

Zaak C-700/22**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

15 november 2022

Verwijzende rechter:

Nejvyšší soud (Tsjechische Republiek)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 september 2022

Verzoekende partijen:

RegioJet a.s.

STUDENT AGENCY k.s.

Verwerende partijen:

České dráhy, a.s.

Správa železnic, státní organizace

Česká republika, Ministerstvo dopravy

[...] BESLISSING

De Nejvyšší soud (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Tsjechië; hierna: „NS”) [...] heeft in de zaak van verzoeksters **a) RegioJet a.s.** [...] en **b) STUDENT AGENCY k.s.**, [...] tegen verweersters **1) České dráhy, a.s.**, [...] **2) Správa železnic, státní organizace**, (spoorwegadministratie, overheidsorganisatie) [...] en **3) Česká republika – Ministerstvo dopravy** (Tsjechische Republiek – ministerie van Vervoer), [...] betreffende de terugbetaling van onrechtmatig verleende staatssteun en de bescherming tegen oneerlijke mededinging, die aanhangig is bij de Městský soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië), zaaknummer Cm 6/2015, naar aanleiding van het door verzoeksters ingestelde cassatieberoep tegen de uitspraak van de Vrchní soud v Praze (rechter in tweede aanleg Praag, Tsjechië) van 23 september 2020, zaaknummer 3 Cmo 10/2019–463, gerectificeerd bij beslissing van 3 december

2020, zaaknummer 3 Cmo 107/2019–501, en het cassatieberoep van verweerster 1) tegen die beslissing tot rectificatie, geoordeeld als volgt:

I. [...]

II. De NS **verzoekt** het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Moet artikel 108, lid 3, laatste volzin, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter in een op verzoek van een derde (concurrent) ingestelde procedure gehouden is om de begunstigde te veroordelen tot het terugbetalen van in strijd met deze bepaling verleende steun, hoewel (op de datum van de rechterlijke beslissing) de verjaringstermijn van de bevoegdheden van de Commissie in de zin van artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is verstreken, zodat de verleende steun ingevolge artikel 1, onder b), iv), en artikel 17, lid 3, van deze verordening moet worden beschouwd als bestaande steun?

Motivering

I.

Feiten en procedure voor de Tsjechische rechterlijke instanties

1. De onderhavige zaak betreft (onder meer) een geschil over de terugbetaling van een geldelijke prestatie die volgens verzoeksters moet worden beschouwd als staatssteun die door [verweerster] 2, in samenwerking met verweerster 3, op onrechtmatige wijze is verleend aan verweerster 1.

2. Verzoeksters betogen in hun hoedanigheid van concurrenten van verweerster 1 dat als gevolg van de betaling van de verkoopprijs van de op 26 juni 2008 tussen verweerster 1 als verkoper en verweerster 2 als koper gesloten overeenkomst tot verkoop van een deel van een bedrijf sprake is van de verlening van onrechtmatige staatssteun aan verweerster 1, aangezien ten eerste een te hoge verkoopprijs was overeengekomen, waarbij de overwaardering overeenstemt met het in het verzoekschrift vermelde bedrag, en ten tweede, verweerster 1, doordat de verkoopprijs met openbare middelen is betaald, hetzelfde goed te gelde heeft gemaakt dat zij oorspronkelijk als bijdrage in natura van de Staat had verworven met het oog op het beheren van de spoorweginfrastructuur in het algemene belang.

3. De rechter in eerste aanleg (Městský soud v Praze) heeft de vordering afgewezen bij uitspraak van 6 februari 2019 [...]. Op het door verzoeksters ingestelde hoger beroep heeft de rechter in tweede aanleg (Vrchní soud v Praze) bij uitspraak van 23 september 2020 [...] de uitspraak van de rechter in eerste aanleg in wezen bevestigd.

4. De rechter in tweede aanleg heeft zijn beslissing gemotiveerd onder verwijzing naar het feit dat de Commissie geen procedure inzake de verlening van vermeende onrechtmatige steun heeft ingesteld en dat de verjaringstermijn van artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad derhalve is verstreken. Naar het oordeel van de rechter in tweede aanleg moet de betaling van de onderzochte verkoopprijs, ook al vormt deze staatssteun, derhalve worden beschouwd als bestaande staatssteun en is de rechter derhalve niet in de gelegenheid om de terugvordering ervan te gelasten krachtens artikel 108, lid 3, VWEU.

5. Verzoeksters hebben cassatieberoep tegen de uitspraak van de rechter in tweede aanleg ingesteld en daarbij aangevoerd dat de wet onjuist is toegepast.

