



Brussel, **XXX**  
[...] (2019) **XXX** draft

## **MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**Ontwerp-mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van  
onrechtmatige en onverenigbare staatssteun**

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

### Ontwerp-mededeling van de Commissie betreffende de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare staatssteun

#### Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b> .....	3
<b>2.</b>	<b>ALGEMENE BEGINSELEN</b> .....	4
2.1	Terugvordering - Doel en reikwijdte.....	5
2.2	Het beginsel van loyale samenwerking.....	6
2.2.1	Het algemene beginsel .....	6
2.2.2	Het beginsel toegepast op het delen van informatie.....	6
2.3	De verplichting tot terugvordering .....	7
2.4	Grenzen aan de verplichting tot terugvordering.....	8
2.4.1	Algemene beginselen van het Unierecht.....	8
2.4.1.1	Het rechtszekerheidsbeginsel .....	8
2.4.1.2	Het vertrouwensbeginsel .....	9
2.4.1.3	Het beginsel van het gezag van gewijsde.....	11
2.4.2	Verjaringstermijn .....	11
2.4.3	Volstreekte onmogelijkheid om steun terug te vorderen .....	13
2.5	De toepassing van nationaal recht en de onverwijfde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van terugvorderingsbesluiten van de Commissie .....	15
<b>3.</b>	<b>DE RESPECTIEVE ROL VAN DE COMMISSIE EN VAN DE BETROKKEN LIDSTAAT</b> .....	15
3.1	De rol van de Commissie .....	15
3.2	De rol van de lidstaat.....	16
<b>4.</b>	<b>UITVOERING VAN TERUGVORDERINGSBESLUITEN</b> .....	16
4.1	Verzoek om een verlenging van de termijn voor de tenuitvoerlegging van het besluit .....	17
4.2	Startvergadering .....	18
4.3	Identificatie van de begunstigden waarvan de steun moet worden teruggevorderd ..	18
4.3.1	Identificatie van de tot een groep van ondernemingen behorende begunstigde van steun .....	18
4.3.2	Uitbreiding van het terugvorderingsbevel; economische continuïteit .....	19
4.3.2.1	Asset deal .....	19
4.3.2.2	Share deal .....	20
4.3.2.3	Concentraties en andere bedrijfsreorganisaties .....	21
4.3.3	De begunstigden van steun in de vorm van belastingmaatregelen .....	21

4.4	Kwantificering van het terug te vorderen bedrag.....	21
4.4.1	Belastingmaatregelen .....	23
4.4.2	De berekening van de terugvorderingsrente .....	23
4.5	De betekening van terugvorderingsbevelen .....	24
4.6	Voorlopige tenuitvoerlegging van terugvordering.....	24
4.7	Alternatieve middelen om terug te vorderen.....	25
4.8	Insolventieprocedure .....	26
4.9	Voorlopige en definitieve afsluiting van terugvorderingsprocedures .....	28
<b>5.</b>	<b>PROCEDURES VOOR DE NATIONALE RECHTER .....</b>	<b>29</b>
<b>6.</b>	<b>GEVOLGEN VAN EEN NIET-NAKOMING VAN EEN TERUGVORDERINGSBESLUIT VAN DE COMMISSIE .....</b>	<b>30</b>
6.1	Inbreukprocedures.....	30
6.1.1	Vorderingen op grond van artikel 108, lid 2, VWEU .....	30
6.1.2	Vorderingen op grond van artikel 260, lid 2, VWEU .....	32
6.2	Het Deggendorf-arrest.....	33
<b>7.</b>	<b>SLOTBEPALINGEN .....</b>	<b>33</b>

## 1. INLEIDING

1. Sinds 2012 heeft de Europese Commissie (hierna "de Commissie" genoemd) de agenda voor de modernisering van het staatssteunbeleid<sup>1</sup> uitgevoerd. In het kader van deze moderniseringsagenda heeft de Commissie een reeks richtsnoeren gestroomlijnd en geconsolideerd. Een wetgevingspakket gaf de lidstaten meer verantwoordelijkheid en zorgde voor meer samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten op het gebied van de handhaving van de staatssteunvoorschriften. Daardoor kennen de lidstaten nu meer steun toe zonder dat deze vooraf door de Commissie wordt getoetst<sup>2</sup>. Zelf heeft de Commissie de downstreammonitoring versterkt om ervoor te zorgen dat lidstaten concurrentievervalsingen opheffen door de steun terug te vorderen die in strijd met de staatssteunvoorschriften is uitgekeerd.
2. Doel van deze mededeling is het toelichten van de voorschriften en procedures die van toepassing zijn bij de terugvordering van staatssteun, en van de wijze waarop de Commissie met de lidstaten samenwerkt om te garanderen dat hun verplichtingen uit hoofde van het Unierecht in acht worden genomen. Deze mededeling is gericht tot de instanties in de lidstaten die belast zijn met de tenuitvoerlegging van een besluit waarin de Commissie de terugvordering van staatssteun heeft gelast (een "terugvorderingsbesluit").
3. In 1973 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "het Hof van Justitie" genoemd) voor het eerst bepaald dat de Commissie, wanneer haar van een met de interne markt onverenigbare steunmaatregel blijkt, bevoegd is te beslissen dat een lidstaat die maatregel moet intrekken of wijzigen<sup>3</sup>. In 1983<sup>4</sup> heeft de Commissie de lidstaten meegedeeld dat zij had besloten alle haar ter beschikking staande middelen aan te wenden om de verplichtingen die de lidstaten hebben uit hoofde van wat thans artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd) is, te doen nakomen, met inbegrip van de eis dat in strijd met Unievoorschriften inzake staatssteun toegekende steun wordt teruggevorderd.
4. In de tweede helft van jaren 1980 en in de jaren 1990 is de Commissie lidstaten stelselmatiger beginnen te gelasten onverenigbare steun terug te vorderen. In 1999 zijn met Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad<sup>5</sup>, thans vervangen door Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad<sup>6</sup> (hierna "de procedureverordening" genoemd), de basisregels voor terugvordering ingevoerd. Nadere

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "De modernisering van het EU-staatssteunbeleid", COM(2012) 209 final van 8.5.2012.

<sup>2</sup> Volgens het Scorebord staatssteun 2018 was meer dan 96 % van de in 2015 nieuw ten uitvoer gelegde maatregelen waarvoor uitgaven zijn gerapporteerd, vrijgesteld van voorafgaande controle door de Commissie; zie [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html)

<sup>3</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1973, Commissie / Duitsland ("Kohlegesetz"), 70/72, ECLI:EU:C:1973:87, punt 13.

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie (PB C 318 van 24.11.1983, blz. 3).

<sup>5</sup> Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1).

<sup>6</sup> 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 (codificatie) (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld in Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie<sup>7</sup> (hierna "de uitvoeringsverordening" genoemd).

5. In 2007 heeft de Commissie haar beleid en haar praktijk toegelicht in de mededeling "Naar een doelmatige tenuitvoerlegging van beschikkingen van de Commissie waarbij lidstaten wordt gelast onrechtmatige en onverenigbare steun terug te vorderen"<sup>8</sup> (hierna "de terugvorderingsmededeling van 2007" genoemd).
6. Sindsdien is de praktijk van de Commissie en de rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie geëvolueerd. De onderhavige mededeling licht die ontwikkelingen toe en vervangt de terugvorderingsmededeling van 2007.
7. Met deze mededeling worden geen andere rechten of verplichtingen gecreëerd of gewijzigd dan die welke zijn vervat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, in de procedureverordening en in de uitvoeringsverordening, zoals uitgelegd door de rechterlijke instanties van de Unie.

## **2. ALGEMENE BEGINSELEN**

8. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>9</sup> (hierna "het VWEU" genoemd) verbiedt lidstaten om ondernemingen financiële voordelen te geven waardoor de mededinging op de interne markt zou worden verstoord. Op grond van artikel 107, lid 1, VWEU is staatssteun onverenigbaar met de interne markt tenzij hij onder de categorieën afwijkingen valt die in de leden 2 en 3 van datzelfde artikel zijn vastgesteld. In artikel 93, artikel 106, lid 2, artikel 108, lid 2, en artikel 108, lid 4, VWEU is ook bepaald op welke voorwaarden staatssteun met de interne markt verenigbaar is of als zodanig kan worden beschouwd.
9. Op grond van artikel 108 VWEU is de Commissie uitsluitend bevoegd om de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt te beoordelen<sup>10</sup>. De Commissie valt bij die beoordeling onder toezicht van het Hof van Justitie en het Gerecht (hierna tezamen "de Unierechter" genoemd)<sup>11</sup>.
10. In artikel 108, lid 3, VWEU is bepaald dat iedere lidstaat de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen op de hoogte moet brengen. Het is lidstaten daardoor verboden om de voorgenomen steunmaatregel ten uitvoer te brengen voordat de Commissie een eindbesluit heeft vastgesteld over de verenigbaarheid ervan met de interne markt (de zgn. "standstillverplichting").
11. Iedere nieuwe steunmaatregel<sup>12</sup> die tot uitvoering is gebracht zonder kennisgeving aan of voorafgaande goedkeuring van de Commissie, is onrechtmatig<sup>13</sup>. Aangezien

---

<sup>7</sup> Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1).

<sup>8</sup> PB C 272 van 15.11.2007, blz. 4.

<sup>9</sup> PB C 202 van 7.6.2016, blz. 47.

<sup>10</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a. / Frankrijk* ("Zalm"), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punt 14; arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punt 42.

<sup>11</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punt 27.

<sup>12</sup> Zie artikel 1, punt c), 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 (codificatie) (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

de standstillverplichting rechtstreekse werking heeft<sup>14</sup>, moet de nationale rechter aan deze onrechtmatigheid van de steun alle consequenties te verbinden. Meer bepaald moet de betrokken lidstaat in beginsel de tenuitvoerlegging ervan beëindigen en, wanneer de maatregel reeds ten uitvoer is gelegd, de terugvordering ervan gelasten, behoudens wanneer zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen<sup>15</sup>. Zelf moet de Commissie ook de onverenigbaarheid van de onrechtmatige steun met de interne markt aantonen voordat zij de terugvordering ervan gelast<sup>16</sup>.

12. Het VWEU bevat weliswaar geen uitdrukkelijke bepaling over de terugvordering van staatssteun, maar het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat terugvordering het noodzakelijke complement is van het in artikel 107, lid 1, VWEU vastgestelde algemene verbod op staatssteun en de doeltreffendheid van de in artikel 108, lid 3, VWEU vervatte standstillverplichting beschermt<sup>17</sup>.
13. De Unierechter heeft nadien verdere toelichting gegeven over de reikwijdte van de terugvorderingsverplichting en de vraag hoe daaraan te voldoen. De regels en procedures in de procedureverordening en de uitvoeringsverordening zijn op die rechtspraak gebaseerd.

## 2.1 Terugvordering - Doel en reikwijdte

14. Terugvordering heeft tot doel de toestand te herstellen die op de interne markt bestond voordat de steun werd uitgekeerd<sup>18</sup>. Door de steun terug te betalen, verliest de begunstigde ervan immers het voordeel dat hij ten opzichte van zijn concurrenten genoot<sup>19</sup>. Om de aan onrechtmatige steun verbonden financiële voordelen weg te nemen, moet over het onrechtmatig toegekende steunbedrag ook rente worden gevorderd (hierna "terugvorderingsrente" genoemd). Door de terugvorderingsrente terug te betalen verliest de begunstigde van de steun ook het financiële voordeel dat uit het kosteloos ter beschikking stellen van de betrokken steun is voortgevloeid,

---

<sup>13</sup> Op grond van artikel 109 en artikel 108, lid 4, VWEU kunnen bepaalde categorieën staatssteun worden vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding bij de Commissie, op grond van de zogenaamde "vrijstellingsverordeningen". In artikel 108, lid 2, VWEU is ook voorzien in het uitzonderlijke en specifieke geval waarin de Raad kan beslissen dat steun verenigbaar is met de interne markt; zie arrest van het Hof van Justitie van 4 december 2013, Commissie / Raad, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, punt 51.

<sup>14</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a. / Frankrijk ("Zalm"), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, punt 11; arrest van het Hof van Justitie van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, punt 29.

<sup>15</sup> Zie in die zin arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punten 68-71. Voor meer informatie over de rol van de nationale rechter bij de handhaving van de staatssteunvoorschriften, zie de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties (PB C 85 van 9.4.2009, blz. 1), of de latere herziene versies daarvan.

<sup>16</sup> Het Hof heeft duidelijk gemaakt dat de Commissie geen terugvordering van onrechtmatige steun kan eisen zonder eerst de steun op zijn verenigbaarheid met de interne markt te onderzoeken volgens de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU; zie in die zin het arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1990, Frankrijk / Commissie ("Boussac"), 301/87, ECLI:EU:C:1990:67, punten 9 en 10-22. Een en ander sluit niet uit dat de Commissie in specifieke gevallen een bevel tot terugvordering kan doen uitgaan; zie punt **Error! Reference source not found.**

<sup>17</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 december 1973, Lorenz GmbH / Bundesrepublik Deutschland e.a., 120/73, ECLI:EU:C:1973:152, punten 3 en 4.

<sup>18</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2012, Commissie / Spanje ("Magefesa II"), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punt 105.

<sup>19</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 4 april 1995, Commissie / Italië ("Alfa Romeo"), C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, punt 27.

vanaf de datum waarop deze de begunstigde ter beschikking is gesteld totdat deze is terugbetaald<sup>20</sup>.

15. Op grond van artikel 16, lid 1, van de procedureverordening moet de Commissie onrechtmatige en onverenigbare steun terugvorderen tenzij zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht. De Commissie gelast een lidstaat met een terugvorderingsbesluit de steun terug te vorderen.
16. In artikel 16, lid 2, van de procedureverordening is bepaald dat de steun moet worden teruggevorderd, vermeerderd met de rente die is opgelopen tot de datum van daadwerkelijke terugvordering van de steun. In de uitvoeringsverordening is de methode vastgesteld voor het berekenen van de terugvorderingsrente (zie deel 4.4.2).
17. Ten slotte is in artikel 16, lid 3, van de procedureverordening bepaald dat "terugvordering onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures van de betrokken lidstaat [dient] te geschieden, voor zover die procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het besluit van de Commissie toelaten".

