



Jurisprudentie

**Zaak T-68/15
(gedeeltelijke publicatie)**

**HH Ferries I/S, voorheen Scandlines Øresund I/S e.a.
tegen
Europese Commissie**

„Staatssteun – Steun ten behoeve van de vaste spoor- en wegverbinding over de Øresund – Overheidsfinanciering door de Zweedse en de Deense Staat voor het infrastructuurproject van de vaste verbinding over de Øresund – Staatsgaranties – Fiscale steun – Besluit om geen bezwaar te maken – Besluit waarbij wordt vastgesteld dat geen sprake is van staatssteun – Beroep tot nietigverklaring – Voor beroep vatbare handeling – Ontvankelijkheid – Niet-inleiding van een formele onderzoeksprocedure – Ernstige moeilijkheden – Begrip steunregeling – Steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen – Beoordeling van het steunbestanddeel begrepen in een garantie – Beperkt karakter van de steun begrepen in een garantie – Evenredigheid – Gewettigd vertrouwen”

Samenvatting – Arrest van het Gerecht (Zesde kamer) van 19 september 2018

1. *Steunmaatregelen van de staten – Bestaande steun – Onderzoek door de Commissie van de verenigbaarheid van de steun met de interne markt – Moeilijkheden bij de beoordeling – Verplichting van de Commissie om de contradictoire procedure in te leiden – Ernstige moeilijkheden – Begrip – Objectief karakter – Bewijslast – Omstandigheden waaruit het bestaan van dergelijke moeilijkheden kan blijken – Duur en ontoereikend of onvolledig karakter van het door de Commissie gevoerde onderzoek tijdens de vooronderzoeksprocedure*

(Art. 107, lid 1, VWEU en 108, leden 2 en 3, VWEU)

2. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Onderzoek van een steunregeling in haar geheel – Kwalificatie als steunregeling – Geen uitleg over de redenen van een dergelijke kwalificatie in het bestreden besluit – Ontoereikend en onvolledig onderzoek*

[Art. 107, lid 1, VWEU en 108 VWEU; verordening nr. 659/1999 van de Raad, art. 1, d), tweede volzin]

3. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Richtsnoeren vastgesteld in het kader van de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de Commissie – Rechtskarakter – Indicatieve gedragsregels waarbij de Commissie zelf haar beoordelingsbevoegdheid beperkt – Verplichting tot eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel*

(Art. 107, lid 1, VWEU en 108, lid 3, VWEU)

4. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Exploitatiesteun – Daarvan uitgesloten – Staatsgaranties die de exploitatiekosten van de vaste spoor- en wegverbinding dekken – Kwalificatie als exploitatiesteun*

(Art. 107, lid 3, VWEU)

5. *Steunmaatregelen van de staten – Begrip – Steun die in de vorm van een garantie wordt verleend – Daaronder begrepen*

(Art. 107, lid 1, VWEU)

6. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van Europees belang te bevorderen – Criteria – Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel*

[Art. 107, lid 1, VWEU en 107, lid 3, b), VWEU; mededeling 2014/C 188/02 van de Commissie, punt 30]

7. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van Europees belang te bevorderen – Steun in de vorm van garanties – Berekening van het steunbestanddeel in een overheidsgarantie – Verplichtingen van de Commissie*

[Art. 107, lid 3, b), VWEU]

8. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Beoordelingsbevoegdheid van de Commissie – Verwijzing naar de context van de Unie*

[Art. 107, lid 3, b) en c), VWEU]

9. *Steunmaatregelen van de staten – Verbod – Afwijkingen – Steun die als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt – Steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van Europees belang te bevorderen – Criteria – Afweging van de verwachte positieve gevolgen van steun voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 107, lid 3, VWEU, met de negatieve gevolgen ervan met betrekking tot de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten*

[Art. 107, lid 3, VWEU]

1. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 60-63)

2. In het geval van een steunregeling kan de Commissie zich ertoe beperken de algemene kenmerken van de regeling in kwestie te onderzoeken en hoeft zij niet elk afzonderlijk geval waarin die regeling is toegepast te onderzoeken om na te gaan of deze elementen van steun omvat.

