



Datum van inontvangstneming : 02/09/2020

**Zaak C-915/19**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

12 december 2019

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

28 november 2019

**Verzoekende partij:**

Eco Fox s.r.l.

**Verwerende partijen:**

Fallimento Mythen s.p.a.

Ministero dell'Economia e delle Finanze e.a.

---

[omissis]

[omissis]

**ITALIAANSE REPUBLIEK**

**De Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië)**

**Afdeling rechtspraak (vierde kamer)**

heeft de navolgende

**BESLISSING**

gegeven op beroep [omissis] [nr.] 8746 van 2018, ingesteld door:

Eco Fox s.r.l., [omissis];

*tegen*

Fallimento Mythen s.p.a., [*omissis*];

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Ministero dello Sviluppo Economico, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, [*omissis*] [**Or.2**] [*omissis*];

*in tegenwoordigheid van*

Oil.B s.r.l. unipersonale, Novaol s.r.l., [*omissis*];

*tot herziening*

van vonnis nr. 8482/2018 van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg, Lazio, Italië; hierna: „TAR Lazio”), tweede kamer, gepubliceerd op 26 juli 2018.

[*omissis*] [overwegingen]

*Achtergrond*

1. Teneinde de totstandkoming van een nationale markt voor biodiesel te bevorderen, heeft de Italiaanse staat met opeenvolgende wettelijke maatregelen drie verschillende meerjarige steunprogramma's vastgesteld.

2. Deze programma's hebben voorafgaande goedkeuring van de Europese Commissie verkregen, hetgeen vereist is bij staatssteun.

3. Ter uitvoering van artikel 21 van decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (wetsbesluit nr. 504 van 26 oktober 1995) en [**Or.3**] latere wijzigingen ervan, en vervolgens artikel 22 bis daarvan, heeft het Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerie van Economische Zaken en Financiën) bij ministeriele besluiten regelingen vastgesteld waarbij de wijze van toepassing van lagere accijnstarieven voor dit product wordt geregeld.

4. Bij arresten nr. 812 van 16 februari 2012 en nr. 1120 van 28 februari 2012 heeft de vierde kamer van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) respectievelijk artikel 4, lid 2, van decreto ministeriale n. 256/2003 (ministerieel besluit nr. 256/2003), en artikel 3, lid 4, van decreto ministeriale n. 156/2008 (ministerieel besluit nr. 156/2008) nietig verklaard. Beide nietig verklaarde bepalingen betreffen de criteria voor de toewijzing aan biodieselproducenten van de accijnsvrije hoeveelheden van dit product.

[*omissis*] [procedure]

6. Bij decreto ministeriale 17 febbraio 2015, n. 37 (ministerieel besluit nr. 37 van 17 februari 2015) heeft het Ministero dell'Economia e delle Finanze een nieuwe

regeling vastgesteld, waarin zij de nietig verklaarde bepalingen heeft geherformuleerd.

*Procedure in eerste aanleg*

7. De vennootschap Eco Fox s.r.l. heeft beroep ingesteld tegen ministerieel besluit nr. 37/2015.

8. Bij vonnis nr. 8482 van 26 juli 2018 heeft de TAR Lazio [*omissis*] het [*omissis*] beroep [*omissis*] verworpen.

Ten aanzien van de elf middelen waarmee op meerdere gronden schending van het (nationale en [Unie-]) recht en misbruik van bevoegdheid werd aangevoerd, heeft de TAR Lazio geoordeeld dat er geen sprake was:

I) [*omissis*] **[Or.4]** [*omissis*] [verwerping door de TAR Lazio van een middel dat uitsluitend voor het nationale recht relevant is]

II) van onbevoegdheid van het overheidslichaam (Ministero dell'Economia e delle Finanze) om steunmaatregelen vast te stellen omdat deze bevoegdheid aan de Europese Commissie toekomt, of dat hoe dan ook van het ontbreken van kennisgeving aan de supranationale organen die bevoegd zijn om vast te stellen of de steun verenigbaar is met de [Unie]regeling. Ministerieel besluit nr. 37/2015 vormt volgens deze rechter geen nieuw staatssteunprogramma, maar stelt ex tunc, zonder de duur van het programma te wijzigen, nieuwe criteria vast die in de plaats komen van de door de nationale rechter nietig verklaarde criteria. [*omissis*]

III) [*omissis*]

IV) subsidiair, met betrekking tot de erkenning van gezag van gewijsde, van schending en onjuiste toepassing van arresten nr. 812/2012 en nr. 1120/2012, voor zover zij gezag van gewijsde hebben verkregen, en van schending van het recht in verschillende opzichten, in de zin dat bij ministerieel besluit nr. 37/2015 na het verstrijken van de tijdslimiet opnieuw staatssteun zou zijn ingevoerd zonder daarvan vooraf kennis te hebben gegeven aan de bevoegde EU-organen. Zoals reeds gezegd, is bij de litigieuze bepalingen geen staatssteunprogramma vastgesteld, maar zijn met terugwerkende kracht enkele coëfficiënten voor de toewijzing van quota biodiesel met een lager accijnstarief opnieuw vastgesteld nadat **[Or.5]** de eerdere criteria nietig waren verklaard;

[*omissis*] **[Or.6]** [*omissis*]

[*omissis*] **[Or.7]** [verwerping door de TAR van in eerste aanleg aangevoerde middelen]

### *Beroepsprocedure*

9. Verzoekster heeft tegen het vonnis hoger beroep ingesteld, met wederom als basisstelling dat ministerieel besluit nr. 37/2015 een nieuwe staatssteunmaatregel vormt waardoor de werking van de nietig verklaarde maatregel wordt verlengd, en zij heeft daarbij inzonderheid acht middelen aangevoerd.

In hoger beroep hebben de Amministrazione delle Finanze (administratie van financiën; hierna: „Amministrazione”) en andere overheidsdiensten verweer gevoerd, alsook Fallimento Mythen s.p.a. [hierna: „Fallimento”), die heeft aangevoerd dat het hoger beroep deels niet-ontvankelijk en ten gronde hoe dan ook volledig ongegrond is.

[omissis]

Tijdens de openbare terechtzitting van 15 mei 2019 heeft Fallimento een afschrift van vonnis nr. 5749/2019 van de TAR Lazio overgelegd waarbij de Agenzia delle [dogane] e dei monopoli wordt gelast om, met toepassing van ministerieel besluit nr. 37/2015 waartegen in casu beroep is ingesteld, de aan verzoekster toekomende quota biodiesel waarvoor een lager accijnstarief geldt opnieuw vast te stellen voor de jaren 2006-2020.

10. Bij beslissing nr. 3242 van 21 mei 2019 heeft de verwijzende rechter maatregelen van instructie vastgesteld om „van de administratie een verslag te krijgen waarin wordt vermeld of wanneer de bij de ministeriële besluiten nr. 256 van 25 juli 2003 en nr. 156 van 3 september 2008 vastgestelde regelingen ter kennis van de bevoegde EU-organen zijn gebracht, en elk ander aspect dat met het oog op de beslissing nuttig is, wordt meegedeeld.”

Het Ministero dell’Economia e delle Finanze heeft een verslag met een aantal bijlagen ingediend.

11. Partijen hebben de resultaten van de middels de maatregelen van instructie verkregen stukken besproken, en daaruit tegenovergestelde conclusies getrokken.

### **[Or.8]**

Volgens Fallimento blijkt uit [het] verslag dat de Europese Commissie op de hoogte was van het bestaan en de inhoud van ministerieel besluit nr. 37/2015, aangezien zij een onderzoek heeft ingesteld naar de beweerdelijk onrechtmatige steun op verzoek van een particuliere partij die dezelfde stelling heeft aangevoerd als in het onderhavige geding. Indien de Europese Commissie de litigieuze regeling als onrechtmatige staatssteun had aangemerkt, zou zij de noodzakelijke maatregelen hebben genomen om het geschonden [Unie]recht te herstellen.

Verzoekster merkt op dat – anders dan de tegenpartijen betogen – de eerdere regelingen aan de bevoegde organen van de Europese Unie zijn meegedeeld, zodat ook het litigieuze ministeriële besluit nr. 37/2015 rechtstreeks op grond van de

toepasselijke [Unie]regeling had moeten worden aangemeld. Daarom verzoekt zij deze regeling nietig of buiten toepassing te verklaren.

[*omissis*] Ten aanzien van de stelling van de verwerende partij dat de Europese Commissie op de hoogte was van het bestaan en de inhoud van de litigieuze handeling voert verzoekster aan dat de Amministrazione geen informatie over de genoemde procedure en de eindbeslissing heeft verstrekt, en aldus het bevel van de Consiglio di Stato niet is nagekomen.

In haar replek heeft Fallimento aangevoerd dat de Europese Commissie volgens de ter zake geldende [Unie]regeling niet verplicht is om, wanneer een particulier een klacht indient, een eindbeslissing te nemen, aangezien zij ook louter een voorlopig standpunt kan sturen, zoals in casu is gebeurd.

[*omissis*] [procedure]

#### *Verzoek om een prejudiciële beslissing*

13. Met het tweede middel voert de verzoekende vennootschap in hoger beroep opnieuw aan dat inbreuk is gemaakt op meerdere bepalingen en beslissingen [van de Europese Unie], en op artikel 117 van de Italiaanse grondwet en andere nationale bepalingen: de litigieuze regeling vormt volgens haar nieuwe staatssteun – aangezien [**Or.9**] de eerdere steunmaatregel met terugwerkende kracht nietig is verklaard, althans de eerder bestaande steun is gewijzigd – die ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, hoe dan ook vooraf bij de Europese Commissie had moeten worden aangemeld.

