



Datum van inontvangstneming : 21/08/2025

Zaak C-442/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

4 juli 2025

Verwijzende rechter:

Stockholms tingsrätt (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 juli 2025

Verzoekster:

SAS AB

Verweerder:

Staten genom Justitiekanslern

STOCKHOLMS TINGSRÄTT 4 juli 2025 [OMISSIS]

Hof van Justitie van de Europese Unie

OMISSIS]

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

Verwijzende rechter

Stockholms tingsrätt (rechter in eerste aanleg Stockholm, Zweden)

[OMISSIS]

Partijen in de procedure voor de nationale rechter

Verzoekster: SAS AB [OMISSIS]

[OMISSIS] Stockholm

[OMISSIS]

Verweerder: Staten genom Justitiekanslern (Zweedse Staat vertegenwoordigd door de kanselier van justitie)

[OMISSIS] Stockholm

[OMISSIS]

Interveniënte

SAS GUC Entity S.à.r.l [OMISSIS]

[OMISSIS] Luxemburg

[OMISSIS]

Voorwerp van de procedure bij de nationale rechter en relevante feiten

Voorgeschiedenis

- 1 De partijen in het geding zijn SAS AB (hierna: „SAS”) en de Zweedse Staat (hierna: „Staat”). SAS is de moedermaatschappij van de Scandinavian Airlines-groep, een in Denemarken, Noorwegen en Zweden gevestigde luchtvaartmaatschappij.
- 2 In 2020 had SAS herkapitalisatie nodig omdat de onderneming getroffen was door economische moeilijkheden als gevolg van de COVID-19-pandemie. De Zweedse en de Deense Staat (hierna: „Staten”), destijds de grootste aandeelhouders van SAS, stemden in met deelname aan een herkapitalisatie. Dit moest plaatsvinden door middel van inschrijving door de Staten op hybride obligaties en nieuwe aandelen. Op 11 augustus 2020 hebben de Staten de steunmaatregel ter goedkeuring aangemeld bij de Commissie.
- 3 Op 17 augustus 2020 heeft de Commissie de steunmaatregel goedgekeurd.¹ De Commissie heeft aangegeven dat de steun voldeed aan de vereisten van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de mededeling van de Commissie betreffende de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (hierna: „tijdelijke kaderregeling”).
- 4 De steun is op 26 oktober 2020 uitgevoerd door de Staten, die hebben ingeschreven op de hybride obligaties en de aandelen.
- 5 Tegen het besluit van de Commissie is beroep ingesteld. Op 10 mei 2023 heeft het Gerecht [van de Europese Unie] het besluit van de Commissie nietig verklaard.²

¹ Besluit C(2020) 5750 final van de Commissie van 17 augustus 2020 betreffende steunmaatregel SA.57543 (2020/N) – Denemarken en SA.58342 (2020/N) – Zweden – COVID-19: herkapitalisatie van SAS AB.

² Ryanair/Commissie (SAS II; COVID-19), T-238/21, EU:T:2023:247.

Volgens het Gerecht heeft de Commissie de punten 61 en 62 van de tijdelijke kaderregeling geschonden door niet te eisen dat voor de nieuwe aandelen een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding of een alternatief mechanisme wordt ingevoerd.

- 6 Aangezien het Gerecht het besluit van de Commissie nietig had verklaard, heeft de Commissie een formele onderzoeksprocedure ingeleid met betrekking tot de herkapitalisatiesteun van de Staten aan SAS. In het kader van deze procedure heeft SAS een alternatief verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding voorgesteld. Het door SAS voorgestelde verhogingsmechanisme houdt in dat de vergoeding voor de door de Staten gehouden aandelen wordt verhoogd door de uitgifte van aanvullende kapitaalinstrumenten, indien de Staten de aandelen die zij bij de goedkeuring van de steun hebben verworven, niet verkopen. De eerste fase van het mechanisme zou op 26 oktober 2024 in werking treden, vier jaar na de betaling van de steun, indien de Staten op dat moment niet ten minste 40 % van de betrokken aandelen hadden verkocht.
- 7 Op 29 november 2023 heeft de Commissie een nieuw besluit vastgesteld, waarbij zij de eerder door de Staten ten uitvoer gelegde steunmaatregel heeft goedgekeurd, op voorwaarde dat de Staten binnen twee maanden na dat besluit het door SAS voorgestelde verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding ten uitvoer zouden leggen.
- 8 Op 9 juli 2024 heeft de Commissie een wijziging van het besluit van 29 november 2023 goedgekeurd. De wijziging houdt in dat de Commissie vaststelt dat er geen verdere uitvoering van het verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding vereist was. Het verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding, dat dus voor het eerst op 26 oktober 2024 had moeten worden geactiveerd, is derhalve nooit ten uitvoer gelegd.

