



Datum van
inontvangstneming

:

12/07/2024

Zaak C-401/24**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:**

7 juni 2024

Verwijzende rechter:

Stockholms tingsrätt (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 mei 2024

Verzoekende partij:

Staten genom Sjöfartsverket

Verwerende partij:

Stockholms Hamn Aktiebolag

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

De vraag of de compensatie die Sjöfartsverket (nationale dienst voor scheepvaart) (de Staat) op grond van een overeenkomst uit 1979 aan Stockholms Hamn (een gemeentelijke onderneming in volledige eigendom) heeft betaald ter compensatie van de inkomstenderving van Stockholms Hamn als gevolg van de afschaffing van de sluisgelden, neerkomt op verboden staatssteun die moet worden terugbetaald.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van artikel 107, lid 1, en artikel 108 VWEU, artikel 1, onder b), van verordening 2015/1589, verordening nr. 794/2004 en artikel 144 van de Akte van Toetreding om te verduidelijken of er sprake is van staatssteun en, zo ja, of deze als bestaande en dus toegestane steun moet worden beschouwd, dan wel of deze om verschillende redenen – die verband houden met de feitelijke omstandigheden van de zaak – als nieuwe steun moet worden aangemerkt.

Prejudiciële vragen

1. Moet het criterium inzake bevoordeling als bedoeld in artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat de jaarlijkse compensatie die een overheidsinstantie krachtens een overeenkomst uit staatsmiddelen aan een gemeentelijke aandelenvennootschap betaalt als compensatie voor de toezegging van de vennootschap om kosteloos een bepaalde dienst, in casu sluiswerkzaamheden, te verrichten waarvoor tot het sluiten van de overeenkomst heffingen werden geïnd:

- a) in haar geheel moet worden aangemerkt als steun die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de begunstigde wordt bevoordeeld?
- b) moet worden aangemerkt als steun die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de begunstigde wordt bevoordeeld, voor zover de compensatie hoger is dan de vroegere jaarlijkse inkomsten van de begunstigde uit heffingen voor de dienst, rekening houdend met de ontwikkeling van, bijvoorbeeld, de consumentenprijsindex en de hoeveelheid verkeer die door de sluis wordt verwerkt?
- c) moet worden aangemerkt als steun die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de begunstigde wordt bevoordeeld, voor zover de compensatie hoger is dan de jaarlijkse kosten van de begunstigde voor het verrichten van de dienst?
- d) moet worden aangemerkt als steun die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de begunstigde wordt bevoordeeld op basis van enig ander berekeningsmodel?
- e) geenszins moet worden aangemerkt als steun die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen doordat de begunstigde wordt bevoordeeld?

2. Moet een overeenkomst inzake de jaarlijkse compensatie die een overheidsinstantie uit staatsmiddelen aan een gemeentelijke aandelenvennootschap betaalt als compensatie voor de toezegging van de vennootschap om kosteloos een dienst buiten de landbouwsector, in casu sluiswerkzaamheden, te verrichten, waarbij de overeenkomst is gesloten vóór de toetreding van Zweden tot de Europese Unie en niet bij de Commissie is aangemeld, worden aangemerkt als bestaande steun die overeenkomstig artikel 1, onder b), punt i), 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 als rechtmatig moet worden beschouwd, mits de Commissie niet heeft vastgesteld dat de steun onverenigbaar is met de interne markt?

3. Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, moet deze jaarlijkse compensatie dan niettemin als nieuwe steun worden aangemerkt wanneer de overeenkomst na de toetreding van Zweden tot de Europese Unie bij gebreke van

opzegging meermaals telkens met vijf jaar is verlengd overeenkomstig de oorspronkelijke voorwaarden en de jaarlijkse compensatie voor elke nieuwe periode van vijf jaar is gewijzigd, ten dele op basis van de consumentenprijsindex en ten dele op basis van de omvang van de dienst die tijdens de vorige periode van de overeenkomst kosteloos is verricht, in casu de door de sluis verwerkte hoeveelheid verkeer?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak

Artikel 107, lid 1, en artikel 108 VWEU.

Artikel 1, onder b), punt i), artikel 1, onder c), en de artikelen 21, 22 en 23 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 (hierna: „procedureverordening”).

Artikel 4, lid 1, artikel 4, lid 2, onder a), en artikel 4, lid 2, onder b), van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „uitvoeringsverordening”).

Artikel 1, onder c), van 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.

Artikel 137, lid 1, en artikel 144 van de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden.

Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de volgende zaken:

C-280/00, Altmark Trans, EU:C:200:3:415;

C-690/13, Trapeza Eurobank Ergasias, EU:C:2015:235;

C-81/10 P, France Télécom/Commissie, EU:C:2011:811;

T-816/17 en T-318/18, Amazon, EU:C:2021:252;

C-173/73, Italië/Commissie, EU:C:1974:71;

30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen/Hoge Autoriteit, EU:C:1961:2;

57/86, Griekenland/Commissie, EU:C:1988:284;

C-372/97, Italië/Commissie, EU:C:2004:234;

C-128/19, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, EU:C:2021:401;

C-138/09, Todaro Nunziatina, EU:C:2010:291;

C-111/10, Commissie/Raad, EU:C:2013:785;

C-121/10, Commissie/Raad, EU:C:2013:784;

C-44/93, Namur-Les assurances du crédit/NDD en België, EU:C:1994:311;

C-590/14 P, DEI en Commissie/Alouminion tis Ellados, EU:C:2016:797;

C-6/12, P Oy, EU:C:2013:525;

C-322/09 P, NDSHT/Commissie, EU:C:2010:701;

T-152/06 RENV, NDSHT/Commissie, EU:T:2011:433;

C-437/97, EKW en Wein & Co, EU:C:1999:342.

Conclusies van de advocaat-generaal in de volgende zaken:

177/78, Pigs and Bacon Commission/McCarren, EU:C:1979:127;

222/82, Apple and Pear Development Council, EU:C:1983:370;

C-6/12, P Oy, EU:C:2013:69;

C-437/97, EKW en Wein & Co, EU:C:2000:110.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Lid 2, eerste alinea, en lid 3 van lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler [wet (2013:388) betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie; hierna: „uitvoeringswet”].

Kungl. Maj:ts kungörelse om fastställelse av hamn- och farledsavgifter (SFS 1950:152) [koninklijk besluit tot vaststelling van havengelden en vaarwegheffingen (SFS 1950:152)].

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De partijen in deze zaak zijn enerzijds Staten genom Sjöfartsverket (de Staat via Sjöfartsverket; hierna: „Sjöfartsverket”) en anderzijds Stockholms Hamn Aktiebolag (hierna: „Stockholms Hamn”). Sjöfartsverket is een overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor de doorvaart door het Södertäljekanaal. Stockholms Hamn is een gemeentelijke onderneming die volledig in handen is van de gemeente Stockholm en die de Hammarbysluis beheert.

- 2 Tot 1979 hief Sjöfartsverket sluisgelden op het Södertäljekanaal en hief de gemeente Stockholm sluisgelden voor de Hammarbysluis. De heffingen op het Södertäljekanaal en voor de Hammarbysluis waren op elkaar afgestemd, zodat de heffingen geen invloed zouden hebben op de verdeling van het verkeer op de twee verbindingen tussen het Mälarmeer en de Oostzee.
- 3 In 1978 stelde de regering in het wetsvoorstel inzake de afschaffing van bijzondere doorvaartheffingen voor het verkeer op het Vänern- en het Mälarmeer (Prop. 1978/79:24, blz. 6 en 8) voor om de heffingen op het Södertäljekanaal af te schaffen en om de bijzondere heffingen voor de doorvaart door de Hammarbysluis derhalve via een soortgelijke procedure te beëindigen. Het werd noodzakelijk geacht om de gemeente Stockholm te compenseren voor de inkomstenderving als gevolg van de afschaffing van de doorvaartheffingen.
- 4 De regering gaf Sjöfartsverket de opdracht om met de gemeente Stockholm te onderhandelen in overeenstemming met de richtlijnen in het wetsvoorstel. Volgens de aanwijzingen moest de gemeente Stockholm dus worden gecompenseerd voor de inkomstenderving als gevolg van de afschaffing van de doorvaartheffingen. De compensatie zou niet rechtstreeks op de kosten worden gebaseerd, maar worden betaald in de vorm van een jaarlijkse compensatie op basis van de hoeveelheid verkeer en de hoogte van de heffingen op dat moment.
- 5 In 1979 sloten Sjöfartsverket en de gemeente Stockholm een overeenkomst waarin de gemeente zich ertoe verbond om voor de doorvaart door de Hammarbysluis geen heffingen aan andere dan recreatievaartuigen op te leggen in ruil voor een jaarlijkse compensatie van Sjöfartsverket. Volgens de voorwaarden van de overeenkomst zou de compensatie elk jaar worden berekend op basis van de consumentenprijsindex. De overeenkomst zou telkens met vijf jaar worden verlengd, tenzij de overeenkomst ten minste zes maanden voor het einde van de looptijd ervan zou worden opgezegd. Voor elke nieuwe periode van vijf jaar zou een nieuw jaarlijks compensatiebedrag worden vastgesteld op basis van de wijzigingen in de hoeveelheid verkeer in de Hammarbysluis tijdens de vorige periode van de overeenkomst. Op grond van de overeenkomst werd de compensatie aanvankelijk betaald aan de gemeente Stockholm en vervolgens, vanaf het begin van de jaren 1990, aan Stockholms Hamn.
- 6 Sjöfartsverket heeft de overeenkomst eind 2021 vroegtijdig opgezegd. Een geschil over de opzegging/beëindiging is ingeleid bij de Norrköpings tingsrätt (rechter in eerste aanleg Norrköping, Zweden).
- 7 Sjöfartsverket heeft Stockholms Hamn krachtens de overeenkomst met terugwerkende kracht een jaarlijkse compensatie uit staatsmiddelen betaald, die werd gedekt door aanvullende kredieten in de staatsbegroting. De gevraagde bedragen zijn als volgt betaald. Volgens Stockholms Hamn was de in 2013 betaalde compensatie veel hoger dan in de daaropvolgende jaren, omdat de compensatie ook een late betaling voor 2011 en een extra betaling met terugwerkende kracht voor 2010 omvatte.