## **2.2 Het beginsel van loyale samenwerking**

### **2.2.1 *Het algemene beginsel***

18. Krachtens artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie<sup>21</sup> (hierna "VEU" genoemd) vergemakkelijken de lidstaten de vervulling van de taken van de Unie. Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking moeten de Unie en de lidstaten elkaar steunen bij de vervulling van die taken, om de doelstellingen van de Unie te verwezenlijken.
19. Dit beginsel, dat geldt voor alle betrekkingen tussen de Commissie en de lidstaten, is van bijzonder belang voor het beleid inzake de terugvordering van staatssteun<sup>22</sup>.
20. De Commissie en de lidstaten moeten te goeder trouw samenwerken in alle fasen van staatssteunprocedures, met name tijdens een onderzoek overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU. Door reeds tijdens het onderzoek goed samen te werken, kan een terugvorderingsbesluit gemakkelijker en sneller ten uitvoer worden gelegd.

### **2.2.2 *Het beginsel toegepast op het delen van informatie***

21. De door een terugvorderingsbesluit geraakte lidstaat moet de Commissie op regelmatige basis verslag doen over de tenuitvoerlegging van dat besluit. Dankzij die samenwerking kan de Commissie nagaan of een terugvorderingsbesluit correct ten uitvoer wordt gelegd en kan zij ook beter bepalen of er behoefte is aan bijstand.
22. Met name kan de Commissie voorbeelden van spreadsheets delen waarmee de lidstaat informatie kan verschaffen over begunstigden van steun en over steunbedragen. Ook kan de Commissie simulaties delen van berekeningen van terug te vorderen steun, op basis van de formules of methodieken die in het betrokken terugvorderingsbesluit zijn vastgesteld.

---

<sup>20</sup> Zie arrest van het Gerecht van 8 juni 1995, Siemens / Commissie, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, punten 97-101.

<sup>21</sup> PB C 202 van 7.6.2016, blz. 13.

<sup>22</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie / Duitsland ("Birria Gruppe"), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punten 51 en 56.

23. In dat verband kan de Commissie nader ingaan op de bewijslast en het soort bewijsmateriaal dat de lidstaat nodig heeft voor het bepalen van onder meer de identiteit van de begunstigen van de steun, het terug te vorderen steunbedrag en de uiteindelijk teruggevorderde bedragen. De Commissie kan ook voorbeelden delen van escrowovereenkomsten (zie punt 117).

### 2.3 De verplichting tot terugvordering

24. Terugvordering van staatssteun is geen sanctie<sup>23</sup>, maar juist het logische gevolg van de vaststelling van de onrechtmatigheid ervan<sup>24</sup> en dit gevolg kan niet afhankelijk zijn van de vorm waarin de steun is verleend<sup>25</sup>. Bijgevolg is de terugvordering niet te beschouwen als een maatregel die onevenredig is ten opzichte van de VWEU-doelstellingen op het gebied van staatssteun<sup>26</sup>, noch brengt zij een ongerechtvaardigde verrijking van de betrokken lidstaat met zich mee, aangezien deze hiermee alleen een geldbedrag terugkrijgt dat nooit aan de begunstigde had mogen worden uitbetaald<sup>27</sup>.
25. Overeenkomstig artikel 13, lid 2, van de procedureverordening kan de Commissie haar beoordelingsbevoegdheid gebruiken en reeds tijdens haar onderzoek van de betrokken steunmaatregelen een terugvorderingsbevel vaststellen - d.w.z. voordat zij een eindbesluit heeft genomen over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen met de interne markt - indien een reeks cumulatieve criteria is vervuld<sup>28</sup>.
26. Wanneer de Commissie daarentegen een besluit vaststelt waarin zij tot de bevinding komt dat steun onverenigbaar is met de interne markt (een zgn. "negatief besluit"), beschikt zij niet over een beoordelingsbevoegdheid en is zij verplicht de terugvordering van de steun te gelasten<sup>29</sup> tenzij zulks in strijd zou zijn met een algemeen beginsel van het Unierecht. Om die reden hoeft de Commissie, zodra zij heeft aangetoond dat een steunmaatregel onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is, niet meer te motiveren waarom zij de terugvordering ervan gelast<sup>30</sup>.
27. Ongeacht de bron van de terugvorderingsverplichting - een terugvorderingsbevel of een terugvorderingsbesluit - moet de betrokken lidstaat de terugvordering, in overeenstemming met artikel 16, leden 2 en 3, van de procedureverordening, daadwerkelijk en onverwijld ten uitvoer leggen. De maatregelen die de lidstaat neemt, mogen niet alleen gericht zijn op een onverwijld en daadwerkelijke

---

<sup>23</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 juni 1999, België / Commissie ("Maribel bis/ter-regeling"), C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, punt 65.

<sup>24</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Commissie / Aer Lingus, C-164/15 P en C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, ECLI:EU:C:2016:990, punten 114 en 116.

<sup>25</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2015, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia II"), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punt 41.

<sup>26</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België / Commissie ("Tubemeuse"), 142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punt 66.

<sup>27</sup> Zie arrest van het Gerecht van 1 maart 2017, SNCM / Commissie, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, punt 269.

<sup>28</sup> In de procedureverordening worden cumulatieve, strikte voorwaarden vastgesteld voor het doen uitgaan van een terugvorderingsbevel door de Commissie.

<sup>29</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 7 maart 2002, Italië / Commissie ("Werkgelegenheidsmaatregelen I"), C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, punt 99.

<sup>30</sup> Zie arrest van het Gerecht van 20 september 2011, Regione autonoma della Sardegna e.a. / Commissie, T-394/08, T-408/08, T-453/08 en T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, punt 152.



tenuitvoerlegging van het terugvorderingsbesluit, de terugvordering moet daarmee ook daadwerkelijk worden bereikt<sup>31</sup>.

## **2.4 Grenzen aan de verplichting tot terugvordering**

### **2.4.1 Algemene beginselen van het Unierecht**

28. In overeenstemming met de rechtspraak van de Unierechter en met artikel 16, lid 1, van de procedureverordening hoeft de Commissie geen staatssteun terug te vorderen indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht.
29. Het VEU noch het VWEU noemt algemene beginselen van het Unierecht of geeft daarvan een overzicht; de Unierechter heeft deze beginselen daarentegen afgeleid van de algemene beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben.
30. Deze beginselen mogen dan aan het volledige rechtskader van de Unie ten grondslag liggen, toch zijn zij in het kader van het beleid inzake de terugvordering van staatssteun onderhevig aan een restrictieve uitlegging. Daarom kunnen algemene beweringen over een mogelijke schending van een algemeen beginsel van het Unierecht niet worden geaccepteerd.

#### **2.4.1.1 Het rechtszekerheidsbeginsel**

31. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en voorzienbare gevolgen hebben, opdat de belanghebbenden daaraan houvast hebben in door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen<sup>32</sup>. Daarom genieten lidstaten en begunstigden van steun bescherming tegen een terugvorderingsbevel in geval van schending van rechtszekerheid.
32. De Unierechter heeft het rechtszekerheidsbeginsel strikt uitgelegd en heeft aanvaard dat terugvordering alleen in uitzonderlijke, van geval tot geval te beoordelen omstandigheden wordt beperkt.
33. Wanneer staatssteun in strijd met de standstillverplichting is toegekend, is een vertraging van de kant van de Commissie bij de uitoefening van haar toezichtsbevoegdheden en het gelasten van de terugvordering van steun, in beginsel geen voldoende rechtsgrondslag om terugvordering te beperken of uit te sluiten<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 maart 2012, Commissie / Italië ("Hotelsector op Sardinië"), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, punt 35.

<sup>32</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 15 februari 1996, Duff e.a., C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, punt 20.

<sup>33</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich ertegen dat de Commissie eindeloos kan wachten met de uitoefening van haar bevoegdheden. Het Hof van Justitie heeft evenwel verklaard dat "een vertraging van de kant van de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheden tot het houden van toezicht en het gelasten van de terugvordering van die steun, de terugvorderingsbeschikking alleen onrechtmatig maakt in uitzonderlijke gevallen waarin sprake is van kennelijke nalatigheid van de Commissie en een duidelijke schending van haar zorgvuldigheidsplicht"; zie arrest van het Hof van Justitie van 22 april 2008, Commissie / Salzgitter, C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236, punt 106. In de zaak van de Franse fiscale GIE's heeft de Commissie besloten dat, als gevolg van de specifieke combinatie van uitzonderlijke omstandigheden in die zaak, terugvordering beperkt diende te worden tot de steun die was toegekend na de datum van het besluit van de Commissie tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 6 van de procedureverordening, om het rechtszekerheidsbeginsel te beschermen; zie Beschikking 2007/256/EG van de Commissie van 20 december 2006 betreffende de door Frankrijk uit hoofde van artikel 39 CA van de Code général des impôts ten uitvoer gelegde steunmaatregel (Steenmaatregel C 46/2004 (ex NN 65/2004)) (PB L 112 van 30.4.2007, blz. 41).

34. Bovendien houden de beginselen van de voorrang en de doeltreffendheid van het Unierecht in, dat lidstaten en begunstigden van steun zich niet op het rechtszekerheidsbeginsel kunnen beroepen om terugvordering te beperken in geval van een conflict tussen het nationale recht en het Unierecht. Het Unierecht heeft voorrang en nationale voorschriften moeten buiten toepassing blijven of zodanig worden uitgelegd dat de nuttige werking van het Unierecht wordt behouden<sup>34</sup>.
35. In de rechtsorde van bepaalde lidstaten wordt de rechtsgrondslag van een steunmaatregel na een terugvorderingsbesluit nietig vanaf de datum de vaststelling ervan. In het licht van het doeltreffendheidsbeginsel kan dit soort bepalingen in het nationale recht niet afdoen aan de rechtmatigheid van het besluit van de Commissie en de verplichting tot terugvordering. Terugvordering kan niet afhankelijk zijn van de gevolgen naar nationaal recht van de niet-nakoming van de standstillverplichting<sup>35</sup>.

#### 2.4.1.2 *Het vertrouwensbeginsel*

36. Het vertrouwensbeginsel<sup>36</sup> is een rechtstreeks uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel en de Unierechter heeft deze beginselen in samenhang toegepast. Het betreft hier de situatie waarin bij eenieder die van de bevoegde instellingen van de Unie nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende toezeggingen heeft gekregen, gegronde verwachtingen zijn gewekt. Die toezeggingen moeten bovendien in overeenstemming met de geldende normen zijn gedaan<sup>37</sup>. Zodoende kunnen lidstaten en begunstigden van steun zich, op grond van dit vertrouwensbeginsel, erop verlaten dat de Commissie geen terugvordering van steun zal gelasten.
37. Gelet op het dwingende karakter van artikel 108, lid 3, VWEU kan een lidstaat wiens autoriteiten in strijd met de standstillverplichting steun hebben toegekend, niet aanvoeren dat die schending in hoofde van een begunstigde een gewettigd vertrouwen doet ontstaan dat de steun niet zal worden teruggevorderd. Anders zouden de artikelen 107 en 108 VWEU elk nuttig effect verliezen<sup>38</sup>.
38. Evenmin kan, in geval van schending van de standstillverplichting, de begunstigde van steun aanvoeren dat bij hem gewettigd vertrouwen is gewekt dat de toekenning van de steun rechtmatig was, behoudens in uitzonderlijke omstandigheden<sup>39</sup>. Een

---

<sup>34</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Commissie / Frankrijk ("Scott"), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, punten 50-53.

<sup>35</sup> Zie arrest van het Gerecht van 7 oktober 2010, DHL Aviation en DHL Hub Leipzig / Commissie, T-452/08, ECLI:EU:T:2010:427, punten 34 en 41.

<sup>36</sup> Zie, over het vertrouwensbeginsel, arrest van het Hof van Justitie van 20 september 1990, Commissie / Duitsland, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, punten 13 en 14.

<sup>37</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011, ISD Polska e.a. / Commissie, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, punt 123; arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, Kahla Thüringen Porzellan / Commissie, C-537/08 P, ECLI:EU:C:2010:769, punt 63; arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2008, IMasdar (UK) / Commissie, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726, punten 34 en 81.

<sup>38</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 juni 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a. / Commissie, C-465/09 P tot C-470/09 P, ECLI:EU:C:2011:372, punt 150.

<sup>39</sup> Het Hof van Justitie heeft slechts eenmaal erkend dat er sprake was van gewettigd vertrouwen in hoofde van een begunstigde: in het arrest-RSV; zie arrest van het Hof van Justitie van 24 november 1987, RSV / Commissie, 223/85, ECLI:EU:C:1987:502. De Unierechter heeft de uitzonderlijke omstandigheden van die zaak beklemtoond door te weigeren de bescherming van het gewettigd vertrouwen verder uit te breiden dan de uitzonderlijke situatie waarvan sprake in de zaak-RSV; zie bijv. arrest van het Gerecht van 14 januari 2004, Fleuren Compost / Commissie, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4, punten 145-148, en

behoedzame ondernemer zal immers normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen of de steun naar behoren is goedgekeurd door de Commissie<sup>40</sup>. Dit beginsel geldt ook voor kleine ondernemingen<sup>41</sup>.

39. De Unierechter heeft een reeks situaties onderscheiden waarin geen gewettigd vertrouwen wordt gewekt en die dus terugvordering van de betrokken steun niet kunnen beperken of uitsluiten. Met name kan geen gewettigd vertrouwen worden gewekt door onder meer:
- het stilzwijgen van de Commissie over een bij haar aangemelde steunmaatregel<sup>42</sup>;
  - het kennelijke stilzitten van de Commissie ten aanzien van een steunmaatregel die niet is aangemeld<sup>43</sup>;
  - de vaststelling van een besluit tot inleiding van een formeel onderzoek overeenkomstig artikel 6 van de procedureverordening, waarin de Commissie gewoonweg een eerste beoordeling maakt van de betrokken steunmaatregelen, omdat een begunstigde van steun geen gewettigd vertrouwen kan ontlenen aan een voorlopig besluit<sup>44</sup>;
  - het betrekkelijk langdurig stilzitten van de Commissie<sup>45</sup>;
  - een eerder besluit van de Commissie<sup>46</sup>;

---

het arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Italië / Commissie, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, punt 90.

<sup>40</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 1997, Land Rheinland-Pfalz / Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punt 25.

<sup>41</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Italië / Commissie, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, punt 88.

<sup>42</sup> Zie arrest van het Gerecht van 30 november 2009, Frankrijk / Commissie, T-427/04 en T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, punt 261.

<sup>43</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, France Télécom / Commissie, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punten 58-60.

<sup>44</sup> Zie arrest van het Gerecht van 27 februari 2013, Nitrogénművek Vegyipari / Commissie, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, punt 121; arrest van het Gerecht van 25 maart 2009, Alcoa Trasformazioni / Commissie, T-332/06, ECLI:EU:T:2009:79, punt 61.

<sup>45</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 28 juli 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a. / Commissie, C-471/09 P tot C-473/09 P, ECLI:EU:C:2011:521, punten 64-65, 68, 74-77.

<sup>46</sup> Een eerder besluit waarin wordt geconcludeerd dat een bepaalde maatregel geen staatssteun vormt of waarbij een bepaalde staatssteunmaatregel verenigbaar wordt verklaard met de interne markt, moet worden gelezen als strikt van toepassing op de bijzondere feiten en omstandigheden van die specifieke zaak. Elk geval moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. Zo heeft het Hof van Justitie bijvoorbeeld geoordeeld dat door een eerder besluit dat verklaarde dat een maatregel voor een beperkte tijd geen staatssteun vormde en dat was gebaseerd op de op een bepaalde tijdstip heersende omstandigheden, geen gewettigd vertrouwen kan worden gewekt ten aanzien van de toekomstige beoordeling van het staatssteunkarakter van een vergelijkbare maatregel; zie arrest van het Hof van Justitie van 21 juli 2011, Alcoa Trasformazioni / Commissie, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, punten 72-75. Een andere situatie doet zich voor indien de Commissie haar beoordeling van een maatregel uitsluitend wijzigt op grond van een striktere toepassing van de Verdragsregels inzake staatssteun. In die omstandigheden, concludeerde het Hof, dat de begunstigten van steun mochten verwachten dat een besluit waarmee de Commissie terugkomt op haar vroegere benadering, hun de nodige tijd zou geven om rekening te houden met deze wijziging en dat zij dus de bescherming van gewettigd vertrouwen genieten; zie in die zin het arrest van het Hof van Justitie van 22 juni 2006, België / Commissie ("Forum 187"), C-182/03 en C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, punt 71.

- de vaststelling van meerdere opeenvolgende besluiten van de Commissie waarbij de toekenning van de steun wordt goedgekeurd, maar die nadien door de Unierechter nietig zijn verklaard<sup>47</sup>;
- een aan de Raad voorgelegd voorstel van de Commissie voor een besluit<sup>48</sup>.

#### 2.4.1.3 *Het beginsel van het gezag van gewijsde*

40. Het beginsel van het gezag van gewijsde houdt in dat "rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of na afloop van de voor deze beroepen gestelde termijnen, niet meer in geding kunnen worden gebracht"<sup>49</sup>.
41. Ondanks het belang van dit beginsel in zowel de rechtsorde van de Europese Unie als de nationale rechtsorden<sup>50</sup> laat de toepassing van dit beginsel de voorrang en de doeltreffendheid van het Unierecht onverlet. Bijgevolg kan het beginsel van het gezag van gewijsde niet in de weg staan aan de terugvordering van staatssteun<sup>51</sup>.
42. Op grond van het beginsel van de voorrang van het Unierecht hebben staatssteunvoorschriften van de Unie voorrang op daarmee strijdige nationale wetgeving, die buiten toepassing moet blijven. Hetzelfde geldt voor in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen waarin die wetgeving wordt toegepast of uitgelegd.
43. Wat meer bepaald onrechtmatige steun betreft, is het zo dat de wijze waarop het beginsel van het gezag van gewijsde ten uitvoer wordt gelegd, krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van hun interne rechtsorde is, van een in kracht van gewijsde gegane beslissing van een nationale rechter geen belemmering mag maken om de noodzakelijke consequenties te verbinden aan de schending van de standstillverplichting<sup>52</sup>.

#### 2.4.2 *Verjaringstermijn*

44. In artikel 17, lid 1, van de procedureverordening is bepaald dat de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen na een termijn van tien jaar verjaren (de zgn. "verjaringstermijn").
45. Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de procedureverordening gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onrechtmatige steun aan de begunstigde is

---

<sup>47</sup> In het CELF II-arrest verklaarde het Hof van Justitie dat de weinig gangbare opeenvolging van nietigverklaringen in beginsel de moeilijkheid van de zaak uitdrukt en bij de steunontvanger veel eerder de twijfels doet toenemen wat de verenigbaarheid van de litigieuze staatsteun betreft, dan dat zij gewettigd vertrouwen doet ontstaan; zie arrest van het Hof van Justitie van 11 maart 2010, CELF en ministre de la Culture et de la Communication ("CELF II"), C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, punten 51-52 en 55.

<sup>48</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011, ISD Polska e.a. / Commissie, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, punt 124.

<sup>49</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010, Commissie / Slowakije ("Frucona Košice"), C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802, punt 59.

<sup>50</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 24 januari 2013, Commissie / Spanje ("Magefesa"), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, punt 64.

<sup>51</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, punten 61-63; arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punt 45.

<sup>52</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, punt 40.

verleend<sup>53</sup>, als individuele steun of in het kader van een steunregeling<sup>54</sup>. In het geval van een steunregeling loopt de verjaringstermijn niet vanaf de datum van vaststelling van de rechtsgrondslag ervan, doch vanaf het tijdstip waarop de individuele steun in het kader van die regeling is toegekend<sup>55</sup>.

46. De datum waarop steun is toegekend, is afhankelijk van de aard van de betrokken steun. In het geval van een meerjarenregeling die betalingen of de periodieke verlening van andere voordelen inhoudt, kan er een aanzienlijk tijdsverschil zitten tussen de datum van vaststelling van de rechtsgrondslag van de steunregeling en de datum waarop de betrokken ondernemingen daadwerkelijk de steun toegekend zullen krijgen. In dat geval moet de steun, voor de berekening van de verjaringstermijn, geacht worden pas aan de begunstigde te zijn verleend op de datum waarop de steun daadwerkelijk aan de begunstigde is uitgekeerd.
47. Het in punt 46 bedoelde beginsel geldt ook voor een steunregeling met belastingmaatregelen die op periodieke basis worden toegekend (bijv. fiscale aftrekken op iedere jaarlijkse of halfjaarlijkse belastingaangifte); hiervoor begint de verjaringstermijn voor ieder belastingjaar te lopen op de datum waarop de belasting verschuldigd is.
48. Om een terugvorderingsbesluit af te dwingen, kan het zijn dat de betrokken lidstaat controles moet uitvoeren, bijvoorbeeld fiscale controles van bepaalde belastingjaren, ook wanneer de in het nationale recht gestelde termijn is verstreken. In dat geval kunnen nationale verjaringsregels geen rechtvaardiging zijn voor het niet-nakomen van de verplichting tot terugvordering en moeten zij desnoods buiten toepassing blijven<sup>56</sup>.
49. Aangezien het onderzoek van een steunmaatregel een bilaterale procedure tussen de lidstaat en de Commissie is, kan de verjaringstermijn, nadat deze is begonnen te lopen, worden gestuit door iedere handeling die wordt gesteld door de Commissie of door de lidstaat op verzoek van de Commissie. Dit geldt ongeacht of de handeling ter kennis van de begunstigde van de steun is gebracht<sup>57</sup> dan wel of deze daarvan kennis heeft gekregen. Indien een besluit van de Commissie het voorwerp van een procedure voor de Unierechter is, blijft de verjaringstermijn opgeschort tot het eind van die procedure.
50. In artikel 17, lid 3, van de procedureverordening is bepaald dat "steun ten aanzien waarvan de verjaringstermijn is verstreken, als bestaande steun [wordt] beschouwd". De in de procedureverordening bepaalde verjaringstermijn "[sluit enkel uit] dat steun wordt teruggevorderd die meer dan tien jaar voor het eerste optreden van de Commissie is ingevoerd"<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Zie arrest van het Gerecht van 25 januari 2018, BSCA / Commissie, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, punt 72.

<sup>54</sup> De begrippen "steunregeling" en "individuele steun" worden omschreven in, respectievelijk, de punten d) en e) van artikel 1 van de procedureverordening.

<sup>55</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, France Télécom / Commissie, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, punten 80 en 82.

<sup>56</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 1997, Land Rheinland-Pfalz / Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punten 34-37.

<sup>57</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2005, Scott / Commissie, C-276/03 P, ECLI:EU:C:2005:590, punten 27 en 36.

<sup>58</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 23 januari 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, punt 52; Zie arrest van het Gerecht van 30 april 2002, Frankrijk / Commissie, T-195/01 en T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, punt 130.

### 2.4.3 *Volstreekte onmogelijkheid om steun terug te vorderen*

51. Op grond van artikel 288 VWEU is een besluit verbindend in al zijn onderdelen voor de daarin vermelde adressaten. In het geval van staatssteun richt de Commissie haar besluit tot de betrokken lidstaat die verplicht is om alle nodige maatregelen te nemen om dit besluit uit te voeren<sup>59</sup>, met inbegrip van voorlopige maatregelen<sup>60</sup>. Besluiten van de Commissie worden vermoed rechtmatig te zijn en blijven verbindend in al hun onderdelen, ook wanneer er een procedure voor de Unierechter loopt<sup>61</sup>.
52. Het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden die het voor een lidstaat volstrekt onmogelijk maken om het terugvorderingsbesluit ten uitvoer te leggen, is de enige omstandigheid die het Hof van Justitie heeft erkend als rechtvaardiging voor de niet-uitvoering van dat besluit door de lidstaat<sup>62</sup>.
53. De volstreekte onmogelijkheid is door de Unierechter op zeer restrictieve wijze uitgelegd. Een lidstaat moet aantonen dat hij oprechte pogingen tot terugvordering van de steun heeft ondernomen en moet, overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU, met de Commissie samenwerken om de ondervonden moeilijkheden te overwinnen<sup>63</sup>.
54. Het staat aan de lidstaat om aan te tonen dat er redenen bestaan die rechtvaardigen dat de onverenigbare steun niet<sup>64</sup> of slechts gedeeltelijk wordt teruggevorderd. Welk soort bewijsmateriaal nodig is om de volstreekte onmogelijkheid aan te tonen, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van elke zaak.
55. De betrokken lidstaat kan niet aantonen dat de tenuitvoerlegging van het terugvorderingsbesluit volstrekt onmogelijk is, door zich ertoe te beperken de Commissie in kennis te stellen van interne moeilijkheden van juridische, politieke of praktische aard<sup>65</sup>.
56. Zodoende kan de betrokken lidstaat zich niet beroepen op eisen van nationaal recht zoals nationale verjaringstermijnen<sup>66</sup>, het ontbreken in het nationaal recht van een recht om terugvordering op te leggen<sup>67</sup> of een rechtsvacuüm<sup>68</sup>. Evenmin kan een lidstaat zich op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde

---

<sup>59</sup> Zie artikel 31, lid 2, van de procedureverordening waarin is bepaald dat negatieve besluiten tot de betrokken lidstaat moeten worden gericht.

<sup>60</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 14 november 2018, Commissie / Griekenland ("Hellenic Shipyards II"), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903, punt 69.

<sup>61</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 juli 2015, Commissie / Frankrijk ("Scheepvaartverbindingen Marseille-Corsica"), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punt 44.

<sup>62</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 november 2017, Commissie / Griekenland ("Larco"), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, punt 28.

<sup>63</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2015, Commissie / Frankrijk ("Plans de campagne"), C-37/14, ECLI:EU:C:2015:90, punt 67.

<sup>64</sup> Zie in die zin het arrest van het Hof van Justitie van 9 juli 2015, Commissie / Frankrijk ("Scheepvaartverbindingen Marseille-Corsica"), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punten 52 en 53.

<sup>65</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 november 2017, Commissie / Griekenland ("Larco"), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, punt 29; zie ook arrest van het Hof van Justitie van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori / Commissie, C-622/16 P tot C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, punten 91 en 95.

<sup>66</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 1997, Land Rheinland-Pfalz / Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punten 34-37.

<sup>67</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1991, Italië / Commissie ("Lanerossi"), 303/88, ECLI:EU:C:1991:136, punten 52 en 60.

<sup>68</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2013, Commissie / Griekenland ("Ellinikos Xrysos"), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673, punt 36.

beroepen, met inbegrip van vrees voor sociale onlusten<sup>69</sup>, ter rechtvaardiging van zijn niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen<sup>70</sup>. Alleen in zeer specifieke gevallen kan de grondslag voor een volstreekte onmogelijkheid juridisch van aard zijn, mits deze met het Unierecht in overeenstemming is<sup>71</sup>.

