



Datum van : 29/08/2025
inontvangstneming

Zaak C-503/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

22 juli 2025

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 juli 2025

Verzoekende partij:

Acciaierie D'Italia SpA, in amministrazione straordinaria

Verwerende partij:

CSEA - Cassa Servizi Energetici e Ambientali

Bekendgemaakt op 18 juli 2025 [*omissis*]

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima) (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, eerste afdeling)

geeft de navolgende

BESCHIKKING

in het beroep [*omissis*] dat is ingesteld door:

Acciaierie D'Italia SpA, die onder buitengewoon bewind staat, [*omissis*]

tegen

CSEA - Cassa Servizi Energetici e Ambientali (Fond voor Energiediensten en Milieu), voorheen Cassa Conguaglio Settore Elettrico (Fonds voor Vereffening in de Elektriciteitssector), [*omissis*]

in tegenwoordigheid van

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (Ministerie van Ondernemen en „Made in Italy”), Ministero Dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (Ministerie van Milieubeheer en Energiezekerheid), Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (Regelgevende instantie voor Energie, Netwerken en Milieu: hierna: „ARERA”), die zich niet in rechte hebben gesteld;

tot nietigverklaring

van het besluit van de CSEA van 17 december 2024 betreffende „een definitief besluit tot afwijzing van het op 14 november 2024 ingediende verzoek tot deelname aan de regeling voor ondernemingen met een hoog aardgasverbruik – in het jaar 2025 – *D.M. n. 541 del 21 dicembre 2021* (ministerieel besluit nr. 541 van 21 december 2021) en *Deliberazione ARERA n. 541/2022/R/gas* (besluit ARERA nr. 541/2022/R/gas) en daaropvolgende wijzigingen en aanvullingen”, en elke andere daaraan voorafgaande, daarmee samenhangende of daaropvolgende handeling (andere handelingen, die hier niet relevant zijn, worden aangehaald) [omissis]

[Gelet op] [omissis]

GEDING

1. Op 14 november 2024 verzocht de Acciaierie d’Italia SpA (hierna: „ADI”) die onder buitengewoon bewind staat als bedoeld in *D.L. 23.12.2003, n. 347* (voorlopig wetsbesluit nr. 347 van 23 december 2003; hierna: „d.l. 347/2003”), met wijzigingen omgezet in *L. 18.2.2004, n. 39* (wet nr. 39 van 18 februari 2004), zoals nadien gewijzigd („wet Marzano”), en bij vonnis van 29 februari van 2024 van de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg, Milaan, Italië) [omissis] insolvent is verklaard, de CSEA om in aanmerking te komen voor de steun die op grond van *Decreto Ministeriale MiTE 21 dicembre 2021, n. 541* (ministerieel besluit van het Ministerie van Milieutransitie nr. van 21 december 2021; hierna: „d.m. 541/2021”) wordt verleend aan ondernemingen met een hoog aardgasverbruik door een verzoek in te dienen om te worden opgenomen in de lijst van ondernemingen met een hoog aardgasverbruik voor het jaar 2025, zoals deze onderneming ook in de voorgaande jaren had gedaan.

De ADI is de werkmaatschappij die aan het hoofd staat van het eerste Italiaanse staalconcern. De vestigingen en gebouwen van de ADI hebben een totale oppervlakte van meer dan 17 miljoen m² en bieden werkgelegenheid aan meer dan 10 000 personen, waarbij de werknemers van de toeleveringsbedrijven niet zijn meegerekend.

1.2 Op 2 december 2024 heeft de CSEA de ADI een kennisgeving van de afwijzing van haar verzoek in de zin van artikel 10 bis van *legge n. 241 del 1990* (wet nr. 241 van 1990) gestuurd [omissis], aangezien de ADI moeten worden aangemerkt als „onderneming in moeilijkheden” in de zin van punt 20, onder c), van mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie die „richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in

moeilijkheden” bevat (hierna: „richtsnoeren inzake steun aan ondernemingen in moeilijkheden”).

1.3 Op 12 december 2024 heeft de ADI haar opmerkingen ingediend en erop gewezen dat de uitlegging van d.m. 541/2021 die door de CSEA wordt voorgesteld geenszins aanvaardbaar is, aangezien verzoekster niet onder de definitie van „onderneming in moeilijkheden” in de zin van mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie kan vallen.

1.4 Bij definitief besluit van 17 december 2024 betreffende „een definitieve beslissing tot afwijzing van het verzoek” [omissis] heeft de CSEA het litigieus verzoek [omissis] afgewezen op grond dat: a) de conditio sine qua non van de procedure van buitengewoon bewind van grote noodlijdende ondernemingen de „staat van insolventie” blijft (die specifiek in de definitie van de mededeling van de Commissie wordt aangehaald), die voor de ADI door de Tribunale Fallimentare di Milano (faillissementsrechter Milaan) is vastgesteld [omissis]; b) op het specifieke gebied van bijdragen aan ondernemingen met een hoog aardgasverbruik (ingevoerd ter omzetting van artikel 21 van de *Legge europea n. 167/2017* (Europese wet nr. 167/2017) is geen mededeling van de Commissie te vinden waarin zelfs maar impliciet wordt gesteld dat de voordelen ook kunnen worden toegekend aan „ondernemingen in moeilijkheden”.

GESCHIL EN STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

2. De ADI heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit tot uitsluiting van het recht op steun en de voorafgaande handelingen, met inbegrip van de regelgevingshandelingen, waarbij zij heeft verzocht om de nietigverklaring van de bestreden handelingen [omissis].

2.1 Met haar eerste middel stelt verzoekster [omissis] dat sprake is van schending en onjuiste toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU en artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, schending en onjuiste uitlegging van mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie, schending en onjuiste uitlegging van mededeling 2014/C 200/01 van de Commissie en schending van artikel 44 van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

2.2 Hoewel het geen twijfel lijdt dat de ADI een onderneming is met een hoog aardgasverbruik in de zin van artikel 21, lid 1, van wet nr. 167 van 2021 juncto artikel 3, lid 1, van d.m. 541/2021, is bij het bestreden besluit het verzoek van de vennootschap afgewezen om te worden opgenomen in de lijst van ondernemingen met een hoog aardgasverbruik en haar aldus het recht op de betreffende steunregeling ontzegd op grond van de volgende redenering: (i) artikel 1, lid 3, van d.m. 541/2021 (aangehaald in artikel 2.2 van het besluit van ARERA nr. 541/2022/R/gas) verbiedt het recht op steun aan „ondernemingen in

moeilijkheden”, zoals omschreven in mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie; (ii) in deze mededeling wordt een „onderneming in moeilijkheden” gedefinieerd als elke onderneming waartegen een collectieve insolventieprocedure loopt; (iii) aangezien een van de voorwaarden voor het onder buitengewoon bewind stellen in de zin van artikel 2 van d.l. 347/2003 de staat van insolventie van de onderneming is, kan de ADI, die onder buitengewoon bewind staat, niet in aanmerking komen voor de voordelen van artikel 21 van wet nr. 167 van 2021 en van d.m. 541/2021.

2.3 Verzoekster stelt dat sprake is van schending en onjuiste uitlegging van de bepalingen van mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie, waarnaar in de nationale bepaling wordt verwezen in het door de overheid toegepaste deel, namelijk punt 20 van mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie, volgens hetwelk „een onderneming [wordt] beschouwd als een onderneming in moeilijkheden wanneer zij, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen. Daarom wordt een onderneming als onderneming in moeilijkheden beschouwd indien zich ten minste één van de volgende omstandigheden voordoet: c) tegen de onderneming loopt een collectieve insolventieprocedure of de onderneming voldoet volgens het nationale recht aan de criteria om, op verzoek van haar schuldeisers, aan een collectieve insolventieprocedure te worden onderworpen.”

Volgens verzoekster is het uitleggingsprobleem daarom of dit algemene begrip „collectieve insolventieprocedure” dat in de handeling van de Commissie wordt gebruikt, zich werkelijk kan uitstrekken tot een zo bijzonder geval als dat van het buitengewoon bewind van grote ondernemingen van nationaal strategisch belang in de zin van d.l. 347/2003, zoals de CSEA in het bestreden besluit heeft geoordeeld, en met name tot het geval van de ADI.

Bovendien betwijfelt zij of mededeling 2014/C 249/01 van de Commissie van toepassing is, aangezien daarin in de punten 15 en 18 uitdrukkelijk „de ijzer- en staalindustrie van de werkingssfeer van deze richtsnoeren wordt uitgesloten”.

3. In zijn verweer heeft de CSEA geconcludeerd tot verwerping van het beroep op grond dat de verzoekende vennootschap kan worden aangemerkt als „onderneming in moeilijkheden” in de zin van de Unieregeling die van toepassing is, omdat deze bij vonnis van 29 februari 2024 van de Tribunale di Milano insolvent is verklaard.

4. [omissis] [Openbare terechtzitting] [omissis]

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING OP GROND VAN ARTIKEL 267 VAN VERDRAG BETREFFENDE DE WERKING VAN DE EUROPESE UNIE

5. De verwijzende rechter is van oordeel dat is voldaan aan de voorwaarden om aan het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 267 van het

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing [*omissis*] (algemene overwegingen).

UNIERECHT

6. Uit het onderzoek van het dossier blijkt dat, overeenkomstig paragraaf 1.1, punt 16, van mededeling 2014/C 200/1 van de Commissie, richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020 (2014/C 200/01), bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie C 200 van 28 juni 2014, later verlengd bij mededeling C (2020) 224/02 van de Commissie, „milieu- en energiesteun (...) niet [mag] worden verleend aan ondernemingen in moeilijkheden, zoals voor de toepassing van deze richtsnoeren gedefinieerd door de toepasselijke communautaire richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden, als gewijzigd of vervangen”.

6.1 Op haar beurt heeft verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 (en daaropvolgende wijzigingen en aanvullingen), bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie L 187 van 26 juni 2014, verlengd tot en met 31 december 2026 bij verordening (EU) 2023/1315 van 23 juni 2023, bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU verenigbaar met de interne markt verklaard en met name in artikel 44 de voorwaarden vastgesteld waaronder steun in de vorm van belastingverlagingen overeenkomstig richtlijn 2003/96/EG als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt en van de aanmeldingsverplichting vrijgesteld kan worden beschouwd. Deze verordening bevat in artikel 2, punt 18, de definitie van „onderneming in moeilijkheden”, in bewoordingen die volledig identiek zijn aan die van mededeling 2014/C 249/01, met dien verstande dat deze onderneming van de werkingssfeer ervan is uitgesloten.

6.2 Mededeling 201/C 249/01 bepaalt in punt 20 dat „voor de toepassing van deze richtsnoeren (...) een onderneming [wordt] beschouwd als een onderneming in moeilijkheden wanneer zij, zonder overheidsingrijpen, op korte of middellange termijn vrijwel zeker gedoemd is te verdwijnen” en in punt 23 dat „aangezien het bestaan zelf van een onderneming in moeilijkheden in het gedrang is, kan dit soort onderneming, zolang haar levensvatbaarheid niet is verzekerd, niet worden beschouwd als een passend instrument om aan de verwezenlijking van andere beleidsdoelstellingen van de overheid bij te dragen. Bijgevolg is de Commissie van mening dat steun aan ondernemingen in moeilijkheden alleen wanneer aan de in de onderhavige richtsnoeren uiteengezette voorwaarden is voldaan, kan bijdragen tot de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid zonder het handelsverkeer zodanig te veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, zelfs indien deze steun wordt toegekend in overeenstemming met een reeds goedgekeurde regeling.”

NATIONAAL RECHT

6.3 Artikel 21, lid 1, van *legge 20/11/2017, n. 167, recante „Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017”* (wet nr. 167 van 20 november 2017 houdende bepalingen voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Unie - Europese wet 2017) luidt als volgt: „1. Teneinde, overeenkomstig de criteria van mededeling 2014/C 200/01 van de Commissie van 28 juni 2014 houdende „richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020”, de toepassing op de industriële sector van de bedragen ter dekking van de algemene kosten van het gasnet, waarvan de opbrengsten bestemd zijn voor de financiering van maatregelen ter verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen op het gebied van het koolstofvrij maken van de economie, opnieuw te kunnen vaststellen bij besluit van de minister van Economische Ontwikkeling dat binnen 45 dagen na de datum van inwerkingtreding van deze wet moet worden afgegeven, worden de ondernemingen met een hoog aardgasverbruik, na raadpleging van de Autoriteit voor elektriciteit, gas en watervoorziening, gedefinieerd op basis van voorwaarden en criteria met betrekking tot de minimumverbruiksniveaus, de invloed van de kosten van aardgas op de waarde van de activiteit van de onderneming en de blootstelling van de ondernemingen aan internationale concurrentie. Ondernemingen die daarom verzoeken, worden, nadat is vastgesteld dat zij aan de voorwaarden hebben voldaan die in de voorgaande periode zijn gesteld, opgenomen in een ad-hoclijst van ondernemingen met een hoog aardgasverbruik.”

Artikel 21, lid 2, luidt als volgt: „2. Binnen een termijn van honderdtwintig dagen na de datum van afgifte van het in lid 1 bedoelde besluit stelt de Autoriteit voor elektriciteit, gas en watervoorziening, volgens een door de minister van Economische Ontwikkeling aangenomen richtsnoer, opnieuw de bedragen vast ter dekking van de algemene kosten van het gasnet, waarvan de inkomsten worden bestemd voor de financiering van maatregelen ter verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen op het gebied van het koolstofvrij maken van de economie, en de criteria voor de verdeling van deze lasten ten laste van de eindafnemers, waarbij rekening wordt gehouden met de definitie van ondernemingen met een hoog aardgasverbruik bedoeld in lid 1, met inachtneming van de voorwaarden en grenzen die zijn vastgesteld in de eerder genoemde mededeling 2014/C 200/01 van de Commissie, en door benchmarks toe te passen voor de efficiëntie van het gasverbruik op sectoraal niveau. Het systeem dat voortvloeit uit de opnieuw vaststellen van de in lid 1 bedoelde bedragen waarborgt dat de cumulatieregels die voor staatssteun zijn vastgesteld in de Unieregelgeving in acht worden genomen en de belastinginkomsten ongewijzigd blijven en het leidt niet tot nieuwe of hogere lasten voor de overheidsfinanciën.”

6.4 Artikel 1, leden 1 en 3, van d.m. 541/2021 bepaalt het volgende: „Dit besluit heeft tot doel een steunregeling in de zin van artikel 44 van verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 vast te stellen door met ingang van 1 april 2022 de bedragen vast te stellen die verschuldigd zijn ter dekking van de algemene kosten van het gasnet voor ondernemingen met een hoog

aardgasverbruik in verband met de financiering van maatregelen ter verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen inzake het koolstofvrij maken van de economie. Ondernemingen in moeilijkheden in de zin van de mededeling van de Commissie (2014/C 249/01) inzake richtsnoeren voor reddings- en herstructureringssteun aan niet-financiële ondernemingen in moeilijkheden die geen financiële instellingen in moeilijkheden zijn, hebben geen recht hebben op de in lid 1 bedoelde voordelen.”

6.5 In het besluit ARERA nr. 541/2022/R/GAS is bepaald dat „de in artikel 4 van het besluit van 21 december 2021 bedoelde steun wordt verleend aan ondernemingen met een hoog aardgasverbruik (...) die niet in moeilijkheden verkeren” (zie artikel 2.2 van de betreffende bijlage A) [omissis] (nadere bijzonderheden).

6.6 Artikel 27 van *D. Legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274)* (wetsbesluit nr. 270 van 8 juli 1999) (Nieuwe regeling van het buitengewoon bewind van grote ondernemingen die in staat van insolventie verkeren, overeenkomstig artikel 1 van wet nr. 274 van 30 juli 1998) luidt: „1. Ondernemingen die overeenkomstig artikel 3 insolvent zijn verklaard, komen in aanmerking voor de procedure van buitengewoon bewind, wanneer zij concrete vooruitzichten hebben om het economisch evenwicht van de ondernemingsactiviteiten te herstellen.”

6.7 Artikel 2 van d.l. 347/2003 bepaalt dat het buitengewoon bewind „niet als kenmerkende doelstelling de liquidatie van de onderneming heeft, maar het behoud van het productievermogen en de bescherming en het behoud van de werkgelegenheid, beide door voortzetting, reactivering of omschakeling van de ondernemingsactiviteiten”.

Artikel 4, lid 4 sexies, van d.l. 347/2003 bepaalt dat de toelating tot de procedure van buitengewoon bewind en de economische en financiële toestand van de onderneming „niet tot gevolg hebben (...) dat de voorwaarden komen te vervallen van eventuele vergunningen, certificeringen, vergunningen, concessies of andere akten of titels op grond waarvan zij de betreffende activiteiten uitoefenen of verrichten op het moment waarop zij aan de procedure van dit besluit worden onderworpen”.

6.8 In de nationale rechtspraak (Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter), afdeling VI, nr. 5824 van 2 juli 2024) is verduidelijkt dat „het doel van het buitengewoon bewind van grote noodlijdende ondernemingen het in leven houden van de onderneming is (...). Kenmerkend voor het buitengewoon bewind (...) is dat de procedure hoe dan ook dient om de grote onderneming die in staat van insolventie verkeert uit de noodlijdende situatie te leiden, zodat deze kan blijven functioneren.”

MOTIVERING VAN HET VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

7. Uit het onderzoek van zowel de communautaire als de nationale bepalingen rijzen twijfels over de vraag of het begrip „onderneming in moeilijkheden”, dat is voorbehouden aan ondernemingen die zonder tussenkomst van de staat vrijwel zeker op korte of middellange termijn zijn gedoemd te verdwijnen, waardoor het niet kan worden beschouwd als een geschikt instrument ter bevordering van de doelstellingen van ander overheidsbeleid zolang de levensvatbaarheid niet is hersteld, geen rekening houdt met de toepassing van de procedure – zoals het onder buitengewoon bewind stellen van grote noodlijdende ondernemingen bedoeld in d.l. 347/2003 – die tot doel heeft de continuïteit van de onderneming in stand te houden en haar nieuw leven in te blazen teneinde te voorkomen dat deze, zoals gevreesd, op korte of middellange termijn gedoemd is te verdwijnen, hetgeen daarentegen enkel verband houdt met de insolventverklaring.

8. Gelet op het voorgaande stelt de verwijzende rechter krachtens artikel 267 VWEU de volgende vraag:

„Staan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU en de juiste uitlegging van de richtsnoeren betreffende steun aan ondernemingen in moeilijkheden in de weg aan een nationale regeling als die welke bepaalt dat de onder buitengewoon bewind gestelde ondernemingen op grond van artikel 2 van *decreto-legge* (voorlopig wetsbesluit) nr. 347 van 2003 geen recht hebben op de voordelen die ingevolge artikel 21 van *legge* (wet) nr. 167 van 2017 juncto artikel 1, lid 3, van *decreto ministeriale* (ministerieel besluit) nr. 541 van 2022 aan ondernemingen met een hoog aardgasverbruik worden toegekend?”

SLOTOVERWEGINGEN

9. [verplichtingen van de griffie] [*omissis*]

OM DEZE REDENEN

De Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (eerste afdeling) [*omissis*]:

i) legt op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie de prejudiciële vragen voor die in de motivering zijn aangegeven;

ii) [verplichtingen van de griffie] [*omissis*]

iii) schorst de behandeling van de zaak totdat uitspraak is gedaan over de prejudiciële vraag [*omissis*]

Aldus uitgesproken te Milaan [*omissis*] op 28 mei 2025 [handtekeningen] [*omissis*]