



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. WATHELET
van 29 november 2017¹

Zaak C-518/16

**„ZPT” AD
tegen**

**Narodno sabranie na Republika Bulgaria,
Varhoven administrativen sad,
Natsionalna agentsia za prihodite**

[verzoek van de Sofiyski gradski sad (rechter voor de stad Sofia, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Staatssteun – Verordening (EG) nr. 1998/2006 – De-minimissteun – Artikel 1, lid 1, onder d) – Steun in de vorm van een belastingvoordeel – Investerings in de vervaardiging van exportproducten – Nationale regeling die investeringen in de vervaardiging van exportproducten uitsluit van het belastingvoordeel – Artikel 35 VWEU”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek van de Sofiyski gradski sad (rechter van de stad Sofia, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing, ingekomen bij de griffie van het Hof op 4 oktober 2016, betreft de uitlegging van artikel 35 VWEU en artikel 1, lid 1, onder d), van verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87² en 88³ van het Verdrag op de-minimissteun (hierna: „verordening nr. 1998/2006”)⁴, en de geldigheid van laatstgenoemde bepaling in het licht van artikel 35 VWEU.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen de naamloze vennootschap „ZPT” AD (hierna: „verzoekster”) en de Narodno sabranie na Republika Bulgaria (parlement van de Republiek Bulgarije), de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) en de Natsionalna agentsia za prihodite (belastingdienst Bulgarije) (hierna samen: „verwerende partijen”) met betrekking tot een aan verzoekster gerichte naheffingsaanslag voor het boekjaar 2008.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Thans artikel 107 VWEU.

³ Thans artikel 108 VWEU.

⁴ PB 2006, L 379, blz. 5. Verordening nr. 1998/2006 was, overeenkomstig artikel 6 ervan, van toepassing van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013. Deze verordening verving verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun (PB 2001, L 10, blz. 30). Zie voor de huidige toepassing van de regels van het VWEU op de-minimissteun 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 2013, L 352, blz. 1). Artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 is vrijwel gelijk aan artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1407/2013.

3. Met haar beroep heeft verzoekster de verwijzende rechter verzocht de verwerende partijen hoofdelijk te veroordelen tot vergoeding van de materiële schade die zij zou hebben geleden en die het gevolg zou zijn van schendingen door de verwerende partijen van het Unierecht, met name van bepalingen van verordening nr. 1998/2006.

4. Op verzoek van het Hof is deze conclusie toegespitst op de vraag van de verwijzende rechter⁵ of artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 geldig is in het licht van artikel 35 VWEU.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

5. Artikel 34 VWEU bepaalt:

„Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden.”

6. Artikel 35 VWEU luidt:

„Kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de lidstaten verboden.”

7. Artikel 36 VWEU bepaalt:

„De bepalingen van de artikelen 34 en 35 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.”

8. Lid 1 van artikel 2, „De minimis”, van verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen [107 en 108 VWEU] op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen⁶ bepaalt:

„De Commissie kan bij verordening, vastgesteld in overeenstemming met de in artikel 8 van de onderhavige verordening neergelegde procedures, vaststellen dat, gezien de ontwikkeling en de werking van de gemeenschappelijke markt, bepaalde overheidssteun niet voldoet aan alle criteria van artikel [107, lid 1, VWEU], en derhalve wordt vrijgesteld van de in artikel [108, lid 3, VWEU] bedoelde aanmeldingsprocedure, op voorwaarde dat de aan eenzelfde onderneming over een zekere periode toegekende steun een bepaald vastgesteld bedrag niet overschrijdt.”

⁵ Zie de derde volzin van de derde vraag van de verwijzende rechter en punt 26 van deze conclusie.

⁶ PB 1998, L 142, blz. 1. De rechtsgrondslag van verordening nr. 994/98 is artikel 94 EG (thans artikel 109 VWEU). Het Hof heeft geoordeeld dat „de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 109 VWEU [...] bevoegd [is] om alle verordeningen vast te stellen die dienstig zijn voor de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU, en met name om de voorwaarden voor de toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU te bepalen alsmede de soorten van steunmaatregelen die zijn vrijgesteld van de in laatstgenoemde bepaling vervatte procedure”, zie arrest van 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel (C-493/14, EU:C:2016:577, punt 33). Verordening nr. 994/98 is ingetrokken bij en vervangen door 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 2015, L 248, blz. 1). Artikel 2, lid 1, van verordening 2015/1588 is vrijwel gelijk aan artikel 2, lid 1, van verordening nr. 994/98.

9. Overweging 1 van verordening nr. 1998/2006 luidt:

„Bij verordening (EG) nr. 994/98 is de Commissie gemachtigd om bij verordening een drempel vast te stellen waaronder steunmaatregelen worden geacht niet aan alle criteria van artikel [107, lid 1, VWEU] te voldoen – en derhalve niet onder de aanmeldingsprocedure van artikel [108, lid 3, VWEU] vallen.”