25.3.2013: 7 116 097 SEK.

6.11.2014: 3 250 194 SEK.

24.4.2015: 3 142 872 SEK.

11.4.2016: 3 145 574 SEK.

16.3.2017: 3 182 706 SEK.

15.2.2018: 3 236 551 SEK.

21.2.2019: 3 310 013 SEK.

5.3.2020: 3 847 568 SEK.

1.4.2021: 3 858 216 SEK.

17.2.2022: 3 996 645 SEK.

- 8 Op 4 mei 2023 heeft Sjöfartsverket bij de Stockholms tingsrätt (rechter in eerste aanleg Stockholm, Zweden) een rechtszaak tegen Stockholms Hamn ingesteld en gevorderd dat Stockholms Hamn een bedrag van 38 086 436 SEK, vermeerderd met rente, terugbetaalt. Dit bedrag komt overeen met de betalingen die op grond van de compensatieovereenkomst zijn verricht binnen de nationale verjaringstermijn van tien jaar vanaf de instelling van de rechtszaak.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Sjöfartsverket heeft in wezen aangevoerd dat Stockholms Hamn uit hoofde van de compensatieovereenkomst een uit staatsmiddelen bekostigd voordeel heeft verkregen dat Stockholms Hamn heeft bevoordeeld en de mededinging vervalste of dreigde te vervalsen en dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kon beïnvloeden. Dit geldt ongeacht of de compensatie uit hoofde van de overeenkomst lager was dan de vorige inkomsten van Stockholms Hamn uit de sluiswerkzaamheden of de kosten van de vennootschap voor het beheer van de sluiswerkzaamheden, aangezien het voor Stockholms Hamn een voordeel vormde om vaste, gegarandeerde inkomsten te ontvangen die niet afhankelijk waren van tijdelijke schommelingen in de verkeersstromen of andere operationele risico's. Bovendien blijkt uit de toepassing van het beginsel van de investeerder (handelend) in een markteconomie (waarbij wordt beoordeeld of in soortgelijke omstandigheden een particuliere investeerder van een vergelijkbare omvang ertoe zou kunnen worden gebracht de betrokken investering te doen) (zie punt 74 van de mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) dat de betalingen staatssteun vormden, aangezien er geen enkele particuliere investeerder is die een reden zou hebben gevonden om Stockholms Hamn een compensatie te betalen opdat Stockholms Hamn op zijn beurt zou afzien van de

heffing van sluisgelden. Aan de zogenoemde Altmark-criteria (zie de punten 87-95 van het arrest Altmark Trans, C-280/00, EU:C:2003:415) is niet voldaan. De compensatie vormde derhalve onrechtmatige steun die moet worden terugbetaald.