Zaak bij de Stockholms tingsrätt

- 9 Op 20 november 2024 heeft SAS bij de Stockholms tingsrätt (rechter in eerste aanleg Stockholm, Zweden) beroep ingesteld tegen de Staat. SAS heeft de tingsrätt verzocht om vast te stellen dat SAS niet verplicht was om rente te betalen aan de Staat, noch op grond van § 4 van lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler [statsstödslag; Zweedse wet (2013:388) betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Unie (hierna: „SSL”)] noch op grond van het Unierecht, met betrekking tot de staatssteun die SAS tussen 26 oktober 2020 en 29 november 2023 van de Staat heeft ontvangen overeenkomstig het besluit van de Europese Commissie in zaak SA.58342 (2020/N). Subsidiair heeft SAS de tingsrätt verzocht om vast te stellen dat SAS niet verplicht was om rente te betalen aan de Staat over de staatssteun die SAS tussen 26 oktober 2020 en 29 november 2023 van de Staat heeft ontvangen op grond van het besluit van de Europese Commissie in zaak SA.58342 (2020/N), voor een bedrag van meer dan 221 947 123 SEK.

- 10 Als gronden voor haar beroep heeft SAS primair het volgende aangevoerd. De deelname van de Staat in de herkapitalisatie van SAS vond plaats in overeenstemming met de aanmeldingsprocedure voor staatssteun op grond van het Unierecht. De steun werd aan SAS ter beschikking gesteld nadat de Commissie de deelname van de Staat had goedgekeurd. De steun is derhalve niet verleend in strijd met het verbod op de tenuitvoerlegging van staatssteun. Toen de steun ten uitvoer werd gelegd, was er tegen het besluit van de Commissie geen beroep ingesteld. Op het moment van toekenning was de steun derhalve rechtmatig. Na het arrest van het Gerecht heeft de Commissie de steun opnieuw goedgekeurd, zodat deze verenigbaar is met het VWEU. SAS heeft tussen 26 oktober 2020 en 29 november 2023 ook geen voordeel uit de steun ontvangen. De niet-nakoming die tot het arrest van het Gerecht heeft geleid, was in feite hersteld vóór het tijdstip waarop het verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding voor het eerst moest worden toegepast en SAS aldus een voordeel had kunnen verschaffen. De concurrenten van SAS kunnen dus nauwelijks schade hebben geleden als gevolg van het ontbreken van een verhogingsmechanisme met oplopende vergoeding in het eerste besluit van de Commissie. Bovendien zijn er uitzonderlijke omstandigheden waardoor de verplichting om rente te betalen in alle gevallen komt te vervallen. SAS had liquide middelen nodig en zou, indien geen steun was verleend, zeer kort na het moment van de toekenning van de steun insolvent zijn geworden.
- 11 Met betrekking tot de berekening van eventuele rente heeft SAS onder meer het volgende aangevoerd. Indien rente moet worden betaald, moet deze worden berekend overeenkomstig § 4, tweede streepje, SSL, dat verwijst naar hoofdstuk V 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 [(PB 2004, L 140, blz. 1)]. Indien de Commissie niet in een bijzonder besluit heeft bepaald dat de rente anders moest worden berekend dan in hoofdstuk V is bepaald, moet het rentepercentage worden berekend door de eenjaarlijkse geldmarktrente met 100 basispunt te verhogen, zoals vastgesteld in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 794/2004. In dat geval heeft de Commissie niet besloten dat de rente op een andere manier moest worden berekend. De mededeling van de Commissie (2008/C 14/02) over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (hierna: „mededeling betreffende het referentiepercentage”) is evenmin van toepassing.
- 12 De Staat heeft de vordering betwist. Ter onderbouwing van zijn verweer heeft de Staat primair het volgende aangevoerd. Als gevolg van de nietigverklaring van het besluit van de Commissie door het Gerecht, was het besluit van de Commissie met terugwerkende kracht niet langer van toepassing. Dit betekent dat het uitgangspunt moet zijn dat er nooit enige goedkeuring is verleend. De uitvoering van de steunmaatregel was derhalve onrechtmatig. De steunmaatregel werd op 29 november 2023 voor het eerst rechtmatig, toen de Commissie een nieuw besluit heeft genomen. De ten uitvoer gelegde steunmaatregel was dus tussen

26 oktober 2020 en 29 november 2023 onwettig en bijgevolg in strijd met het recht. Door onrechtmatige steun te ontvangen, heeft SAS een onrechtmatig voordeel genoten. Het ongerechtvaardigde voordeel bestaat deels uit het feit dat SAS, in die periode, niet de rente hoefde te betalen die zij normaal gesproken zou hebben betaald indien zij op de markt geld had moeten lenen, en deels uit het feit dat SAS een betere concurrentiepositie op de markt kreeg ten opzichte van haar concurrenten. Bijgevolg is SAS op grond van de SSL en overeenkomstig de rechtspraak rente verschuldigd voor de periode waarin de onrechtmatigheid voortduurde.

- 13 Met betrekking tot de berekening van de door SAS te betalen rente heeft de Staat onder meer het volgende aangevoerd. § 4, tweede streepje, SSL preciseert dat de bepaling, die verwijst naar hoofdstuk V van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie, ook van toepassing is op gevallen waarin de Commissie geen besluit ter zake heeft genomen. De verwijzing betekent dat de rente overeen moet komen met het basisrentepercentage plus een opslag in basispunten die moet worden gebaseerd op de kredietwaardigheid en de zekerheidstelling van de betreffende activiteit en moet worden vastgesteld overeenkomstig de tabel in de mededeling betreffende het referentiepercentage van de Commissie. Ten tijde van het eerste besluit van de Commissie en ten tijde van de uitvoering van de steunmaatregel op 26 oktober 2020, viel de kredietwaardigheid van SAS in de categorie slecht/financiële moeilijkheden en was de zekerheidstelling in het beste geval laag. De opslag voor SAS bedroeg derhalve 1 000 basispunten, in overeenstemming met de tabel in de mededeling betreffende het referentiepercentage. Dit betekent dat SAS meer rente moet betalen dan het bedrag dat in haar vordering is opgenomen. Indien de verwijzing daarentegen betekent dat het rentepercentage moet worden berekend door slechts 100 basispunten bij het basispercentage op te tellen, dan is de bepaling van § 4, tweede streepje, SSL onverenigbaar met het Unierecht, hetgeen betekent dat de rente overeenkomstig het Unierecht moet worden berekend. In dat geval dient de rente eveneens te worden berekend overeenkomstig de mededeling betreffende het referentiepercentage, op de hierboven uiteengezette wijze. Indien de bepaling van § 4, tweede streepje, SSL onverenigbaar is met het Unierecht, maar de rente niet overeenkomstig de mededeling betreffende het referentiepercentage moet worden berekend, dient de rente overeen te komen met de rente die zou zijn toegepast indien SAS genoodzaakt was geweest om het bedrag van de betrokken steun op de markt te lenen voor de periode waarin de steunmaatregel onrechtmatig was. Dat leidt ook tot een hoger rentebedrag dan in de vordering van SAS is opgenomen.
- 14 Na een verzoek tot interventie is SAS GUC Entity S.à.r.l. (hierna: „GUC”) toegelaten tot interventie in de procedure ter ondersteuning van de conclusies van SAS. GUC heeft onder meer het volgende aangevoerd. Op 6 april 2023 is SAS gestart met het aantrekken van nieuw kapitaal, in het kader van een zogeheten Chapter 11-procedure voor de Amerikaanse rechtbanken. Op 4 november 2023 heeft SAS een investeringsovereenkomst gesloten met een investeringsconsortium. In de investeringsovereenkomst waren voorwaarden opgenomen die inhielden dat ongeveer 2,2 miljard SEK, die het

investeringsconsortium aan SAS ter beschikking stelde voor de betaling van concurrente crediteuren van SAS, apart moest worden gehouden in afwachting van een definitieve rechterlijke uitspraak over de vraag of SAS rente verschuldigd was aan de Staten. Deze financiële middelen werden als waarborgsom ondergebracht bij GUC, een rechtspersoon die is opgericht om de financiële middelen te beheren en de belangen van de concurrente crediteuren te beschermen. Uit de door SAS en GUC gesloten overeenkomst volgt dat, indien bij een niet voor beroep vatbare rechterlijke beslissing zou worden vastgesteld dat SAS rente verschuldigd was, de bij GUC geplaatste waarborgsom aan SAS zou worden overgedragen zodat SAS de rente kon betalen. Indien bij een niet voor beroep vatbare rechterlijke beslissing zou worden vastgesteld dat SAS geen rente verschuldigd was of dat een lager bedrag dan de waarborgsom moest worden betaald, dan zou de waarborgsom, of het resterende bedrag na de betaling van de rente, aan de concurrente crediteuren van SAS worden uitbetaald. De regeling van de oprichting van GUC, de plaatsing van de waarborgsom van ongeveer 2,2 miljard SEK bij GUC en de voorwaarden voor de uitbetaling van deze financiële middelen aan de concurrente crediteuren van SAS maken deel uit van het door de Amerikaanse rechtbank vastgestelde Chapter 11-plan en van het door de tingsrätt vastgestelde herstructureringsplan.

- 15 GUC heeft zich aangesloten bij de vorderingen van SAS in haar beroep en heeft verder het volgende verklaard. De nietigverklaring door het Gerecht van het eerste goedkeuringsbesluit van de Commissie heeft geen wijziging gebracht in de feiten op grond waarvan de steun rechtmatig is, namelijk dat de steun bij de Commissie is aangemeld en dat het verbod op de tenuitvoerlegging ervan niet is geschonden. Daaraan moet worden toegevoegd dat het enige gevolg van het feit dat SAS rente zou moeten betalen, zou zijn dat de concurrente crediteuren niet de middelen ontvangen die hun zijn toegekend in het kader van de herstructureringsprocedure van SAS. De verplichting voor SAS om rente te betalen zou derhalve noch een verstoring van de mededinging wegnemen, noch personen met een betalingsverplichting ertoe aanzetten om de Unieregels inzake staatssteun beter na te leven. De gerechtvaardigde verwachtingen van de concurrente crediteuren pleiten voor een mogelijke afweging om SAS niet tot rentebetaling te verplichten. Deze feiten vormen ook uitzonderlijke omstandigheden die zich tegen de betaling van rente verzetten.
- 16 Wat de berekening van de eventuele rente betreft, is GUC het eens met de stellingen van SAS en voegt zij met name het volgende toe. Een berekening van de rente op de manier zoals voorgesteld door de Staat zou neerkomen op een effectieve rente van meer dan tien procent, gelet op de vroegere financiële situatie van SAS die is ontstaan door uitzonderlijke omstandigheden in verband met de COVID-19-pandemie. Dit zou zeer onevenredig zijn en indruisen tegen het doel dat ten grondslag ligt aan de nieuwe goedkeuring door de Commissie van de steun aan SAS en de door SAS gevolgde herstructureringsprocedure, die zowel (direct) door de Staat als (indirect) door de Commissie werd gesteund.

Relevante bepalingen van nationaal en Unierecht

Zweeds recht

Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler [statsstödslag; wet (2013:388) betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Unie]

- 17 § 4 preciseert dat uit het Unierecht volgt dat de ontvanger die onrechtmatige steun moet terugbetalen, rente over het steunbedrag moet betalen vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun aan de ontvanger ter beschikking is gesteld tot de datum waarop de steun wordt terugbetaald. Voorts wordt bepaald dat de ontvanger rente over het steunbedrag moet betalen vanaf de datum waarop de steun aan de ontvanger ter beschikking is gesteld tot de datum waarop de Commissie in de onderhavige zaak besluit dat de onrechtmatige steun verenigbaar is met de interne markt.
- 18 § 1, tweede streepje, bepaalt dat onder onrechtmatige steun wordt verstaan steun die wordt verleend in strijd met het uitvoeringsverbod van artikel 108, lid 3, VWEU.
- 19 § 4, tweede streepje, preciseert dat hoofdstuk V 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 bepalingen bevat over de berekening van rente. Deze bepaling preciseert ook dat de bepalingen ook van toepassing zijn wanneer de Commissie geen besluit ter zake heeft vastgesteld.

Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

- 20 Overeenkomstig artikel 107, lid 1, zijn, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, 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.
- 21 Artikel 107, leden 2 en 3, bevatten uitzonderingen op de hierboven beschreven hoofdregel. Uit artikel 107, lid 3, onder b), volgt dat steunmaatregelen om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd.
- 22 Uit artikel 108, lid 3, volgt dat de Commissie van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens

artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld een onderzoeksprocedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.

Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (codificatie) (Voor de EER relevante tekst)

- 23 Uit artikel 3 volgt dat aan te melden steun niet mag worden uitgevoerd alvorens de Commissie een besluit tot goedkeuring van die steun heeft genomen of wordt geacht dat te hebben genomen. Voorts volgt uit artikel 1, onder f), dat onder „onrechtmatige steun” nieuwe steun wordt verstaan die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering wordt gebracht.
- 24 Uit artikel 16, lid 1, volgt dat indien negatieve besluiten worden genomen in gevallen van onrechtmatige steun, de Commissie [besluit dat de betrokken lidstaat] alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen, maar dat de Commissie geen terugvordering verlangt van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Unierecht.
- 25 Artikel 16, lid 2, bepaalt dat de op grond van een terugvorderingsbesluit terug te vorderen steun rente omvat tegen een door de Commissie vastgesteld passend percentage. De rente is betaalbaar vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor de begunstigde beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun.

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”)

- 26 Hoofdstuk V bevat bepalingen inzake de rentepercentages die worden toegepast bij de terugvordering van onrechtmatige steun. Artikel 9, lid 1, bepaalt dat, tenzij in een bijzondere beschikking of een bijzonder besluit anders is bepaald, het bij de terugvordering van staatssteun toe te passen rentepercentage een jaarlijks percentage is dat vóór elk kalenderjaar door de Commissie wordt vastgesteld. Artikel 9, lid 2, luidt als volgt:

„Het rentepercentage wordt berekend door de eenjaarlijkse geldmarktrente met 100 basispunt te verhogen. Wanneer die percentages niet beschikbaar zijn, wordt de driemaandelijke *geldmarktrente* gebruikt of, bij gebreke daarvan, het rendement van overheidsobligaties.” [(Cursivering toegevoegd)]

Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige COVID-19-uitbraak (2020/C 91 I/01) (hierna: „tijdelijke kaderregeling”)

- 27 Op 19 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling vastgesteld betreffende een tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie in de context van de toenmalige COVID-19-uitbraak. Deze mededeling had tot doel om gerichte steun te verlenen aan ondernemingen die voor het overige levensvatbaar waren, maar die door de uitbraak van COVID-19 in economische moeilijkheden waren geraakt. In de mededeling heeft de Commissie tijdelijke staatssteunmaatregelen gedefinieerd die zij als verenigbaar met de interne markt beschouwde op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, en die na aanmelding door de betrokken lidstaat zeer snel konden worden goedgekeurd.
- 28 De mededeling is herhaaldelijk gewijzigd. Zij werd voor het eerst gewijzigd op 3 april 2020 bij mededeling C(2020) 2215 van de Commissie en vervolgens op 8 mei 2020 bij mededeling C(2020) 3156 van de Commissie, toen onderdeel 3.11 „Herkapitalisatiemaatregelen” werd toegevoegd. Dit onderdeel bevat de punten 60 tot en met 64, die betrekking hebben op de vergoeding van eigenvermogensinstrumenten. De mededeling is voor de derde keer gewijzigd op 29 juni 2020 bij mededeling C(2020) 4509 van de Commissie.

Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02) (hierna: „mededeling betreffende het referentiepercentage”)

- 29 In de mededeling heeft de Commissie een methode vastgesteld voor de vaststelling van de referentiepercentages. Het is duidelijk dat de berekening is gebaseerd op een basisrentetarief dat wordt verhoogd met een aantal basispunten, die variëren naargelang de kredietwaardigheid en de zekerheidstelling van de betrokken activiteit.

Motivering van de vragen van de tingsrätt over de uitlegging van het Unierecht

Nader onderzoek van de Zweedse regelgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

- 30 Bij de vaststelling van § 4 SSL heeft de Zweedse wetgever opgemerkt dat het Unierecht een verplichting oplegt aan de ontvanger van onrechtmatige steun om rente over het steunbedrag te betalen. Volgens de regering moet hetzelfde gelden wanneer de terugvordering plaatsvindt zonder voorafgaand besluit van de Commissie. Bovendien blijkt uit de *travaux préparatoires* dat, hoewel de verplichting om rente te betalen en de manier waarop de rente wordt berekend rechtstreeks uit het Unierecht voortvloeien, er voor de duidelijkheid een rechtsregel moet worden ingevoerd die verduidelijkt dat een persoon die onrechtmatige steun moet terugbetalen, rente moet betalen over het bedrag van die steun en verduidelijkt hoe de rente moet worden berekend. [OMISSIS]
- 31 Uit de *travaux préparatoires* blijkt dat de in het Unierecht verankerde verplichting om rente te betalen over de periode waarin de steun onrechtmatig was, voortvloeit

uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 februari 2008, CELF en Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, punt 55 (hierna: „arrest CELF”).

- 32 In voornoemd arrest heeft het Hof gepreciseerd dat de nationale rechter verplicht is om de ontvanger van de steun te gelasten rente te betalen ter zake van het tijdvak van onrechtmatigheid. Uit het arrest volgt dat deze verplichting geldt in een situatie zoals die welke voor de nationale rechter aan de orde was (zie arrest CELF, punt 52). Wat de voorgeschiedenis van het geding betreft, is onder meer het volgende duidelijk. Er is steun ontvangen zonder dat deze vooraf bij de Commissie is aangemeld. De steun werd vervolgens aangemeld bij de Commissie, die heeft vastgesteld dat de steun verenigbaar was met de [interne] markt, maar het Gerecht heeft dat besluit nietig verklaard. In een later besluit heeft de Commissie besloten dat de steun onrechtmatig was omdat deze niet bij de Commissie was aangemeld, maar dat de steun verenigbaar was met de [interne] markt omdat hij voldeed aan de voorwaarden voor een uitzondering op het verbod op staatssteun. Ook dit besluit is door het [Gerecht] nietig verklaard. De Commissie heeft een nieuw besluit vastgesteld, waarin de Commissie verklaarde dat de steun verenigbaar was met de [interne] markt.
- 33 Uit het arrest CELF blijkt dat de verplichting om rente te betalen moet worden beschouwd als een gevolg van de op de nationale rechter rustende verplichting van om passende maatregelen te nemen om de gevolgen van de onrechtmatigheid daadwerkelijk op te heffen (punt 46). Hieruit volgt verder dat het doel van het verbod op uitvoering is bedoeld om er preventief voor te zorgen dat een onverenigbare steunmaatregel nooit tot uitvoering zal worden gebracht, hetgeen wordt bereikt door de uitvoering van een voorgenomen steunmaatregel op te schorten totdat de twijfel omtrent de verenigbaarheid ervan is weggenomen door de eindbeslissing van de Commissie (punten 47 en 48). Tegelijkertijd volgt hieruit dat, wanneer de Commissie een positieve beslissing neemt, dit doel niet in het gedrang is gekomen door de voortijdige uitbetaling van de steun (punt 49).
- 34 In een later arrest heeft het Hof aangegeven dat indien de niet-naleving van artikel 108, lid 3, VWEU niet meer risico's of sancties zou inhouden dan de naleving ervan, de lidstaten er veel minder toe geneigd zouden zijn een steunvoornemen aan te melden en te wachten op een besluit inzake verenigbaarheid. Het Hof heeft geoordeeld dat dit geldt ongeacht of het steunvoornemen al dan niet met de interne markt verenigbaar is (zie arrest Viasat Broadcasting UK, C-445/19, ECLI:EU:C:2020:952, punt 23; hierna: „arrest Viasat Broadcasting UK”). Dit betekent dus dat er een zekere economische prikkel moet zijn om dit artikel na te leven.
- 35 Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat de verplichting voortvloeit uit het feit dat de uitvoering van een steunmaatregel in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU de steunontvanger een ongerechtvaardigd voordeel verschaft. Dit voordeel bestaat er volgens het Hof in, ten eerste, dat de ontvanger niet de rente betaalt die hij over het betrokken bedrag van de verenigbare steun zou hebben betaald indien hij dat

bedrag op de markt had moeten lenen in afwachting van de vaststelling van het definitieve besluit van de Commissie en, ten tweede, dat de ontvanger zijn concurrentiepositie verbetert ten opzichte van de andere marktdeelnemers tijdens de duur van de onrechtmatigheid van de betrokken steun. Het Hof heeft geoordeeld dat het voordeel in deze laatste situatie erin bestaat, ten eerste, dat deze marktdeelnemers werden blootgesteld aan het – uiteindelijk niet gerealiseerde – risico van uitvoering van een onverenigbare steunmaatregel, en ten tweede dat zij de gevolgen van een verenigbare steunmaatregel eerder zouden hebben ondervonden dan het geval had moeten zijn (arrest Viasat Broadcasting UK, punt 27). Het gaat er dus om te voorkomen dat de uitvoering van een steunmaatregel een voordeel verschaft dat op grond van artikel 108, lid 3, VWEU als oneerlijk zou worden beschouwd.

- 36 Het Hof heeft zich vaak over deze kwestie gebogen en gepreciseerd dat een verplichting tot terugvordering zonder rente niet passend zou zijn om de gevolgen van de onrechtmatigheid volledig op te heffen (zie arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, punt 133; hierna: „arrest Eesti Pagar”). De werkelijke gevolgen van de onrechtmatigheid zelf worden hier benadrukt als zijnde doorslaggevend voor de verplichting om rente te betalen.
- 37 Het Hof heeft tevens gepreciseerd dat een steunontvanger in beginsel enkel een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kan hebben wanneer deze steun met inachtneming van de procedure van artikel 108 VWEU is toegekend, en een behoedzame marktdeelnemer normaal gesproken in staat zal zijn zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd (arrest Viasat Broadcasting UK, punt 42).
- 38 Het kan derhalve duidelijk worden geacht dat de ontvanger van de steun rente moet betalen wanneer de steun is uitgevoerd voordat de Commissie een besluit heeft vastgesteld. Het is tevens duidelijk dat dit ook het geval is wanneer de Commissie de steun vervolgens goedkeurt.

Vraag of een steunontvanger verplicht is rente te betalen over steun die is betaald na een goedkeuring die vervolgens nietig is verklaard

- 39 Het is echter niet duidelijk hoe een situatie moet worden beoordeeld waarin de steun wordt uitgevoerd nadat de Commissie een positief besluit heeft genomen, maar dit besluit later nietig wordt verklaard.
- 40 Uit de rechtspraak blijkt dat de nietigverklaring van bijvoorbeeld een besluit van de Commissie terugwerkende kracht heeft (zie bijvoorbeeld arrest CELF, punten 61-64). Dit zou kunnen pleiten voor de verplichting van een steunontvanger om ook rente te betalen in een situatie waarin de steun is uitgevoerd na een positief besluit van de Commissie, indien dat besluit vervolgens nietig is verklaard. In die situatie kan namelijk als gevolg van de nietigverklaring het standpunt worden ingenomen dat er geen positief besluit is geweest en dat de uitvoering dan als onrechtmatig kan worden beschouwd.

- 41 Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat er geen sprake is van schending van artikel 108, lid 3, VWEU wanneer de steun wordt uitbetaald na een positief besluit. Ter onderbouwing van het standpunt dat deze omstandigheid doorslaggevend is of anderszins van belang is bij de beoordeling van de vraag of er rente moet worden betaald, kan worden opgemerkt dat een nietigverklaring geen betrekking heeft op de uitvoering, maar op de steun zelf, die dus al dan niet is toegestaan. Bovendien moet een dergelijke opvatting verenigbaar kunnen worden geacht met de doelstelling dat de voorgenomen steun wordt opgeschort totdat eventuele twijfels over de verenigbaarheid zijn weggenomen door het eindbesluit van de Commissie.
- 42 Het Hof evenwel geoordeeld dat, zolang de termijn voor beroep tegen een goedkeuringsbesluit van de Commissie niet is verstreken, de ontvanger over de rechtmatigheid van uitgekeerde steun geen zekerheid heeft (zie arrest CELF, punt 67). Dit kan aldus worden opgevat dat er pas sprake is van een definitief besluit in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU wanneer er tegen dat besluit geen beroep meer kan worden ingesteld.
- 43 Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft het Hof gepreciseerd dat de verplichting om rente te betalen een gevolg is van het feit dat een steunmaatregel die in strijd is met artikel 108, lid 3, VWEU, de ontvanger ervan een onrechtmatig voordeel verschaft. Deze bevinding heeft betrekking op situaties waarin het uitvoeringsverbod niet is nageleefd (zie bijvoorbeeld „in afwachting van de vaststelling van het definitieve besluit van de Commissie” en „de gevolgen ervan eerder zouden hebben ondervonden dan het geval had moeten zijn” in het arrest Viasat Broadcasting UK, punt 27).
- 44 Het is echter niet duidelijk welk belang, als dat er al is, wordt toegekend aan het feit dat het eerdergenoemde voordeel zich in een bepaald geval niet voordoet. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer een nieuw positief besluit in de plaats komt van de nietig verklaarde goedkeuring en het oorspronkelijke besluit, met betrekking tot de periode waarin de steun is uitgevoerd, in vergelijking met een situatie waarin het nieuwe besluit geen invloed heeft op het concurrentievermogen van de ontvanger van de steun. Dit zou echter tot problemen kunnen leiden bij de toepassing van een regel die vereist dat van geval tot geval wordt beoordeeld of en in hoeverre het concurrentievermogen van de ontvanger van de steun wordt beïnvloed.
- 45 Volgens de tingsrätt is het onduidelijk of blijft het onopgehelderd hoe het Unierecht in dergelijke gevallen moet worden uitgelegd.

Vraag of een uitzonderlijk feit de verplichting van een steunontvanger om rente te betalen kan beperken

- 46 Indien de ontvanger van de steun geacht wordt rente verschuldigd te zijn over steun die is uitgekeerd na een positief besluit, mits dit besluit vervolgens nietig wordt verklaard – en zelfs indien dat besluit vervolgens wordt vervangen door een

nieuw positief besluit waarin wordt vastgesteld dat de uitgevoerde steunmaatregelen verenigbaar zijn met de interne markt, op voorwaarde dat bepaalde voorwaarden worden uitgevoerd en de voorwaarden ervan worden nageleefd – rijst de vraag of er buitengewone omstandigheden bestaan die aanleiding kunnen geven tot een beperking van de verplichting om rente te betalen.

- 47 Uit het bovenstaande volgt dat een eindbeslissing in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU kan worden opgevat als een besluit waartegen geen beroep meer kan worden ingesteld. In dat geval kan een steunmaatregel later ten uitvoer worden gelegd dan anders het geval zou zijn. Hetzelfde kan in de praktijk van toepassing worden geacht wanneer de steunmaatregel ten uitvoer kan worden gelegd nog voordat het positieve besluit van de Commissie definitief is geworden, maar de steunontvanger het risico loopt rente te moeten betalen over het ontvangen bedrag, bijvoorbeeld als de goedkeuring later nietig wordt verklaard.
- 48 Het gevolg van een dergelijke vertraging is dat het doel om een dringende economische situatie te verhelpen, in veel gevallen niet het gewenste effect sorteert. Dit moet worden beschouwd als steun voor het argument dat er geen verplichting tot betaling van rente kan bestaan wanneer de betaling is voorafgegaan door een positief besluit, ook al is dat besluit nog niet definitief geworden.
- 49 In dit verband kan worden opgemerkt dat het Hof heeft gepreciseerd dat er zich uitzonderlijke omstandigheden kunnen voordoen waarin het niet aangewezen is de terugbetaling van de steun te gelasten (zie arrest CELF, punt 42; zie ook punten 43, 44 en 65-68). Deze vaststelling heeft betrekking op de terugvorderingsverplichting als zodanig en dus niet op de verplichting om daadwerkelijk rente te betalen. De vraag is of een overeenkomstige redenering ertoe kan leiden dat de steunontvanger een verplichting tot betaling van rente kan betwisten.
- 50 Naar het oordeel van de tingsrätt is in dit verband niet duidelijk hoe het Unierecht moet worden uitgelegd en is dit ook niet opgehelderd.

Wijze van renteberekening

- 51 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de nationale autoriteit derhalve verplicht is om de ontvanger van de steun te gelasten rente te betalen over de periode van onrechtmatigheid (zie arrest Eesti Pagar, punt 134). De rente moet worden berekend overeenkomstig de regels van het toepasselijke nationale recht, maar deze regels moeten waarborgen dat de ontvanger van de steun wordt gelast rente te betalen tegen een rentevoet die gelijk is aan die welke zou zijn toegepast indien hij het bedrag van die steun op de markt had moeten lenen (zie arrest Eesti Pagar, punten 135 en 141).
- 52 § 4, tweede streepje, SSL verwijst naar de bepalingen van hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening. Voorts wordt bepaald dat deze bepalingen ook van

toepassing zijn wanneer de Commissie ter zake geen besluit heeft vastgesteld. Uit de *travaux préparatoires* volgt dat de methode voor de berekening van rente rechtstreeks uit het Unierecht voortvloeit ingeval de Commissie een terugvorderingsbesluit heeft vastgesteld, en dat de rente derhalve moet worden berekend overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening. Zij precisieren dat dit ook moet gelden in gevallen waarin de Commissie geen terugvorderingsbesluit heeft vastgesteld. Voorts volgt hieruit dat de rente dus ook op de uitvoeringsverordening moet worden gebaseerd wanneer het bestaan van onrechtmatige steun is vastgesteld op een andere manier dan door een besluit van de Commissie en dat de rente ook moet worden berekend overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening in gevallen waaraan geen terugvorderingsbesluit van de Commissie vooraf is gegaan. [OMISSIS] De gedachte is dat dezelfde materiële regels van toepassing zijn, ongeacht of de Commissie een terugvorderingsbesluit heeft vastgesteld dan wel de onrechtmatigheid van de steun op een andere manier is vastgesteld.

- 53 Het is derhalve duidelijk dat de bepalingen van hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening moeten worden toegepast, net zoals dezelfde materiële regels inzake de renteberekening van toepassing zijn als wanneer de Commissie een terugvorderingsbesluit zou hebben vastgesteld.
- 54 Uit hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening blijkt dat de eenjaarlijkse geldmarktrente met 100 basispunt wordt verhoogd. In een mededeling uit 2009 heeft de Commissie echter verklaard dat de onrechtmatigheidsrente op een samengestelde grondslag moet worden berekend en dat het toegepaste rentepercentage niet lager mag zijn dan de referentierente.³ Uit de mededeling betreffende het referentiepercentage blijkt dat de rente varieert naargelang de kredietwaardigheid en de zekerheidstelling van de activiteit. Uit overweging 8 van verordening (EG) nr. 271/2008 van de Commissie van 30 januari 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 794/2004 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB 2008, L 82, blz. 1) blijkt dat de methode voor het vaststellen van de rentepercentages die gelden ten aanzien van de terugvordering van onrechtmatige steun de methode volgt waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld. Voorts blijkt dat de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld is herzien en dat de bepalingen van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie betreffende het voor de terugvordering van onrechtmatige steun toe te passen rentepercentage daarom dienen te worden gewijzigd, om deze veranderingen weer te geven. Dit moet worden beschouwd als steun voor het argument dat de in de mededeling betreffende het referentiepercentage uiteengezette methode moet worden gebruikt bij de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening.

³ Punt 41, onder c), van de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties (2009/C 85/01).

- 55 Hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening bevat echter geen enkele verwijzing naar de mededeling betreffende het referentiepercentage. Het is dus onduidelijk of de rentepercentages die voortvloeien uit de mededeling betreffende het referentiepercentage moeten worden toegepast bij de berekening van de rente overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening.

Verenigbaarheid van de nationale bepalingen in de SSL met het Unierecht

- 56 Zoals hierboven is vermeld, is naar Zweeds nationaal recht hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening ook van toepassing wanneer de Commissie in de betreffende zaak geen besluit heeft vastgesteld.
- 57 Zoals hierboven is uiteengezet, heeft het Hof geoordeeld dat in een situatie waarin de lidstaat ambtshalve onrechtmatige steun en rente moet terugvorderen, de rente moet worden berekend tegen een rentevoet die gelijk is aan die welke zou zijn toegepast indien hij het bedrag van die steun tijdens die periode op de markt had moeten lenen (zie arrest Eesti Pagar, punt 141). De Staat heeft betoogd dat de rente die voortvloeit uit de mededeling betreffende het referentiepercentage moet worden beschouwd als het equivalent van de rente die zou zijn toegepast indien de ontvanger het betreffende steunbedrag op de markt had geleend.
- 58 Indien de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk V van de uitvoeringsverordening niet betekent dat de rente die voortvloeit uit de mededeling betreffende het referentiepercentage moet worden toegepast, rijst de vraag of de Zweedse regels verenigbaar kunnen worden geacht met het vereiste van artikel 108, lid 3, VWEU.

Tegen deze achtergrond verzoekt de tingsrätt om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

Prejudiciële vragen

De Stockholms tingsrätt verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over volgende vragen:

1. Is de verplichting tot betaling van rente over de periode waarin een staatssteunmaatregel onrechtmatig was, welke verplichting onder meer voortvloeit uit het arrest van het Hof in de zaak CELF en Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79), van toepassing in een situatie als die in het onderhavige geding, gelet op:
 - a. het feit dat de in artikel 108, lid 3, VWEU vastgelegde verplichting tot voorafgaande aanmelding is nagekomen door de lidstaat die de steun heeft verleend;
 - b. het feit dat de betaling van de steun heeft plaatsgevonden na het goedkeuringsbesluit van de Commissie;

- c. het feit dat het goedkeuringsbesluit van de Commissie later door het Gerecht nietig is verklaard, en
 - d. het feit dat de Commissie vervolgens een nieuw besluit heeft genomen waarin is vastgesteld dat de uitgevoerde steunmaatregel verenigbaar is met de interne markt, mits binnen twee maanden na de datum van het nieuwe besluit aan bepaalde in het nieuwe besluit gestelde voorwaarden is voldaan en deze voorwaarden vervolgens binnen die termijn van twee maanden zijn uitgevoerd?
2. Indien er in de omstandigheden zoals beschreven in de eerste vraag inderdaad een verplichting bestaat tot betaling van rente, kan een situatie als die in de onderhavige zaak bij de nationale rechter dan een dergelijke uitzonderlijke omstandigheid vormen die aanleiding kan geven tot een beperking van de verplichting van de steunontvanger tot betaling van rente?
3. Moet artikel 9, lid 2, van verordening nr. 794/2004 aldus worden uitgelegd dat de overeenkomstig artikel 9, lid 1, van deze verordening toe te passen rente ingeval de Commissie geen afzonderlijk besluit vaststelt dient te worden berekend door het door de Commissie vastgestelde basispercentage met 100 basispunt te verhogen, zelfs wanneer de steunontvanger beschikt over
- i. zwakke of slechte kredietwaardigheid, of
 - ii. goede kredietwaardigheid met lage zekerheidstelling, of
 - iii. bevredigende kredietwaardigheid met normale of lage zekerheidstelling [zie mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld (2008/C 14/02)]?
4. Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 108, lid 3, VWEU dan aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling die inhoudt dat de bepalingen inzake de berekening van rente in hoofdstuk V 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 VWEU ook van toepassing zijn wanneer de Commissie in de betrokken zaak geen besluit heeft vastgesteld?

[OMISSIS]