57. De lidstaat moet onverwijld de nodige maatregelen bepalen en vaststellen<sup>72</sup>. Dit kan met name betekenen dat nieuwe wetgeving wordt aangenomen of dat bepalingen van nationaal recht die het niet mogelijk maken de ondervonden moeilijkheden snel te overwinnen, terzijde worden geschoven. Ten slotte moeten de pogingen tot terugvordering uitputtend zijn en naar behoren met bewijsmateriaal worden gestaafd.
58. Evenmin wordt aan de verplichting tot terugvordering afgedaan door de economische situatie van de begunstigde. De omstandigheid dat een onderneming in financiële moeilijkheden verkeert of zelfs insolvent is, vormt geen bewijs dat terugvordering onmogelijk is<sup>73</sup> (zie deel 4.8). Terugvordering van steun is alleen onmogelijk wanneer de begunstigde niet langer bestaat, zonder enige rechtsopvolger en economische opvolger (zie punt 134).
59. Terugvordering is niet bedoeld om het rendement voor de lidstaten te maximaliseren, maar om op de interne markt de situatie van vóór de steunverlening te herstellen. Bijgevolg zijn mogelijke verliezen voor een lidstaat in zijn hoedanigheid van aandeelhouder of schuldeiser geen rechtvaardiging voor zijn niet-nakoming van de terugvorderingsverplichting.
60. Hoewel de volstreekte onmogelijkheid om steun terug te vorderen een kwestie is die doorgaans aan de orde komt tijdens de tenuitvoerlegging van een terugvorderingsbesluit, kan de volstreekte onmogelijkheid om steun terug te vorderen reeds worden vastgesteld tijdens het formele onderzoek van de Commissie overeenkomstig artikel 6 van de procedureverordening<sup>74</sup>. Zo kan een lidstaat bijvoorbeeld aantonen dat het onmogelijk zou zijn om steun terug te vorderen omdat de begunstigde ervan niet langer bestaat, zonder een rechtsopvolger en economische opvolger

---

<sup>69</sup> In dat verband heeft het Hof duidelijk gemaakt dat "[w]at de eventuele sociale onlusten betreft die de openbare orde zouden kunnen verstoren, het – zoals de advocaat-generaal in punt 86 van zijn conclusie heeft opgemerkt – vaste rechtspraak [is] dat de betrokken lidstaat, wanneer dergelijke onlusten dreigen, alle dienstige maatregelen dient te treffen om de doeltreffende werking van het Unierecht te waarborgen, teneinde de correcte uitvoering van dit recht in het belang van alle marktdeelnemers te verzekeren, tenzij zou vaststaan dat zijn optreden gevolgen voor de openbare orde zou hebben waaraan hij met de hem ter beschikking staande middelen niet het hoofd kan bieden"; zie arrest van het Hof van Justitie van 9 juli 2015, Commissie / Frankrijk ("Scheepvaartverbindingen Marseille-Corsica"), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punt 52.

<sup>70</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2015, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia II"), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punt 51.

<sup>71</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie / Duitsland ("Biria Gruppe"), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punt 49.

<sup>72</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 juli 2015, Commissie / Frankrijk ("Scheepvaartverbindingen Marseille-Corsica"), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, punt 49.

<sup>73</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 15 januari 1986, Commissie / België, 52/84, ECLI:EU:C:1986:3, punt 14.

<sup>74</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori / Commissie, C-622/16 P tot C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, punten 82 en 84.

## **2.5 De toepassing van nationaal recht en de onverwijldde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van terugvorderingsbesluiten van de Commissie**

61. In artikel 16, lid 3, van de procedureverordening zijn de vereisten van het doeltreffendheidsbeginsel gecodificeerd<sup>75</sup>. Aan de terugvorderingsverplichting is alleen voldaan wanneer de betrokken lidstaat het bedrag aan onverenigbare steun, vermeerderd met terugvorderingsrente, daadwerkelijk heeft teruggevorderd<sup>76</sup> (hierna "het volledige terug te vorderen bedrag" genoemd).
62. De betrokken lidstaat kan kiezen met welke middelen hij aan zijn verplichting tot terugvordering van de steun voldoet, mits deze het doeltreffendheidsbeginsel<sup>77</sup> en het gelijkwaardigheidsbeginsel in acht nemen, in lijn waarmee de nationale wetgeving wordt toegepast op een wijze die niet discriminerend is vergeleken met soortgelijke, louter door het nationale recht beheerste gevallen<sup>78</sup>. Op grond van deze beginselen kan de onverwijldde en daadwerkelijke uitvoering van de terugvordering uitsluitend van geval tot geval worden beoordeeld<sup>79</sup>.

## **3. DE RESPECTIEVE ROL VAN DE COMMISSIE EN VAN DE BETROKKEN LIDSTAAT**

63. Zowel de Commissie als de lidstaten hebben bij de tenuitvoerlegging van de terugvorderingsbesluiten een fundamentele rol te vervullen en moeten aan een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het terugvorderingsbeleid bijdragen.

### **3.1 De rol van de Commissie**

64. De Commissie tracht in haar terugvorderingsbesluiten de begunstigden van de onverenigbare steun te identificeren en de terug te vorderen steun te kwantificeren. Zo kunnen terugvorderingsbesluiten sneller ten uitvoer worden gelegd en wordt de nakoming van de terugvorderingsverplichting vereenvoudigd. Indien zulks niet mogelijk is, beschrijft de Commissie in het terugvorderingsbesluit de methodiek waarmee de lidstaat de begunstigden moet identificeren en het terug te vorderen steunbedrag moet bepalen<sup>80</sup>.
65. Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking levert de Commissie de betrokken lidstaat bijstand bij de tenuitvoerlegging van het terugvorderingsbesluit door onder meer:
- voorbeelden van spreadsheets te delen waarmee de betrokken lidstaat informatie kan verschaffen over begunstigden van steun en over steunbedragen (zie de punten 22 en 23);

---

<sup>75</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie / Duitsland ("Biria Gruppe"), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punten 39 en 41.

<sup>76</sup> Zie in die zin arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2011, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia I"), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, punten 38 en 39.

<sup>77</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2006, Commissie / Frankrijk ("Scott"), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, punt 49.

<sup>78</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2002, Italië / Commissie, C-382/99 P, ECLI:EU:C:2002:363, punt 90.

<sup>79</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie / Duitsland ("Biria Gruppe"), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, punt 43.

<sup>80</sup> De Commissie is niet rechtens verplicht om in haar terugvorderingsbesluit het precieze terug te vorderen bedrag aan te geven. Het volstaat dat de Commissie gegevens opneemt waarmee de lidstaat zonder buitensporige moeilijkheden dit bedrag zelf kan vaststellen; zie arrest van het Hof van Justitie van 28 juli 2011, Mediaset / Commissie, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, punt 126.



- verzoeken te beoordelen om de termijn voor de tenuitvoerlegging van een terugvorderingsbesluit te verlengen (zie deel 4.1);
- een startbijeenkomst te organiseren (zie deel 4.2);
- een instrument aan te reiken om de terugvorderingsrente te berekenen (zie punt 110);
- voorbeelden te delen van escrowovereenkomsten die kunnen dienen voor de voorlopige terugvordering van steun (zie punt 117);
- de betrokken lidstaat te informeren over de voorlopige en definitieve afsluiting van een terugvorderingsprocedure (zie deel 4.9).

### **3.2 De rol van de lidstaat**

66. De lidstaten vervullen een cruciale rol bij de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het terugvorderingsbeleid. Met name kunnen lidstaten door nauwkeurige en volledige informatie te verschaffen in de loop van het formele onderzoek overeenkomstig artikel 6 van de procedureverordening, bijdragen tot de vaststelling van terugvorderingsbesluiten die gemakkelijker afdwingbaar zijn, en kunnen zij het risico dat terugvordering niet onverwijld en daadwerkelijk plaatsvindt, voorkomen of beperken.
67. Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van de procedureverordening dient de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen. Afhankelijk van de rechtsorde van de betrokken lidstaat kunnen meerdere instanties - op lokaal, regionaal of nationaal niveau - bij de terugvorderingsprocedure betrokken zijn. Een tot een lidstaat gericht besluit is voor alle organen van de betrokken staat, de rechterlijke instanties daaronder begrepen, verbindend<sup>81</sup>.
68. Sommige lidstaten beschikken over een centrale instantie die met de taak van de controle van en het toezicht op de terugvorderingsprocedure belast is. Ervaring leert dat een centrale, coördinerende instantie bijdraagt aan de onverwijld en daadwerkelijke uitvoering van terugvorderingsbesluiten, omdat hiermee een stabiel communicatiekanaal met de diensten van de Commissie tot stand komt.

## **4. UITVOERING VAN TERUGVORDERINGSBESLUITEN**

69. Wanneer de Commissie concludeert dat reeds toegekende steun onverenigbaar is met de interne markt en de terugvordering ervan gelast, moet de betrokken lidstaat de steun intrekken<sup>82</sup> en deze, in voorkomend geval, terugvorderen<sup>83</sup> binnen de door de Commissie gestelde termijn (hierna "de terugvorderingstermijn" genoemd). Terugvordering na de terugvorderingstermijn voldoet niet aan de vereisten van het Unierecht en levert niet-nakoming van het terugvorderingsbesluit op<sup>84</sup>. Hoe dan ook blijft op de betrokken lidstaat een verplichting rusten om de terugvordering van de

<sup>81</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 mei 1987, Albako / BALM, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245, punt 17.

<sup>82</sup> Een en ander betekent dat een lidstaat alle nodige maatregelen moet treffen die nodig zijn om de situatie van vóór de steunverlening te herstellen, onder meer door bijvoorbeeld een overeenkomst te ontbinden; zie arrest van het Hof van Justitie van 8 december 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, punten 45-47.

<sup>83</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 1997, Land Rheinland-Pfalz / Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, punt 34.

<sup>84</sup> Zie in die zin arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010, Commissie / Italië ("Recentelijk aan de beurs genoteerde ondernemingen"), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812, punt 32.

onrechtmatige steun af te dwingen en zo snel mogelijk na het verstrijken van de terugvorderingstermijn een eind te maken aan de inbreuk op het Unierecht.

70. De ervaring van de Commissie is dat snelle, gespecialiseerde administratieve procedures bijzonder doeltreffend kunnen zijn en lidstaten in staat kunnen stellen hun verplichtingen correct na te komen.

#### **4.1 Verzoek om een verlenging van de termijn voor de tenuitvoerlegging van het besluit**

71. In haar terugvorderingsbesluit stelt de Commissie voor de lidstaat twee termijnen vast: i) een termijn om precieze informatie in te dienen over de maatregelen die de lidstaat voornemens is te nemen en reeds heeft genomen om het besluit ten uitvoer te leggen, en ii) een termijn om de terugvorderingsverplichtingen te vervullen. Meer bepaald moet de lidstaat binnen de eerste termijn doorgaans volledige informatie over de identiteit van de begunstigen verschaffen, voor zover die nog niet in het terugvorderingsbesluit zijn genoemd, over het terug te vorderen bedrag en over de nationale procedure die zal worden gevolgd om de terugvorderingsverplichting te vervullen.
72. Indien een lidstaat op moeilijkheden stuit om het terugvorderingsbesluit binnen de terugvorderingstermijn uit te voeren, is hij verplicht die moeilijkheden aan de Commissie voor te leggen, tijdig genoeg om haar de kans te geven de situatie te beoordelen, samen met voorstellen voor passende oplossingen<sup>85</sup>. Daarbij kan het ook gaan om een voorstel om de terugvorderingstermijn te verlengen.
73. In deze gevallen moeten de Commissie en de betrokken lidstaat staat te goeder trouw samenwerken om, met volledige inachtneming van het Unierecht, de moeilijkheden te overwinnen<sup>86</sup>. Evenzo moet de betrokken lidstaat de Commissie alle noodzakelijke gegevens verstrekken opdat zij kan nagaan of de gekozen middelen een adequate uitvoering van het terugvorderingsbesluit opleveren<sup>87</sup>.
74. Het is staande praktijk van de Commissie om een verlenging van de termijn voor de uitvoering van haar besluit alleen in uitzonderlijke omstandigheden toe te staan indien de lidstaat met sluitend bewijs kan aantonen dat alle overige mogelijke maatregelen die in een tijdige uitvoering van het besluit van de Commissie zouden resulteren, niet doeltreffend zouden zijn.
75. Verzoeken om een verlenging van de terugvorderingstermijn worden niet ingewilligd wanneer de vertraging bij de terugvordering te wijten is aan de door de lidstaat gekozen middelen, terwijl snellere mogelijkheden voorhanden waren.
76. Verzoeken om de terugvorderingstermijn te verlengen kunnen niet worden ingewilligd wanneer deze termijn is verstreken (zie punt 69).
77. Om de terugvorderingstermijn te verlengen, moet de Commissie een nieuw besluit vaststellen.

---

<sup>85</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 november 2017, Commissie / Griekenland ("Larco"), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, punt 29.

<sup>86</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 20 maart 2014, Rouse Industry / Commissie, C-271/13 P, ECLI:EU:C:2014:175, punt 78.

<sup>87</sup> Zie, voor een illustratie van voorstellen voor uitvoering, het arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2002, Commissie / Duitsland, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, punten 40-44.

## **4.2 Startvergadering**

78. De Commissie stelt de autoriteiten van de betrokken lidstaat meestal een startvergadering voor kort na de betekening van een terugvorderingsbesluit. Deze vindt bij voorkeur plaats binnen één maand, en hoe dan ook vóór het verstrijken van de in punt 71 bedoelde eerste termijn voor het verstrekken van informatie.
79. De startvergadering moet de terugvorderingsprocedure vergemakkelijken en versnellen door tussen de Commissie en de autoriteiten van de betrokken lidstaat een verhouding in een geest van samenwerking en transparantie tot stand te brengen. De Commissie licht ook toe welke instrumenten zij de lidstaat kan aanbieden om de terugvordering te vergemakkelijken.
80. Tijdens de startvergadering tracht de Commissie initiële feedback te geven over de terugvorderingsstrategie en de uitvoeringsmaatregelen die de betrokken lidstaat voornemens is te nemen om de nakoming van het terugvorderingsbesluit te garanderen.
81. Deelname aan een startvergadering is niet verplicht, maar de Commissie raadt lidstaten stellig aan deze gelegenheid aan te grijpen om de nodige houvast te krijgen over de belangrijkste aspecten van het terugvorderingsproces en om te anticiperen op verzoeken om verduidelijking die zij nodig mochten hebben.

## **4.3 Identificatie van de begunstigen waarvan de steun moet worden teruggevorderd**

82. Onrechtmatige steun die onverenigbaar met de interne markt is bevonden, moet worden teruggevorderd van de begunstigen die deze feitelijk hebben genoten<sup>88</sup>. Wanneer de begunstigen van de steun niet in het terugvorderingsbesluit worden geïdentificeerd, moet de betrokken lidstaat naar de individuele situatie van iedere betrokken onderneming kijken<sup>89</sup>.
83. Overeenkomstig artikel 345 VWEU gelden voor particuliere en overheidsondernemingen dezelfde staatssteunvoorschriften; er is geen onderscheid tussen hen wanneer het er op aankomt onrechtmatige steun terug te vorderen.