- 10 De uitzondering voor bestaande steun waarin artikel 1, onder b), punt i), van de procedureverordening voorziet, is niet van toepassing. De betrokken steun is niet bij de Commissie aangemeld en derhalve is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 144 van de Akte van Toetreding. Artikel 144 van de Akte van Toetreding is opgenomen onder „Titel VI Landbouw”, maar met name uit de formulering blijkt duidelijk dat de bepaling, in tegenstelling tot de artikelen 138 tot en met 143, ook algemeen van toepassing is op staatssteun buiten de landbouwsector.
- 11 Hoe dan ook kan er geen sprake zijn van bestaande steun, omdat elke nieuwe periode van de overeenkomst werd voorafgegaan door weloverwogen beraadslagingen van Sjöfartsverket. Bovendien hebben de partijen vóór elke nieuwe periode van de overeenkomst van vijf jaar onderhandeld over de te betalen compensatie.
- 12 Er zijn geen uitzonderlijke omstandigheden waardoor een terugbetaling ongepast zou zijn.
- 13 Stockholms Hamn heeft aangevoerd dat de compensatie niet voldoet aan de cumulatieve criteria om als staatssteun te worden aangemerkt. De exploitatie van de Hammarbysluis door Stockholms Hamn is geen economische activiteit die binnen het toepassingsgebied van de staatssteunregels van de Europese Unie valt. In elk geval gaat het om een dienst van algemeen economisch belang die Stockholms Hamn heeft moeten verlenen. Stockholms Hamn werd niet economisch bevoordeeld ten opzichte van concurrerende ondernemingen omdat de criteria op basis waarvan de compensatie van Sjöfartsverket werd berekend, vooraf op objectieve en transparante wijze waren vastgesteld. De compensatie dekte alleen de gedeerde inkomsten en was lager dan de kosten voor exploitatie en onderhoud. Aan de Altmark-criteria is dus voldaan.
- 14 Het beginsel van een investeerder (handelend) in een markteconomie is in casu niet relevant, omdat een particuliere marktdeelnemer niet bereid zou zijn om basisinfrastructuur op eigen kosten kosteloos ter beschikking te stellen van alle gebruikers.
- 15 De compensatie heeft niet tot enige bevoordeling of enig economisch voordeel voor Stockholms Hamn geleid en was in elk geval niet van dien aard dat het handelsverkeer tussen de lidstaten er ongunstig door werd beïnvloed.
- 16 Zelfs als er sprake zou zijn van staatssteun, zouden de betalingen zijn toegestaan als bestaande steun op grond van artikel 1, onder b), punt i), van de procedureverordening. Artikel 144 van de Akte van Toetreding is in casu niet relevant omdat de bepaling is opgenomen in „Titel VI Landbouw” en alleen

betrekking heeft op staatssteun voor landbouwproducten. Om soortgelijke redenen is het irrelevant dat de vermeende steun niet bij de Commissie is aangemeld.

- 17 De compensatieovereenkomst werd automatisch telkens met vijf jaar verlengd, tenzij de overeenkomst ten minste zes maanden voor het einde van de looptijd ervan werd opgezegd. De verhoging van de compensatie werd in de overeenkomst geregeld en bestaat louter uit een indexering en een aanpassing op basis van de hoeveelheid verkeer in de Hammarbysluis volgens de bepalingen van de overeenkomst. Er was dus geen sprake van nieuwe steun of gewijzigde steun voor elke nieuwe periode van vijf jaar. De partijen hebben niet opnieuw onderhandeld over de voorwaarden van de overeenkomst of van de compensatie.

Korte uiteenzetting van de motivering in het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 18 Volgens de verwijzende rechter zijn er nadere richtsnoeren van het Hof van Justitie nodig om te kunnen bepalen hoe het criterium inzake bevoordeling als bedoeld in artikel 107, lid 1, VWEU in de onderhavige situatie moet worden toegepast. Voorts kon de verwijzende rechter geen enkel arrest vinden waarin het Hof van Justitie uitdrukkelijk en ondubbelzinnig heeft verklaard dat artikel 144 van de Akte van Toetreding aldus moet worden uitgelegd dat het alleen van toepassing is op staatssteun in de landbouwsector. Het Hof van Justitie heeft de kwestie van nieuwe of gewijzigde steun in een groot aantal arresten behandeld, maar de verwijzende rechter heeft in de bestaande rechtspraak geen duidelijke richtsnoeren gevonden met betrekking tot de omstandigheden van het onderhavige geval, waarin vast staat dat de compensatieovereenkomst is verlengd en gewijzigd na de toetreding van Zweden tot de Europese Unie.
- 19 De verwijzende rechter heeft rekening gehouden met de bovengenoemde rechtspraak van het Hof van Justitie en heeft tevens verwezen naar de „mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‚staatssteun‘ in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie”, de „Uitnodiging overeenkomstig artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag opmerkingen te maken betreffende steunmaatregel C 42/03”, alsmede naar de rechtsliteratuur: Quigley, Conor, *European State Aid Law and Policy (and UK Subsidy Control)*, 4e editie, Hart, Verenigd Koninkrijk, 2022, blz. 615.