



Datum van inontvangstneming : 12/08/2025

Zaak C-424/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

25 juni 2025

Verwijzende rechter:

Vestre Landsret (Denemarken)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 juni 2025

Verzoekende partij:

Overgaard Gods A/S

Verwerende partij:

Miljøstyrelsen

**VESTRE LANDSRET (rechter in tweede aanleg voor het westen van
Denemarken)**

GERECHTELIJK VONNIS

[...] Overgaard Gods A/S

[...] tegen

Miljøstyrelsen

[...] Wijst de Landsretten de volgende

BESLISSING

Bij gerechtelijk vonnis van 15 februari 2024 heeft de Vestre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het westen van Denemarken), overeenkomstig artikel 267, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) en na voorafgaand overleg met de partijen, besloten het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de vraag of, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, de grondbeginselen van het Unierecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, zich

ertegen verzetten dat de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun die de Deense staat krachtens de bepalingen van het besluit van de Commissie van 16 oktober 2017 betreffende steunmaatregel SA.32874 (2012/C) (hierna: „besluit van de Commissie”) moet terugvorderen, wordt berekend als het verschil tussen het bedrag dat als drinkwaterbelasting had moeten worden betaald op basis van het toegestane waterwinningsvolume en het bedrag dat daadwerkelijk is betaald op basis van een volume van 25 000 m³.

Prejudiciële vraag en voorgeschiedenis van het geding

- 1 Het hoofdgeding betreft de rechtmatigheid van de beslissing van het Miljøstyrelsen (Milieuagentschap) van 5 november 2020 betreffende de terugvordering van onrechtmatige staatssteun in verband met de heffing van drinkwaterbelasting in de periode 2009 tot en met 2011 (hierna: „beslissing van het Milieuagentschap”).
- 2 De beslissing van het Milieuagentschap is genomen op grond van wet nr. 693 van 8 juni 2018 betreffende de terugvordering van onrechtmatige staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt in verband met de belasting met betrekking tot de bescherming van drinkwater (hierna: „terugvorderingswet”) en decreet nr. 970 van 27 juni 2018 betreffende de vaststelling en terugvordering van onrechtmatige staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt in verband met de belasting met betrekking tot de bescherming van drinkwater (hierna: „terugvorderingsdecreet”). Deze regels zijn ingevoerd ter uitvoering van het besluit van de Commissie waarbij Denemarken onder meer werd gelast alle nodige maatregelen te nemen om de onrechtmatige en onverenigbare steun van de begunstigden terug te vorderen. De onderhavige zaak betreft het verschil tussen het bedrag dat had moeten worden betaald uit hoofde van de belasting op basis van het toegestane volume en het bedrag dat is betaald op basis van een volume van 25 000 m³.
- 3 Het besluit van de Commissie wordt niet betwist. Partijen zijn het er derhalve over eens dat alle onrechtmatig ontvangen staatssteun overeenkomstig dat besluit moet worden teruggevorderd, tenzij dit in strijd zou zijn met een algemeen beginsel van het Unierecht op grond van artikel 16, lid 1, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „procedureverordening”).
- 4 Het geschil in de onderhavige zaak betreft de vraag of het in strijd met een dergelijk algemeen beginsel zou zijn om het bedrag van de terugbetaling vast te stellen zoals is gebeurd in de beslissing van het Milieuagentschap, waarin het Milieuagentschap van verzoekster de terugbetaling eiste van de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun die was berekend op basis van het toegestane waterwinningsvolume.

- 5 Meer in het bijzonder betreft het geschil de vraag of het van verzoekster terug te vorderen bedrag aan onrechtmatige en onverenigbare staatssteun moet worden vastgesteld op basis van het toegestane waterwinningsvolume van verzoekster, dan wel of deze wijze van vaststelling in casu in strijd is met enig algemeen beginsel, zoals het evenredigheidsbeginsel. De reden hiervoor is dat verzoekster in het hoofdgeding slechts een klein deel van het toegestane waterwinningsvolume heeft gebruikt en geen daadwerkelijk commercieel voordeel lijkt te kunnen halen uit het volledige toegestane volume. Indien de vaststelling van het terug te vorderen bedrag op basis van het toegestane waterwinningsvolume in strijd is met enig algemeen beginsel, rijst ook de vraag of het mogelijk is het terug te vorderen bedrag vast te stellen op een andere grondslag, zoals het werkelijk gewonnen watervolume.

Feiten

- 6 Op 1 januari 2009 trad wet nr. 1402 van 27 december 2008 tot wijziging van de wet op de watervoorziening en andere aangelegenheden in werking. Die wet voerde een nieuwe jaarlijkse belasting in met betrekking tot de bescherming van drinkwater.
- 7 Artikel 24 van die wet, in de destijds geldende versie, bevat bepalingen over het bedrag van de belasting en de aanpassing ervan, alsmede over de verdeling van de opbrengst tussen de gemeenten en de staat. Op grond van die bepaling diende jaarlijks een belasting per m³ grondwater te worden geheven op grondwaterwinningsvergunningen die door de gemeenteraad waren verleend krachtens artikel 20 van die wet, in de op dat moment geldende versie, en op waterwinningsrechten krachtens artikel 86 van die wet, in de op dat moment geldende versie (waterwinningsrechten waren eerder verleend of vastgelegd krachtens wet nr. 54 van 31 maart 1926 inzake watervoorzieningsinstallaties of wet nr. 169 van 18 april 1969 op de watervoorziening; zie wet nr. 373 van 13 juni 1973).
- 8 Krachtens artikel 24a(1) van die wet, in de destijds geldende versie, moesten eigenaars van openbare watervoorzieningsinstallaties ook belasting betalen over alle vergunningen die betrekking hadden op de installatie, ook wanneer een andere persoon of onderneming de installatie huurde en een eigen vergunning verkreeg voor dezelfde installatie. In dergelijke gevallen moest de eigenaar belasting betalen over het volledige toegestane volume met betrekking tot de installatie.
- 9 Hetzelfde gold voor eigenaars van andere waterwinningsinstallaties (zoals verzoekster) op grond van artikel 24b(1) van die wet in de destijds geldende versie, hoewel de belasting met betrekking tot dergelijke installaties slechts over een derde van het jaarlijks toegestane waterwinningsvolume moest worden betaald. Indien het totale toegestane winningsvolume met betrekking tot een winningsinstallatie met dezelfde eigenaar meer dan 25 000 m³ bedroeg, hoefde

krachtens artikel 24b(2) van die wet, in de destijds geldende versie, slechts een derde van de belasting over 25 000 m³ te worden betaald.

- 10 De belasting, die werd berekend op basis van de hoeveelheid water die jaarlijks onder de vergunning kon worden gewonnen, bedroeg 0,305 DKK per m³ in 2009, 0,315 DKK per m³ in 2010 en 0,310 DKK per m³ in 2011, wat overeenkomt met een gemiddeld tarief voor de drie jaren van 0,310 DKK per m³.
- 11 De belasting werd ingevoerd in 2009 en zou oorspronkelijk gelden tot 2017, maar werd op 1 januari 2012 ingetrokken overeenkomstig wet nr. 1384 van 28 december 2011 tot wijziging van de wet op de watervoorziening en andere aangelegenheden.
- 12 Na de inwerkingtreding van die wet werden de Deense autoriteiten zich ervan bewust dat de wetgeving staatssteun kon vormen en zijn zij daarom met de Commissie in overleg getreden over de kwestie. Bij besluit van 21 maart 2012 heeft de Commissie besloten een onderzoeksprocedure krachtens artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden. Bij besluit van 16 oktober 2017 heeft de Commissie de onderzoeksprocedure afgesloten. Uit punt 121 van het besluit volgt dat de Commissie op basis van haar onderzoek heeft vastgesteld dat het belastingplafond dat overeenkomstig artikel 24b van de terugvorderingswet is vastgesteld op een volume van 25 000 m³ grondwater, onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormde.
- 13 Tijdens de onderzoeksprocedure hebben de Deense autoriteiten onder meer aangevoerd dat de belastingregeling geen staatssteun vormde in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Dat argument was onder meer gebaseerd op het feit dat de ondernemingen die de belasting uit hoofde van artikel 24a van de wet op de watervoorziening en andere aangelegenheden, in de op dat moment geldende versie, betaalden, zich niet in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevonden als de ondernemingen die de belasting uit hoofde van artikel 24b, in de op dat moment geldende versie, betaalden. De Commissie heeft dat argument echter verworpen (zie punten 62 tot en met 86 van het besluit van de Commissie).
- 14 Daarnaast hebben de Deense autoriteiten aangevoerd dat zelfs indien de Commissie het niet eens zou zijn met het argument dat de belastingregeling geen onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormde, zij geen terugvordering van de steun zou moeten eisen omdat een dergelijke terugvordering een minimaal effect op de mededinging zou hebben, in die zin dat hierdoor geen normale situatie zou worden hersteld omdat de begunstigden een gewettigd vertrouwen hadden en omdat het onmogelijk zou zijn om een terugvordering uit te voeren die alle ondernemingen op gelijke voet plaatst. Ook die argumenten zijn door de Commissie verworpen (zie punten 119 en 124 tot en met 126 van het besluit van de Commissie).
- 15 In punt 119 van het besluit geeft de Commissie aan dat de kwestie van het gewettigd vertrouwen van de begunstigden niet van invloed is op de beoordeling

van de verenigbaarheid van het plafond met de interne markt. In punt 125 van het besluit wordt onder andere ook verklaard dat de terugvordering niet onevenredig is ten opzichte van de Verdragsbepalingen inzake staatssteun.