10. Overweging 6 van verordening nr. 1998/2006 bepaalt:

„Deze verordening dient niet van toepassing te zijn op de-minimisexportsteun of de-minimissteun waarmee binnenlandse producten ten opzichte van ingevoerde producten worden begunstigd. Met name mag de verordening niet gelden voor de oprichting en exploitatie van een distributienetwerk in andere landen. Steun ter financiering van de kosten van deelneming aan handelsbeurzen of van studies of consultancydiensten die noodzakelijk zijn om een nieuw of een bestaand product op een nieuwe markt te introduceren, is in de regel geen exportsteun.”

11. Overweging 8 van verordening nr. 1998/2006 luidt:

„In het licht van de ervaring van de Commissie kan worden vastgesteld dat steun waarvan het bedrag over een periode van drie jaar een plafond van 200 000 EUR niet overschrijdt, het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt en/of de mededinging niet vervalst of dreigt te vervalsen, zodat deze steun ook niet onder artikel [107, lid 1, VWEU] valt. [...]”

12. Artikel 1 van verordening nr. 1998/2006, „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op steun die aan ondernemingen wordt verleend in alle sectoren met uitzondering van:

[...]

d) steun voor werkzaamheden die verband houden met de uitvoer naar derde landen of lidstaten, met name steun die direct aan de uitgevoerde hoeveelheden is gerelateerd, en steun voor de oprichting en exploitatie van een distributienet of andere lopende uitgaven in verband met werkzaamheden op het gebied van uitvoer;

e) steun die van het gebruik van binnenlandse in plaats van ingevoerde goederen afhangt;

[...]”

13. Artikel 2 van verordening nr. 1998/2006, „De-minimissteun”, luidt:

„1. Steunmaatregelen worden geacht niet aan alle criteria van artikel [107, lid 1, VWEU] te voldoen – en zijn derhalve vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van artikel [108, lid 3, VWEU] – indien zij aan de in de leden 2 tot en met 5 vastgestelde voorwaarden voldoen.

2. Het totale bedrag aan de-minimissteun dat aan één onderneming wordt verleend, ligt niet hoger dan 200 000 EUR over een periode van drie belastingjaren. [...] Deze plafonds zijn van toepassing ongeacht de vorm van de de-minimissteun of het daarmee nagestreefte doel [...]”

14. Overweging 4 verordening nr. 69/2001 luidde: „In het licht van de Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen van de Wereldhandelsorganisatie [(WTO)] mag deze verordening geen vrijstelling verlenen voor exportsteun of steun die gunstiger is voor binnenlandse producten dan voor ingevoerde producten. [...]”

B. Verdragsrecht

15. Artikel 3, lid 1, onder a), van de aan de Overeenkomst tot oprichting van de WTO gehechte Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen bepaalt dat „zullen zijn verboden [...] subsidies die, rechtens of feitelijk, uitsluitend of als een van verscheidene voorwaarden, afhankelijk zijn van uitvoerprestaties”.

16. Bijlage I bij de aan de Overeenkomst tot oprichting van de WTO gehechte Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen bevat een lijst met voorbeelden van uitvoersubsidies.

C. Bulgaars recht

17. De wet op de vennootschapsbelasting⁷ (hierna: „belastingwet”) bepaalt in de versie die met ingang van 1 januari 2007 van kracht is:

„Artikel 182 [...]

2. [...] Het belastingvoordeel dat een de-minimissteun vormt is niet van toepassing:

[...]

7) op investeringen in activa bestemd voor activiteiten die verband houden met uitvoer naar derde landen of lidstaten. [...] Artikel 184 [...] Belastingplichtigen genieten volledige teruggave van de vennootschapsbelasting over de belastbare winst uit de verrichte productieactiviteit, met inbegrip van uitbestede productie, indien is voldaan aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

1) De belastingplichtige verricht een productieactiviteit uitsluitend in gemeentes waar het werkloosheidscijfer in het aan het lopende jaar voorafgaande jaar ten minste 35 % hoger lag dan het gemiddelde nationale werkloosheidscijfer in dezelfde periode;

2) [...] er is voldaan aan de voorwaarden van:

a) artikel 188 [van de belastingwet] in geval van de-minimissteun.

[...]

Artikel 188 [...]

1. [...] Een belastingvoordeel vormt een de-minimissteun indien het bedrag van de door de belastingplichtige in de laatste drie jaar, met inbegrip van het lopende jaar, ontvangen de-minimissteun, ongeacht de vorm en de herkomst, niet meer dan de tegenwaarde van 200 000 EUR in [Bulgaarse lev (BGN)] bedraagt [...]

2. Het bedrag van de in artikel 184 bedoelde belastingteruggave moet overeenkomstig de comptabiliteitswetgeving binnen vier jaar te rekenen vanaf het begin van het jaar waarover de belastingteruggave plaatsvindt worden geïnvesteerd in materiële of immateriële vaste activa. [...]”

⁷ DV nr. 105 van 22 december 2006, zoals gewijzigd.

