



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 november 2013 *

„Staatssteun — Artikelen 107 VWEU en 108 VWEU — Door openbaar bedrijf dat luchthaven exploiteert aan goedkope luchtvaartmaatschappij toegekende voordelen — Besluit tot inleiding van formele onderzoeksprocedure ten aanzien van die maatregel — Verplichting voor rechterlijke instanties van lidstaten zich te voegen naar door Commissie in dat besluit verrichte beoordeling inzake bestaan staatssteun”

In zaak C-284/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberlandesgericht Koblenz (Duitsland) bij beslissing van 30 mei 2012, ingekomen bij het Hof op 7 juni 2012, in de procedure

Deutsche Lufthansa AG

tegen

Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH,

in tegenwoordigheid van:

Ryanair Ltd,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 april 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- Deutsche Lufthansa AG, vertegenwoordigd door A. Martin-Ehlers, Rechtsanwalt,
- Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH, vertegenwoordigd door T. Müller-Heidelberg, Rechtsanwalt,

* Procestaal: Duits.

- Ryanair Ltd, vertegenwoordigd door G. Berrisch, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en K. Petersen als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne en J.-C. Halleux als gemachtigden, bijgestaan door A. Lepière, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Noort en C. Wissels als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Szpunar als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci en T. Maxian Rusche als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 juni 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Deutsche Lufthansa AG (hierna: „Lufthansa”) en Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH (hierna: „FFH”), de exploitant van de luchthaven Frankfurt-Hahn (Duitsland), betreffende een vordering tot staking en terugvordering van de staatssteun die FFH zou hebben toegekend aan Ryanair Ltd (hierna: „Ryanair”).

Toepasselijke bepalingen

- 3 Artikel 3 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB L 83, blz. 1), met als opschrift „Standstill'-bepaling”, luidt als volgt:

„Op grond van artikel 2, lid 1, aan te melden steun mag niet uitgevoerd worden, alvorens de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die steun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben gegeven.”

- 4 Artikel 4 van deze verordening, met het opschrift „Eerste onderzoek van de aanmelding en beschikkingen van de Commissie”, bepaalt in de leden 2 tot en met 4:

„2. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel geen steun vormt, stelt zij dat bij beschikking vast.

3. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel, in zoverre deze binnen het toepassingsgebied van artikel [107, lid 1, VWEU] valt, geen twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt, geeft zij een beschikking houdende dat de maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt [...].

4. Indien de Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt, geeft zij een beschikking welke ertoe strekt de procedure overeenkomstig artikel [108, lid 2, VWEU] in te leiden (beschikking tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure’).”

- 5 Artikel 6 van die verordening, met als opschrift „Formele onderzoeksprocedure”, bepaalt in lid 1:

„De beschikking om de formele onderzoeksprocedure in te leiden behelst een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een eerste beoordeling van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel, alsook de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt. In de beschikking worden de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die normalerwijs niet langer dan een maand mag zijn. [...]”

- 6 Artikel 7 van verordening nr. 659/1999, met als opschrift „Beschikkingen van de Commissie tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure”, luidt:

„1. Onverminderd artikel 8 wordt de formele onderzoeksprocedure beëindigd bij een beschikking als bepaald in de leden 2 tot en met 5.

2. Indien de Commissie, in voorkomend geval na wijziging van de aangemelde maatregel door de betrokken lidstaat, tot de bevinding komt dat die maatregel geen steun vormt, stelt zij dit bij beschikking vast.

3. Indien de Commissie, in voorkomend geval na wijziging van de aangemelde maatregel door de betrokken lidstaat, tot de bevinding komt dat de twijfel over de verenigbaarheid van die maatregel met de gemeenschappelijke markt is weggenomen, geeft zij een beschikking luidens welke de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt [...]

4. De Commissie kan aan een positieve beschikking voorwaarden verbinden [...], alsmede verplichtingen opleggen [...]

5. Indien de Commissie tot de bevinding komt dat de aangemelde steun niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is, geeft zij een beschikking houdende dat de steun niet tot uitvoering mag worden gebracht [...].