- 16 In punt 126 verklaart de Commissie verder dat „*[w]at betreft de kwestie van de gewettigde verwachting [...] de Commissie al het argument van de Deense autoriteiten [heeft] weerlegd dat het overgrote deel van de mogelijke begunstigten niet kon verwachten dat de regeling hun een voordeel zou opleveren in het licht van het mededingingsrecht, omdat er geen gelijkaardige heffingen bestaan in andere lidstaten [...]. Aangezien de Deense autoriteiten de kwestie van het gewettigd vertrouwen aanhalen en aangezien zij nauw verwant is met de rechtmatigheid van de steun, herinnert de Commissie eraan dat de begunstigten van een steunmaatregel, volgens de rechtspraak, in beginsel alleen een gewettigd vertrouwen mogen hebben in de rechtmatigheid van de betrokken steun als zij werd toegekend overeenkomstig de procedure bepaald in [artikel 108 VWEU], en een behoedzaam ondernemer moet zich er normaal gezien van kunnen vergewissen dat de bovenvermelde procedure werd nageleefd. Als een steunmaatregel in het bijzonder ten uitvoer wordt gelegd zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie, [...] zodat zij onrechtmatig is overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG, mag de begunstigde van de steun op dat moment geen gewettigd vertrouwen hebben in de rechtmatigheid van de toekenning ervan.*”
- 17 Volgens punt 127 van het besluit van de Commissie moeten de Deense autoriteiten alle noodzakelijke maatregelen nemen voor de terugvordering van de onverenigbare steun, die bestaat in „*het verschil tussen het bedrag van de heffing die had moeten worden betaald op basis van de hoeveelheid vermeld in de winningsvergunning en het bedrag dat werd betaald voor een winningshoeveelheid van 25 000 m³.*”
- 18 Artikel 6 van het besluit van de Commissie bepaalt dat de Deense autoriteiten de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun moeten terugvorderen.
- 19 Naar aanleiding van het besluit van de Commissie is het Milieuagentschap met de Commissie in overleg getreden over de wijze waarop en de mate waarin de terugvordering in de praktijk zou kunnen worden uitgevoerd. In dat verband heeft de Commissie in een brief van 29 februari 2020 verklaard dat „*bij de berekening van de terug te vorderen steun moet worden uitgegaan van de theoretische hoeveelheid waarvoor de winningsvergunning is verleend, en niet van de feitelijke hoeveelheid*”.
- 20 Het Milieuagentschap heeft in dat verband in een brief aan de Commissie van 18 november 2019 het volgende opgemerkt:

„Het Milieuagentschap heeft er alle begrip voor dat het onredelijk of betwistbaar kan lijken om een steunbedrag terug te vorderen op basis van waterwinningsvergunningen waarvan het volume niet is vastgesteld op basis van enige verwachting van werkelijke winning. De realiteit is waarschijnlijk dat de

zeer grote toegestane volumens die in de waterwinningsvergunningen zijn vermeld, zijn vastgesteld in de veronderstelling dat de volumens (meer dan 25 000 m³) geen economische gevolgen hadden. Daarom hadden noch de winnaars, noch de autoriteiten enige reden om ervoor te zorgen dat de toegestane volumens een afspiegeling waren van het werkelijke verbruik. Tegelijkertijd konden de waterwinnaars waarschijnlijk niet voorzien dat het toegestane volume van de winning bepalend zou zijn voor de omvang van het commerciële voordeel dat zij zouden behalen. Waterwinningsvergunningen worden meestal afgegeven voor een periode van 10 tot 15 jaar, en waterwinnaars zullen vaak een groter volume registreren dan nodig is om zichzelf te beschermen tegen mogelijke droogten enz.”

- 21 Op grond van de Deense regels inzake terugvordering en het besluit van de Commissie heeft het Milieuagentschap op 5 november 2020 besloten dat verzoekster onrechtmatige staatssteun in verband met de inning van drinkwaterbelasting in de periode 2009 tot en met 2011 moest terugbetalen. Bij zijn beslissing heeft het Milieuagentschap van verzoekster de terugbetaling geëist van de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun die was berekend op basis van het toegestane waterwinningsvolume.
- 22 Verzoekster, een particuliere waterwinner, had een waterwinningsvergunning die was vastgesteld op 3 000 000 m³ in 2009 tot en met 2011. In die periode won verzoekster echter slechts 96 033 m³ in 2009, 131 184 m³ in 2010 en 121 036 m³ in 2011. Verzoekster gebruikte dus slechts een klein deel van het toegestane watervolume. De vergunning werd afgegeven op gemeentelijk niveau en voor een periode van 10 tot 15 jaar. Overgaard Gods verkreeg haar vergunning in 1995. Op grond van die vergunning viel Overgaard Gods automatisch onder de belastingregeling, met inbegrip van het plafond van 25 000 m³ in artikel 24b van die wet, in de toen geldende versie. De belasting werd geïnd op het niveau van de staat en beheerd door het Milieuagentschap.
- 23 In de beslissing van het Milieuagentschap staat dat de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun moet worden berekend als een derde van het deel van het toegestane waterwinningsvolume boven 25 000 m³, vermenigvuldigd met het gemiddelde tarief van 0,310 DKK per m³ voor elk van de drie jaren.
- 24 Op basis daarvan heeft het Milieuagentschap in zijn beslissing vastgesteld dat verzoekster in de periode 2009 tot en met 2011 922 250,00 DKK, rente niet meegerekend, aan onrechtmatige en onverenigbare staatssteun had ontvangen.
- 25 In de beslissing van het Milieuagentschap wordt verder bepaald dat verzoekster dat bedrag, vermeerderd met rente en samengestelde rente, moet terugbetalen op grond van artikel 2(2) van de wet betreffende de terugvordering van onrechtmatige staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt in verband met de belasting met betrekking tot de bescherming van drinkwater, in de op dat moment geldende versie.

- 26 In de jaren 2009 tot en met 2011, waarop de terugvordering betrekking heeft, verbruikte verzoekster 96 033 m³ in 2009, 131 184 m³ in 2010 en 121 036 m³ in 2011. Verzoekster heeft dus slechts een zeer klein deel (ongeveer 5 %) van de op 3 000 000 m³ vastgestelde vergunning verbruikt.
- 27 Op basis van het werkelijke verbruik heeft verzoekster de daadwerkelijk ontvangen staatssteun bepaald op 28 294,73 DKK, exclusief rente (33 603,69 DKK inclusief rente). Het bedrag is berekend als een derde van het werkelijke verbruik boven 25 000 m³, vermenigvuldigd met de belastingtarieven van 0,305 DKK per m³ in 2009, 0,315 DKK per m³ in 2010 en 0,310 DKK per m³ in 2011.
- 28 De terugvordering van de in het besluit van de Commissie vastgestelde onrechtmatige en onverenigbare staatssteun is voor de overgrote meerderheid van de begunstigden voltooid. In totaal hadden ongeveer 6 400 begunstigden winningsvergunningen voor meer dan 25 000 m³.

Nationaal recht

- 29 De beslissing van het Milieuagentschap werd genomen op basis van artikel 3(1) van de terugvorderingswet, dat luidt als volgt:

„De minister van Milieu en Voeding bepaalt de terugvordering van onrechtmatige staatssteun die onverenigbaar is met de interne markt, overeenkomstig deze wet en de op grond daarvan uitgevaardigde regels.”

- 30 Krachtens artikel 5(2) van de terugvorderingswet heeft het Milieuagentschap de bevoegdheid om vaststellingen te doen in het kader van die wet overeenkomstig de regels die zijn vastgelegd in het terugvorderingsdecreet.
- 31 In artikel 2 van dat decreet wordt met betrekking tot de „vaststelling van terugvorderbare staatssteun” het volgende bepaald:

„Artikel 2. De onrechtmatige staatssteun, die onverenigbaar is met de interne markt en die door de begunstigde moet worden terugbetaald, wordt vastgesteld op een derde van het watervolume dat is vastgesteld in de winningsvergunning die door de gemeenteraad in de jaren 2009 tot en met 2011 is verleend krachtens artikel 20 van de wet op de watervoorziening en andere aangelegenheden (zie decreet nr. 118 van 22 februari 2018) en dat 25 000 m³ overschrijdt, vermenigvuldigd met 0,310 DKK per m³ per jaar:

Lid (2). De onrechtmatige staatssteun, die onverenigbaar is met de interne markt en moet worden teruggevorderd, omvat rente en samengestelde rente vanaf de datum waarop de hogere belasting verschuldigd zou zijn geweest indien de vrijstelling niet was verleend.

Lid (3). Rente en samengestelde rente worden berekend overeenkomstig hoofdstuk V van verordening nr. 794/2004 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.”

- 32 De voorbereidende werkzaamheden voor de terugvorderingswet (zie Folketingstidende 2017-18, bijlage A, wetsontwerp nr. L 186, blz. 2 e.v.) vermelden onder meer het volgende:

„1. Inleiding en doel

Het doel van deze wet is de uitvoering van de terugvorderingsverplichting die aan de Deense staat is opgelegd door de Europese Commissie in het besluit van de Commissie van 16 oktober 2017 betreffende steunmaatregel SA.32874 (2012/C) [ex SA.32874 (2011/NN)] die door Denemarken ten uitvoer is gelegd (hierna: „besluit van de Commissie”).