6. In het kader van het ingestelde cassatieberoep heeft de NS vastgesteld dat de uitkomst van de zaak afhangt van het antwoord op de vraag of het verstrijken van de verjaringstermijn van de bevoegdheden van de Commissie tot het terugvorderen van steun zich ertegen verzet dat de nationale rechter artikel 108, lid 3, VWEU rechtstreeks toepast en de begunstigde gelast de niet overeenkomstig dat artikel bij de Commissie aangemelde steun terug te betalen.

II.

Toepasselijk nationaal recht

7. De zaak moet worden beslecht op grond van de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van Unierecht. Bepalingen van nationaal recht zijn niet van toepassing.

III.

Toepasselijk Unierecht

8. Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

9. Overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU onderwerpt de Commissie tezamen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist.

10. Overeenkomstig artikel 108, lid 2, eerste zin, VWEU stelt de Commissie, indien zij, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vast dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 107 niet verenigbaar is met de interne markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat

die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

11. Overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU wordt de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

12. Overeenkomstig artikel 1, onder b), iv), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad wordt voor de toepassing van deze verordening onder „bestaande steun” verstaan steun die overeenkomstig artikel 17 van deze verordening als bestaande steun wordt beschouwd.

13. Overeenkomstig artikel 1, onder c), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad wordt voor de toepassing van die verordening onder „nieuwe steun” verstaan alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun, die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun.

14. Overeenkomstig artikel 1, onder f), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad is „onrechtmatige steun” nieuwe steun die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering wordt gebracht.

15. Overeenkomstig artikel 17, leden 1 en 3, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad verjaren de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen na een termijn van tien jaar (lid 1). Steun ten aanzien waarvan de verjaringstermijn is verstreken, wordt als bestaande steun beschouwd (lid 3).

IV.

Motivering van de verwijzing

16. Het lijkt passend er vooraf op te wijzen dat de gestelde vraag alleen betrekking heeft op de verplichting van de begunstigde tot het terugbetalen van de steun als zodanig (dat wil zeggen zonder andere mogelijke vorderingen die krachtens artikel 108, lid 3, VWEU voortvloeien uit de onrechtmatige verlening van steun, waaronder bijvoorbeeld rente over voortijdig verleende steun of een vergoeding).

17. Tevens lijkt het passend erop te wijzen dat het in de onderhavige zaak niet gaat om de vraag, wat in de procedure voor de nationale rechter de verjaringstermijn is voor het (voor het overige inroepbare) recht op terugbetaling van onrechtmatig verleende steun krachtens de rechtstreekse toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU, maar om de vraag of de begunstigde gehouden is om ook steun terug te betalen die krachtens artikel 1, onder b), iv), gelezen in samenhang met artikel 17, lid 3, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad,

als gevolg van het verstrijken van de daarin vastgestelde verjaringstermijn, moet worden beschouwd als bestaande steun, dat wil zeggen als steun waarop (althans volgens de bewoordingen van die bepalingen) artikel 108, lid 3, VWEU (althans in de toekomst) niet van toepassing is.

18. De aangehaalde bepalingen van Unierecht geven geen boven iedere gerede twijfel verheven antwoord op de vraag welke gevolgen de verjaring van de terugvorderingsbevoegdheden van de Commissie in de zin van artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad heeft voor de verplichting van de begunstigde tot het terugbetalen van steun die is verleend in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU, waaraan de begunstigde (anders), als gevolg van de rechtstreekse toepassing van die bepaling, onderworpen zou zijn, en op de vraag of de nationale rechter verplicht is tot het gelasten van de nakoming van die verplichting [zie overweging 25 van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad; zie ook bijvoorbeeld arresten van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, en 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814].

19. Hoewel overweging 26 van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad aangeeft dat ter wille van de rechtszekerheid een termijn van tien jaar dient te worden bepaald, na het verstrijken waarvan geen terugvordering van onrechtmatige steun meer kan worden bevolen, is niet duidelijk of deze beperking en de gevolgen ervan uitsluitend betrekking hebben op eventuele besluiten van de Commissie (overeenkomstig artikel 16 van die verordening) dan wel of sommige gevolgen van deze bepaling (eveneens) kunnen gelden in beslissingen van de nationale rechter op grond van de rechtstreekse toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU.