III. Hoofdeding en prejudiciële vragen

18. De hoofdactiviteit van verzoekster, een in Bulgarije geregistreerde onderneming, bestaat in de vervaardiging van buizen, pijpen, holle profielen en stalen hulpstukken. Zij verricht in haar productieruimten drie afzonderlijke en technisch autonome activiteiten, te weten de vervaardiging van pijpen en ronde profielbuizen, de vervaardiging van koud gevormde en gebogen profielen en stalen veiligheidsvoorzieningen voor wegen (vangrails), en de thermische galvanisatie en elektrolytische of elektrische verzinking van onderdelen.

19. In haar belastingaangifte voor 2008 heeft verzoekster aangegeven gebruik te willen maken van de belastingteruggave van artikel 184 van de belastingwet voor een bedrag van 140 677,51 BGN (ongeveer 72 000 EUR).

20. Bij naheffingsaanslag van 5 maart 2010 is deze belastingteruggave geweigerd omdat verzoekster niet voldeed aan het vereiste van artikel 182, lid 2, punt 7, van de belastingwet, daar zij in de periode tot 2012 had geïnvesteerd in productieruimten en de daarin vervaardigde producten waren uitgevoerd.

21. Volgens de verwijzende rechter „[was] de belastingdienst [...] van oordeel dat artikel 182, lid 2, punt 7, [van de belastingwet] categorisch [was] en dat [verzoekster] in geen geval aanspraak [kon] maken op een gedeeltelijke teruggave van de vennootschapsbelasting. Het belastingvoordeel heeft betrekking op de gerealiseerde productie, met inbegrip van de uitbestede productie, en de beperkende voorwaarde houdt verband met de latere verkoop van de productie en met de mededingingsbescherming binnen de Unie. Aangezien [verzoekster] in 2008 de door haar vervaardigde productie zou hebben verkocht in Bulgarije, in lidstaten van de Unie en in derde landen, valt zij onder de beperkende voorwaarde van artikel 182, lid 2, punt 7, [van de belastingwet] en kan zij derhalve voor 2008 geen aanspraak maken op de belastingteruggave. De belastingdienst heeft vastgesteld dat over 2008 een bedrag van 140 677,51 BGN [(ongeveer 72 000 EUR)] aan vennootschapsbelasting verschuldigd was en een bedrag van 21 454,22 BGN [(ongeveer 11 000 EUR)] aan rente”.

22. Op 21 mei 2010 heeft verzoekster bij de Administrativen sad – grad Burgas (bestuursrechter in eerste aanleg Boergas, Bulgarije) beroep ingesteld tegen het besluit van de belastingdienst.

23. Bij vonnis van 12 januari 2011 heeft de Administrativen sad – grad Burgas de naheffingsaanslag nietig verklaard omdat deze rechter de weigering van de belastingteruggave niet gerechtvaardigd achtte, aangezien de autonome activiteit van elektrische verzinking van onderdelen, waarin verzoekster verklaarde de vereiste investeringen te willen verrichten, niet tot uitvoer had geleid en de termijn van vier jaar waarbinnen zij het bedrag van de teruggave kon investeren nog niet was verlopen.

24. Bij arrest van 27 december 2011, gewezen in hoger beroep en onherroepelijk geworden, heeft de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter) het vonnis van de Administrativen sad – grad Burgas vernietigd en verzoeksters beroep tegen de naheffingsaanslag verworpen. Nadat de Varhoven administrativen sad had vastgesteld dat de investeringen waren verricht in de productieruimte voor „thermische galvanisatie” en dat de daarin vervaardigde producten waren uitgevoerd, heeft deze rechter geoordeeld dat niet was voldaan aan de door artikel 182, lid 2, punt 7, van de belastingwet gestelde voorwaarde van investering in activa die geen verband houden met uitvoer naar derde landen of lidstaten en dat, in deze omstandigheden, de belastingteruggave moest worden aangemerkt als staatssteun die de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt van de Unie vervalst.

25. Verzoekster heeft de Sofijski gradski sad verzocht de verwerende partijen hoofdelijk te veroordelen wegens vermeende schendingen van het Unierecht, met name van verordening nr. 1998/2006. Zij stelt recht te hebben op een schadevergoeding ter hoogte van het bedrag van de geweigerde belastingteruggave, vermeerderd met rente.