[...]

2. Achtergrond

Wet nr. 1402 van 27 december 2008 voerde een belasting in op vergunningen voor het winnen van grondwater met het oog op het gebruik van de opbrengst voor de financiering van onderzoek en beheerplanning voor gebieden die bijzonder belangrijk zijn voor de drinkwatervoorziening.

De belasting, die werd berekend op basis van het volume water dat jaarlijks kon worden gewonnen onder de vergunning, bedroeg 0,305 DKK per m³ in 2009, 0,315 DKK in 2010 en 0,310 DKK in 2011.

De belastingregeling was oorspronkelijk bedoeld voor de periode tot 2017 en overeenkomstig artikel 24a van die wet zou de belasting volledig worden geïnd bij de eigenaars van openbare voorzieningsinstallaties. Houders van vergunningen voor winning uit hun eigen installaties zouden slechts een derde van de belasting betalen, berekend op basis van het jaarlijks toegestane winningsvolume. Als de vergunning betrekking had op een volume van meer dan 25 000 m³, betaalde de eigenaar overeenkomstig artikel 24b een derde van de belasting over 25 000 m³. Vergunningen voor het winnen van meer dan 25 000 m³ waren dus vrijgesteld van belasting over het volume boven 25 000 m³. In overeenstemming met artikel 24c werden houders van winningsvergunningen voor maximaal 6 000 m³ per jaar volledig vrijgesteld van de belasting.

De belastingregeling werd vóór de goedkeuring van wet nr. 1402 van 27 december 2008 niet bij de Commissie aangemeld op grond van de staatssteunregels.

Sinds 17 maart 2011 onderzoekt de Commissie of de belastingregeling onrechtmatige en onverenigbare staatssteun vormde. Op 21 maart 2012 heeft de

Commissie besloten de formele onderzoeksprocedure in deze zaak in te leiden (bekendgemaakt in Publicatieblad van de Europese Unie 2002 C 114, blz. 4).

Op 16 oktober 2017 heeft de Commissie haar eindbesluit in deze zaak vastgesteld. De Commissie kwam tot de bevinding dat de belastingregeling onrechtmatige staatssteun vormde, aangezien deze niet was aangemeld en goedgekeurd vóór de goedkeuring van wet nr. 1402 van 27 december 2008, en kwam voorts tot de bevinding dat het plafond in de belastingregeling onverenigbare staatssteun vormde.

Het besluit van de Commissie eist dat de Deense staat de staatssteun terugvordert die is verleend als gevolg van artikel 24b van die wet, dat een plafond stelt aan de drinkwaterbelasting voor houders van particuliere vergunningen om water te winnen in de periode 2009 tot en met 2011.

De Deense regering heeft besloten het besluit van de Commissie niet aan te vechten bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

3. Gedetailleerde inhoud van het wetsontwerp

[...]

3.2.2. Besluit van de Commissie

Het terug te vorderen bedrag en de rente daarover zijn opgenomen in het besluit van de Commissie. [...]

3.2.3. Overwegingen van het ministerie van Milieu en Voeding en de ontwikkeling van het wetsontwerp

Het ministerie van Milieu en Voeding stelt voor om in die wet een bepaling op te nemen waarin staat dat de terug te vorderen onrechtmatige en onverenigbare staatssteun wordt vastgesteld overeenkomstig het besluit van de Commissie (zie artikel 2 van het wetsontwerp).

Het ministerie van Milieu en Voeding komt tot de slotsom dat de de minimis-regels ten volle moeten worden benut om het terug te vorderen bedrag zoveel mogelijk te beperken en dat de minister van Milieu en Voeding derhalve gemachtigd moet worden om nadere regels ter zake vast te stellen.

In dat verband stelt het ministerie van Milieu en Voeding voor regels in te voeren om ervoor te zorgen dat terugbetaling plaatsvindt na aftrek van de de minimis-steun, zodat steunontvangers alleen steunbedragen hoeven terug te betalen die niet kunnen worden gedekt door de de minimis-regels voor landbouw of de algemene de minimis-regels.

Het ministerie van Milieu en Voeding is ook van mening dat in deze wet een bepaling moet worden opgenomen die bepaalt dat de terugbetalingsverplichting moet worden vastgesteld met rente die wordt berekend vanaf de dag waarop de staatssteun voor de betrokken begunstigde beschikbaar was, wat volgens de praktijk van de Commissie met betrekking tot staatssteun in de vorm van bijzondere belastingvoordelen de dag in het betrokken belastingjaar is waarop de hogere belasting verschuldigd zou zijn geweest indien de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun niet was verleend.”

