



Jurisprudentie

Zaak C-697/22 P

**Koiviston Auto Helsinki Oy, voorheen Helsingin Bussiliikenne Oy
tegen
Europese Commissie**

Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 29 juli 2024

„Hogere voorziening – Staatssteun – SA.33846 (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) – Relevant element na de bekendmaking van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure – Bepaling van de begunstigde van de steun – Verplichting tot bekendmaking van een gewijzigd inleidingsbesluit – Recht van de begunstigde van de steun om zijn opmerkingen kenbaar te maken – Wezenlijk vormvoorschrift – Onverenigbaarheid met de interne markt – Door de Europese Commissie gelaste terugvordering van de steun – Terug te vorderen bedrag – Bevoegdheid van de betrokken lidstaat”

1. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Administratieve procedure – Verplichting van de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen in te dienen – Wezenlijk vormvoorschrift – Draagwijdte – Verplichting van de Commissie om een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten op te nemen in het besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden – Begunstigde onderneming die is geïdentificeerd in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en die vervolgens is overgenomen door een andere vennootschap – Eindbesluit waarbij de verplichting om de steun terug te vorderen wegens de economische continuïteit wordt uitgebreid tot de overnemende vennootschap – Verplichting van de Commissie om een besluit tot rectificatie of uitbreiding van het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure vast te stellen waarin die uitbreiding van de verplichting tot terugvordering wordt vermeld*

(Art. 108, lid 2, VWEU; verordening van de Raad 2015/1589, art. 6, lid 1)

(zie punten 45-56, 60, 61)

2. *Steunmaatregelen van de staten – Terugvordering van onrechtmatige steun – Herstel van de vroegere toestand – Schending van het evenredigheidsbeginsel – Geen*
(Art. 108 VWEU)

(zie punten 79, 80)

3. *Steunmaatregelen van de staten – Terugvordering van onrechtmatige steun – Bepaling van de schuldenaar in geval van overdracht van activa – Geval waarin de onderneming die de steun ontvangt, in de loop van de formele onderzoeksprocedure wordt overgenomen door een*

andere vennootschap – Uitbreiding van de verplichting om de steun terug te vorderen tot de overnemende vennootschap in geval van economische continuïteit – Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel – Draagwijdte – Beperking van de terugbetaling tot het bedrag van het concurrentievoordeel dat de overnemende onderneming daadwerkelijk heeft behouden (Art. 108, lid 2, VWEU)

(zie punt 81)

4. *Steunmaatregelen van de staten – Terugvordering van onrechtmatige steun – Berekening van het terug te vorderen bedrag – Mogelijkheid voor de Commissie om de berekening van het exact terug te vorderen bedrag over te laten aan de nationale autoriteiten – Schending van het evenredigheidsbeginsel – Geen (Art. 108 VWEU)*

(zie punten 83-85)

5. *Steunmaatregelen van de staten – Onderzoek door de Commissie – Administratieve procedure – Verplichting van de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen in te dienen – Wezenlijk vormvoorschrift – Draagwijdte – Verplichting van de Commissie om een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten op te nemen in het besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden – Schending – Gevolg – Nietigverklaring van het na de formele onderzoeksprocedure vastgestelde besluit (Art. 108, lid 2, en art. 263, tweede alinea, VWEU)*

(zie punt 92)

Samenvatting

Het Hof wijst de hogere voorziening toe die door Koiviston Auto Helsinki Oy (voorheen Helsingin Bussiliikenne Oy) is ingesteld tegen het arrest Helsingin Bussiliikenne/Commissie (hierna: „bestreden arrest”)¹, en het verduidelijkt daarbij de procedurele verplichtingen die de Europese Commissie in het kader van de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU heeft ten aanzien van een entiteit die de economische activiteit van de oorspronkelijke begunstigde van staatssteun voortzet en die door de toepassing van het criterium van economische continuïteit verplicht is de steun terug te betalen. Het Hof spreekt zich ook uit over de respectieve rol van de Commissie en de betrokken lidstaat bij het bepalen van het steunbedrag dat moet worden teruggevorderd van de overnemer van de activa van de steunontvanger. De onderneming Helsingin Bussiliikenne (hierna: „oude HelB”), die volledig in handen was van de stad Helsinki (Finland), exploiteerde buslijnen in de regio Helsinki en bood chartervervoer en busverhuurdiensten aan. In december 2015 werd het oude HelB verkocht aan de onderneming Viikin Linja Oy. In overeenstemming met de bepalingen van de verkoopakte werd deze laatste omgedoopt tot Helsingin Bussiliikenne Oy (hierna: „nieuwe HelB”).

Naar aanleiding van een klacht heeft de Commissie een formele onderzoeksprocedure ingeleid betreffende diverse kapitaal- en exploitatiekredieten die in de periode 2002-2012 door de stad Helsinki zijn verleend aan de oude HelB en haar voorganger HKL-Bussiliikenne (hierna: “litigieuze maatregelen”). Het besluit tot inleiding van de procedure is op 10 april 2015

¹ Arrest van het Gerecht van 14 september 2022, Helsingin Bussiliikenne/Commissie (T-603/19, EU:T:2022:555).

bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie² en de belanghebbenden is verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand na deze bekendmaking. De Commissie is in juni 2015 in kennis gesteld van de op handen zijnde overdracht van de oude HelB aan de nieuwe HelB en heeft van laatstgenoemde geen opmerkingen ontvangen.

Bij besluit van 28 juni 2019 (hierna: „litigieus besluit”)³ heeft de Commissie vastgesteld dat de betrokken maatregelen met de interne markt onverenigbare staatssteun vormden die de Republiek Finland van de begunstigde diende terug te vorderen. Aangezien er sprake was van economische continuïteit tussen de oude HelB en de nieuwe HelB, heeft de Commissie de verplichting tot terugbetaling van de onrechtmatige steun uitgebreid tot de nieuwe HelB.