26. Daarop heeft de Sofiyski gradski sad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Hebben Unierechtelijke uitvoeringshandelingen als verordening nr. 1998/2006 rechtstreekse werking en zijn zij onmiddellijk van toepassing en, zo ja, worden deze beginselen geschonden door een nationale bepaling waarbij de werkingssfeer van de Unierechtelijke handeling wordt beperkt of begrensd?
- 2) Is staatssteun in de vorm van een belastingvoordeel dat wordt geïnvesteerd in activa die worden gebruikt voor de vervaardiging van producten waarvan een deel naar derde landen of lidstaten wordt uitgevoerd, verenigbaar met de mededinging in de gemeenschappelijke markt?
- 3) Is de vervaardiging van uitgevoerde producten met gebruikmaking van activa die met staatssteun zijn verkregen een activiteit die direct aan de uitgevoerde hoeveelheden is gerelateerd in de zin van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006? Zo neen, kunnen de lidstaten dan in hun nationale regelingen aanvullende beperkingen opnemen voor exporteurs van producten die zijn vervaardigd met gebruikmaking van activa die door investering van een belastingvoordeel zijn verkregen? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wat is dan het verband tussen deze rechtsregel en artikel 35 VWEU dat kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verbiedt, en is er sprake van discriminatie en een inbreuk op het vrije verkeer van goederen?
- 4) Staat artikel 1 van verordening nr. 1998/2006 eraan in de weg dat aan een rechtspersoon het uit het Unierecht voortvloeiende recht op financiële de-minimissteun wordt geweigerd vóór het verstrijken van de termijn van vier jaar die in het nationale recht voor de verwezenlijking van de investering is vastgesteld, enkel omdat deze rechtspersoon in dezelfde periode ook heeft geïnvesteerd in andere autonome structuren van zijn onderneming waarvan de producten zijn uitgevoerd?”

IV. Procedure bij het Hof

27. Verzoekster, elk van de verwerende partijen, de Bulgaarse, de Griekse en de Italiaanse regering alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

28. Gelet op de ambiguïteit van de derde volzin van de derde vraag van de verwijzende rechter, heeft het Hof twee initiatieven genomen.

29. Het heeft eerst de verwijzende rechter de volgende vraag gesteld:

„Kan de verwijzende rechter preciseren naar welke rechtsregel hij verwijst in de derde volzin van de derde vraag, wanneer hij het Hof vraagt naar het verband tussen ‚deze rechtsregel’ en artikel 35 VWEU?

Vraagt de verwijzende rechter of artikel 35 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een regel van nationaal recht als die van artikel 182, lid 2, punt 7, van de [belasting]wet, of vraagt hij het Hof naar de geldigheid van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 [...] in het licht van artikel 35 VWEU?”

30. In zijn antwoord van 7 juli 2017 heeft de verwijzende rechter aangegeven dat:

„De vraag beoogt vast te stellen of de lidstaten over de mogelijkheid kunnen beschikken om in een nationale regeling regels op te nemen die aanvullende beperkingen bevatten voor exporteurs van producten die zijn vervaardigd met gebruikmaking van activa die door investering van een belastingvoordeel zijn verkregen. In de eerste hypothese, namelijk dat de vervaardiging van de

exportproducten geen activiteit is die rechtstreeks aan de uitgevoerde hoeveelheden is gerelateerd in de zin van verordening nr. 1998/2006, rijst de vraag of nationale regelingen kunnen voorzien in beperkingen in gelijksoortige gevallen als die waarop artikel 182, lid 2, punt 7, [van de belastingwet] betrekking heeft.

Indien deze vraag bevestigend wordt geantwoord, dat wil zeggen als de vervaardiging van exportproducten met gebruikmaking van uit staatssteun afkomstige gelden een activiteit is die direct aan de uitgevoerde hoeveelheden is gerelateerd in de zin van verordening nr. 1998/2006, rijst evenwel de vraag wat het verband is tussen enerzijds de beperking van artikel 1, [lid 1,] onder d), van verordening [nr. 1998/2006], en anderzijds het verbod op kwantitatieve uitvoerbeperkingen tussen lidstaten en andere maatregelen van gelijke werking.”

31. Vervolgens heeft het Hof op 13 september 2017, overeenkomstig artikel 61, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, partijen en belanghebbenden in de zin van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie verzocht tijdens de pleitzitting van 18 oktober 2017 te antwoorden op de volgende vraag:

„Is artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 [...] in strijd met artikel 35 VWEU?”

32. Verzoekster, de Varhoven administrativen sad, de Bulgaarse regering en de Europese Commissie hebben mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 18 oktober 2017.

V. Analyse

A. Inleidende opmerkingen

33. Met betrekking tot de vraag in de derde volzin van de derde vraag van de verwijzende rechter, die ziet op de verenigbaarheid van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 met artikel 35 VWEU⁸, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het verbod op kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking van de artikelen 34 en 35 VWEU niet enkel geldt voor nationale maatregelen, maar evenzeer voor maatregelen die van de instellingen van de Unie uitgaan.⁹

34. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat bepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen en bepalingen betreffende steunmaatregelen een gemeenschappelijk doel nastreven, namelijk het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten onder normale mededingingsvoorwaarden te verzekeren¹⁰, en dat de artikelen 107 en 108 VWEU en verordening nr. 1998/2006 in geen geval kunnen worden benut om afbreuk te doen aan de regels van het VWEU betreffende het vrije verkeer van goederen.¹¹

⁸ Over deze vraag, waarop deze conclusie is toegespitst, heeft het Hof de deelnemers verzocht zich uit te spreken ter pleitzitting van 18 oktober 2017. Zij hebben zich allemaal, om verschillende redenen, uitgesproken vóór de verenigbaarheid van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 met artikel 35 VWEU.