- 33 De bijzondere opmerkingen bij artikel 2 van de terugvorderingswet (zie Folketingstidende 2017-18, bijlage A, wetsontwerp nr. L 186, blz. 8) luiden als volgt:

„In lid 1 wordt bepaald dat de terug te vorderen onrechtmatige en onverenigbare staatssteun wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 5 van het in artikel 1 bedoelde besluit.

Het inmiddels ingetrokken artikel 24b(1) van de wet op de watervoorziening en andere aangelegenheden, dat werd ingevoerd bij wet nr. 1402 van 27 december 2008, bepaalde dat eigenaars van waterwinningsinstallaties die geen openbare waterwinningsinstallaties zijn, slechts belasting hoefden te betalen over een derde van het toegestane jaarlijkse winningsvolume voor die installatie per 1 januari van het jaar van inning, zoals vermeld in de waterwinningsvergunning. In artikel 24(2), dat inmiddels is ingetrokken, stond ook dat als een of meer waterwinningsinstallaties die onder artikel 24b(1) vallen dezelfde eigenaar hadden en het volledige toegestane jaarlijkse winningsvolume in het jaar van inning meer dan 25 000 m³ bedroeg, er slechts belasting verschuldigd was over een derde van 25 000 m³.

Aangezien de belasting werd geheven op basis van het toegestane winningsvolume, zonder rekening te houden met het werkelijke verbruik, is de grondslag voor de berekening van het verzoek om terugbetaling het toegestane winningsvolume en niet het werkelijke winningsvolume. Omdat houders van winningsvergunningen voor andere voorzieningen dan openbare waterwinningsinstallaties slechts een derde van de belasting zouden hoeven te betalen, berekend op basis van het jaarlijks toegestane winningsvolume, zou de berekende steun dienovereenkomstig moeten worden verlaagd.

Uit het besluit van de Commissie blijkt dat de belasting, die werd berekend op basis van de hoeveelheid water die jaarlijks op grond van de vergunning kon worden gewonnen, 0,305 DKK per m³ bedroeg in 2009, 0,315 DKK in 2010 en 0,310 DKK in 2011, dat wil zeggen gemiddeld 0,310 DKK per m³. De steun kan dus worden vastgesteld op een gemiddelde van 0,310 DKK per m³ voor waterwinningsvergunningen voor meer dan 25 000 m³ water.”

Unierechtelijke grondslagen

- 34 Het besluit van de Commissie en artikel 16, lid 1, van de procedureverordening vormen de rechtsgrondslag voor deze zaak.
- 35 Hoewel er uitgebreide rechtspraak van het Hof van Justitie bestaat over algemene rechtsbeginselen zoals het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, heeft het Hof van Justitie zich niet uitgesproken over de relevantie van deze algemene rechtsbeginselen in een zaak als de onderhavige (zie punt 48 e.v. hieronder voor een beschrijving van de achtergrond van de vragen).

Standpunten van partijen

- 36 Verzoekster stelt onder meer dat het in strijd is met algemene beginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel *ultra posse nemo obligatur* en het vertrouwensbeginsel, om van verzoekster terugbetaling te vorderen van de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun op basis van de vergunning.
- 37 Aangezien verzoekster slechts iets meer dan 5 % van het toegestane volume heeft verbruikt, weerspiegelt de terugbetaling op basis van de vergunning niet het daadwerkelijke economische voordeel, dat in het geval van verzoekster ongetwijfeld het deel van het werkelijke verbruik moet zijn dat het plafond van 25 000 m³ overschrijdt.
- 38 Verzoekster verkreeg de vergunning vele jaren voordat de desbetreffende belastingregeling werd ingevoerd. De vergunning werd verleend op gemeentelijk niveau en dus volledig onafhankelijk van de inning van de belasting door het Milieuagentschap op het niveau van de staat. Overgaard Gods heeft niet gevraagd om of gekozen voor de belasting, maar was er automatisch aan onderworpen.
- 39 Verzoekster heeft geen daadwerkelijk economisch voordeel gehaald uit een vergunning die het werkelijke verbruik overschrijdt. Het ongebruikte deel van de vergunning had alleen kunnen worden gebruikt door de gewassen te overbewaterden en te verdrinken in strijd met hun biologische behoeften, wat zou hebben geleid tot een verhoogde uitspoeling van voedingsstoffen en dus tot een overtreding van de wet inzake het gebruik van meststoffen in de landbouw en inzake voedingsstoffenbeperkende maatregelen (zie artikel 1 van decreet nr. 1053 van 10 juli 2023) (hierna: „wet inzake het gebruik van meststoffen”), wat een strafbaar feit is.
- 40 De situatie van verzoekster is niet vergelijkbaar met die van sommige andere begunstigden, waaronder levensmiddelenbedrijven en zuivelproducenten. Deze ondernemingen hebben een daadwerkelijk economisch voordeel kunnen behalen door ten volle gebruik te maken van hun vergunningen. Een extra watervoorziening zal hen in staat stellen hun productie en dus hun inkomen te verhogen. Bovendien kunnen begunstigden die meer hebben verbruikt dan hun

vergunning toestaat, een concurrentievoordeel behalen doordat zij slechts hoeven terug te betalen op basis van de vergunning.

