



Datum van
inontvangstneming

:

08/04/2019

Zaak C-212/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

6 maart 2019

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 februari 2019

Verzoekende partij:

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

Verwerende partij:

Compagnie des pêches de Saint-Malo

[OMISSIS]

MINISTRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION
(minister van Landbouw en
Voedselvoorziening)
/ société Compagnie des pêches de
Saint-Malo (Visserijvereniging van
Saint-Malo)

De Conseil d'État (hoogste
bestuursrechter, Frankrijk), rechtdoende in
bestuursrechtelijke zaken

[OMISSIS]

Zitting van 1 februari 2019
Uitspraak op 15 februari 2019

Gelet op de volgende procedure:

De société Compagnie des pêches de Saint-Malo (hierna ook: „verweerster”) heeft de tribunal administratif de Rennes (bestuursrechter in eerste aanleg Rennes, Frankrijk) verzocht om nietigverklaring van het betalingsbevel van de directeur régional des finances publiques de Bretagne (directeur openbare financiën van de regio Bretagne, Frankrijk) van 22 februari 2013 ten behoeve van de terugvordering van een bedrag van 84 550,08 EUR. Bij vonnis [OMISSIS] van 25 juni 2015 heeft de tribunal administratif dit betalingsbevel nietig verklaard.

Bij arrest [OMISSIS] van 14 april 2017 heeft de cour administrative d'appel de Nantes (bestuursrechter in tweede aanleg Nantes, Frankrijk) het hoger beroep van de ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat (minister van Milieu, Energie en Mariene Zaken, belast met de internationale betrekkingen inzake het klimaat) tegen dit vonnis verworpen.

Bij voorziening in cassatie, die op 14 juni 2017 bij het secretariaat van de afdeling rechtspraak van de Conseil d'État is ingeschreven, verzoekt de ministre de l'agriculture et de l'alimentation de Conseil d'État dat arrest te vernietigen.

Hij stelt dat de cour administrative d'appel:

- heeft verzuimd te antwoorden op het middel volgens hetwelk het vonnis van de tribunal administratif onregelmatig is op grond dat deze rechter geen uitspraak heeft gedaan over de niet-ontvankelijkheid van het verzoek; **[Or. 2]**
- blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de vrijstellingen van de werknemersbijdragen niet aan de visbedrijven en viskwekers ten goede zijn gekomen, terwijl zij door de Europese Commissie als staatssteun zijn aangemerkt;
- de hem overgelegde stukken verkeerd heeft opgevat door te oordelen dat uit het vooronderzoek bleek dat de verlaging van de werknemersbijdragen automatisch had geleid tot een verhoging van het aan de werknemers uitgekeerde nettoloon;

In een op 13 maart 2018 ingeschreven verweerschrift concludeert de société Compagnie des pêches de Saint-Malo tot verwerping van het cassatieberoep en tot veroordeling van de staat tot betaling van een bedrag van 3 000 EUR uit hoofde van artikel L. 761-1 van de Code de justice administrative (Frans wetboek bestuursprocesrecht). Zij stelt dat de door de minister aangevoerde middelen ongegrond zijn.

[OMISSIS] **[Or. 3]**

- 1 Uit de aan de feitenrechters overgelegde stukken blijkt dat de Europese Commissie, bij beschikking 2005/239/EG van 14 juli 2004, de steunmaatregelen – in de vorm van een verlichting van de sociale lasten tussen 15 april en 15 oktober 2000 – die door de Franse Republiek ten behoeve van vissers ten uitvoer zijn gelegd om de schade veroorzaakt door de schipbreuk van de Erika op

12 december 1999 en de storm van 27 en 28 december 1999 te herstellen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard. Zij heeft de onverwijld en daadwerkelijke terugvordering van deze steun gelast. In het arrest van 20 oktober 2011, Commissie / Frankrijk (C-549/09, EU:C:2011:672) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) vastgesteld dat Frankrijk de op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen door de steun die bij de beschikking van 14 juli 2004 onwettig en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard, niet terug te vorderen bij de begunstigden van die steun. Op 22 februari 2013 is tegen verweerster een bevel uitgevaardigd tot betaling van een bedrag ter waarde van de verlichting van de werknemersbijdragen tussen 15 april en 15 juli 2000, vermeerderd met verdragingsrente. Bij vonnis van 25 juni 2015 heeft de tribunal administratif de Rennes dit betalingsbevel nietig verklaard. Bij arrest van 14 april 2017 heeft de cour administrative d’appel de Nantes het hoger beroep van de ministre de l’environnement, de l’énergie et de la mer tegen dat vonnis verworpen. De ministre de l’agriculture et de l’alimentation heeft tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld.

- 2 De cour administrative d’appel heeft geen uitspraak gedaan over het door de minister aangevoerde middel volgens hetwelk het vonnis moet worden vernietigd op grond dat de tribunal administratif geen uitspraak had gedaan over het middel van niet-ontvankelijkheid, dat berustte op verzoekers stelling dat verweerster haar bezwaarschrift te laat had ingediend. Aangezien dit middel op zich volstaat om het bestreden arrest volledig te vernietigen, hoeven de andere middelen van het cassatieberoep niet te worden onderzocht.
- 3 In de omstandigheden van dit geding dient de zaak overeenkomstig artikel L. 821-2 van de Code de justice administrative ten gronde te worden afgedaan.
- 4 De minister had voor de tribunal administratif een exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen de vordering van verweerster opgeworpen, die berustte op de laattijdige indiening van haar bezwaarschrift. De tribunal, die de vordering van verweerster heeft toegewezen, heeft geen uitspraak gedaan over dit middel, dat wel ter zake dienend was. Bijgevolg heeft de minister een gegronde reden om de vernietiging van het vonnis te vorderen.
- 5 De Conseil d’État dient de zaak zelf af te doen en onmiddellijk te beslissen op de vordering die door verweerster bij de tribunal administratif is ingesteld.

Door de minister opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid:

- 6 Artikel 118 van het décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (decreet van 7 november 2012 betreffende het begrotings- en boekhoudkundig beheer van de openbare financiën), in de op het onderhavige geding toepasselijke versie, luidt: *„Alvorens zijn zaak aanhangig te maken bij de bevoegde rechter, moet de betalingsplichtige een bezwaarschrift, dat vergezeld is van alle relevante bewijsstukken, indienen bij de rekenplichtige die met de inning*

van het terug te betalen bedrag is belast. / Het bezwaarschrift moet, op straffe van nietigheid, worden ingediend:/1. In geval van verzet tegen de tenuitvoerlegging van een betalingsbevel, binnen twee maanden na de kennisgeving van dit bevel of van de eerste daad van tenuitvoerlegging uit hoofde van het desbetreffende bevel [...]”. Wanneer het overheidsbestuur een exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt die gebaseerd is op de stelling dat een voor een bestuursrechter **[Or. 4]** ingestelde vordering te laat is ingesteld, dient zij aan te tonen op welke datum van het bestreden besluit regelmatig kennis is gegeven aan de betrokkene.

- 7 Uit het vooronderzoek blijkt dat verweerster in haar op 5 juni 2013 verstuurd bezwaarschrift ter attentie van de directeur départemental des finances publiques d’Ille-et-Vilaine (directeur openbare financiën van het departement Ille-et-Vilaine, Frankrijk) weliswaar heeft verklaard het litigieuze betalingsbevel op 18 maart 2013 te hebben ontvangen, maar in haar memories voor de tribunal administratif en de cour administrative d’appel heeft betoogd dat „18 maart” het gevolg van een schrijffout was. Aangezien het overheidsbestuur niet voldoet aan de op hem rustende bewijslast inzake de datum van kennisgeving van het betalingsbevel, kan niet bewezen worden geacht dat het bezwaarschrift te laat is ingediend. De exceptie van niet-ontvankelijkheid op de grond dat de termijn van artikel 118 van het decreet van 7 november 2012 was verstreken, moet dus worden afgewezen.

Wettigheid van het betalingsbevel:

- 8 In de eerste plaats heeft verweerster in haar memorie van repliek voor de tribunal administratif uitdrukkelijk afgezien van het middel waarbij zij aanvoerde dat het betalingsbevel niet strookt met de motiveringseisen van het nationaal recht. Het in haar verweerschrift voor de Conseil d’État aangedragen middel, waarbij zij aanvoert dat het betalingsbevel niet voldoet aan de uit het recht van de Europese Unie voortvloeiende motiveringseisen, bevat geen preciseringen op basis waarvan kan worden beoordeeld welke Unierechtelijke bepalingen door het betalingsbevel zouden geschonden zijn.
- 9 In de tweede plaats volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de begunstigde van staatssteun die in strijd met artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) is toegekend, zich niet met succes kan beroepen op het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel om zich tegen de terugbetaling van de steun te verzetten. Het middel waarbij verweerster betoogt dat het betalingsbevel schending van deze beginselen oplevert, kan derhalve enkel worden afgewezen. De omstandigheid dat de staat heeft getalmd met het terugvorderen van de litigieuze steun heeft niet tot gevolg dat het betalingsbevel onwettig is.
- 10 In de derde plaats bepaalt artikel 263 VWEU: *„Het Hof van Justitie van de Europese Unie gaat de wettigheid na van de wetgevingshandelingen, van de handelingen van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en van de handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen ten*

aanzien van derden te hebben. Het gaat ook de wettigheid na van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd. / [...] Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. / [...] Het in dit artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naargelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen.” Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH / Bundesrepublik Deutschland (C-188/92, Jurispr. 1994, I-833), moet, ingevolge de vereisten van rechtszekerheid, ook de begunstigde van een steunmaatregel, die een op grond van artikel 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (hierna: „EEG-Verdrag”) – vervolgens artikel 88 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: „EG-Verdrag”), thans artikel 108 VWEU – gegeven beschikking van de Commissie betreffende deze steunmaatregel had kunnen aanvechten, maar de hiertoe in artikel 173, derde alinea, EEG-Verdrag – vervolgens artikel 130EG-Verdrag, thans artikel 263VWEU – gestelde fatale termijn heeft laten verlopen **[Or. 5]**, de mogelijkheid worden ontzegd om voor de nationale rechterlijke instanties de wettigheid van die beschikking opnieuw in geding te brengen in een beroep tegen de maatregelen van de nationale autoriteiten ter uitvoering van deze beschikking. Daarenboven heeft het Hof in zijn arresten van 19 oktober 2000, Italië en Sardegna Lines / Commissie (C-15/98 en C-105/99, Jurispr. 2000, I-8855), en 25 juli 2018, Georgsmarienhütte e.a. (C-135/16, EU:C:2018:582), geoordeeld dat de daadwerkelijke begunstigten van uit hoofde van een steunregeling toegekende individuele steun waarvan de Commissie de terugvordering heeft gelast, daardoor rechtstreeks en individueel worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

- 11 Vast staat dat verweerster, die de geldigheid van de op 19 maart 2005 in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerde beschikking van de Commissie van 14 juli 2004 betwist, geen beroep tot nietigverklaring op grond van het destijds toepasselijke artikel 130 EG-Verdrag heeft ingesteld binnen de in dit artikel voorgeschreven dwingende beroepstermijn, terwijl de verlichting van de sociale lasten ten behoeve van vissers bij deze beschikking onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard en verweersters grieven ten aanzien van de beschikking ongetwijfeld ontvankelijk waren daar zij daaruit kon afleiden dat zij rechtstreeks en individueel werd geraakt in de zin van voornoemd artikel 130, zowel wat betreft de werkgeversbijdragen als de werknemersbijdragen. Dientengevolge kan zij de geldigheid ervan niet betwisten in een contentieuze procedure tegen de door de nationale autoriteiten genomen maatregelen ter uitvoering van die beschikking. Het verzoek dat ertoe strekt aan het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU een prejudiciële vraag ter beoordeling van de

geldigheid van de beschikking van de Commissie van 14 juli 2004 voor te leggen, kan dus enkel worden afgewezen.

12 In de vierde plaats betoogt verweerster dat de beschikking van de Commissie alleen ziet op terugvordering van steun in de vorm van een verlichting van de werkgeversbijdragen, aangezien de steun in de vorm van een verlichting van de werknemersbijdragen moet worden teruggevorderd bij de werknemers, die de enige begunstigden daarvan waren.

13 Artikel 107 VWEU bepaalt:

„1. Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. / [...]”. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat hoewel elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van die entiteit en de wijze waarop zij wordt gefinancierd, moet worden beschouwd als een onderneming in de zin van die bepalingen, deze niet van toepassing zijn op overheidsinterventies die rechtstreeks aan individuele natuurlijke personen ten goede komen, aangezien die interventies bepaalde ondernemingen of producties niet indirect bevoordelen.

14 In punt 18 van de beschikking van de Commissie van 14 juli 2004, waarin de nationale maatregelen worden beschreven, staat dat de lastenverlichting betrekking had op de werkgevers- en de werknemersbijdragen. De Commissie maakt in haar beschikking voor het overige echter alleen melding van „sociale bijdragen”, zonder uitdrukkelijk te preciseren of de verlichting van de bijdragen waarvan zij de terugvordering gelast, ook betrekking hebben op de werknemersbijdragen. Het Hof heeft in zijn arrest van 20 oktober 2011, Commissie / Frankrijk **[Or. 6]** (C-549/09, EU:C:2011:672) verklaard dat het, in het kader van het bij hem ingestelde beroep wegens niet-nakoming, geen uitspraak kon doen over de vraag onder welke voorwaarden en bij welke marktdeelnemers die steun moest worden teruggevorderd, en dat het, gelet op het voorwerp van het geding en de gegevens waarover het beschikte, evenmin kon nagaan of de steun aan de onderneming dan wel aan de werknemers daadwerkelijk ten goede was gekomen.