⁹ Arresten van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-51/14, EU:C:2015:380, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punt 45).

¹⁰ Arrest van 5 juni 1986, Commissie/Italië (103/84, EU:C:1986:229, punt 19).

¹¹ Zie naar analogie arresten van 5 juni 1986, Commissie/Italië (103/84, EU:C:1986:229, punt 19), 20 maart 1990, Du Pont de Nemours Italiana (C-21/88, EU:C:1990:121, punten 19-22), en 23 april 2002, Nygård (C-234/99, EU:C:2002:244, punt 57).

35. Ik ben daarom van mening dat het VWEU geen hiërarchie vaststelt tussen de regels ervan inzake het verbod op kwantitatieve beperkingen¹² en inzake staatssteun¹³. Bijgevolg moeten regelingen van lidstaten en regelingen die van de instellingen van de Unie uitgaan zowel voldoen aan de regels van het VWEU inzake het verbod op kwantitatieve beperkingen als aan de regels inzake staatssteun.¹⁴

36. Het is duidelijk dat artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 niet rechtstreeks voorziet in kwantitatieve uitvoerbeperkingen. Onderzocht moet derhalve worden of deze bepaling voorziet in maatregelen van gelijke werking als dergelijke beperkingen.

37. De door de rechtspraak van het Hof aan artikel 35 VWEU gestelde voorwaarden komen overeen met de aan artikel 34 VWEU gestelde voorwaarden. Bijgevolg moet iedere nationale regeling en iedere van de instellingen van de Unie uitgaande regeling die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van de artikelen 34¹⁵ en 35 VWEU.

38. Het Hof heeft in zijn arrest van 21 juni 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, punten 36, 40 en 43), namelijk geoordeeld dat een op alle, op het nationale grondgebied handelende marktdeelnemers toepasselijke nationale maatregel die nadeliger kan zijn voor de uitvoer van producten van de markt van de uitvoerende lidstaat dan voor de handel in producten op de nationale markt van die lidstaat, onder het in artikel 35 VWEU vervatte verbod valt.

39. Opgemerkt moet worden dat het Hof in het arrest van 21 juni 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464), niet zijn arrest van 8 november 1979, *Groenveld* (15/79, EU:C:1979:253) (hierna: „rechtspraak *Groenveld*”), heeft aangehaald waarin het had geoordeeld dat het in artikel 35 VWEU „gaat [...] om nationale maatregelen die een specifieke beperking van het uitgaand goederenverkeer tot doel of gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een lidstaat leiden, waardoor aan de nationale productie of de binnenlandse markt van de betrokken lidstaat ten koste van de productie of de handel van de andere lidstaten een bijzonder voordeel wordt verzekerd”¹⁶.

¹² Zie met name artikelen 34-36 VWEU.

¹³ Zie met name artikelen 107 en 108 VWEU.

¹⁴ Zie naar analogie arrest van 15 juni 1993, *Matra/Commissie* (C-225/91, EU:C:1993:239, punten 41 en 42), waarin het Hof voor recht heeft verklaard dat „de procedure van de artikelen [107 en 108 VWEU] de Commissie en, onder bepaalde voorwaarden, de Raad weliswaar een ruime beoordelingsvrijheid laat bij het onderzoek van de verenigbaarheid van een steunregeling van een lidstaat met de vereisten van de gemeenschappelijke markt, maar dat uit de algemene structuur van het Verdrag blijkt dat deze procedure nooit mag leiden tot een resultaat dat strijdig zou zijn met de specifieke verdragsbepalingen”. Het Hof heeft voorts geoordeeld dat „uitvoeringsvoorschriften van een steunmaatregel die in strijd zijn met andere bijzondere verdragsbepalingen dan de artikelen [107 en 108 VWEU], dermate nauw verbonden kunnen zijn met het doel van de steun, dat zij niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld. Deze op de Commissie rustende verplichting om de samenhang tussen de artikelen [107 en 108 VWEU] en andere verdragsbepalingen te respecteren, geldt in het bijzonder wanneer deze andere bepalingen eveneens een niet-vervalste mededinging binnen de gemeenschappelijke markt tot doel hebben.” *Cursivering van mij*.

¹⁵ Zie arrest van 21 september 2016, *Etablissements Fr. Colruyt* (C-221/15, EU:C:2016:704, punt 33), dat betrekking heeft op artikel 34 VWEU.

¹⁶ Arrest van 8 november 1979, *Groenveld* (15/79, EU:C:1979:253, punt 7).