6. Beschikkingen uit hoofde van de leden 2, 3, 4 en 5 worden gegeven zodra de in artikel 4, lid 4, bedoelde twijfel is weggenomen. De Commissie streeft er zoveel mogelijk naar binnen 18 maanden na de inleiding van de procedure een beschikking aan te nemen. [...]

[...]”

- 7 Artikel 11 van verordening nr. 659/1999, met als opschrift „Bevel tot opschorting van steun of tot voorlopige terugvordering van steun”, preciseert:

„1. Na de betrokken lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen, kan de Commissie een beschikking geven waarbij de lidstaat wordt gelast alle onrechtmatige steun op te schorten, totdat de Commissie een beschikking heeft gegeven over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt [...]

2. Na de betrokken lidstaat de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen in te dienen, kan de Commissie een beschikking geven waarbij de lidstaat wordt gelast alle onrechtmatige steun voorlopig terug te vorderen, totdat de Commissie een beschikking heeft gegeven over de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt [...]

[...]”.

- 8 Artikel 12 van deze verordening, met als opschrift „Niet-naleving van een bevelsbeschikking”, bepaalt:

„Indien de betrokken lidstaat geen gevolg geeft aan een opschortings- of terugvorderingsbevel, kan de Commissie, terwijl zij het materiële onderzoek aan de hand van de beschikbare informatie voortzet, zich rechtstreeks tot het [Hof] wenden teneinde te doen vaststellen dat het verzuim een inbreuk op het Verdrag vormt.”

- 9 Artikel 13 van deze verordening, „Beschikkingen van de Commissie”, bepaalt:

„1. Het onderzoek naar mogelijke onrechtmatige steun resulteert in een beschikking overeenkomstig artikel 4, leden 2, 3 of 4. In geval van een beschikking tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure wordt de procedure afgesloten bij een beschikking overeenkomstig artikel 7. [...]

2. In geval van eventuele onrechtmatige steun en onverminderd artikel 11, lid 2, is de Commissie niet aan de in artikel 4, lid 5, en artikel 7, leden 6 en 7, bepaalde termijn gebonden.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 10 FFH exploiteert de civiele luchthaven van Frankfurt-Hahn en was tot januari 2009 voor 65 % in handen van Fraport AG, voor 17,5 % van het Land Rheinland-Pfalz en voor 17,5 % van het Land Hessen. Fraport AG is een beursgenoteerde naamloze vennootschap waarin de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Hessen en de stad Frankfurt am Main een meerderheidsaandeel hebben.
- 11 FFH heeft sinds het begin van haar activiteiten elk jaar verschillende miljoenen euro verlies gemaakt. Op 31 december 2011 bedroegen deze verliezen ongeveer 197 miljoen EUR. Die verliezen zijn tot 2009 gedragen door Fraport AG, op basis van een overeenkomst tot overdracht van het bedrijfsresultaat. Op 1 januari 2009 heeft Fraport AG haar aandelen echter tegen de symbolische prijs van één euro verkocht aan het Land Rheinland-Pfalz. Deze overdracht was ingegeven door het feit dat het onmogelijk was gebleken om een passagiersheffing op te leggen, aangezien Ryanair had laten weten dat zij de luchthaven zou verlaten indien een dergelijke belasting werd opgelegd.
- 12 Ryanair is een lage kosten-luchtvaartmaatschappij die meer dan 95 % van het passagiersvervoer van de luchthaven Frankfurt-Hahn vertegenwoordigt. Volgens het tariefschema van 2001 van deze luchthaven dienden de luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven gebruikten, een heffing te betalen van 4,35 EUR per vertrekkende passagier. Aan Ryanair werden evenwel geen start-, naderings- en landingsrechten aangerekend en evenmin een heffing voor het gebruik van de infrastructuur, aangezien zij uitsluitend vliegtuigen gebruikte die volgens de voornoemde tarieven waren vrijgesteld, te weten vliegtuigen waarvan het gewicht bij opstijgen is begrepen tussen 5,7 en 90 ton.
- 13 De tarieflijst van 2006 van de luchthaven van Frankfurt-Hahn is gebaseerd op een schema dat uitgaat van het aantal passagiers dat een luchtvaartmaatschappij jaarlijks vanaf deze luchthaven vervoert. Het toegepaste tarief kan schommelen van 5,35 EUR, indien het gaat om minder dan 100 000 passagiers per jaar, tot 2,24 EUR, vanaf 3 miljoen passagiers. Volgens deze tarieven geldt bovendien een vrijstelling van de landings- en opstijgrechten alsook van de heffingen voor luchtverkeersfaciliteiten en grondaafhandelingsdiensten indien de tussen aankomst en vertrek verleende bijstand niet langer duurt dan 30 minuten. Het tariefschema bepaalt eveneens dat een financiële steun wordt toegekend in de vorm van „marketing support” bij de opening van nieuwe luchtverbindingen. Het bedrag van deze steun hangt af van het totale aantal door de betrokken luchtvaartmaatschappij vervoerde passagiers. Ryanair heeft die steun ontvangen.

- 14 Volgens Lufthansa vormden de handelspraktijken van FFH niet aan de Commissie aangemelde staatssteun, die dus in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU is verleend. Bijgevolg heeft zij op 26 november 2006 bij het Landgericht Bad Kreuznach een rechtszaak aanhangig gemaakt waarbij zij terugvordering eiste van de bedragen die van 2002 tot 2005 als „marketing support” aan Ryanair waren betaald, alsook van de bedragen die overeenkwamen met de kortingen op de heffingen die Ryanair in 2003 zou hebben genoten door toepassing van het tariefschema van 2001. Lufthansa vorderde tevens staking van alle verdere steun aan Ryanair.
- 15 Aangezien haar vordering is afgewezen, heeft Lufthansa beroep ingesteld bij het Oberlandesgericht Koblenz. Nadat ook dit beroep is verworpen, heeft zij beroep tot „Revision” ingesteld bij het Bundesgerichtshof. Dit laatste heeft bij arrest van 10 februari 2011 het arrest van het Oberlandesgericht Koblenz vernietigd en de zaak naar deze rechterlijke instantie terugverwezen, teneinde vast te stellen of sprake was van schending van artikel 108, lid 3, VWEU.
- 16 Bij beschikking van 17 juni 2008 heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid ten aanzien van mogelijke staatssteun van de Bondsrepubliek Duitsland aan FFH en aan Ryanair (PB 2009, C 12, blz. 6). De beschikking betrof onder andere de maatregelen inzake de lagere luchthavenheffingen en de bepalingen inzake marketingsteun ten gunste van Ryanair. In deze beschikking heeft de Commissie op basis van haar eerste onderzoek besloten dat alle betrokken maatregelen selectief waren en staatssteun opleverden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, tenzij zij aan het criterium van de particuliere investeerder voldeden. Met betrekking tot dit laatste beginsel heeft de Commissie erop gewezen dat, rekening houdend met de informatie waarover zij op het tijdstip van de vaststelling van de beschikking van 17 juni 2008 beschikte, de door Ryanair betaalde luchthavenheffingen ontoereikend waren om de kosten van FFH te dekken.
- 17 Het Oberlandesgericht Koblenz heeft de Commissie vervolgens een verzoek om advies doen toekomen volgens punt 3.2 van de Mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties (PB 2009, C 85, blz. 1). In haar advies heeft de Commissie aangegeven dat het Oberlandesgericht Koblenz niet zelf behoefde te beoordelen of de betrokken maatregelen al dan niet als staatssteun konden worden aangemerkt, aangezien het zich kon baseren op haar beschikking van 17 juni 2008, teneinde alle conclusies uit de schending van artikel 108, lid 3, VWEU te trekken. Wat de grond van de zaak betreft, heeft de Commissie gepreciseerd dat de betrokken maatregelen zowel aan de staat toerekenbaar als selectief van aard waren.
- 18 Het Oberlandesgericht Koblenz heeft niettemin geoordeeld dat het diende te bepalen of de betrokken maatregelen staatssteun inhouden. Het heeft inzonderheid twijfels over het selectieve karakter van deze maatregelen. Het heeft dan ook besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Heeft een besluit van de Commissie om overeenkomstig artikel 108, lid 3, tweede zin, VWEU de formele onderzoeksprocedure in te leiden waartegen niet is opgekomen, tot gevolg dat een nationale rechterlijke instantie in een procedure tot terugvordering van reeds gedane betalingen en tot staking van toekomstige betalingen, aan de rechtsopvatting van de Commissie in haar besluit tot inleiding van deze procedure is gebonden bij de beoordeling of sprake is van staatssteun?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:
- Zijn maatregelen van een openbaar bedrijf als bedoeld in artikel 2, sub b-i, van richtlijn 2006/111/EG van de Commissie van 16 november 2006 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven en de financiële doorzichtigheid binnen bepaalde ondernemingen (PB L 318, blz. 17 [...]), dat een luchthaven exploiteert, uit het

oogpunt van de staatssteunregels te beschouwen als selectieve maatregelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU louter op grond dat zij enkel ten goede komen van luchtvaartmaatschappijen die de luchthaven gebruiken?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

- a) Is de voorwaarde van selectiviteit dan niet vervuld wanneer het openbare bedrijf dat de luchthaven exploiteert, aan alle luchtvaartmaatschappijen die besluiten de luchthaven te gebruiken, op transparante wijze dezelfde gebruiksvoorwaarden toekent?
- b) Geldt dit ook wanneer de luchthavenexploitant werkt volgens een bepaald bedrijfsmodel (in casu samenwerking met zogenoemde goedkope luchtvaartmaatschappijen of lowcostcarriers), de gebruiksvoorwaarden op deze afnemers zijn afgestemd en derhalve niet voor alle luchtvaartmaatschappijen even aantrekkelijk zijn?
- c) Is in ieder geval sprake van een selectieve maatregel wanneer het grootste deel van de passagiers van de luchthaven al jarenlang afkomstig is van één enkele luchtvaartmaatschappij?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

- 19 Lufthansa betwist de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond dat de verwijzingsbeslissing ontoereikend is gemotiveerd en de feitelijke en juridische context van de prejudiciële vragen daarin slechts summier is beschreven.
- 20 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving van het feitelijke en juridische kader moet geven waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd (zie arresten van 31 januari 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Jurispr. blz. I-349, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 11 maart 2010, Attanasio Group, C-384/08, Jurispr. blz. I-2055, punt 32). Die eisen gelden in het bijzonder op het gebied van de mededinging, dat door complexe feitelijke en juridische situaties wordt gekenmerkt (zie in die zin met name arrest van 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo e.a., C-320/90-C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 7, en arrest Attanasio Group, reeds aangehaald, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 Volgens deze rechtspraak is het eveneens van belang dat de nationale rechter de precieze redenen aangeeft waarom hij twijfels heeft over de uitlegging van het Unierecht en hij het noodzakelijk acht om prejudiciële vragen te stellen (zie in die zin met name arrest van 6 december 2005, ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, Jurispr. blz. I-10423, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsook beschikking van 20 januari 2011, Chihabi e.a., C-432/10, punt 22).
- 22 In casu moet worden vastgesteld dat de verwijzingsbeslissing alle feitelijke gegevens en gegevens rechtens bevat, zowel om het Hof in staat te stellen een bruikbaar antwoord aan de verwijzende rechter te geven als om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid te bieden opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bovendien vermeldt de verwijzingsbeslissing duidelijk waarom de verwijzende rechter prejudiciële vragen voorlegt aan het Hof.
- 23 Derhalve is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Eerste vraag

