikel 108, lid 3, VWEU trekt, maakt hij inbreuk op de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen. Dit kan het geval zijn wanneer de nationale rechter niet belet dat een onrechtmatige maatregel ten uitvoer wordt gelegd of niet de terugvordering ervan gelast¹⁵⁹.
- (143) Een nationale rechter die, in strijd met de krachtens artikel 108, lid 3, VWEU op hem rustende verplichtingen, de rechten van justitiabelen niet beschermt, kan ook aansprakelijkheid doen ontstaan voor de lidstaat. Het Hof van Justitie heeft verklaard dat lidstaten aansprakelijk zijn voor schade als gevolg van een schending van het recht van de Europese Unie, met inbegrip van schendingen die voortvloeien uit een beslissing van een in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechter^{160 161}.

7. SLOTBEPALINGEN

- (144) Deze mededeling vervangt de mededeling handhaving van 2009.
- (145) Deze mededeling wil nationale rechters de nodige houvast bieden bij de toepassing van de staatssteunvoorschriften. Zij bindt de nationale rechters niet en laat hun onafhankelijkheid onverlet.
- (146) De Commissie kan deze mededeling herzien op grond van veranderingen van de toepasselijke voorschriften van het recht van de Europese Unie of van toekomstige belangrijke ontwikkelingen in de rechtspraak.

¹⁵⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punt 12; arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 70.

¹⁶⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 30 september 2003, *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, punt 50.

¹⁶¹ Indien de Commissie van oordeel is dat de lidstaat de verplichtingen die in een arrest overeenkomstig artikel 258, lid 2, VWEU zijn vastgesteld, niet is nagekomen, kan zij de zaak op grond van artikel 260, lid 2, VWEU voor het Hof brengen, nadat zij de lidstaat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen.