



Datum van inontvangstneming : 04/07/2022

Zaak C-325/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

13 mei 2022

Verwijzende rechter:

Administrativen sad – Varna (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 mei 2022

Verzoekende partijen:

TS

HI

Verwerende partij:

Ministar na zemedeliето, hranite i gorite

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep tegen een beschikking tot vaststelling van een vordering van de Staat ten belope van 440 364,79 leva (BGN), waarbij wordt vastgesteld dat de adressaten van de beschikking ingevolge de eigendomsruil van gronden (bosgronden) staatssteun hebben ontvangen die onverenigbaar is met de interne markt en moet worden terugbetaald.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verzoek krachtens artikel 267 VWEU tot uitlegging van artikel 107 VWEU, artikel 16, lid 3, van verordening 2015/1589 van de Raad en overweging 127 van besluit (EU) 2015/456 van de Commissie.

Prejudiciële vragen

- 1) Is een begunstigde van staatssteun die onrechtmatig is verleend ingevolge een ruilovereenkomst op grond waarvan hij gronden in bosgebied (privaatrechtelijke overheidseigendom) heeft verkregen, uitgesloten van de definitie van het begrip „onderneming” indien hij blijkens de jaarrekeningen een economische activiteit uitoefent waarbij hij goederen en diensten op de betrokken markt aanbiedt, maar overeenkomstig overweging 127 van [besluit (EU) 2015/456 van de Commissie van 5 september 2014 betreffende de door de Republiek Bulgarije ten uitvoer gelegde steunregeling SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) en SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08) dat in Bulgarije geldt voor ruiltransacties met betrekking tot bosgronden [kennisgeving geschied onder nummer C(2014) 6207]] geen directe of indirecte economische activiteit met de door de ruil verworven gronden uitoefent, omdat het nationale recht in een objectief verbod voorziet waardoor hij de bestemming van de grond niet kan wijzigen en de aan het bosbestand onttrokken grond niet kan bebouwen of vervreemden?
- 2) Moet artikel 107 VWEU aldus worden uitgelegd en toegepast dat – in het licht van de hoedanigheid van „onderneming” en bij de toepassing van de criteria voor het begrip „onderneming” – het aangevraagde en daadwerkelijk beschreven investeringsproject van de begunstigde van onrechtmatig verkregen staatssteun, dat hij wenst te verwezenlijken op een door ruil verkregen stuk staatsgrond in bosgebied en dat een voorwaarde vormt om later een procedure in te leiden voor de onttrekking van de door de bebouwing verkregen gronden, mede gelet op de verzamelde gegevens over de voltooide eerste fase van de bestuurlijke procedure inzake het voorafgaand overleg, in aanmerking moet worden genomen als een rechtens relevante omstandigheid, niettegenstaande het feit dat het door het parlement opgelegde moratorium en de later ingevoerde wettelijke bepaling met het uitdrukkelijke verbod om de bestemming van gronden die van de Staat zijn verkregen, te wijzigen en deze te bebouwen, tot gevolg heeft dat het objectief onmogelijk is geworden om het investeringsproject te verwezenlijken?
- 3) Moeten artikel 107 VWEU en artikel 16, lid 3, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad aldus worden uitgelegd dat zij niet toestaan dat een nationale regeling als die welke is vervat in § 1bis, punten 2 en 4 (aanvullende bepalingen), van de Zakon za darzhavnata sobstvenost (wet staatseigendom, Bulgarije), het onmogelijk maakt om de hoogte van staatssteun die door ruil van gronden in bosgebied (privaatrechtelijke overheidseigendom) is verkregen, vast te stellen op basis van een marktprijs voor de gronden, doordat zij bepaalt dat bij de berekening marktfactoren en waarderingscriteria in aanmerking moeten worden genomen die leiden tot een afwijking van de werkelijke waarde van de grond, en is een dergelijke nationale regeling in die zin in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie – artikel 57, artikel 107 en artikel 108, lid 2.

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 – artikel 2, lid 2, onder d).

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 – artikel 16.

Besluit (EU) 2015/456 van de Commissie van 5 september 2014 betreffende de door de Republiek Bulgarije ten uitvoer gelegde steunregeling SA.26212 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/A/08) en SA.26217 (11/C) (ex 11/NN – ex CP 176/B/08) in het kader van de ruil van bosgronden – Overwegingen 127, 128 en 142 (hierna: „besluit van de Commissie”).

Overweging 127: „Gelet hierop dient te worden opgemerkt dat bepaalde begunstigden van de betwiste ruiltransacties geen economische activiteiten verrichtten met de geruilde bosgrond tijdens de onderzochte periode, en dat zij op dit ogenblik evenmin dergelijke activiteiten verrichtten. Die begunstigden kunnen daarom niet worden beschouwd als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag, waardoor geen sprake is van staatssteun bij de ruiltransacties tussen deze begunstigden en de Bulgaarse staat.”

Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (97/C 209/03) - hoofdstuk II, punt 2, onder b).

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 december 2010, Seydaland Vereinigte Agrarbetriebe, C-239/09, EU:C:2010:778.

Arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 15 juni 2010, Mediaset/Commissie, T-177/07, EU:T:2010:233.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, C-222/04, EU:C:2006:8.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 oktober 2004, [REDACTED] e.a., gevoegde zaken C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, EU:C:2000:467.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 september 2000, ██████ e.a., gevoegde zaken C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 11 april 2000, ██████ C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199.

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 juli 1984, Hydrotherm Gerätebau, C-170/83, EU:C:1984:271.

Aangevoerde nationale bepalingen

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht, Bulgarije) – artikel 59, leden 1 en 2, en artikel 145.

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (wetboek rechtsvordering in belasting- en socialezekerheidszaken, Bulgarije) – artikel 162, lid 2, punten 6 en 9, artikelen 165 en 166.

Zakon za darzhavnite pomoshti (wet inzake staatssteun, Bulgarije) – artikel 10, artikel 20, leden 4 en 5, artikel 38.

Zakon za gorite (boswet, Bulgarije) – § 3, leden 1 en 2, van de overgangs- en slotbepalingen.

Zakon za darzhavnata sobstvenost (wet staatseigendom, Bulgarije) – artikel 32, lid 2; § 1bis, punten 2 en 4, van de aanvullende bepalingen.

„Aanvullende bepalingen

[...]

§ 1bis [...] Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

[...]

[Punt] 2. [...] „Marktprijzen” zijn de gemiddelde waarden van alle rechtshandelingen betreffende de aan- en verkoop, de ruil, de vestiging van zakelijke rechten of de eigendomsoverdracht tegen een bouwverplichting, de hypotheek tot zekerheid van een koopovereenkomst, de verkoop bij opbod door deurwaarders in overheidsdienst of particuliere deurwaarders, overheden of gemeenten, alsmede van andere rechtshandelingen om niet, met uitzondering van die welke betrekking hebben op het immateriële deel van een onroerende zaak, waarbij ten minste één van de partijen een onderneming is, die binnen de twaalf maanden vóór de taxatieopdracht zijn verricht en bij het kadaster van de plaats van ligging van de onroerende zaak zijn geregistreerd. Indien in de twaalf maanden vóór de taxatieopdracht meer dan twintig rechtshandelingen bij het kadaster zijn geregistreerd, moeten voor de vaststelling van de marktprijs de

laatste twintig registraties in aanmerking worden genomen. De gemiddelde waarde wordt bepaald op basis van ten minste twee relevante rechtshandelingen.”

[...]

[Punt] 4. „Gronden die in de nabijheid van de onteigende gronden zijn gelegen, zijn gronden die in de volgende gebieden zijn gelegen:

- a) in hetzelfde rayon (district) in de grote steden die in districten zijn verdeeld;
- b) in dezelfde wijk in andere steden, woonplaatsen of gemeenten;
- c) [...] in hetzelfde gebied als de landbouw- en bosbouwgebieden.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Op 26 november 2008 hebben de Darzhawna agentsia po gorite (staatsagentschap voor bosbeheer, Bulgarije) en verzoekster TS een overeenkomst inzake de ruil van gronden gesloten, waarbij TS haar gronden met een totale oppervlakte van 175,575 deca-are heeft geruild met staatsgronden met een totale oppervlakte van 20,780 deca-are.
- 2 Twee maanden later heeft TS de eigendom van de verworven gronden overgedragen aan de vennootschap HI, waarvan TS op dat ogenblik aandeelhouder was. De door HI uitgeoefende economische activiteit bestond hoofdzakelijk in de exploitatie van een hotel- en restaurantbedrijf, houtproductie en -verwerking en de verkoop van goederen.
- 3 Het besluit van de Commissie gaat ervan uit dat de Staat, in het kader van de ruiltransacties met betrekking tot bosgronden tijdens de onderzochte periode, bepaalde particuliere eenheden een voordeel uit staatsmiddelen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU heeft verschaft.
- 4 Op 8 juli 2020 heeft de Ministar na zemedeliето, hranite i gorite (minister van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw, hierna: verweerder”) een beschikking uitgevaardigd houdende vaststelling van een publiekrechtelijke vordering, waarbij op grond van de toepasselijke bepalingen van nationaal recht en het besluit van de Commissie werd vastgesteld dat verzoeksters hoofdelijk gehouden waren tot betaling van een publiekrechtelijke vordering, te weten de terugvordering van de met de interne markt onverenigbare staatssteun ten belope van 440 364,79 BGN (294 627 BGN als hoofdsom en 145 737,79 BGN als rente).
- 5 Verweerder voert aan dat volgens het opgestelde taxatieverslag de marktwaarde van de particuliere gronden 60 430,58 BGN bedraagt, terwijl de marktwaarde van de staatsgronden 381 231,17 BGN bedraagt.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 HI beroept zich op overweging 128 van het besluit van de Commissie en stelt dat deze alleen betrekking heeft op de begunstigden van de betwiste ruiltransacties, die ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zijn. Zij is geen „onderneming”, zodat de juridische kwalificatie door verweerder dat de vennootschap staatssteun heeft gekregen, onrechtmatig is.
- 7 Volgens verweerder is niet alleen HI, maar ook TS een „onderneming”. Bij de toepassing van het Unierecht op het gebied van de mededinging omvat het begrip „onderneming” elke onderneming die „een economische activiteit uitoefent”.
- 8 Voorts houdt de in overweging 127 van het besluit van de Commissie geformuleerde opvatting over de activiteit van de rechtssubjecten een beperking van de werkingssfeer ervan in, doordat de uitlegging van het begrip „onderneming” wordt beperkt tot de uitoefening van een economische activiteit met de door de ruil verkregen grond, wat er op zijn beurt toe leidt dat de onverenigbare steun niet kan worden teruggevorderd van het merendeel van degenen die deze hebben ontvangen.
- 9 In de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt ten aanzien van de criteria voor ondernemingen nergens verlangd dat de door de betrokken eenheid uitgeoefende economische activiteit uitsluitend verband houdt met het directe of indirecte gebruik van de steun.
- 10 Bij de beoordeling van de informatie over de vennootschap HI stelde verweerder vast dat TS ten tijde van de ruiltransactie aandeelhouder van HI was. Volgens verweerder betekent dit dat zij tijdens de besluitvorming onder de beslissende economische invloed van de vennootschap stond.
- 11 Voorts kan uit het voorgaande uitsluitend worden geconcludeerd dat de staatssteun die TS heeft ontvangen door gronden te verwerven in omstandigheden die niet met normale marktvoorwaarden overeenkomen, in het economische belang van HI was en een indirect voordeel vormt voor de vennootschap waarvan de natuurlijke persoon aandeelhouder en economisch belanghebbende is.
- 12 Deze conclusie wordt bevestigd door de rechtspraak van het Gerecht van de Europese Unie, volgens welke „een voordeel dat rechtstreeks is verleend aan bepaalde natuurlijke of rechtspersonen die niet noodzakelijkerwijs ondernemingen zijn, een indirect voordeel en dus staatssteun kan vormen voor andere natuurlijke of rechtspersonen die ondernemingen zijn” (arrest van het Gerecht van 15 juni 2010, Mediaset/Commissie, T-177/07, EU:T:2010:233, punt 75).