- 41 In de punten 124 tot en met 126 van haar besluit heeft de Commissie zich beperkt tot de vraag of de terugbetaling op basis van algemene beginselen volledig kan worden vrijgesteld. De Commissie heeft zich niet uitgesproken over de verlaging van het bedrag van de terugbetaling. Uit artikel 16, lid 1, van de procedureverordening volgt a fortiori dat algemene beginselen tot een verlaging van het bedrag kunnen leiden. In dat geval moeten de vereisten voor de naleving van de beginselen minder streng zijn dan in de gevallen waarin zij worden ingeroepen ter ondersteuning van een vrijstelling.
- 42 Ten tijde van de vaststelling van het besluit was de Commissie niet op de hoogte van de specifieke omstandigheden in het hoofdgeding. Daarom heeft de Commissie in punt 127 van haar besluit niet met bindende kracht verklaard dat het door verzoekster terug te betalen daadwerkelijke economische voordeel moest worden vastgesteld op basis van de vergunning. Dit volgt uit het feit dat punt 127 alleen in de motivering van het besluit van de Commissie staat en niet wordt herhaald in de artikelen 1 tot en met 9 van het vastgestelde besluit zelf.
- 43 Daaruit volgt voorts dat de Commissie bij een algemene steunregeling zoals die in het hoofdgeding (met ongeveer 6 400 begunstigden) niet verplicht of in staat is om het precieze bedrag van het aan elke begunstigde toegekende voordeel vast te stellen. De specifieke omstandigheden van een begunstigde kunnen dus alleen worden beoordeeld op het moment dat de steun wordt teruggevorderd.
- 44 Wanneer na de goedkeuring door de Commissie van de definitieve uitvoeringsmaatregelen van de lidstaat, zoals in het hoofdgeding, een geschil rijst over de terugvordering, staat het aan de nationale rechter om daarover uitspraak te doen. In geval van twijfel kan de nationale rechter het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing verzoeken.
- 45 De rechtmatigheid van het besluit van de Commissie moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover zij beschikte op het tijdstip waarop zij dat besluit heeft vastgesteld. De feiten waarop verzoekster zich in het hoofdgeding heeft beroepen, kunnen dus geen invloed hebben op de geldigheid van het besluit van de Commissie, maar enkel op de terugvordering. Overgaard Gods had de geldigheid van het besluit van de Commissie niet kunnen betwisten op basis van de feiten in het hoofdgeding, aangezien de Commissie ten tijde van de vaststelling van dat besluit niet over die feiten beschikte.
- 46 Het is ook twijfelachtig of verzoekster in staat zou zijn geweest om een vordering in te stellen, aangezien de onderhavige zaak geen betrekking heeft op individueel toegekende staatssteun en verzoekster pas kennis heeft gekregen van het besluit van de Commissie naar aanleiding van de terugvordering door het Milieuagentschap, de enige handeling die rechtstreeks tot verzoekster is gericht.

- 47 Het Milieuagentschap betoogt dat uit het besluit van de Commissie volgt dat de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun moet worden vastgesteld op basis van het toegestane waterwinningsvolume van verzoekster, en niet op basis van het werkelijke verbruik, en dat uit het besluit van de Commissie volgt dat terugvordering op die basis niet in strijd is met algemene rechtsbeginselen, waaronder het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Dit is door de Commissie bevestigd in de besprekingen tussen de Commissie en de Deense autoriteiten. Het besluit van de Commissie laat het Milieuagentschap en de Deense rechterlijke instanties dus geen beoordelingsmarge om de vordering tot terugvordering nietig te verklaren op basis van algemene rechtsbeginselen zoals die waarop verzoekster zich beroept, of om het bedrag van de terugvordering op een lager bedrag vast te stellen, bijvoorbeeld op basis van het werkelijke verbruik.