- 24 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, ingeval de Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU de in lid 2 van dat artikel vastgestelde formele onderzoeksprocedure heeft geopend ten aanzien van een niet-aangemelde steunmaatregel die reeds ten uitvoer wordt gebracht, een nationale rechterlijke instantie waarbij een procedure tot staking van de uitvoering van deze maatregel en tot terugvordering van de reeds gedane betalingen is ingeleid, verplicht is alle consequenties te verbinden aan een eventuele niet-nakoming van de verplichting tot opschorting van de uitvoering van die maatregel.
- 25 Artikel 108, lid 3, VWEU heeft een preventieve controle op voorgenomen nieuwe steunmaatregelen ingevoerd (arresten van 11 december 1973, *Lorenz*, 120/73, Jurispr. blz. 1471, punt 2, en 12 februari 2008, *CELF* en *Ministre de la Culture et de la Communication*; hierna: „arrest *CELF I*”, C-199/06, Jurispr. blz. I-469, punt 37).
- 26 De aldus bij wege van voorzorg vastgestelde regeling is bedoeld om ervoor te zorgen dat enkel verenigbare steunmaatregelen tot uitvoering worden gebracht. Teneinde deze doelstelling te bereiken, wordt de uitvoering van een voorgenomen steunmaatregel opgeschort totdat de twijfel omtrent de verenigbaarheid ervan is weggenomen door de eindbeslissing van de Commissie (arrest *CELF I*, reeds aangehaald, punt 48).
- 27 De toepassing van de toezichtregeling voor staatssteun is een taak van de Commissie én van de nationale rechterlijke instanties, waarbij zij aanvullende en onderscheiden taken vervullen (zie in die zin arresten van 11 juli 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 41; 21 oktober 2003, van *Calster e.a.*, C-261/01 en C-262/01, Jurispr. blz. I-12249, punt 74, en 5 oktober 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, Jurispr. blz. I-9957, punten 36 en 37).
- 28 Terwijl de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie valt, die daarbij onder toezicht staat van de rechters van de Unie, zien de nationale rechterlijke instanties toe – totdat de Commissie haar eindbeslissing heeft vastgesteld – op de vrijwaring van de rechten van de justitiabelen in geval van een eventuele schending door de overheidsinstanties van het verbod waarin artikel 108, lid 3, VWEU voorziet (zie in die zin reeds aangehaalde arresten *Van Calster e.a.*, punt 75, en *Transalpine Ölleitung in Österreich*, punt 38).
- 29 Het optreden van de nationale rechterlijke instanties berust op de rechtstreekse werking van het bij artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU gestelde verbod op de tenuitvoerlegging van voorgenomen steunmaatregelen. Het Hof heeft in dit verband gepreciseerd dat de rechtstreekse werking van het in dit artikel neergelegde verbod tot tenuitvoerlegging zich uitstrekt tot iedere steunmaatregel die zonder kennisgeving tot uitvoering is gebracht (arrest *Lorenz*, reeds aangehaald, punt 8; arrest van 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* en *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*; hierna: „arrest *FNCE*”, C-354/90, Jurispr. blz. I-5505, punt 11, alsook arrest *SFEI e.a.*, reeds aangehaald, punt 39).
- 30 De nationale rechterlijke instanties dienen de justitiabelen te waarborgen dat overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties uit een schending van artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU zullen worden getrokken, zowel wat de geldigheid van handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen betreft, als wat de terugvordering van in strijd met deze bepaling of met eventuele voorlopige maatregelen verleende financiële steun betreft (reeds aangehaalde arresten *FNCE*, punt 12, en *SFEI e.a.*, punt 40).