### ***4.3.1 Identificatie van de tot een groep van ondernemingen behorende begunstigde van steun***

84. Doorgaans is de identificatie van de begunstigde van de steun geen complexe zaak. In sommige gevallen echter moet de Commissie misschien nagaan welke onderneming binnen een groep van ondernemingen een economische eenheid vormt die de steun heeft genoten.
85. Wanneer bepaalde transacties binnen een groep ondernemingen hebben plaatsgevonden, kan de Commissie de reikwijdte van de terugvordering verder beperken tot slechts één begunstigde van de steun binnen de groep. De Commissie kan in haar terugvorderingsbesluit evenwel concluderen dat ondernemingen die tot een groep behoren, een economische eenheid vormen voor de toepassing van het

---

<sup>88</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Duitsland / Commissie ("SMI"), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punt 75.

<sup>89</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 13 februari 2014, Mediaset, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, punt 22.

mededingingsrecht<sup>90</sup> of dat andere ondernemingen van de groep de steun hebben genoten.

86. In het in punt 85 bedoelde geval kan de betrokken lidstaat in het terugvorderingsbesluit worden gelast om de steun niet alleen terug te vorderen van de onderneming die daarvan rechtstreeks heeft geprofiteerd, maar ook van de hele groep van ondernemingen die een economische eenheid vormen, of van sommige rechtspersonen die er deel van uitmaken<sup>91</sup>.
87. Bij de tenuitvoerlegging van dit soort terugvorderingsbesluit moet de betrokken lidstaat aan de Commissie bewijzen dat hij de steun naar behoren heeft teruggevorderd hetzij van de rechtstreekse begunstigde ervan, hetzij van de andere ondernemingen die onder de terugvorderingsverplichting vallen.

#### **4.3.2 *Uitbreiding van het terugvorderingsbevel; economische continuïteit***

88. Indien in de uitvoeringsfase van een terugvorderingsbesluit de steun niet van de oorspronkelijke begunstigde kan worden teruggevorderd en duidelijk wordt dat de steun aan een andere onderneming is doorgegeven, moet de lidstaat de terugvordering misschien wel uitbreiden tot de onderneming die het voordeel genoot, zodat gewaarborgd is dat de terugvorderingsverplichting niet wordt omzeild<sup>92</sup>.
89. Het Hof van Justitie heeft een onderscheid gemaakt tussen twee middelen om de activiteiten van een onderneming over te dragen. Daarbij gaat het om i) de volledige of gedeeltelijke verkoop van de activa van een onderneming, waardoor de activiteit niet langer door dezelfde rechtspersoon wordt uitgevoerd ("asset deal"), en ii) de verkoop van de aandelen van een onderneming, waarbij de onderneming die de steun heeft genoten, haar rechtspersoonlijkheid behoudt en haar activiteiten verder blijft uitoefenen ("share deal")<sup>93</sup>.

##### *4.3.2.1 Asset deal*

90. Wanneer de begunstigde van onverenigbare steun een nieuwe onderneming opricht of de activa daarvan aan een andere onderneming overdraagt om zijn activiteiten geheel of gedeeltelijk voort te zetten, wordt met de voortzetting van die activiteiten misschien de door de steun veroorzaakte verstoring van de mededinging verlengd. Bijgevolg kan van de nieuw opgerichte onderneming of van de koper van de activa, indien deze dat voordeel behoudt, worden verlangd dat hij de betrokken steun terugbetaalt.
91. In een scenario met een asset deal gaat de Commissie van geval tot geval na of er sprake is van economische continuïteit tussen ondernemingen, aan de hand van een open stel niet-cumulatieve criteria. Met name kan de Commissie rekening houden

---

<sup>90</sup> Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie moeten juridisch zelfstandige natuurlijke personen of rechtspersonen voor de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie als één onderneming worden behandeld wanneer zij een economische eenheid vormen; zie arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 1984, Hydrotherm, 170/83, ECLI:EU:C:1984:271, punt 11.

<sup>91</sup> Zie arrest van het Gerecht van 29 juni 2000, DSG / Commissie, T-234/95, ECLI:EU:T:2000:174, punt 124.

<sup>92</sup> Zie arrest van het Gerecht van 13 september 2010, Griekenland / Commissie, T-415/05, T-416/05 en T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, punten 143-146.

<sup>93</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Duitsland / Commissie ("SMI"), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punten 78 en 84.

met de volgende criteria<sup>94</sup>: i) het voorwerp van de overdracht (activa<sup>95</sup> en verplichtingen, continuïteit inzake werknemers, gebundelde activa); ii) de verkoopprijs<sup>96</sup>; iii) de identiteit van de aandeelhouders of de eigenaren van de verkoper en de koper; iv) het tijdstip van de overname (tijdens het eerste onderzoek overeenkomstig artikel 4 van de procedureverordening, tijdens het formele onderzoek overeenkomstig artikel 6 van die verordening, of na de vaststelling van het terugvorderingsbesluit); v) de economische logica van de transactie<sup>97</sup>.

#### 4.3.2.2 *Share deal*

92. De verkoop aan een derde van aandelen in een begunstigde van onverenigbare steun doet niet af aan de verplichting van de begunstigde om die steun terug te betalen<sup>98</sup>.
93. Wanneer de aandelen in de onderneming waaraan onrechtmatige staatssteun is verleend, worden verkocht, maar de onderneming haar rechtspersoonlijkheid behoudt

---

<sup>94</sup> De Commissie is niet verplicht rekening te houden met alle hierboven vermelde elementen; zie in die zin arrest van het Gerecht van 28 maart 2012, Ryanair / Commissie, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, punten 155 en 156.

<sup>95</sup> Wat betreft het voorwerp van de transactie, in beginsel hoeven de verkochte activa slechts een deel te zijn van die welke eigendom zijn van de begunstigde van de steun. Hoe groter het deel van de oorspronkelijke activiteiten dat wordt overgedragen aan een nieuwe entiteit, des te groter de kans dat de economische activiteit met betrekking tot de verkochte activa de positieve effecten van de onverenigbare steun blijft ondervinden; zie Besluit (EU) 2015/1826 van de Commissie van 15 oktober 2014 betreffende de staatssteun SA.33797 — (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) ten uitvoer gelegd door Slowakije ten gunste van NCHZ (PB L 269 van 15.10.2015, blz. 71). Wat economische continuïteit betreft, zie besluit van de Commissie van 17 september 2008 betreffende Steunmaatregelen N 321/2008, N 322/2008 en N 323/2008 — Griekenland — Verkoop van bepaalde activa van Olympic Airlines/Olympic Airways Services (PB C 18 van 23.1.2010, blz. 9); besluit van de Commissie van 12 november 2008 betreffende Steunmaatregel N 510/2008 — Italië — Verkoop van activa van Alitalia (PB C 46 van 25.2.2009, blz. 6), en besluit van de Commissie van 4 april 2012 betreffende Steunmaatregel SA.34547 — Frankrijk — Overname van activa van de groep Sernam in het kader van de gerechtelijke saneringsprocedure (PB C 305 van 10.10.2012, blz. 10).

<sup>96</sup> Wanneer de activa via een open, transparante, niet-discriminerende en onvoorwaardelijke biedprocedure aan de hoogsteieder worden verkocht, wordt de prijs die wordt betaald, doorgaans geacht de marktprijs te zijn. Dit beginsel is door de Commissie gevolgd in Besluit (EU) 2016/151 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) van Duitsland ten gunste van de Nürburgring (PB L 34 van 10.2.2016, blz. 1); Besluit 2014/539/EU van de Commissie van 27 maart 2014 betreffende de door Griekenland toegekende staatssteun SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) ten gunste van de Larco General Mining & Metallurgical Company S.A. (PB L 254 van 28.8.2014, blz. 24), en Besluit (EU) 2015/1587 van de Commissie van 7 mei 2015 betreffende de steunmaatregel SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) die Portugal ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van Estaleiros Navais de Viana do Castelo S.A. (PB L 250 van 25.9.2015, blz. 208).

<sup>97</sup> De Commissie concludeerde dat er sprake was van economische continuïteit in gevallen waarin er geen veranderingen zouden komen in de bedrijfsvoering, de omvang van de activiteiten of de productie; zie bijv. Besluit (EU) 2015/1826 van de Commissie van 15 oktober 2014 betreffende de staatssteun SA.33797 — (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) ten uitvoer gelegd door Slowakije ten gunste van NCHZ (PB L 269 van 15.10.2015, blz. 71). Omgekeerd stelde de Commissie zich, in gevallen waarin aanzienlijke veranderingen in de activiteiten of bedrijfsstrategie konden worden aangetoond, op het standpunt dat er geen sprake was van economische continuïteit; zie Besluit (EU) 2016/151 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) van Duitsland ten gunste van de Nürburgring (PB L 34 van 10.2.2016, blz. 1) en Besluit (EU) 2016/152 van de Commissie van 1 oktober 2014 betreffende steunmaatregel SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) die Duitsland ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van de luchthaven van Zweibrücken en de luchtvaartmaatschappijen die van de luchthaven gebruikmaken (PB L 34 van 10.2.2016, blz. 68). Hoe dan ook is de economische logica op zich niet als een doorslaggevend element in aanmerking genomen wanneer de economische continuïteit tussen twee ondernemingen werd onderzocht.

<sup>98</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Duitsland / Commissie ("SMI"), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punt 81.

en zij de met de staatssteun gesubsidieerde activiteiten blijft uitoefenen, moet de lidstaat de steun van die onderneming terugvorderen<sup>99</sup>. Het is immers die onderneming die een voordeel ten opzichte van haar concurrenten behoudt.

#### 4.3.2.3 *Concentraties en andere bedrijfsreorganisaties*

94. Afgezien van asset deals en share deals kan het ook zijn dat een lidstaat moet bepalen van welke onderneming de steun moet worden teruggevorderd na een concentratie of een andere vorm van bedrijfsreorganisatie. In die gevallen moet de betrokken lidstaat de rechtsopvolger van de oorspronkelijke begunstigde van de steun identificeren en de steun van de overblijvende entiteit terugvorderen<sup>100</sup>.

#### 4.3.3 *De begunstigden van steun in de vorm van belastingmaatregelen*

95. Wat betreft het specifieke geval van regelingen waarbij belastingvoordelen worden toegekend, de betrokken lidstaten moeten de ondernemingen identificeren die het met de regeling toegekende voordeel hebben genoten, en de steun van hen terugvorderen.

96. Voor het identificeren van een begunstigde is het niet relevant of de steunmaatregel door de betrokken onderneming correct is toegepast in haar belastingaangifte, dan wel in strijd met de toepasselijke nationale voorschriften<sup>101</sup>. De relevante vraag is of een onderneming het belastingvoordeel heeft genoten waarvan gebleken is dat het met de interne markt onverenigbare staatssteun vormt. Nationale procedures om de onjuiste toepassing of het misbruik van nationale belastingvoorschriften aan te pakken, kunnen de onverwijld en daadwerkelijke terugvordering van staatssteun niet in het gedrang brengen.

#### 4.4 **Kwantificering van het terug te vorderen bedrag**

97. Wanneer het steunbedrag reeds in het besluit van de Commissie wordt gekwantificeerd, moet de lidstaat uitvoering geven aan het door de Commissie vastgestelde besluit. Indien de lidstaat de kwantificering van het steunbedrag betwist, moet de kwestie voor de Unierechter worden gebracht. Hieruit volgt dat de lidstaat het steunbedrag moet terugvorderen zoals dat in het terugvorderingsbesluit is bepaald, tenzij en totdat het besluit door een Unierechter is opgeschort of nietig verklaard.

98. Indien de Commissie het precieze bedrag van de terug te vorderen steun niet in het terugvorderingsbesluit heeft gekwantificeerd, moet de betrokken lidstaat de van elk van de begunstigden terug te vorderen steun kwantificeren op basis van de in het terugvorderingsbesluit beschreven methodiek.

99. De Commissie verlangt van de lidstaat dat deze alle steun terugvordert, tenzij de steun, op het tijdstip van de toekenning ervan, voldeed aan de toepasselijke voorwaarden die waren vastgesteld door: i) een verordening waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU met de interne markt verenigbaar worden verklaard (een "groepsvrijstellingsverordening"); ii) een

---

<sup>99</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 1 oktober 2015, *Electrabel en Dunamenti Erőmű / Commissie*, C-357/14 P, ECLI:EU:C:2015:642, punt 113.

<sup>100</sup> Zie in die zin arrest van het Hof van Justitie van 7 maart 2018, *SNCF Mobilités / Commissie*, C-127/16 P, ECLI:EU:C:2018:165.

<sup>101</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 2011, *Commissie / Italië ("Tremonti bis")*, C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, punt 43.

verordening waarin wordt vastgesteld dat bepaalde overheidssteun niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, VWEU voldoet en dus is vrijgesteld van de verplichting tot aanmelding op grond van artikel 108, lid 3, VWEU (een "de-minimisverordening"), of iii) een ander, eerder besluit van de Commissie<sup>102</sup>.

100. De Commissie kan instemmen met de toepassing met terugwerkende kracht van de de-minimisregel, op de volgende voorwaarden:
- het volledige bedrag van de onrechtmatige steun mag het de-minimisplafond niet overschrijden<sup>103</sup>. In dit verband kan niet worden geaccepteerd dat gemiddelde bedragen per begunstigde worden gehanteerd, omdat zulks geen garanties biedt dat geen enkele onderneming een totaalbedrag heeft gekregen dat dat plafond overschrijdt<sup>104</sup>;
  - wanneer een lidstaat achteraf het bedrag nagaat dat over een periode van drie belastingjaren aan de-minimissteun is toegekend, moet hij rekening houden met elke periode van drie jaar die de datum omvat waarop de steun is toegekend die van terugvordering dient te worden uitgesloten<sup>105</sup>; en
  - aan alle desbetreffende voorwaarden uit de toepasselijke verordening is voldaan<sup>106</sup>.
101. Bij de berekening van het terug te vorderen bedrag kan een lidstaat ook rekening houden met de vraag of de begunstigde inkomstenbelasting over de ontvangen steun heeft voldaan. Is dat het geval (d.w.z. de brutosteun is niet gelijk aan de nettosteun), dan kan de lidstaat, in overeenstemming met zijn nationale belastingvoorschriften, rekening houden met de eerdere betaling van inkomstenbelasting door alleen het nettobedrag van de begunstigde van de steun terug te vorderen.
102. Wanneer een begunstigde van onrechtmatige en onverenigbare steun daarentegen geen inkomstenbelasting over de ontvangen steun heeft voldaan (d.w.z. de brutosteun is gelijk aan de nettosteun), moet de begunstigde het brutobedrag van de ontvangen steun terugbetalen.
103. Hoe dan ook moet de betrokken lidstaat ervoor zorgen dat de begunstigde van de steun geen verdere belastingvermindering kan krijgen door aan te voeren dat zijn belastbaar inkomen is gedaald.