Uit de maatregel van instructie van de Consiglio di Stato is gebleken dat – anders dan verwerende partijen aanvoeren – de bij ministeriele besluiten nr. 256/2003 en nr. 156/2008 vastgestelde regelingen ter kennis van de Europese Commissie zijn gebracht.

Zoals blijkt uit de gebruikte wetgevingstechniek, te weten een wijzigingswet die de eerdere teksten vervangt of aanvult („novellazione”), werd met de eerste twee artikelen van ministerieel besluit nr. 37/2015 niet beoogd de duur van de reeds verleende steun te verlengen, maar hebben zij de criteria voor de toekenning van de voordelen gewijzigd door de regeling met terugwerkende kracht te wijzigen. Het nieuwe artikel 3 van de regeling is in dit opzicht heel duidelijk: „Onverminderd de historische gegevens op grond waarvan aan elk bedrijf dat tot deelneming aan de programma’s is toegelaten, bepaalde quota biodiesel met een lager accijnstarief zijn toegewezen, worden de toegewezen quota voor dit product voor de jaren 2006, 2007, 2008 en 2009 voor deze bedrijven opnieuw vastgesteld met inachtneming van de in de artikelen 1 en 2 vastgestelde criteria.”

Verzoekster betoogt dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie elke wijziging van staatssteun vooraf ter kennis van de Europese Commissie moet worden gebracht.

De in dit verband aangevoerde precedenten lijken echter niet beslissend te zijn aangezien zij, afgezien van de principeverklaringen, betrekking lijken te hebben op handelingen waarbij de steunregeling wordt vastgesteld [arrest van het Hof van Justitie, Grote kamer, van 27 juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496)] of op handelingen waarbij de steunregeling wordt uitgebreid naar een nieuwe categorie van begunstigden [arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 11 juni 2009, AEM SpA (T-301/02, EU:T:2009:191)].

Voorts lijkt het dat de Europese Commissie, na een klacht van een belanghebbende, kennis heeft genomen van de bij ministerieel besluit nr. 37/2015 vastgestelde regeling, zonder actie tegen Italië te hebben ondernomen. Deze omstandigheid kan erop duiden dat de Europese Commissie de regeling niet heeft aangemerkt als nieuwe staatssteun in de zin van de [Unie]regelgeving.

**[Or.10]**

De Consiglio di Stato verwijst naar punt 13 van de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties (2009/C 85/01), waarin het volgende staat te lezen: „In geval van twijfel over de vraag of er sprake is van staatssteun, kunnen de nationale rechterlijke instanties uit hoofde van deel 3 van deze mededeling de Commissie om advies vragen.” In dezelfde paragraaf wordt daaraan evenwel toegevoegd: „Dit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid en/of de verplichting van een nationale rechter om de zaak overeenkomstig artikel 234 van het Verdrag [thans artikel 267 VWEU] voor een prejudiciële beslissing naar het Hof van Justitie te verwijzen.”

14. Aangezien de Verdragen de bevoegdheid tot uitlegging van het [Unie]recht uitsluitend aan het Hof van Justitie toekennen, en aangezien de Consiglio di Stato rechter in laatste aanleg is, heeft de verwijzende rechter het onderhavige geding krachtens artikel 267 VWEU geschorst teneinde de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie voor te leggen:

*„Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt gevraagd of – gelet op de artikelen 107 en 108 VWEU, verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999, zoals nadien gewijzigd, verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 en de eventuele andere relevante bepalingen van [Unie]recht -- een handeling van afgeleid recht als de regeling die is vastgesteld bij ministerieel besluit nr. 37/2015 waartegen in casu beroep is ingesteld, waarbij – ter rechtstreekse uitvoering van arresten van de Consiglio di Stato houdende gedeeltelijke nietigverklaring van de eerdere, reeds aan de Europese Commissie meegedeelde regelingen – de wijze van toepassing van de lagere accijnstarieven op biodiesel „ex tunc” is veranderd door de criteria voor de verdeling van het belastingvoordeel onder de aanvragende ondernemingen met terugwerkende kracht te wijzigen zonder de duur van het programma van fiscale steun te verlengen, staatssteun vormt die als zodanig vooraf bij de Europese Commissie moet worden aangemeld?”*

[*omissis*]

Dictum

**[Or.11]**

De Consiglio di Stato (vierde kamer), [*omissis*]

[*omissis*] legt de in punt 14 van de motivering geformuleerde prejudiciële vraag aan het Hof voor;

[*omissis*] [standaardformules en schorsing van de procedure]

Aldus besloten te Rome [*omissis*] op 28 november 2019 [*omissis*]

[*omissis*]

Rome, 5 december 2019

[*omissis*] [eensluidendverklaring]