Het feit dat de Commissie in het bestreden besluit niet uiteenzet waarom de staatsgaranties moeten worden beschouwd als steunregelingen wijst op een ontoereikend en onvolledig onderzoek.

In dit verband, gesteld al dat uit het bestreden besluit kan worden afgeleid dat de staatsgaranties beantwoorden aan de definitie van steunregelingen van artikel 1, onder d), tweede zinsnede, van verordening nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108

VWEU, namelijk „elke regeling op grond waarvan steun die niet gebonden is aan een specifiek project voor onbepaalde tijd en/of voor een onbepaald bedrag aan een of meer ondernemingen kan worden toegekend”, zoals door de Commissie is betoogd, dient het besluit uiteen te zetten waarom de steun begrepen in de staatsgaranties voldoet aan de voorwaarde dat de steun niet aan een specifiek project verbonden mag zijn. Bovendien lijken de verklaring, enerzijds, in het stadium van de kwalificatie van de staatsgaranties dat er sprake is van één of twee steunregelingen omdat de uit de garanties voortvloeiende steun niet verbonden is aan een specifiek project, en, anderzijds, in het stadium van de beoordeling van de verenigbaarheid van de maatregelen met de interne markt, dat de staatsgaranties betrekking hebben op een project dat „specifiek, nauwkeurig en duidelijk omschreven” is, onverzoenbaar. Het gaat daarbij immers niet om verschillende juridische begrippen maar om een feitelijk element dat niet kan variëren naargelang de ene of de andere juridische beoordeling.

In dit verband kunnen de staatsgaranties niet beschouwd worden als verbonden aan een „specifiek” project omdat de steun begrepen in de staatsgaranties zowel de bouwfase als de exploitatiefase van de vaste verbinding betreft. Aangezien het bijvoeglijk naamwoord „specifiek” als betekenis „eigen aan een zaak” heeft, moet er immers vanuit worden gegaan dat de steun in verband met de staatsgaranties verbonden is aan een specifiek project omdat deze de leningen van het consortium uitsluitend dekt voor het project van de vaste verbinding, daarin begrepen de exploitatiefase, met uitsluiting van andere projecten of activiteiten. Het „onbepaalde” karakter van de exploitatiefase, dat door de Commissie wordt benadrukt, betreft niet de specifieke aard van het project in strikte zin, maar ziet in werkelijkheid op de beoordeling van het al dan niet beperkt karakter van de staatsgaranties in het kader van de beoordeling van hun verenigbaarheid.

Uit het voorgaande volgt dat de Commissie in het kader van de vooronderzoeksprocedure geconfronteerd werd met ernstige moeilijkheden inzake de kwalificatie van de staatsgaranties als „steunregelingen”.

(zie punten 68, 75, 76, 79-81)

3. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 94)

4. Als exploitatiesteun moet worden beschouwd steun die bedoeld is om een onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen. Exploitatiesteun valt in beginsel niet binnen het toepassingsgebied van artikel 107, lid 3, VWEU. Dergelijke steunmaatregelen vervalsen immers in beginsel de mededingingsvoorwaarden in de sectoren waarin zij worden toegekend, terwijl zij wegens hun aard niet geschikt zijn om een van de in voormelde uitzonderingsbepalingen genoemde doestellingen te verwezenlijken. Er bestaat dus een vermoeden dat exploitatiesteun wegens zijn aard de mededinging vervalst en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert, dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad. Dergelijke steun is in beginsel verboden.

Steun bestaande in staatsgaranties die de exploitatiekosten van een vaste spoor- en wegverbinding dekken, kunnen exploitatiesteun uitmaken.