- 31 De taak van de nationale rechter bestaat er dan ook in maatregelen op te leggen die de onwettigheid van de uitvoering van steunmaatregelen kunnen opheffen, zodat de ontvanger niet vrijelijk kan blijven beschikken over de steun in de periode die resteert tot de beschikking van de Commissie (arrest van 11 maart 2010, CELF en Ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Jurispr. blz. I-2099, punt 30).
- 32 Het feit dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure heeft geopend krachtens artikel 108, lid 2, VWEU, kan de nationale rechterlijke instanties dus niet ontheffen van hun verplichting om de rechten der justitiabelen te beschermen ten aanzien van een eventuele schending van artikel 108, lid 3, VWEU (arrest SFEI e.a., reeds aangehaald, punt 44).
- 33 Daarbij zij aangetekend dat de omvang van deze verplichting kan verschillen naargelang de Commissie al dan niet de formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid tegen de maatregel die het voorwerp van het bij de nationale rechter aanhangig gemaakte geding vormt.
- 34 Wanneer de Commissie de formele onderzoeksprocedure nog niet heeft ingeleid, en zij zich dus nog niet heeft uitgesproken over de vraag of de onderzochte maatregelen mogelijk staatssteun zijn, kunnen de nationale rechterlijke instanties die zich hebben uit te spreken over een verzoek om de consequenties uit een eventuele schending van artikel 108, lid 3, VWEU te trekken, zich genoopt zien het begrip steun uit te leggen en toe te passen, teneinde uit te maken of deze maatregelen bij de Commissie hadden moeten worden aangemeld (zie in die zin arrest SFEI e.a., reeds aangehaald, punten 49 en 53, alsook punt 1 van het dictum). Zij dienen dan onder meer na te gaan of de betrokken maatregel een voordeel vormt en of hij selectief is, dat wil zeggen of hij bepaalde ondernemingen of bepaalde producenten begunstigt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (arrest Transalpine Ölleitung in Österreich, reeds aangehaald, punt 39).
- 35 De aanmeldingsplicht en het verbod tot uitvoering waarin artikel 108, lid 3, VWEU voorziet, hebben immers betrekking op alle voorgenomen maatregelen die als steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kunnen worden gekwalificeerd. Alvorens consequenties te kunnen verbinden aan een eventuele schending van artikel 108, lid 3, laatste volzin, VWEU dienen de nationale rechterlijke instanties zich dan ook eerst uit te spreken over de vraag of de betrokken maatregelen staatssteun vormen.
- 36 Ingeval de Commissie reeds de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU heeft geopend, moet worden onderzocht welke maatregelen de nationale rechterlijke instanties dienen te nemen.
- 37 Ook al zijn de in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure geformuleerde bevindingen voorlopig, betekent dit niet dat zij geen rechtsgevolgen sorteren.
- 38 In dit verband moet worden onderstreept dat, indien het de nationale rechterlijke instanties vrij zou staan om vast te stellen dat een maatregel geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt en om de uitvoering van deze maatregel dus niet te schorsen terwijl de Commissie in haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure pas heeft vastgesteld dat die maatregel mogelijk staatssteun inhoudt, het nuttig effect van artikel 108, lid 3, VWEU zou worden ondermijnd.
- 39 Om te beginnen zouden de nationale rechterlijke instanties, indien het in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure verrichte eerste onderzoek van de vraag of de betrokken maatregel steun vormt nadien in de eindbeslissing van de Commissie wordt bevestigd, de hun bij artikel 108, lid 3, VWEU en artikel 3 van verordening nr. 659/1999 opgelegde verplichting om de uitvoering van elk voornemen op te schorten totdat de Commissie een beslissing geeft over de verenigbaarheid van dit voornemen met de gemeenschappelijke markt, niet zijn nagekomen.