Aangezien het Gerecht het beroep van de nieuwe HelB tegen het litigieuze besluit heeft verworpen, heeft deze laatste hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht ingesteld.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats onderzoekt het Hof het middel dat het Gerecht van eerste aanleg blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie geen wezenlijk vormvoorschrift had geschonden door de nieuwe HelB niet in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen te maken tijdens de formele procedure tot onderzoek van de betwiste steun.

Volgens rekwirante was de Commissie verplicht om na de verkoop van de oude HelB het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure te rectificeren of uit te breiden, aangezien die overdracht een nieuw element was dat niet in het inleidingsbesluit was opgenomen.

Het Hof herinnert er om te beginnen aan dat de Commissie krachtens artikel 108, lid 2, VWEU verplicht is om, wanneer zij besluit de formele onderzoeksprocedure in te leiden met betrekking tot een steunmaatregel, belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun opmerkingen kenbaar te maken. Deze verplichting heeft het karakter van een substantiële formaliteit, aangezien zij een wezenlijke procedurele voorwaarde vormt die intrinsiek verbonden is met de juiste totstandkoming of uiting van de wil van de auteur van de handeling. In dit verband is de bekendmaking van een mededeling in het Publicatieblad van de Europese Unie een passend middel om alle belanghebbenden in kennis te stellen van de inleiding van een formele onderzoeksprocedure en om van hen alle inlichtingen te verkrijgen die de Commissie bij haar toekomstige optreden moeten helpen.

De belanghebbenden zullen evenwel hun opmerkingen slechts naar behoren kenbaar kunnen maken indien het bekendgemaakte besluit uitdrukkelijk en duidelijk de relevante feiten en rechtspunten vermeldt, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, eerste volzin, van verordening 2015/1589⁴. Deze gegevens zijn die welke de formele onderzoeksprocedure beoogt te onderzoeken met het oog op de vaststelling van het eindbesluit waarbij de Commissie zich uitsprekt over het bestaan en de verenigbaarheid van de betrokken staatssteun en, in voorkomend geval, over de verplichting tot terugvordering van die steun.

² Besluit C(2015) 80 final van 16 januari 2015 betreffende steunmaatregel SA.33846 (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) – Finland – Helsingin Bussiliikenne Oy (PB 2015, C 116, blz. 22).

³ Besluit (EU) 2020/1814 van de Commissie van 28 juni 2019 betreffende steunmaatregel SA.33846 – (2015/C) (ex 2014/NN) (ex 2011/CP) ten uitvoer gelegd door Finland ten gunste van Helsingin Bussiliikenne Oy (PB 2020, L 404, blz. 10).

⁴ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9).

Wanneer zich na het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure relevante feitelijke of juridische omstandigheden voordoen, zoals in dit geval de overdracht van de oude HelB aan de nieuwe HelB, wordt aan de verplichting van de Commissie slechts voldaan door de bekendmaking van een aanvullend besluit tot inleiding van de procedure. Door een dergelijk besluit niet vast te stellen, heeft de Commissie dus een wezenlijk vormvoorschrift geschonden.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof het middel dat het Gerecht het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door te oordelen dat de Commissie niet hoefde te bepalen in welke mate de uit de litigieuze maatregelen voortvloeiende staatssteun van de nieuwe HelB moest worden teruggevorderd.

In dit verband preciseert het Hof dat de terugvordering van onrechtmatige steun tot doel heeft de vroegere toestand te herstellen en niet kan worden beschouwd als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de doelstellingen van de VWEU-bepalingen inzake staatssteun, tenzij het bedrag dat de begunstigde moet terugbetalen hoger is dan het geactualiseerde bedrag van de steun die hij heeft ontvangen.

Wanneer de onderneming die de onrechtmatige steun heeft ontvangen, is overgenomen door een andere onderneming die haar economische activiteit voortzet, moet de steun van laatstgenoemde onderneming worden teruggevorderd wanneer vaststaat dat zij het aan het voordeel van de steun verbonden concurrentievoordeel daadwerkelijk behoudt. In dit geval beperkt het evenredigheidsbeginsel de terugbetalingsverplichting tot het bedrag van het concurrentievoordeel dat de onderneming daadwerkelijk heeft behouden.

In deze zaak heeft de Commissie in het litigieuze besluit weliswaar vastgesteld dat er een economische continuïteit bestond tussen de oude HelB en de nieuwe HelB en daaruit afgeleid dat de verplichting tot terugbetaling van de onrechtmatige staatssteun moest worden uitgebreid tot de nieuwe HelB, maar zij heeft zich daarbij niet uitgesproken over de omvang van de steun die aan de vroegere HelB werd verleend en die de nieuwe HelB daadwerkelijk is blijven genieten. Zoals eerder het Gerecht reeds deed, wijst ook het Hof erop dat er een verschil bestaat tussen het vaststellen van de economische continuïteit en het bepalen van het aandeel van de onrechtmatige steun dat van de steunbegunstigden moet worden teruggevorderd.

Derhalve heeft het Gerecht op goede gronden geoordeeld dat het aan de Republiek Finland staat om het bedrag van de staatssteun vast te stellen dat van de nieuwe HelB moet worden teruggevorderd.

In die omstandigheden vernietigt het Hof het bestreden arrest en verklaart het het litigieuze besluit nietig, aangezien de in het kader van het eerste middel vastgestelde schending van een wezenlijk vormvoorschrift van rechtswege de nietigverklaring van die handeling meebrengt.