---

<sup>102</sup> Zie bijv. Beschikking 2002/892/EG van de Commissie van 11 juli 2001 betreffende de door Spanje ten uitvoer gelegde steunregeling ten gunste van bepaalde recentelijk opgerichte ondernemingen in Álava (Spanje) (PB L 314 van 18.11.2002, blz. 1), overweging 90.

<sup>103</sup> Zie arrest van het Gerecht van 20 september 2011, Regione autonoma della Sardegna e.a. / Commissie, T-394/08, T-408/08, T-453/08 en T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, punten 310-312, bevestigd door arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2013, HGA e.a. / Commissie, C-630/11 P tot C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387.

<sup>104</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2017, Commissie / België, C-591/14, ECLI:EU:C:2017:670, punt 46.

<sup>105</sup> Indien een lidstaat bijvoorbeeld in 2018 beweert dat een op 31 december 2014 toegekend voordeel met terugwerkende kracht als de-minimissteun kan worden beschouwd, moet die lidstaat aantonen dat ook wanneer die nieuwe de-minimissteun wordt meegerekend, het desbetreffende plafond niet is overschreden in een van de volgende perioden van drie jaar: 2012-2014, 2013-2015 en 2014-2016. Dit betekent dat de Commissie alleen kan toestaan dat die beweerde de-minimissteun met terugwerkende kracht wordt meegerekend, op voorwaarde dat het betrokken de-minimisplafond nimmer wordt overschreden.

<sup>106</sup> Zoals ook is bepaald in 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 L 352 van 24.12.2013, blz. 1).

#### **4.4.1 Belastingmaatregelen**

104. In het kader van staatssteun die via een belastingvoordeel is toegekend "betekent het herstel van de vroegere toestand [...] dat zo veel mogelijk wordt teruggegaan naar de situatie die zou hebben bestaan indien de betrokken transacties waren verricht zonder dat de belastingvermindering was toegekend"<sup>107</sup>.
105. De betrokken lidstaat moet daarom het correcte belastingbedrag berekenen dat een onderneming zonder de onrechtmatige steunmaatregel had moeten betalen. Deze kwantificering kan alleen zijn gebaseerd op de daadwerkelijke keuzen die in het verleden zijn gemaakt, zonder rekening te houden met alternatieve, hypothetische keuzen die beschikbaar waren geweest<sup>108</sup>. Alleen automatisch toepasselijke aftrekken waarin wordt voorzien door, in voorkomend geval, het nationale en internationale recht of door het terugvorderingsbesluit, kunnen in aanmerking worden genomen.
106. Wanneer een lidstaat bijvoorbeeld de heffingsgrondslag verruimt nadat de Commissie een belastingaftrek onverenigbaar heeft verklaard, zouden andere belastingaftrekken die al beschikbaar waren op het tijdstip dat de oorspronkelijke belasting verschuldigd was, in beginsel nog steeds kunnen worden toegepast<sup>109</sup>.
107. Het vertrouwelijke karakter van belastingdocumenten is in dit verband geen geldige rechtvaardigingsgrond om het vereiste bewijsmateriaal niet te verschaffen.
108. Overeenkomstig nationaal recht moet de belastingdienst van de betrokken lidstaten om de belastingbedragen te kunnen innen (met inbegrip van in de vorm van belastingvoordelen toegekende staatssteun), misschien interne belastingcontroles verrichten vóór de eigenlijke terugvordering. Dergelijke belastingcontroles zijn acceptabel mits i) zij leiden tot terugvordering binnen de terugvorderingstermijn, en ii) de in het besluit voor het kwantificeren van de terug te vorderen steun uiteengezette methodiek wordt gevolgd.

#### **4.4.2 De berekening van de terugvorderingsrente**

109. Op grond van artikel 16, lid 2, van de procedureverordening omvat de op grond van een terugvorderingsbesluit terug te vorderen steun rente vanaf de datum waarop de steun voor de begunstigde beschikbaar is gekomen tot de terugvordering ervan<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punt 117.

<sup>108</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, punten 118-119.

<sup>109</sup> In dat geval moeten voor deze aftrekken de volgende voorwaarden vervuld zijn: i) zij mogen niet resulteren in (nieuwe) staatssteun; ii) zij moeten voor alle belastingplichtigen op dezelfde wijze gelden; iii) zij zijn van toepassing volgens een regel die bestond op het tijdstip dat de onrechtmatige steun is toegekend, en iv) de voor de aftrekken in aanmerking komende ondernemingen genieten de aftrekken automatisch (d.w.z. de toepassing van de aftrek vereist geen voorafgaande toestemming van de lidstaat, noch de tijdige activering van een optie door de belastingplichtige).

<sup>110</sup> In het geval van terugvorderingsbesluiten die het voorwerp zijn van een procedure voor de rechter, moet de terugvorderingsrente ook worden berekend voor de periodes waarvoor het besluit bij rechterlijke beschikking werd opgeschort of is nietig verklaard door een arrest in eerste aanleg dat nadien is vernietigd door het Hof van Justitie; zie in die zin arrest van het Hof van Justitie van 12 februari 2008, CELF en ministre de la Culture et de la Communication ("CELF I"), C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punten 56-58 en 69.



Overeenkomstig de uitvoeringsverordening moet het rentepercentage op samengestelde grondslag worden toegepast<sup>111</sup>.

110. Het staat aan de betrokken lidstaat om het precieze bedrag aan terug te vorderen rente te kwantificeren. Om die taak te vergemakkelijken, heeft de Commissie een instrument beschikbaar gesteld om rente te berekenen in overeenstemming met de in de uitvoeringsverordening vastgestelde regels<sup>112</sup>.

#### **4.5 De betekening van terugvorderingsbevelen**

111. De lidstaat waaraan een terugvorderingsbesluit is gericht, moet de begunstigde gelasten de met de interne markt onverenigbare steun terug te betalen binnen de daartoe in het besluit gestelde termijn. Een onmiddellijke betekening van het terugvorderingsbevel, waarbij de terugbetaling van de staatssteun binnen de terugvorderingstermijn wordt gelast, is van cruciaal belang om te garanderen dat aan de voorwaarden van artikel 16, lid 3, van de procedureverordening wordt voldaan (zie punt 17).
112. De aard en de kenmerken van een terugvorderingsbevel kunnen verschillen afhankelijk van onder meer de steunverlenende autoriteit, de wijze waarop de onverenigbare steun is toegekend, en het bedrag ervan. Ongeacht de specifieke kenmerken van het betrokken nationale rechtstelsel kunnen gestandaardiseerde formulieren en procedures voor de betekening van terugvorderingsbevelen bijdragen tot een tijdige en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van terugvorderingsbesluiten.
113. De verwijzing naar nationaal recht houdt ook in dat in beginsel alle voorschriften en procedures uit de rechtsorde van de betrokken lidstaat van toepassing zijn, ongeacht de bron ervan. Daarom kan voor begunstigden van steun die geen statutaire zetel of vaste inrichting op het grondgebied van de betrokken lidstaat hebben, de betekening van terugvorderingsbevelen verlopen volgens de regels en procedures van internationale overeenkomsten of internationaal privaatrecht welke in die lidstaat van toepassing zijn.
114. In overeenstemming met het beginsel van loyale samenwerking moeten lidstaten de Commissie zo spoedig mogelijk waarschuwen indien zij moeilijkheden verwachten bij het betekenen van een terugvorderingsbevel.

#### **4.6 Voorlopige tenuitvoerlegging van terugvordering**

115. Wanneer een terugvorderingsbesluit juridisch nog kan worden aangevochten, kan een lidstaat instemmen met voorlopige terugbetaling van de terug te vorderen steun.
116. De betrokken lidstaat kan voorlopige terugvordering overwegen voor zover die afdoende is om de volledige - zij het voorlopige - opheffing van de door de onverenigbare steun veroorzaakte verstoring van de mededinging te garanderen. Daartoe moet de betrokken lidstaat erop toezien dat de begunstigde niet langer het aan de onrechtmatige en onverenigbare steun verbonden voordeel geniet. De betrokken lidstaat dient ten genoegen van de Commissie de noodzaak van voorlopige

---

<sup>111</sup> Referentie- en disconteringspercentages (in %) vanaf 1 augustus 1997 worden bekendgemaakt op de website van het directoraat-generaal Concurrentie van de Europese Commissie.

<sup>112</sup> Toegang tot dit instrument wordt verleend na een registratieprocedure op zowel nationaal niveau als Unieniveau. Deze registratie garandeert dat alleen de daartoe gemachtigde ambtenaren van de autoriteiten van de betrokken lidstaat en van de diensten van de Commissie toegang hebben tot het instrument.

maatregelen aan te tonen en dient een uitputtende beschrijving in te dienen van de voorlopige maatregelen die worden overwogen.

117. Voorlopige tenuitvoerlegging van het terugvorderingsbevel kan bijvoorbeeld worden verwezenlijkt doordat de begunstigde het volledige terug te vorderen bedrag op een escrowrekening betaalt<sup>113</sup>. De Commissie is bereid voorbeelden van geschikte escrowovereenkomsten te delen. Een lidstaat kan bij de Commissie ook een specifieke overeenkomst voor een escrowrekening indienen die aan de in punt 116 genoemde voorwaarden voldoet.
118. Omgekeerd is het afgeven van garanties voor de toekomstige betaling van het terugvorderingsbedrag geen afdoende voorlopige maatregel omdat de steun in de tussentijd ter beschikking van de begunstigde blijft.
119. Een andere mogelijkheid is dat een begunstigde, wanneer het nationale recht daarin voorziet, ervoor kiest om het steunbedrag en de terugvorderingsrente aan de lidstaat terug te betalen op grond van een bijzondere clausule waarbij de steun naar de begunstigde terugkeert indien de uiteindelijke uitkomst van het lopende geding gunstig uitvalt voor laatstgenoemde.
120. In uitzonderlijke gevallen mogen ook andere methoden van voorlopige tenuitvoerlegging worden gebruikt, zolang de hierboven beschreven beginselen in acht worden genomen. Bij gebreke van onverwijlde definitieve terugvordering dienen de lidstaten gebruik te maken van bestaande bepalingen in hun rechtsorde waarmee hun autoriteiten een provisionele betaling van de steun kunnen gelasten<sup>114</sup>, zelfs wanneer die bepaling niet specifiek bedoeld is om staatssteun terug te vorderen<sup>115</sup>.

#### **4.7 Alternatieve middelen om terug te vorderen**

121. Wanneer een lidstaat steun anders dan door betaling in contanten terugvordert, moet hij de Commissie alle noodzakelijke gegevens verstrekken zodat zij kan nagaan of het gekozen middel een adequate uitvoering van het besluit oplevert<sup>116</sup>. De

---

<sup>113</sup> De betaling van het met terugvorderingsrente vermeerderde totale steunbedrag op een escrowrekening kan worden geregeld in een specifieke overeenkomst, die wordt afgesloten tussen de lidstaat, een bank of een trustee en de begunstigde van de steun, en waarin de partijen overeenkomen dat het op een escrowrekening betaalde bedrag wordt vrijgegeven aan deze of gene partij, afhankelijk van de uiteindelijke uitkomst van het geding. De ontvanger van dat bedrag zal ook recht op de winst hebben of de verliezen dragen die het terugvorderingsbedrag eventueel oplevert gedurende de periode dat het op de escrowrekening wordt aangehouden. Wordt met de definitieve beslissing van de Unierechter het terugvorderingsbesluit slechts ten dele bevestigd met een vermindering van het terugvorderingsbedrag tot gevolg, dan moeten de op de escrowrekening aangehouden middelen, met inbegrip van eventuele winst of verlies, naar rato aan de betrokken lidstaat en de begunstigde van de steun worden overgedragen.

<sup>114</sup> Zo kan in het Franse recht de nationale rechter de provisionele betaling van de steun gelasten (d.w.z. in afwachting van de procedure ten gronde in de zaak) indien de verplichting om de steun terug te betalen niet in ernst ter discussie kan worden gesteld. Deze provisionele vordering tot betaling (een zgn. "référé-provision") kan worden toegewezen voor een terugvorderingsbevel dat is afgegeven na een besluit van de Commissie.

<sup>115</sup> Sommige lidstaten beschikken bijvoorbeeld niet over bepalingen waarmee hun met de terugvordering belaste autoriteiten provisionele betalingen kunnen vorderen op grond van het belastingrecht, maar hebben wel vergelijkbare civielrechtelijke bepalingen. In die gevallen dient een lidstaat gebruik te maken van de voorschriften die de provisionele tenuitvoerlegging van het besluit mogelijk maken, ongeacht de procedure die voor de tenuitvoerlegging ervan is gekozen.

<sup>116</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 7 juli 2009, Commissie / Griekenland ("Olympic Airways II"), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, punt 79.

Commissie accepteert alternatieve methoden om terug te vorderen alleen indien: i) zij een geschikt instrument zijn om de mededingingsvoorwaarden die door de toekenning van de onrechtmatige steunmaatregel zijn vervalst, te herstellen; ii) zij door de Commissie en andere belanghebbenden als zodanig kunnen worden geïdentificeerd<sup>117</sup>, en iii) de lidstaat aantoonbaar dat zij een gelijkwaardig effect hebben als een betaling in contanten.