15 Overeenkomstig artikel L. 741-9 van de Code rural et de la pêche maritime (Frans wetboek landbouw en zeevisserij) en artikel 4 van het décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l’unification du régime d’assurance des marins (decreet van 17 juni 1938 tot herstructurering en uniformering van het verzekeringsstelsel voor zeelieden) dienen de werkgeversbijdragen aan het stelsel voor landbouwwerknemers en dat voor zeelieden door de werkgevers te worden betaald, terwijl de werknemersbijdragen door de werknemers moeten worden betaald. De werknemersbijdragen worden niet gedragen door de werkgever maar

door hem enkel ingehouden bij elke uitbetaling van het loon van de verzekerden, en de verlichting van de werknemersbijdragen heeft een weerslag op de werknemers, die een hoger nettoloon ontvangen en de rechtstreekse begunstigden van die verlichting zijn.

- 16 Deze verlichting van werknemersbijdragen zou evenwel kunnen worden geacht een indirect voordeel voor de onderneming te hebben opgeleverd, gelet op het feit dat zij zich in de in aanmerking genomen periode mocht verheugen in een verhoogde belangstelling wegens het hoger loon dat haar werknemers zes maanden lang hebben ontvangen.
- 17 Het antwoord op het middel waarbij wordt gesteld dat de beschikking van de Commissie niet erin voorziet dat de steun in de vorm van lagere werknemersbijdragen bij de ondernemingen moet worden teruggevorderd, hangt ten eerste ervan of deze beschikking van de Commissie aldus moet worden uitgelegd dat daarbij enkel de verlichting van de werkgeversbijdragen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, terwijl de verlichting van de werknemersbijdragen niet direct aan de ondernemingen ten goede komt en dus niet binnen de werkingssfeer van artikel 107 VWEU kan vallen, dan wel dat daarbij ook de verlichting van de werknemersbijdragen onverenigbaar wordt verklaard. In het geval dat de beschikking van de Commissie aldus moet worden uitgelegd dat daarbij ook de verlichting van de werknemersbijdragen onverenigbaar wordt verklaard, hangt het antwoord op het middel ervan of de onderneming moet worden geacht baat te hebben gehad bij al deze lastenverlichtingen, dan wel slechts bij een deel ervan, en in dit laatste geval, van de wijze waarop dat deel moet worden begroot, en of de lidstaat dan gehouden zou zijn om de betrokken werknemers te gelasten het deel van de steun terug te betalen dat hun ten goede is gekomen.
- 18 Deze vragen, die ook rijzen in andere dossiers die aan de Conseil d'État zijn overgelegd, stellen een ernstig uitleggingsprobleem aan de orde dat aan het Hof moet worden voorgelegd.

BESLIST:

Artikel 1: Het arrest van 14 april 2017 van de cour administrative d'appel de Nantes wordt vernietigd.

Artikel 2: Het vonnis van 25 juni 2015 van de tribunal administratif de Rennes wordt vernietigd. **[Or. 7]**

Artikel 3: De behandeling van de vordering van de société Compagnie des pêches de Saint-Malo wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over de volgende vragen:

1. Moet de beschikking van de Commissie van 14 juli 2004 aldus worden uitgelegd dat daarbij enkel de verlichting van de werkgeversbijdragen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, daar de

verlichting van de werknemersbijdragen niet aan de ondernemingen ten goede komt en dus niet binnen de werkingssfeer van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan vallen, dan wel dat daarbij ook de verlichting van de werknemersbijdragen onverenigbaar wordt verklaard?

2. Indien het Hof oordeelt dat de beschikking van de Commissie aldus moet worden uitgelegd dat daarbij ook de verlichting van de werknemersbijdragen onverenigbaar wordt verklaard, moeten de ondernemingen dan worden geacht baat te hebben gehad bij alle lastenverlichtingen, dan wel slechts bij een deel ervan? Hoe moet, in dit laatste geval, dat deel worden begroot? Dient de lidstaat de betrokken werknemers te gelasten het deel van de steun dat hun ten goede is gekomen, geheel of gedeeltelijk terug te betalen?

[OMISSIS] **[Or. 8]**

[OMISSIS]