40. Mijns inziens¹⁷ heeft het Hof in het arrest van 21 juni 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464), afstand genomen van de beperktere of strengere voorwaarden van zijn rechtspraak *Groenveld*, gebaseerd op met name een verschil in behandeling of discriminatie tussen de binnenlandse handel van een lidstaat en zijn uitvoerhandel, en deze vervangen door „soepelere” voorwaarden¹⁸, gebaseerd op het bestaan van een beperking van of belemmering voor de handel tussen de lidstaten.¹⁹

41. In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens het Hof elke beperking, *hoe klein ook*, van een van de in het VWEU neergelegde fundamentele vrijheden door dit Verdrag wordt verboden.²⁰ Bijgevolg bestaat er, anders dan voor de regels die krachtens verordening nr. 1998/2006 op staatssteun van toepassing zijn²¹, geen maximum waaronder steunmaatregelen van lidstaten en steunmaatregelen die van de instellingen van de Unie uitgaan, worden geacht niet te voldoen aan de criteria van de artikelen 34 en 35 VWEU. Daarentegen kunnen regelingen van lidstaten en regelingen die van de instellingen van de Unie uitgaan, niet worden geacht de handel tussen de lidstaten te belemmeren indien de beperkende gevolgen van die regeling te onzeker en indirect zijn.²²

B. Toepassing ratione loci van artikel 35 VWEU

42. Opgemerkt moet worden dat artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 betrekking heeft op uitvoer *naar derde landen of lidstaten*. Artikel 35 VWEU, dat kwantitatieve uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking verbiedt, is enkel van toepassing op het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten.²³ Bijgevolg valt de handel met derde landen in beginsel niet binnen het toepassingsgebied *ratione loci* van artikel 35 VWEU. Ik zal mijn analyse in deze conclusie derhalve beperken tot het interne aspect van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006, dus tot de handel tussen lidstaten.

¹⁷ Ik merk evenwel op dat de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen van mening is dat artikel 35 VWEU „van toepassing is op discriminerende maatregelen tegen bepaalde goederen” en hieraan toevoegt dat dit principe in de rechtspraak *Groenveld* is vastgesteld.

¹⁸ Zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak *Kakavetsos-Fragkopoulos* (C-161/09, EU:C:2010:531, punt 49).

¹⁹ In zijn arrest van 3 maart 2011, *Kakavetsos-Fragkopoulos* (C-161/09, EU:C:2011:110, punt 27), heeft het Hof voor recht verklaard dat elke maatregel die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking vormt. Opgemerkt moet echter worden dat het product dat aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 3 maart 2011, *Kakavetsos-Fragkopoulos* (C-161/09, EU:C:2011:110, punt 27), bestond uit krenten die voorwerp waren van een gemeenschappelijke marktordening als bedoeld in artikel 40 VWEU. In zijn conclusie in die zaak (C-161/09, EU:C:2010:531, punt 49) heeft advocaat-generaal Mengozzi erop gewezen dat „het Hof de voorwaarden die vervuld moeten worden wil er sprake zijn van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking soepeler opvat wanneer er in de zaak een gemeenschappelijke marktordening aan de orde is. In dat geval wordt niet meer vereist dat de maatregel discriminerend is.” Ik ben naar aanleiding van het arrest van 21 juni 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464), van mening dat er ten aanzien van de toepassing van artikel 35 VWEU geen onderscheid bestaat tussen producten die voorwerp zijn van een gemeenschappelijke marktordening als bedoeld in artikel 40 VWEU en andere producten.

²⁰ Arrest van 21 juni 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, punt 37).

²¹ Zie overweging 1 van verordening nr. 1998/2006.

²² Arrest van 21 juni 2016, *New Valmar* (C-15/15, EU:C:2016:464, punt 45).

²³ Zie naar analogie arresten van 15 juni 1976, *EMI Records* (51/75, EU:C:1976:85, punten 10 en 11), en 9 februari 1982, *Polydor en RSO Records* (270/80, EU:C:1982:43, punt 18).

C. Bestaan van een onder artikel 35 VWEU vallende beperking in artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006

43. Volgens artikel 2 van verordening nr. 1998/2006, gelezen in het licht van overweging 8 ervan, wordt steun waarvan het bedrag over een periode van drie jaar een maximum van 200 000 EUR niet overschrijdt, geacht het handelsverkeer tussen de lidstaten niet ongunstig te beïnvloeden en de mededinging niet te vervalsen of dreigen te vervalsen, zodat die maatregelen zijn uitgesloten van het begrip staatssteun.²⁴ Die maatregelen zijn dus vrijgesteld van de aanmeldingsprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU.²⁵

44. In zijn arrest van 7 maart 2002, Italië/Commissie (C-310/99, EU:C:2002:143, punt 94), heeft het Hof voor recht verklaard dat „de de-minimisregel beantwoordt aan eisen van administratieve vereenvoudiging, zowel voor de lidstaten als voor de diensten van de Commissie, die de aanwending van haar middelen moet kunnen toespitsen op gevallen die van werkelijk belang zijn op gemeenschapsniveau”.²⁶

45. Maar volgens artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 valt steun die direct aan de uitgevoerde hoeveelheden is gerelateerd, steun voor de oprichting en exploitatie van een distributienet en andere lopende uitgaven in verband met werkzaamheden op het gebied van uitvoer, niet binnen het toepassingsgebied van verordening nr. 1998/2006, zodat zij zijn uitgesloten van de de-minimisvrijstelling.²⁷

46. Bijgevolg wordt deze steun, zelfs als deze onder het maximum van artikel 2 van verordening nr. 1998/2006 blijft, toch geacht aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU te voldoen en deze steun geniet derhalve niet de de-minimisvrijstelling van verordening nr. 1998/2006 en moet worden aangemeld bij de Commissie overeenkomstig de procedure van artikel 108, lid 3, VWEU.

47. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 nadeliger is voor de uitvoer van producten van de markt van de uitvoerende lidstaat dan voor de handel in producten op de nationale markt van die lidstaat.²⁸ Ofschoon het juist is dat artikel 1, lid 1, onder d), van die verordening alleen betrekking heeft op bepaalde aan uitvoer

24 Arresten van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punt 82), en 8 mei 2013, Libert e.a. (C-197/11 en C-203/11, EU:C:2013:288, punt 81). Met betrekking tot mededingingsregels heeft het Hof in het arrest van 23 november 2006, Asnef-Equifax en Administración del Estado (C-238/05, EU:C:2006:734, punt 50), voor recht verklaard dat „een overeenkomst [...] aan het verbod van artikel [101 VWEU] ontkomt] wanneer zij de markt slechts in zeer geringe mate beïnvloedt”.

25 Het Hof heeft voor recht verklaard dat de op de lidstaten rustende verplichting om elke maatregel tot invoering of wijziging van nieuwe steun vooraf aan te melden, een van de fundamentele aspecten van het controlesysteem voor staatssteun vormt. Zie arrest van 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel (C-493/14, EU:C:2016:577, punt 36). Als versoepeling van de in artikel 108, lid 3, VWEU opgenomen regel van aanmelding van steunmaatregelen, moeten verordening nr. 1998/2006 en de daarin voorziene voorwaarden derhalve strikt worden uitgelegd. Zie naar analogie arrest van 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel (C-493/14, EU:C:2016:577, punt 37). Voorts moet een bepaalde steunregeling, om de betrokken vrijstelling te genieten, aan alle door deze verordening gestelde voorwaarden voldoen. Zie naar analogie arrest van 21 juli 2016, Dilly's Wellnesshotel (C-493/14, EU:C:2016:577, punten 45-52).

26 Zie ook het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 20 september 2011, Regione autonoma della Sardegna e.a./Commissie (T-394/08, T-408/08, T-453/08 en T-454/08, EU:T:2011:493, punt 304).

27 Ik merk op dat de weigering van vrijstelling niet alle uitvoeractiviteiten betreft. De Commissie merkt in haar schriftelijke opmerkingen immers op dat „er sprake is van direct aan de uitgevoerde hoeveelheden gerelateerde steun, als omschreven in artikel 1, [lid 1, onder d)], van de de-minimisverordening, wanneer de staat maatregelen toekent in de vorm van programma's die zijn bestemd om ondernemingen te helpen buitenlandse markten te veroveren om er hun producten aan te bieden. De steun is afhankelijk van de uitgevoerde hoeveelheden en de onderneming maakt ervan gebruik om haar uitvoerstrategie te ondersteunen. De steun leidt derhalve tot een geleidelijke toename van de productie die kan worden uitgevoerd, en juist voor dit doel wil de overheid deze toekennen.” Zij voegt hieraan toe dat „de vervaardiging van exportproducten met gebruikmaking van activa die met behulp van staatssteun zijn verkregen, geen direct aan de uitgevoerde hoeveelheden gerelateerde activiteit in de zin van artikel 1, lid 1, [onder] d), van de de-minimisverordening is”. In dit verband merkt de Griekse regering op dat „het enkele feit dat steun is toegekend aan een uitvoerende onderneming niet volstaat om deze steun als exportsteun aan te merken”. Ik merk op dat deze subtiele verschillen niet echt stroken met de vereenvoudigingsdoelstelling van de de-minimisregel.

28 Zie punt 50 van deze conclusie.

gerelateerde staatssteun, kunnen de gevolgen van deze bepaling mijns inziens niet als onzeker en indirect worden aangemerkt aangezien zij de betrokken steun uitsluit van de de-minimisvrijstelling. Deze bepaling discrimineert derhalve tussen economische activiteiten naargelang zij al dan niet op uitvoer zijn gericht.²⁹

D. Rechtvaardiging

48. De artikelen 34 en 35 VWEU vormen evenwel geen beletsel voor discriminatie of beperkingen die worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 36 VWEU omschreven redenen van algemeen belang of door dwingende vereisten.³⁰

49. Volgens vaste rechtspraak is een nationale regeling of een regeling die van een instelling van de Unie uitgaat waarbij de uitoefening van de gewaarborgde fundamentele vrijheden wordt beperkt, slechts toelaatbaar indien zij een doel van algemeen belang nastreeft³¹, geschikt is om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.³²

50. Ik ben van mening dat artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 de jure discrimineert doordat het specifiek op bepaalde uitvoer betrekking heeft. Deze discriminerende behandeling van uitvoer moet derhalve worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 36 VWEU vermelde redenen van algemeen belang³³, te weten de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom.