(zie punten 103, 104, 108)

5. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 120)

6. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 142-144, 189, 190)

7. Aangezien met name artikel 107, lid 3, onder b), VWEU strikt moet worden uitgelegd, is het aan de Commissie om na te gaan dat de steunmaatregelen begrepen in staatsgaranties, die zowel de bouwkosten als de exploitatiekosten van de vaste spoor- en wegverbinding dekken, en in fiscale steun, noodzakelijk en evenredig waren met het oog op de nagestreefde doelstelling. In dit verband, ongeacht welke materiële regels *ratione temporis* van toepassing zijn, is het kennen van de wijze waarop het steunbestanddeel van een garantie wordt bepaald, dat wil zeggen de methode voor het bepalen van het steunbestanddeel, zonder daarom te verlangen dat er een definitieve en precieze kwantificering plaatsvindt, een onontbeerlijke voorwaarde voor de beoordeling of de betrokken steun noodzakelijk en evenredig is. Het beoordelen van de evenredigheid van de steun houdt immers in dat wordt nagegaan of deze beperkt is tot het minimum dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de verschillende uitzonderingen bedoeld in artikel 107, lid 3, VWEU, hetgeen inhoudt dat bekend moet zijn in welke verhoudingen de steun noodzakelijk is om de doelstelling te verwezenlijken, en hoe het steunbestanddeel vooraf moet worden berekend. Dit is in overeenstemming met de rechtspraak dat geen enkele bepaling van het Unierecht verlangt dat de Commissie, wanneer zij de terugbetaling van met de interne markt onverenigbaar verklaarde steun gelast, het precieze bedrag van de terug te betalen steun vaststelt. Het volstaat in dat verband dat in het besluit van de Commissie de gegevens zijn opgenomen aan de hand waarvan de adreassaar van het besluit zelf zonder buitensporige moeilijkheden dat bedrag kan vaststellen.

(zie punten 148-151)

8. De economische beoordelingen bij de toepassing van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU waarvoor de Commissie een ruime discretionaire bevoegdheid geniet, dienen in een Uniekader te geschieden, hetgeen betekent dat de Commissie de invloed van steun op de mededinging en op het intracommunautaire handelsverkeer moet onderzoeken. Bij haar economische beoordelingen in het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU rust op de Commissie dezelfde verplichting.

(zie punten 204, 207)

9. Om te beoordelen of een steunmaatregel de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, moet met name worden onderzocht of er geen wanverhouding bestaat tussen de lasten voor de belanghebbende ondernemingen enerzijds, en de voordelen voortvloeiend uit de toekenning van de betrokken steun anderzijds. Hieruit volgt dat het aan de Commissie staat om in het kader van haar onderzoek van de gevolgen van staatssteun de gunstige gevolgen van de steun af te wegen tegen de negatieve gevolgen voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en voor de handhaving van een onvervalste mededinging. De noodzaak van een dergelijke afweging van de verwachte positieve gevolgen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 107, lid 3, onder a) tot en met e), VWEU, met de negatieve gevolgen van een steunmaatregel met betrekking tot de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten, is slechts een uitdrukking van het evenredigheidsbeginsel en van het beginsel dat de uitzonderingen neergelegd in artikel 107, lid 3, VWEU restrictief moeten worden uitgelegd.

Bovendien geldt dat als zou worden aanvaard dat een dergelijke afweging plaatsvindt voor bepaalde uitzonderingen in artikel 107, lid 3, VWEU, maar niet voor anderen, dit zou neerkomen op een erkenning dat voor sommige doelstellingen van artikel 107, lid 3, VWEU, steun ook verenigbaar zou kunnen worden verklaard wanneer de positieve gevolgen voor de nagestreefde doelstellingen kleiner waren dan de negatieve gevolgen op het vlak van de vervalsing van de mededinging en de beïnvloeding van de handel. Een dergelijke uitlegging zou leiden tot een asymmetrie in het kader van de beoordeling van de verschillende uitzonderingen waarin is voorzien bij artikel 107, lid 3, VWEU,

hetgeen in strijd zou zijn met het nuttig effect van de staatssteunregels. Dientengevolge moet het argument dat de afwegingstoets niet van toepassing is in het kader van een beoordeling in het licht van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, worden verworpen.

(zie punten 210-212, 214)