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Eerste vraag

- 13 Volgens de verwijzende rechter moet in het geding in de eerste plaats worden vastgesteld of verzoeksters „ondernemingen” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zijn.
- 14 De nationale rechtspraak over dit begrip, dat in overweging 127 van het besluit van de Commissie wordt gekoppeld aan de uitoefening van een economische activiteit met de geruilde bosgronden, is tegenstrijdig.
- 15 Volgens de heersende opvatting impliceert de niet-uitoefening van een economische activiteit met de gronden dat er geen sprake is van een „onderneming”, zodat overweging 127 van het besluit van de Commissie hierop van toepassing is.
- 16 Anderen stellen zich op het standpunt dat de beperking van overweging 127 niet aldus mag worden uitgelegd dat alleen eenheden die een economische activiteit met de geruilde gronden uitoefenden, als „onderneming” worden beschouwd, aangezien „die situatie een van de mogelijkheden is waarop de economische activiteit kan worden uitgeoefend, maar het begrip ‚onderneming’ niet uitputtend regelt.” Het enige relevante criterium is of de eenheid een economische activiteit uitoefent, ongeacht de sector waarvan zij deel uitmaakt.

Tweede vraag

- 17 Volgens de verwijzende rechter houdt de in casu aan de orde zijnde vraag betreffende het begrip „onderneming” rechtstreeks verband met de vraag naar de juiste uitlegging van het begrip „economische activiteit” in overweging 127 van het besluit van de Commissie.
- 18 Wat dit begrip betreft, staat in het hoofdgeding vast dat HI in 2008 en 2009 bij de bevoegde autoriteiten een aantal aanvragen heeft ingediend om een procedure in te leiden teneinde de bestemming van een van de verworven gronden te wijzigen door deze aan het bosbestand te onttrekken, waarbij zij haar aanvragen uitdrukkelijk heeft gemotiveerd met de uitvoering van een investeringsproject voor de bouw van een hotel.
- 19 De desbetreffende procedure is intussen opgeschort, aangezien de Nationale Assemblee van de Republiek Bulgarije bij besluit van 3 september 2009 een verbod heeft ingesteld op de „onttrekking door bestemmingswijziging van bos en bosgronden die door natuurlijke personen en rechtspersonen, andere dan gemeenten, zijn verworven door ruil met bos en bosgronden – privaatrechtelijke staatseigendom”. Vervolgens is dit verbod opgenomen in de boswet.
- 20 Het aangevraagde investeringsproject en de ingeleide maar nog niet voltooide procedure tot wijziging van de bestemming van de gronden ten behoeve van het investeringsproject zijn objectief onmogelijk geworden door het moratorium van de Nationale Assemblee en de later ingevoerde wettelijke bepaling met het uitdrukkelijke verbod om de bestemming van de gronden te wijzigen en deze te

bebouwen. Dit alles doet echter niets af aan de procedure die is ingeleid om de bestemming van deze gronden te wijzigen en deze te bebouwen.

- 21 Om deze redenen rijst de vraag of het door de begunstigde aangevraagde investeringsproject als een economische activiteit kan worden aangemerkt, ook al moet het worden beoordeeld onder de voorwaarden van de objectieve onmogelijkheid die nadien als gevolg van het moratorium is ontstaan.