51. Volgens de Commissie „vloeit de uitsluiting van exportsteun van het toepassingsgebied van verordening nr. [1998/2006] enerzijds voort uit de verplichtingen van de Unie jegens de [WTO], en anderzijds uit het feit dat exportsteun die het binnendringen van markten voor handelsdoeleinden bevordert, de handel tussen de lidstaten duidelijk ongunstig beïnvloedt.³⁴ Bijgevolg is de logica van de verordening (volgens welke kan worden aangenomen dat de criteria voor het bestaan van staatssteun niet waren vervuld) niet van toepassing.”³⁵

52. Wat de eerste door de Commissie aangevoerde doelstelling van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 betreft, te weten de uitsluiting van de de-minimisvrijstelling van steun voor uitvoer naar derde landen teneinde de verplichtingen van de Unie jegens de WTO na te leven, ben ik van mening dat zij in casu niet ter zake doet omdat artikel 35 VWEU niet *ratione loci* van toepassing is op deze uitvoer.³⁶ Derhalve is deze in artikel 1, lid 1, onder d), van die verordening vervatte uitsluiting van steun voor uitvoer naar derde landen niet aanvechtbaar op grond van artikel 35 VWEU.

²⁹ Ik begrijp echt niet waarom de de-minimisvrijstelling van artikel 2 van verordening nr. 1998/2006 wordt toegekend aan de oprichting en exploitatie van een nationaal distributienet en niet aan de oprichting van een distributienet voor uitvoer.

³⁰ Zie in die zin arrest van 22 juni 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, punt 46).

³¹ Als omschreven in artikel 36 VWEU of wegens dwingende vereisten.

³² Arrest van 21 juni 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, punt 48).

³³ Alleen beperkingen die zonder onderscheid van toepassing zijn, kunnen immers worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 36 VWEU vermelde redenen van algemeen belang *en door dwingende vereisten*. Zie a contrario arrest van 26 april 2012, Van Putten (C-578/10–C-580/10, EU:C:2012:246, punt 44), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een verschil in behandeling kon worden gerechtvaardigd door een dwingend vereiste.

³⁴ Zie voetnoot 27 van deze conclusie.

³⁵ Ik merk op dat steun voor de oprichting van een puur nationaal distributienet de handel tussen lidstaten ook ongunstig kan beïnvloeden, met name doordat de toegang van buitenlandse ondernemingen tot de nationale markt wordt bemoeilijkt. Hoe kan bovendien worden aangenomen dat uitvoeractiviteiten waarop de uitsluiting van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 geen betrekking heeft de handel tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden? Tot slot moet niet worden vergeten dat de de-minimisregel in feite maatregelen toestaat die, indien zij de erin genoemde bedragen niet overschrijden, aan alle voorwaarden voor de kwalificatie van staatssteun zouden voldoen, waaronder de ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten.

³⁶ Zie punt 42 van deze conclusie.

53. Wat de tweede door de Commissie aangevoerde doelstelling van artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 betreft³⁷, ben ik van mening dat, zelfs al zou dit een legitieme doelstelling zijn, zij onder geen van de in artikel 36 VWEU vermelde redenen van algemeen belang valt. Deze doelstelling kan derhalve geen door artikel 35 VWEU verboden discriminatie rechtvaardigen. Mijns inziens kan het aan de orde zijnde verschil in behandeling overigens door geen van die redenen worden gerechtvaardigd.

54. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006, dat nadeliger is voor de uitvoer van producten van de markt van de uitvoerende lidstaat dan voor de handel in producten op de nationale markt van die lidstaat, niet wordt gerechtvaardigd door een van de in artikel 36 VWEU vermelde redenen van algemeen belang.

55. Bijgevolg dient op de derde volzin van de derde vraag van de verwijzende rechter te worden geantwoord dat artikel 1, lid 1, onder d), van verordening nr. 1998/2006 ongeldig is, omdat het binnen de de-minimisregeling een verschil in behandeling tot stand brengt tussen louter nationale economische activiteiten en activiteiten die betrekking hebben op de uitvoer naar lidstaten.

VI. Conclusie

56. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de derde volzin van de derde vraag van de Sofiyski gradski sad te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, lid 1, onder d), van verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun is ongeldig, omdat het binnen de de-minimisregeling een verschil in behandeling tot stand brengt tussen louter nationale economische activiteiten en activiteiten die betrekking hebben op de uitvoer naar lidstaten.”

³⁷ Zie punt 51 van deze conclusie.