122. De Commissie ontvangt regelmatig verzoeken om terugvordering te accepteren die ten uitvoer wordt gelegd via alternatieve middelen, zoals terugvordering in natura of het compenseren van staatssteunvorderingen met bestaande vorderingen die de begunstigde bij de betrokken lidstaat heeft uitstaan.
123. De Commissie kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden instemmen met terugvordering in natura indien de in punt 121 genoemde voorwaarden zijn vervuld en indien de betrokken lidstaat handelt in overeenstemming met de volgende basisbeginselen:
- de waarde van de activa wordt op objectieve wijze bepaald zodat de Commissie kan concluderen dat de waarde gelijkwaardig is aan het terugvorderingsbedrag, vermeerderd met de passende terugvorderingsrente;
  - de terugvordering in natura is toegestaan volgens nationaal recht. De lidstaat moet de Commissie in kennis stellen van de desbetreffende wettelijke bepalingen op nationaal niveau waarin wordt voorzien in terugvordering in natura;
  - er moet worden vermeden dat economische activiteiten worden verricht met gebruikmaking van de activa van de begunstigde voor een bepaalde periode na het besluit (ten minste totdat die activa overeenkomstig standaardboekhoudregels volledig zijn afgeschreven). Op dit punt wordt verwezen naar de in punt 91 beschreven criteria om na te gaan of er sprake is van economische continuïteit.
124. De Commissie kan alleen in uitzonderlijke omstandigheden instemmen met compensatie van vorderingen indien de betrokken lidstaat handelt in overeenstemming met de volgende basisbeginselen:
- in het nationale recht is voorzien in de mogelijkheid om vorderingen te compenseren;
  - deze zijn zeker, vaststaand en invorderbaar; en
  - de genomen maatregelen zijn volledig transparant zodat de Commissie zich ervan kan vergewissen dat zij geschikt zijn voor het doel van het opheffen van de door de steun veroorzaakte verstoring van de mededinging.
125. Uitstel van terugvordering of betaling in tranches na de terugvorderingstermijn zou betekenen dat de terugvorderingsverplichting niet onverwijld ten uitvoer wordt gelegd, en zijn dus niet toegestaan.

#### **4.8 Insolventieprocedure**

126. Een begunstigde van steun die de steun en de verschuldigde terugvorderingsrente niet kan terugbetalen, overleeft in beginsel op de markt alleen dankzij de steun die hij ontvangt. Om de situatie op de interne markt dus met terugwerkende kracht te herstellen door het opheffen van de steun, moet die begunstigde van de steun de

---

<sup>117</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2002, Commissie / Duitsland, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, punten 57-58.

interne markt verlaten, zonder enige rechtsoptvolger en economische opvolger (zie deel 4.3.2).

127. Om de steun van een insolvente begunstigde terug te vorderen, kan de lidstaat alleen de activa van de begunstigde van de steun in beslag nemen en de begunstigde laten liquideren indien deze laatste niet in staat is de steun terug te betalen, of elke andere maatregel treffen waarmee de steun kan worden teruggevorderd, zoals bepaald op grond van zijn nationale recht<sup>118</sup>. In dit verband kan terugvordering van de steun door middel van een procedure die bedoeld is om de begunstigde te liquideren, in beginsel niet als onevenredig ten opzichte van de doelstellingen van het VWEU gelden<sup>119</sup>. Daarom moet de betrokken lidstaat die procedure inleiden in zijn hoedanigheid van aandeelhouder of schuldeiser, wanneer hij in die positie verkeert<sup>120</sup>.
128. Zodra ten aanzien van de begunstigde van de steun een insolventieprocedure loopt, kan het herstel van de vroegere toestand en de opheffing van de verstoring van de mededinging die uit de steun voortvloeit, worden verwezenlijkt door de vordering tot terugbetaling van de betrokken steun op de lijst van schuldvorderingen te doen opnemen, mits deze onmiddellijk wordt gevolgd door i) terugvordering van het volledige terug te vorderen bedrag of, indien terugvordering onmogelijk blijft, ii) de liquidatie van de onderneming en de definitieve stopzetting van haar activiteiten<sup>121</sup>.
129. Wat betreft de eerste in punt 128 genoemde voorwaarde, de betrokken lidstaat moet het terug te vorderen bedrag op de lijst van schuldvorderingen laten opnemen, d.w.z. de onverenigbare steun, vermeerderd met de terugvorderingsrente opgelopen tot de volledige terugbetaling of tot een vroegere datum indien op die vroegere datum op grond van nationaal recht de rente niet meer oploopt voor alle schuldeisers (d.w.z. de datum van de inleiding van de insolventieprocedure). De lidstaten moet de hoofdsom van de steun en terugvorderingsrente met dezelfde rangorde laten registreren.
130. Wat betreft de tweede in punt 128 genoemde voorwaarde, hoewel bepaalde lidstaten voorzien in procedures om de activiteiten van insolvente ondernemingen geheel of gedeeltelijk te herstructureren of tijdelijk voort te zetten, moeten dergelijke procedures buiten toepassing blijven wanneer zij geen garantie bieden voor terugvordering binnen de terugvorderingstermijn<sup>122</sup>.
131. Wanneer dus een plan voor de voortzetting van de activiteit van de begunstigde van de steun wordt voorgelegd aan de commissie van schuldeisers, kunnen de autoriteiten van de betrokken lidstaat dat plan alleen steunen indien het de garantie biedt dat het volledige terug te vorderen bedrag binnen de terugvorderingstermijn wordt teruggevorderd. Een lidstaat kan in het kader van de terugvorderingsprocedure geen afstand doen van een deel van zijn vordering indien de begunstigde van de steun zijn activiteiten voortzet na de terugvorderingstermijn. Evenmin kan een lidstaat een andere oplossing aanvaarden die niet ofwel de terugvordering van het

---

<sup>118</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 januari 2018, Commissie / Griekenland ("United Textiles"), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, punt 36.

<sup>119</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 1990, België / Commissie ("Tubemeuse"), 142/87, ECLI:EU:C:1990:125, punten 65-66.

<sup>120</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 januari 2018, Commissie / Griekenland ("United Textiles"), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, punt 38.

<sup>121</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2012, Commissie / Spanje ("Magefesa II"), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, punten 72 en 104.

<sup>122</sup> Zie in die zin arrest van het Gerecht van 21 oktober 2014, Italië / Commissie, T-268/13, ECLI:EU:T:2014:900, punten 62-64.

volledige terug te vorderen bedrag of de onverwijld beëindiging van de activiteiten van de begunstigde van de steun tot gevolg zou hebben<sup>123</sup>.

132. Er kunnen zich gevallen voordoen waarin de aandeelhouders van een begunstigde van steun besluiten om deze vrijwillig te liquideren, buiten een procedure beheerd door of onder toezicht van een rechter om. Ongeacht de gekozen procedure, gelden daarbij dezelfde beginselen als die welke in dit deel zijn geschetst.
133. Alle organen van de betrokken lidstaat, met inbegrip van zijn rechterlijke instanties, moeten alle bepalingen in het kader van de nationale insolventieprocedure of de nationale voorschriften inzake vrijwillige liquidatie buiten toepassing laten die, doordat zij de terug te vorderen steun ter beschikking van de begunstigde laten, geen onverwijld en daadwerkelijke uitvoering van een terugvorderingsbesluit van de Commissie garanderen. Evenzo is de Commissie van mening dat de lidstaat elk besluit moet aanvechten dat door zijn nationale rechterlijke instanties in strijd met het Unierecht is genomen<sup>124</sup>.
134. Een begunstigde van steun is geliquideerd wanneer zijn activiteiten zijn stopgezet en zijn activa en belangen tegen marktvoorwaarden zijn verkocht<sup>125</sup>. Hoewel nationale voorschriften van toepassing zijn, moet de verkoop plaatsvinden via een open, transparante en niet-discriminerende procedure. De waardering van de activa moet door een onafhankelijke deskundige worden uitgevoerd. De ervaring van de Commissie is dat aan deze vereisten doorgaans is voldaan in het geval van faillissementsprocedures onder rechterlijk toezicht. Om te voorkomen dat de koper van de activa aansprakelijk is voor de terugbetaling van de steun, moet de lidstaat ervoor zorgen dat er geen economische continuïteit is (zie deel 4.3.2).

#### **4.9 Voorlopige en definitieve afsluiting van terugvorderingsprocedures**

135. De afgelopen jaren heeft de Commissie de interne praktijk ontwikkeld van een "voorlopige afsluiting" van terugvorderingsprocedures. Deze is van toepassing in situaties waarin een terugvorderingsbesluit door een lidstaat voorlopig ten uitvoer is gelegd, maar niet als definitief uitgevoerd kan worden beschouwd als gevolg van: i) aanhangige geschillen op Unieniveau of op nationaal niveau; ii) lopende nationale administratieve procedures die nog een effect kunnen hebben op het vervullen van de terugvorderingsverplichting, of iii) nog lopende insolventieprocedures waarin staatssteunvorderingen correct met de juiste rangorde zijn geregistreerd.
136. Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking tracht de Commissie de betrokken lidstaten mee te delen wanneer zij een terugvorderingsprocedure voorlopig afsluit.
137. Na de voorlopige afsluiting van een terugvorderingsprocedure moet de betrokken lidstaat de Commissie op de hoogte houden en ten minste eenmaal per jaar informatie en bewijsmateriaal blijven verstrekken.
138. De Commissie blijft de betrokken lidstaat ook op de hoogte houden van haar beoordeling van de stand van zaken in de procedure. Bij brief van haar diensten deelt

---

<sup>123</sup> Zoals aangegeven in punt 59, heeft de terugvorderingsprocedure niet tot doel het rendement voor de lidstaat te maximaliseren, maar wel het onverwijld opheffen van de verstoring van de mededinging op de interne markt.

<sup>124</sup> Zie in die zin arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2011, Commissie / Italië ("Werkgelegenheidsmaatregelen II"), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, punt 74.

<sup>125</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 april 2004, Duitsland / Commissie ("SMI"), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, punt 86.

zij de lidstaat ook mee wanneer de terugvorderingsprocedure definitief is afgesloten. In dat stadium wordt de terugvorderingsprocedure ook geschrapt van de lijst met staatssteunzaken waarin terugvorderingsprocedures lopen, zoals die op de website van het directoraat-generaal Concurrentie van de Commissie wordt bekendgemaakt<sup>126</sup>.

139. Noch de voorlopige noch de definitieve afsluiting van een terugvorderingsprocedure staat er aan in de weg dat de Commissie die zaak opnieuw kritischer beziet of desnoods opnieuw opent. Dit zou met name het geval zijn wanneer nieuwe elementen opduiken die de bestaande omstandigheden of de feiten die tot het afsluiten van de procedure hebben geleid, veranderen.

## 5. PROCEDURES VOOR DE NATIONALE RECHTER

140. De tenuitvoerlegging van terugvorderingsbesluiten kan leiden tot procedures voor de nationale rechter. Het is de ervaring van de Commissie dat procedures voor de bestuursrechter, voor zover beschikbaar, meestal garanderen dat terugvorderingsbevelen sneller kunnen worden afgedwongen dan procedures voor de civiele rechter.
141. Bij procedures voor de terugvordering van staatssteun vallen twee hoofdcategorieën te onderscheiden: i) vorderingen van de terugvorderende autoriteit die van de rechter een beslissing wil verkrijgen om een begunstigde die niet bereid is de steun terug te betalen, tot terugbetaling te dwingen, en ii) vorderingen van begunstigten die het terugvorderingsbevel, met inbegrip van individuele maatregelen om terugvordering te garanderen, betwisten.
142. Het risico bestaat dat de uitvoering van een terugvorderingsbesluit wordt vertraagd wanneer de daartoe genomen nationale maatregelen bij de rechter worden aangevochten.
143. Indien de begunstigde van de steun om voorlopige maatregelen verzoekt met betrekking tot de uitvoering van de nationale maatregelen die zijn genomen om het terugvorderingsbesluit van de Commissie uit te voeren, wegens de vermeende onrechtmatigheid van het besluit in kwestie, moet de nationale rechter vaststellen of het geval in kwestie voldoet aan de voorwaarden die het Hof van Justitie in de zaak-Zuckerfabrik<sup>127</sup> en de zaak-Atlanta<sup>128</sup> heeft vastgesteld. Volgens die rechtspraak kunnen voorlopige maatregelen door een nationale rechter alleen worden toegewezen indien aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan<sup>129</sup>:
- (i) die rechter koestert ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de Uniehandeling en de nationale rechter verwijst, wanneer de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof van Justitie is voorgelegd, deze vraag zelf<sup>130</sup>;

---

<sup>126</sup> Zie [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/recovery.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html)

<sup>127</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest / Hauptzollamt Itzehoe en Hauptzollamt Paderborn, 143/88 en C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, punten 23 e.v.

<sup>128</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I) / Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, punt 51.

<sup>129</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 29 maart 2012, Commissie / Italië ("Hotelsector op Sardinië"), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, punt 48.

<sup>130</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 2011, Commissie / Italië ("Tremonti bis"), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, punt 46.

- (ii) de zaak is spoedeisend in die zin dat voorlopige maatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de partij die erom verzoekt, ernstige en onherstelbare schade lijdt;
  - (iii) de nationale rechter houdt naar behoren rekening met het belang van de Unie; en
  - (iv) bij de beoordeling van al die voorwaarden eerbiedigt hij de uitspraken van het Hof van Justitie of het Gerecht over de rechtmatigheid van de Uniehandeling, of een beschikking in kort geding waarbij op Europees vlak soortgelijke voorlopige maatregelen zijn getroffen.
144. Wanneer niet aan de in de punt 143 beschreven voorwaarden is voldaan, kan de betrokken lidstaat zich niet beroepen op door de nationale rechter toegewezen voorlopige maatregelen, om te rechtvaardigen dat hij heeft nagelaten het besluit ten uitvoer te leggen<sup>131</sup>. In dat verband staat het aan de lidstaat om aan te tonen dat aan alle voorwaarden is voldaan<sup>132</sup>.

## **6. GEVOLGEN VAN EEN NIET-NAKOMING VAN EEN TERUGVORDERINGSBESLUIT VAN DE COMMISSIE**

145. Wanneer de betrokken lidstaat een terugvorderingsbesluit niet is nagekomen en niet heeft kunnen aantonen dat daarbij sprake was van volstrekte onmogelijkheid, kan de Commissie een inbreukprocedure inleiden. Mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, kan zij bovendien van de betrokken lidstaat verlangen dat deze de betaling van nieuwe, verenigbare steun aan de begunstigde of begunstigten in kwestie opschort.