Achtergrond van de vraag:

- 48 De terugvorderingswet en het terugvorderingsdecreet verplichten het Milieuagentschap om de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun terug te vorderen voor zover de Deense autoriteiten daartoe verplicht zijn overeenkomstig het besluit van de Commissie. Zo wordt in de voorbereidende werkzaamheden van de terugvorderingswet rechtstreeks verklaard dat „*het doel van [die] wet [...] de uitvoering [is] van de terugvorderingsverplichting die aan de Deense staat is opgelegd door de Europese Commissie in [haar] besluit*”.
- 49 Indien het besluit, in samenhang met artikel 16 van de procedureverordening, toestaat dat de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun niet wordt teruggevorderd of voor een lager bedrag dan vermeld in de beslissing van het Milieuagentschap wordt teruggevorderd – bijvoorbeeld op basis van specifieke beoordelingen dat terugvordering in strijd zou zijn met algemene rechtsbeginselen zoals het vertrouwensbeginsel of het evenredigheidsbeginsel – is het Milieuagentschap krachtens het Deense recht verplicht dergelijke specifieke beoordelingen te maken.
- 50 De Vestre Landsret betwijfelt of het besluit, in samenhang met artikel 16, lid 1, van de procedureverordening, kan worden uitgelegd als het innemen van een algemeen standpunt dat de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun moet worden vastgesteld op basis van toegestane volumens.
- 51 In dat verband vraagt de Vestre Landsret zich af of het besluit, met inbegrip van de daarin gehanteerde methode voor de berekening van de terug te vorderen onrechtmatige en onverenigbare staatssteun (zie punt 127 van het besluit), moet worden uitgelegd in het licht van algemene rechtsbeginselen, zoals het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, en of dat er in bepaalde omstandigheden toe kan leiden dat de verplichting tot terugvordering volledig vervalt, dan wel of de vaststelling in plaats daarvan moet plaatsvinden op basis van daadwerkelijk gewonnen volumens.

- 52 In het bijzonder vraagt de Vestre Landsret zich af of het in aanmerking nemen van algemene rechtsbeginselen zoals die welke hierboven zijn vermeld, kan leiden tot de vaststelling van het terug te vorderen bedrag op basis van de werkelijk gewonnen volumen in situaties als die in het hoofdgeding, waarin het werkelijk gewonnen volume slechts een klein deel van het toegestane volume vormt en waarin niet kan worden gesteld dat de begunstigde een daadwerkelijk economisch voordeel heeft behaald uit het volledige toegestane volume, dan wel of in gevallen als die in het hoofdgeding de verplichting tot terugvordering volledig vervalt, zodat een begunstigde de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun niet hoeft terug te betalen.
- 53 In punt 127 van het besluit heeft de Commissie zich duidelijk op het standpunt gesteld dat de terugvordering moet worden vastgesteld op basis van het toegestane waterwinningsvolume. In haar besluit lijkt de Commissie ook het standpunt te hebben ingenomen dat het vertrouwensbeginsel niet van invloed is op de beoordeling van de verenigbaarheid van het plafond met de interne markt (zie punt 126 van het besluit van de Commissie) en dat de terugvordering niet onevenredig is (zie punt 125 van het besluit van de Commissie).
- 54 Naar het oordeel van de Vestre Landsret is het onzeker of het besluit aldus rechtmatig een algemeen standpunt kan innemen over het terug te vorderen bedrag in specifieke situaties als die in het hoofdgeding, en wel op zodanige wijze dat de begunstigden zich geheel niet kunnen beroepen op algemene rechtsbeginselen als die welke zijn genoemd.
- 55 Ten slotte moet worden opgemerkt dat, ook al is de rechtmatigheid van het besluit in de loop van de procedure niet betwist door verzoekster of de Deense autoriteiten, het standpunt van het Hof van Justitie over de gestelde vragen twijfel doet rijzen over de geldigheid van het besluit van de Commissie. Dit kan de vraag doen rijzen of het feit dat binnen de beroepstermijn van artikel 263, alinea 6, VWEU geen beroep tot nietigverklaring is ingesteld, betekent dat de geldigheid van het besluit niet kan worden aangevochten in het kader van dit verzoek om een prejudiciële beslissing (zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 9 maart 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH*, C-188/92, EU:C:1994:90, punten 13-26).

OM DEZE REDENEN:

In het licht van bovenstaande overwegingen legt de Vestre Landsret het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vraag voor:

Staan grondbeginselen van Unierecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, in situaties als die in het hoofdgeding, waarin het daadwerkelijk gewonnen volume slechts een klein deel van het toegestane volume uitmaakt en waarin niet kan worden gesteld dat de begunstigde een daadwerkelijk economisch voordeel heeft behaald uit het volledige toegestane volume, eraan in de weg dat de onrechtmatige en onverenigbare staatssteun, die de Deense staat krachtens de terugvorderingswet

en het terugvorderingsdecreet terugvordert ter uitvoering van de bij besluit van de Commissie van 16 oktober 2017 betreffende steunmaatregel SA.32874 (2012/C) opgelegde terugbetalingsverplichting, wordt vastgesteld op basis van toegestane volumen, zodat de vordering vervalt of moet worden vastgesteld op basis van het daadwerkelijk gewonnen volume?

[...]