20. Voorts staat in de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door nationale rechterlijke instanties (2021/C 305/01) enerzijds te lezen dat verordening (EU) 2015/1589 van de Raad geen voorschriften inzake de bevoegdheden en verplichtingen van de nationale rechter bevat (punt 70), terwijl daarin anderzijds wordt benadrukt dat de rol van de nationale rechter beperkt is tot het beoordelen van de vraag of een steunmaatregel bestaande staatssteun vormt; is dat het geval, dan is er geen sprake van een schending van artikel 108, lid 3, VWEU die de nationale rechter kan herstellen (punt 69).

21. Naar het oordeel de verwijzende rechter geven de onderzochte bepalingen van Unierecht derhalve geen ondubbelzinnig antwoord op de onderzochte vraag (en vormen zij geen *acte clair*).

22. Het Hof heeft zich in verschillende arresten uitgesproken over de kwestie en de gevolgen van het verstrijken van de verjaringstermijn van de terugvorderingsbevoegdheden van de Commissie overeenkomstig artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad [of voorheen overeenkomstig artikel 15, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van

het EG-Verdrag]. Dat is evenwel geschied in de context van andere feiten of bij de beoordeling van andere vorderingen dan in de onderhavige zaak.

23. In het arrest van 5 oktober 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, heeft het Hof het algemene beginsel geformuleerd dat de verordening de praktijk van de Commissie inzake het onderzoek van steunmaatregelen van de staten codificeert en versterkt en geen voorschriften bevat betreffende de bevoegdheden en de verplichtingen van de nationale rechterlijke instanties, die geregeld blijven door de Verdragsbepalingen, zoals uitgelegd door het Hof.

24. Vervolgens heeft het Hof in het arrest van 16 april 2015, *Trapeza Eurobank Ergasias*, C-690/13, EU:C:2015:235, verduidelijkt dat steun volgens artikel 1, onder b), van verordening nr. 659/1999 als bestaande steun kan worden aangemerkt wanneer hij na de inwerkingtreding van het Verdrag in de betrokken lidstaat is verleend, maar de in artikel 15, lid 3, van deze verordening bedoelde verjaringstermijn van tien jaar is verstreken, zodat de lidstaat de voorafgaande controleprocedure van artikel 88, lid 3, EG in het geval van de verlening van dergelijke steun niet dient te volgen. Het heeft dit vastgesteld in het kader van de beoordeling van steun bestaande in het aan een bank van openbaar nut verleende voorrecht om eenzijdig een hypotheek te vestigen krachtens een nationale bepaling van 1929, of in het kader van de beoordeling van de vraag of de betreffende nationale bepaling al dan niet moet worden toegepast. Daarbij ging het dus niet om de verplichting van een nationale rechter om naar aanleiding van een vordering van een concurrent van de begunstigde deze begunstigde te veroordelen tot terugbetaling van in geld verleende steun (of tot terugbetaling van een in geld verleende geldelijke prestatie aan de steunverlenende instelling).

25. Het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen heeft in het arrest van 30 april 2002, *Government of Gibraltar/Commissie*, gevoegde zaken T-195/01 en T-207/01, EU:T:2002:111, geoordeeld dat de verjaringstermijn van artikel 15 van verordening nr. 659/1999 niet de uitdrukking vormt van een algemeen beginsel waardoor nieuwe steun in bestaande steun wordt omgevormd, maar enkel uitsluit dat steun wordt teruggevorderd die meer dan tien jaar voor het eerste optreden van de Commissie is ingevoerd.

26. Zelfs in dat geval is deze vaststelling evenwel niet geformuleerd in het kader van de beoordeling van de verplichting van de nationale rechter om de begunstigde te veroordelen tot het terugbetalen van verleende geldelijke steun op grond van de rechtstreekse toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU (of artikel 88, lid 3, EG-Verdrag), maar in het kader van de toetsing van de beschikking van de Commissie om een formele onderzoeksprocedure in te leiden krachtens artikel 88, lid 2, EG-Verdrag en verordening nr. 659/1999.

27. Over de aard van de termijn van artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad [of van artikel 15, lid 1, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad] heeft het Hof zich eveneens uitgesproken in de arresten

van 5 maart 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, en 30 april 2020, *Nelson Antunes da Cunha*, C-627/18, EU:C:2020:321. Het heeft geoordeeld dat de in die bepaling bedoelde verjaringstermijn alleen betrekking heeft op de terugvorderingsbevoegdheden van de Commissie en derhalve niet kan worden toegepast op bij de bevoegde nationale autoriteiten aanhangige procedures tot terugvordering van onrechtmatig verleende steun.