### **6.1 Inbreukprocedures**

146. Inbreuken op staatssteunvoorschriften van het VWEU beïnvloeden het handelsverkeer ongunstig en schaden rechtstreeks de belangen van andere spelers op de betrokken markten, die niet hetzelfde soort steun genieten.

#### **6.1.1 Vorderingen op grond van artikel 108, lid 2, VWEU**

147. Gezien het belang van de staatssteunvoorschriften voor het beschermen van de mededinging en het doeltreffende functioneren van de interne markt, is in artikel 108, lid 2, VWEU bepaald dat, indien de betrokken lidstaat het terugvorderingsbesluit niet binnen de terugvorderingstermijn nakomt, de Commissie zich tot het Hof van Justitie kan wenden. Anders dan in artikel 258 VWEU wordt in artikel 108, lid 2, VWEU niet in een precontentieuze fase voorzien<sup>133</sup>.
148. Om een zaak op grond van artikel 108, lid 2, VWEU voor het Hof van Justitie te brengen, moet de Commissie eerst aantonen welke bij het terugvorderingsbesluit aan de lidstaat opgelegde verplichting niet is vervuld. Doorgaans bevat het terugvorderingsbesluit twee soorten verplichtingen: i) de verplichting om de Commissie in kennis te stellen van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om het besluit binnen twee maanden na de kennisgeving ervan ten uitvoer te leggen en haar op de hoogte te houden van de stand van zaken in de zaak

---

<sup>131</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2011, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia I"), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, punt 50.

<sup>132</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2015, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia II"), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punt 50.

<sup>133</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 3 juli 2001, Commissie / België, C-378/98, ECLI:EU:C:2001:370, punt 26.

na de terugvorderingstermijn, en ii) de verplichting om binnen de terugvorderingstermijn de verplichting tot terugvordering van de staatssteun na te komen.

149. Bijgevolg kan de schending van een van deze beide verplichtingen, alsmede van iedere andere in het terugvorderingsbesluit vastgestelde verplichting, resulteren in een vordering overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU. De schending mag dan vast staan indien de betrokken verplichting niet binnen de terugvorderingstermijn is vervuld, toch blijven lidstaten ook verplicht om de terugvordering van de onrechtmatige steun af te dwingen na het verstrijken van die termijn.
150. De terugvorderingsverplichting is een resultaatsverbintenis. Om de door de steun veroorzaakte verstoring van de mededinging op te heffen, dienen lidstaten het volledige terug te vorderen bedrag daadwerkelijk terug te vorderen<sup>134</sup>.
151. De Commissie overweegt stelselmatig een zaak voor de rechter te brengen indien terugvordering niet wordt verwezenlijkt, ongeacht de redenen voor het uitblijven daarvan<sup>135</sup> en ongeacht de nationale instantie die of het nationale orgaan dat intern aansprakelijk is voor de niet-nakoming van de terugvorderingsverplichting<sup>136</sup>.
152. Het besluit om een zaak voor de rechter te brengen valt onder de bevoegdheid van de Commissie. Het wordt genomen op individuele basis, met het oog op de inzet van de lidstaat en de acties die reeds zijn ondernomen om het besluit ten uitvoer te leggen<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 januari 2018, Commissie / Griekenland ("United Textiles"), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, punt 34; arrest van het Hof van Justitie van 24 januari 2013, Commissie / Spanje ("Magesa"), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, punt 91.

<sup>135</sup> Een en ander laat een aangetoonde volstreekte onmogelijkheid om de steun terug te vorderen, onverlet.

<sup>136</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, punten 31-33.

<sup>137</sup> Sinds de vaststelling van de terugvorderingsmededeling van 2007 heeft het Hof van Justitie geoordeeld over diverse kwesties die de Commissie op grond van artikel 108, lid 2, VWEU aan het Hof had voorgelegd. Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 januari 2018, Commissie / Griekenland ("United Textiles"), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12; arrest van het Hof van Justitie van 9 november 2017, Commissie / Griekenland ("Larco"), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845; arrest van het Hof van Justitie van 9 juli 2015, Commissie / Frankrijk ("Scheepvaartverbindingen Marseille-Corsica"), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458; arrest van het Hof van Justitie van 6 mei 2015, Commissie / Duitsland ("Deutsche Post"), C-674/13, ECLI:EU:C:2015:302; arrest van het Hof van Justitie van 11 september 2014, Commissie / Duitsland ("Biria Gruppe"), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193; arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2014, Commissie / Italië ("Vrijstelling accijns"), C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319; arrest van het Hof van Justitie van 12 december 2013, Commissie / Italië ("Preferent stroomtarief"), C-411/12, ECLI:EU:C:2013:832; arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2013, Commissie / Italië ("Alcoa"), C-344/12, ECLI:EU:C:2013:667; arrest van het Hof van Justitie van 17 oktober 2013, Commissie / Griekenland ("Ellinikos Xrysos"), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673; arrest van het Hof van Justitie van 10 oktober 2013, Commissie / Italië ("Ixfin"), C-353/12, ECLI:EU:C:2013:651; arrest van het Hof van Justitie van 21 maart 2013, Commissie / Italië ("Veerdienstmaatschappijen Sardinië"), C-613/11, ECLI:EU:C:2013:192; arrest van het Hof van Justitie van 28 juni 2012, Commissie / Griekenland ("Hellenic Shipyards I"), C-485/10, ECLI:EU:C:2012:395; arrest van het Hof van Justitie van 29 maart 2012, Commissie / Italië ("Hotelsector op Sardinië"), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182; arrest van het Hof van Justitie van 1 maart 2012, Commissie / Griekenland ("Belastingvrij reservefonds"), C-354/10, ECLI:EU:C:2012:109; arrest van het Hof van Justitie van 13 oktober 2011, Commissie / Italië ("New Interline"), C-454/09, ECLI:EU:C:2011:650; arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 2011, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia I"), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634; arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 2011, Commissie / Italië ("Tremonti bis"), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483; arrest van het Hof van Justitie van 5 mei 2011, Commissie / Italië ("Handelsbeurzen"), C-305/09, ECLI:EU:C:2011:274; arrest van het Hof van Justitie van 14 april 2011, Commissie / Polen ("Technologie Buczek"), C-331/09, ECLI:EU:C:2011:250; arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010, Commissie / Slowakije ("Frucona Košice"), C-507/08,



De Commissie kan ook rekening houden met de vraag of de steun gedeeltelijk is teruggevorderd en zo ja, voor welk percentage.

### **6.1.2 Vorderingen op grond van artikel 260, lid 2, VWEU**

153. In artikel 260, lid 2, VWEU is bepaald dat de Commissie, indien zij van oordeel is dat de lidstaat de verplichtingen die in een arrest overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU zijn vastgesteld, niet is nagekomen, de zaak voor het Hof kan brengen, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen.
154. Als referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van een inbreuk in de zin van artikel 260, lid 2, VWEU geldt het einde van de termijn die is gesteld in de op grond van de eerste alinea van artikel 260, lid 2, VWEU gezonden ingebrekestelling<sup>138</sup>.
155. De procedure van artikel 260, lid 2, VWEU heeft tot doel een in gebreke gebleven lidstaat ertoe te brengen een eerder niet-nakomingsarrest uit te voeren, en daarmee de effectieve toepassing van het Unierecht te verzekeren. Beide sancties waarin de genoemde bepaling voorziet - de dwangsom en de forfaitaire som - dienen beide ditzelfde doel.
156. Over de sancties wordt beslist door het Hof van Justitie op basis van een (voor het Hof niet bindend) voorstel van de Commissie. Dit voorstel voor sancties in een vordering op grond van artikel 260, lid 2, VWEU volgt de criteria die zijn uiteengezet in een mededeling van de Commissie<sup>139</sup> die regelmatig wordt bijgewerkt. Volgens die mededeling gelden bij het opleggen van een financiële sanctie aan een lidstaat drie hoofdcriteria: i) de ernst van de inbreuk; ii) de duur daarvan, en iii) de noodzaak te garanderen dat de sanctie zelf afschrikkend werkt teneinde herhaling van de inbreuk te voorkomen. De Commissie beschouwt de schending van de verplichting tot terugvordering steeds als een ernstige inbreuk<sup>140</sup>.
157. De Commissie overweegt stelselmatig om, overeenkomstig artikel 260, lid 2, VWEU, zaken voor het Hof van Justitie te brengen waarin de betrokken lidstaat een arrest overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU niet nakomt<sup>141</sup>.

---

ECLI:EU:C:2010:802; arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2010, Commissie / Italië ("Recentelijk aan de beurs genoteerde ondernemingen"), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812; arrest van het Hof van Justitie van 13 november 2008, Commissie / Frankrijk ("Artikel 44 septies CGI"), C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619; arrest van het Hof van Justitie van 19 juni 2008, Commissie / Duitsland ("Kahla/Thüringen"), C-39/06, ECLI:EU:C:2008:349; arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 2008, Commissie / Griekenland ("Olympic Airways I"), C-419/06, ECLI:EU:C:2008:89; arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2007, Commissie / Italië ("Spoedmaatregelen werkgelegenheid"), C-280/05, ECLI:EU:C:2007:753.

<sup>138</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2015, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia II"), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, punt 35.

<sup>139</sup> Mededeling van de Commissie - Uitvoering van artikel 228 van het EG-Verdrag, SEC(2005) 1658 (cf. PB C 126 van 7.6.2007, blz. 15), als gewijzigd en bijgewerkt door de op de website van de Europese Commissie bekendgemaakte mededelingen.

<sup>140</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 13 mei 2014, Commissie / Spanje ("Baskische fiscale steun"), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316, punt 69.

<sup>141</sup> Sinds de vaststelling van de terugvorderingsmededeling van 2007 heeft het Hof van Justitie geoordeeld over diverse kwesties die de Commissie op grond van artikel 260, lid 2, VWEU aan het Hof had vorgelegd. Zie arrest van het Hof van Justitie van 14 november 2018, Commissie / Griekenland ("Hellenic Shipyards II"), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903; arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2015, Commissie / Italië ("Venetië en Chioggia II"), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611; arrest van het Hof van Justitie van 17 november 2011, Commissie / Italië ("Werkgelegenheidsmaatregelen

## 6.2 Het Deggendorf-arrest

158. In zijn arrest in de zaak-Deggendorf heeft het Hof van Justitie verklaard dat de Commissie steun aan een onderneming met de interne markt verenigbaar mag verklaren met als voorwaarde dat de onderneming eerdere onrechtmatige steun terugbetaalt, gezien het cumulatieve effect van de betrokken steunverleningen<sup>142</sup>.
159. Juridisch zelfstandige natuurlijke of rechtspersonen moeten voor de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie als één onderneming worden behandeld wanneer zij een economische eenheid vormen. Wat specifiek het staatssteuntoezicht betreft, en ten behoeve van de beoordeling van het cumulatieve effect van eerdere en voorgenomen nieuwe steun, moet Commissie rekening houden met de groep waarvan de begunstigde van de steun deel uitmaakt<sup>143</sup>.

## 7. SLOTBEPALINGEN

160. Met deze mededeling wordt de terugvorderingsmededeling van 2007 ingetrokken.
161. De Commissie kan deze mededeling herzien op grond van toekomstige belangrijke ontwikkelingen in haar praktijk op het gebied van de terugvordering van staatssteun of relevante veranderingen van de toepasselijke Unievoorschriften of de Unierechtspraak.
162. Voor vragen over de terugvordering van staatssteun kunnen de autoriteiten van de lidstaten contact opnemen met het centrale contactpunt binnen de Commissie: [comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu](mailto:comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu)

---

II"), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740; arrest van het Hof van Justitie van 13 mei 2014, Commissie / Spanje ("Baskische fiscale steun"), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316; arrest van het Hof van Justitie van 7 juli 2009, Commissie / Griekenland ("Olympic Airways II"), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428; arrest van het Hof van Justitie van 11 december 2012, Commissie / Spanje ("Magefesa II"), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781. In al deze arresten, met uitzondering van de zaak-Baskische fiscale steun, heeft het Hof van Justitie zowel een forfaitaire som als een dwangsom opgelegd. Meer bepaald heeft het Hof in de zaak-Hellenic Shipyards een dwangsom van 7 294 000 EUR opgelegd per halfjaarlijkse vertraging bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die nodig zijn ter nakoming van het arrest van het Hof en een forfaitaire som van 10 miljoen EUR. In de zaak-Venetië en Chioggia II heeft het Hof een dwangsom van 12 294 000 EUR opgelegd per halfjaarlijkse vertraging bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen die nodig zijn ter nakoming van het arrest van het Hof en een forfaitaire som van 30 miljoen EUR. In de zaak-Werkgelegenheidsmaatregelen II heeft het Hof een dwangsom opgelegd waarvan het bedrag wordt berekend door het basisbedrag van 30 miljoen EUR te vermenigvuldigen met het percentage van de onrechtmatige steun waarvan de terugvordering nog niet heeft plaatsgevonden of niet is bewezen aan het einde van de betrokken periode, ten opzichte van het totaalbedrag dat nog niet is teruggevorderd op de datum van uitspraak van dat arrest, per halfjaar vertraging bij het treffen van de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof op grond van artikel 108 VWEU (punt 68), plus een forfaitaire som van 30 miljoen (EUR) (punt 97). In de zaak-Baskische fiscale steun heeft het Hof een forfaitaire som van 30 miljoen EUR opgelegd (punt 84). In de zaak-Olympic Airways II heeft het Hof een dwangsom opgelegd van 16 000 EUR per dag vertraging bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan het arrest van het Hof (punt 127) en een forfaitaire som van 2 miljoen EUR (punt 150). In de zaak-Magefesa II heeft het Hof een dwangsom opgelegd van 50 000 EUR per dag vertraging bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan het arrest van het Hof (punt 136) en een forfaitaire som van 20 miljoen EUR (punt 148).

<sup>142</sup> Zie arrest van het Hof van Justitie van 15 mei 1997, TWD / Commissie, C-355/95 P, ECLI:EU:C:1997:241, punten 25 en 26.

<sup>143</sup> Zie arrest van het Gerecht van 8 september 2009, AceaElectrabel / Commissie, T-303/05, ECLI:EU:T:2009:312, punt 163, zoals bevestigd door arrest van het Hof van Justitie van 16 december 2010, AceaElectrabel / Commissie, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787.