- 40 Voorts, zelfs indien de Commissie in haar eindbeslissing zou vaststellen dat geen sprake is van steun, vereist de in de punten 25 en 26 van het onderhavige arrest in herinnering geroepen „preventieve” doelstelling die aan de bij het WEU-Verdrag ingevoerde toezichtregeling voor staatssteun ten grondslag ligt, dat de uitvoering van de betrokken maatregel, wanneer er in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure op is gewezen dat twijfel bestaat over de verenigbaarheid van die maatregel met de interne markt, wordt opgeschort totdat die twijfel in de eindbeslissing wordt weggenomen.
- 41 Benadrukt moet tevens worden dat de toepassing van de Unierechtelijke mededingingsregels berust op een verplichting tot loyale samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties enerzijds en de Commissie en de rechterlijke instanties van de Unie anderzijds, in het kader waarvan elk handelt overeenkomstig de taak die haar bij het Verdrag is toegekend. In het kader van deze samenwerking dienen de nationale rechterlijke instanties alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en zich te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen, zoals artikel 4, lid 3, EU voorschrijft. Aldus moeten de nationale rechterlijke instanties zich inzonderheid ervan onthouden, beslissingen te nemen die tegen een besluit van de Commissie indruisen, ook al heeft dit besluit een voorlopig karakter.
- 42 Bijgevolg zijn de nationale rechterlijke instanties, wanneer de Commissie de formele onderzoeksprocedure heeft ingeleid tegen een maatregel die reeds ten uitvoer wordt gebracht, gehouden om alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de consequenties te verbinden aan een eventuele niet-nakoming van de verplichting tot opschorting van de uitvoering van die maatregel.
- 43 Daartoe kunnen de nationale rechterlijke instanties besluiten om de uitvoering van de betrokken maatregel op te schorten en de terugvordering van de reeds verrichte betalingen te gelasten. Zij kunnen ook besluiten om voorlopige maatregelen te gelasten teneinde enerzijds de belangen van de betrokken partijen te beschermen en anderzijds het nuttige effect van het besluit van de Commissie tot opening van de formele onderzoeksprocedure te behouden.
- 44 Wanneer zij twijfels hebben over de vraag of de betrokken maatregel staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, dan wel over de geldigheid of de uitlegging van het besluit tot opening van de formele onderzoeksprocedure, kunnen de nationale rechterlijke instanties enerzijds de Commissie om verduidelijkingen verzoeken, en kunnen of moeten zij anderzijds krachtens artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU, zoals uitgelegd door het Hof, een prejudiciële vraag voorleggen aan het Hof (zie in dit verband, wat prejudiciële verwijzingen ter toetsing van de geldigheid van een beschikking op het gebied van staatssteun betreft, arrest van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, Jurispr. blz. I-289, punten 72-74).
- 45 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet de eerste vraag aldus worden beantwoord:
- Wanneer de Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU de in lid 2 van dat artikel vastgestelde formele onderzoeksprocedure heeft geopend ten aanzien van een niet-aangemelde steunmaatregel die reeds ten uitvoer wordt gebracht, is een nationale rechterlijke instantie waarbij een procedure tot staking van de uitvoering van deze maatregel en tot terugvordering van de reeds gedane betalingen is ingeleid, gehouden om alle noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde de consequenties te verbinden aan een eventuele niet-nakoming van de verplichting tot opschorting van de uitvoering van die maatregel.
 - Daartoe kan de nationale rechterlijke instantie besluiten om de uitvoering van de betrokken maatregel op te schorten en de terugvordering van de reeds verrichte betalingen te gelasten. Zij kan ook besluiten om voorlopige maatregelen te gelasten teneinde enerzijds de belangen van de betrokken partijen te beschermen en anderzijds het nuttige effect van het besluit van de Commissie tot opening van de formele onderzoeksprocedure te verzekeren.

- Wanneer de nationale rechterlijke instantie twijfels heeft over de vraag of de betrokken maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU dan wel over de geldigheid of de uitlegging van het besluit tot opening van de formele onderzoeksprocedure, kan zij de Commissie enerzijds om verduidelijkingen verzoeken en kan of moet zij anderzijds overeenkomstig artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU een prejudiciële vraag aan het Hof stellen.

Tweede en derde vraag

- ⁴⁶ Gelet op het antwoord op de eerste vraag, hoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- ⁴⁷ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Wanneer de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU de in lid 2 van dat artikel vastgestelde formele onderzoeksprocedure heeft geopend ten aanzien van een niet-aangemelde steunmaatregel die reeds ten uitvoer wordt gebracht, is een nationale rechterlijke instantie waarbij een procedure tot staking van de uitvoering van deze maatregel en tot terugvordering van de reeds gedane betalingen is ingeleid, gehouden om alle noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde de consequenties te verbinden aan een eventuele niet-nakoming van de verplichting tot opschorting van de uitvoering van die maatregel.

Daartoe kan de nationale rechterlijke instantie besluiten om de uitvoering van de betrokken maatregel op te schorten en de terugvordering van de reeds verrichte gedane betalingen te gelasten. Zij kan ook besluiten om voorlopige maatregelen te gelasten teneinde enerzijds de belangen van de betrokken partijen te beschermen en anderzijds het nuttige effect van het besluit van de Europese Commissie tot opening van de formele onderzoeksprocedure te verzekeren.

Wanneer de nationale rechterlijke instantie twijfels heeft over de vraag of de betrokken maatregel staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU dan wel over de geldigheid of de uitlegging van het besluit tot opening van de formele onderzoeksprocedure, kan zij de Europese Commissie enerzijds om verduidelijkingen verzoeken en kan of moet zij anderzijds overeenkomstig artikel 267, tweede en derde alinea, VWEU een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie stellen.

ondertekeningen