28. In die arresten heeft het Hof zich evenwel gebogen over de vraag naar de relevantie van de in die bepaling genoemde verjaringstermijn ter zake van de mogelijkheid van verjaring van (anders mogelijk geldige) vorderingen die in een procedure voor een nationale rechterlijke instantie zijn ingesteld krachtens artikel 108, lid 3, VWEU [of op grond van een besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 16 van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad]. In de onderhavige zaak hangt de beslissing van de verwijzende rechter evenwel niet af van de beoordeling van de geldigheid van een door verweerster 1) als begunstigde van steun opgeworpen exceptie van verjaring van (anders mogelijk geldige) vorderingen krachtens artikel 108, lid 3, VWEU, maar van het antwoord op de vraag of verweerster 1) als begunstigde van steun ook verplicht is om niet-aangemelde steun terug te betalen, wanneer deze als gevolg van het objectieve verstrijken van de termijn als bedoeld in artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad (voortaan) als bestaande steun moet worden beschouwd (zonder met terugwerkende kracht te worden geregulariseerd).

29. Afgezien van de eigenlijke beoordeling van de gevolgen van de verjaring van de bevoegdheden van de Commissie ingevolge artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad lijkt tevens rekening te moeten worden gehouden met de vaststelling van het Hof in de arresten van 5 oktober 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, en 12 februari 2008, *CELF en Ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, volgens welke een besluit van de Europese Commissie waarbij niet-aangemelde steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard niet tot gevolg heeft dat de onrechtmatigheid van handelingen die ongeldig zijn wegens schending van het verbod van artikel 108, lid 3, VWEU wordt opgeheven. Het Hof heeft evenwel eveneens vastgesteld dat uit dit artikel niet volgt dat de nationale rechter verplicht is om de begunstigde te veroordelen tot het terugbetalen van (voortijdig) verleende steun wanneer de Europese Commissie reeds een besluit heeft gegeven waarbij deze steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard. Dit laat de verplichting van de begunstigde om voor de duur van de onrechtmatige situatie rente te betalen of om de schade die door het onrechtmatige karakter van de verleende steun is veroorzaakt te vergoeden onverlet.

30. Evenzo heeft het Hof in het arrest van 23 januari 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, EU:C:2019:51, geconcludeerd dat ook het verstrijken van de in artikel 15, lid 1, van verordening nr. 659/1999 bepaalde verjaringstermijn niet tot gevolg kan hebben dat onrechtmatige staatssteun met terugwerkende kracht wordt geregulariseerd wegens de enkele omstandigheid dat

deze steun bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), iv), wordt, en dus evenmin dat daardoor de rechtsgrondslag verdwijnt van schadeberoepen die tegen de betrokken lidstaat worden ingesteld door particulieren en concurrenten die werden getroffen door de onrechtmatig verleende steun.

31. Ook in deze arresten is het Hof evenwel niet ingegaan op de vraag welk gevolg het verstrijken van de genoemde verjaringstermijn heeft voor de verplichting van de begunstigde om in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU (oorspronkelijk) verleende steun terug te betalen uit hoofde van de rechtstreekse toepassing van dit artikel.

32. Volgens de verwijzende rechter vormen de aangehaalde bepalingen van Unierecht in de onderzochte zaak derhalve geen *acte éclairé*.

33. Samenvattend kan derhalve worden gesteld dat de kern van de gestelde vraag luidt of het (enkele) verstrijken van de verjaringstermijn van de bevoegdheden van de Commissie in de zin van artikel 17, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad (ook in de loop van de procedure in het hoofdgeding), waardoor verleende steun wordt geacht bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), iv), en artikel 17, lid 3, van die verordening te zijn, in de weg staat aan de verplichting van de nationale rechter om de begunstigde op grond van de rechtstreekse toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU te veroordelen tot het terugbetalen van de (niet-aangemelde) steun.

34. Bij de beantwoording van deze vraag lijkt het de verwijzende rechter met name geoorloofd (zij het niet zonder gerede twijfel) te concluderen dat, indien de rechtstreekse toepassing van artikel 108, lid 3, VWEU niet tot gevolg heeft dat de nationale rechter verplicht is om de begunstigde te veroordelen tot terugbetaling van voortijdig verleende steun, in een situatie waarin de Commissie reeds een besluit heeft gegeven waarbij deze steun verenigbaar met de interne markt is verklaard, een dergelijke verplichting nog minder door de rechter kan worden opgelegd krachtens dit artikel wanneer de Commissie als gevolg van het objectieve verstrijken van haar eigen verjaringstermijn een dergelijk besluit niet langer (kan) geven.

V.

[...]