Derde vraag

- 22 De verwijzende rechter wijst erop dat het geding ook betrekking heeft op de marktprijs van de staatsgronden, die in de beschikking tot vaststelling van de publiekrechtelijke vordering is vastgesteld op 381 231,17 BGN. Deze vaststelling wordt door beide verzoeksters aangevochten op grond dat het in de bestuurlijke procedure opgestelde taxatieverslag op irrelevante marktinformatie was gebaseerd.
- 23 Derhalve eisen zij een gerechtelijk taxatieverslag waarbij de marktprijzen voor deze gronden worden vastgesteld overeenkomstig § 1bis, punten 2 en 4, van de aanvullende bepalingen bij de wet staatseigendom (hierna: „DR na ZDS”).
- 24 Volgens verweerder geldt de in deze bepaling gestelde beperking tot twaalf maanden niet, aangezien deze betrekking heeft op gevallen waarin een passende financiële vergoeding voor de onteigening van gronden voor overheidsdoeleinden is toegekend, waaronder de feiten van het onderhavige geval niet vallen.
- 25 Volgens de verwijzende rechter stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie een objectief criterium vast voor de berekening van de marktwaarde van gronden die door een overheidsinstantie worden verkocht, wanneer het Hof uiteenzet dat „een dergelijke verkoop elementen van overheidssteun kan bevatten, met name wanneer niet wordt verkocht tegen de marktprijs, dat wil zeggen, tegen de prijs die een particuliere investeerder in normale mededingingsomstandigheden had kunnen vaststellen” (arrest van 16 december 2010, Seydaland Verenigde Agrarbedriebe, C-239/09, EU:C:2010:778, punt 34), of tegen de marktprijs die de eigenaar bij een verkoop op de vrije markt had kunnen verkrijgen.
- 26 Dit objectieve criterium inzake een marktwaarde verschilt van de procedure voor het bepalen van de marktprijs overeenkomstig § 1bis, punten 2 en 4, van de DR na ZDS. De verwijzende rechter wijst erop dat de bepaling van de marktprijs een noodzakelijke voorwaarde is voor de vaststelling van de hoogte van de staatssteun volgens de bindende methode in het besluit van de Commissie.
- 27 De vaststelling van de marktwaarde volgens de genoemde bepalingen is gebaseerd op de bij het kadaster geregistreerde rechtshandelingen, waarbij de taxateur en de rechter verplicht zijn de geregistreerde waarde te controleren en te vergelijken met de waarde in de notariële akte, hoewel de mogelijkheid bestaat dat deze waarde dicht bij de fiscale waarde van de grond ligt en derhalve niet de werkelijke marktwaarde weergeeft.

- 28 Het is algemeen bekend dat de partijen bij een transactie betreffende een onroerende zaak in de praktijk een zo laag mogelijke prijs opgeven om de verschuldigde onroerendgoedbelasting en de notariskosten laag te houden. Voorts voorziet de voornoemde bepaling in een tijds criterium om een marktvergelijking uit te voeren, namelijk twaalf maanden vóór de datum van de taxatie, waarbij in het hoofdgeding de periode vóór de ruiltransactie in aanmerking moet worden genomen, zodat de taxateur alleen in die periode uitgevoerde vergelijkingen mag onderzoeken en geen rekening mag houden met rechtshandelingen met identieke kenmerken in de nabijheid van de litigieuze grond die buiten die periode hebben plaatsgevonden.
- 29 De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevat arresten in zaken waarbij Bulgaarse onderdanen opkwamen tegen onherroepelijke arresten van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) over de vaststelling van een passende financiële compensatie voor de onteigening van particuliere grond voor overheidsdoeleinden, waarin de verschuldigde vergoeding werd berekend overeenkomstig § 1bis, punten 2 en 4, van de DR na ZDS. Het EHRM gaf in de motivering aan dat de vastgestelde vergoeding niet overeenkwam met de marktprijs en de bij wet bepaalde onteigeningsvergoeding, en oordeelde daarom dat een dergelijk aanzienlijk verschil neerkwam op een ontoereikende vergoeding.
- 30 De Konstitutsionen sad (grondwettelijk hof, Bulgarije) heeft in zijn arrest van 4 juli 2006 over de vaststelling, krachtens § 1bis, punten 2 en 4, van de DR na ZDS, van een passende financiële compensatie voor de onteigening van een particulier stuk grond voor overheidsdoeleinden geoordeeld dat met de toepassing van de vergelijkingsmethode wordt gewaarborgd dat dezelfde objectieve criteria in aanmerking worden genomen als in het kader van transacties tussen partijen waarvan ten minste één partij een onderneming is, die op marktprijzen zijn gebaseerd en betrekking hebben op gronden die in de nabijheid van het onteigende stuk grond zijn gelegen en soortgelijke kenmerken hebben. Vier rechters van de rechtsprekende formatie die dat arrest heeft gewezen, hadden een afwijkende opvatting; zij waren van mening dat de bovengenoemde bepalingen leiden tot taxaties die „kennelijk uiterst laag” waren.