



Datum van
inontvangstneming

:

22/04/2016

Zaak C-159/16**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

17 maart 2016

Verwijzende rechter:

Augstākā tiesa (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 maart 2016

Verzoekster tot cassatie:

VAS „Starptautiskā lidosta „Rīga””

Verweerder in cassatie:

Konkurences padome

[omissis] BESLISSING

Riga, 4 maart 2016

De Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta tiesnešu kolēģija (panel van rechters van de afdeling bestuursrechtspraak van het Letse hooggerechtshof) [omissis] [samenstelling van de rechterlijke instantie] heeft het cassatieberoep behandeld dat door een overheidsonderneming, de publieke nv „Starptautiskā lidosta „Rīga””, is ingesteld tegen de uitspraak van de Administratīvā apgabaltiesa (regionale bestuursrechter) van 20 december 2013 waarbij de door de publieke nv „Starptautiskā lidosta „Rīga”” ingestelde vordering tot vernietiging van het besluit [omissis] van de Konkurences padome (Letse mededingingsautoriteit) van 10 februari 2012 is afgewezen.

Voorgeschiedenis*Feiten*

- 1 Bij besluit van 10 februari 2012 [omissis] heeft de Konkurences padome verklaard dat er bij de werkzaamheden van de publieke nv „Starptautiskā lidosta „Rīga”” (internationale luchthaven van Riga; hierna: „luchthaven”) sprake was van

schending van het verbod als bedoeld in artikel 102, [tweede alinea,] onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”). De in het besluit geconstateerde schending is dat de luchthaven, die een machtspositie heeft in de betrokken markt, aanzienlijk verschillende luchthaventarieven rekent voor gelijkwaardige prestaties aan de nv „Air Baltic Corporation” (hierna: „Air Baltic”) en [Or. 2] „Ryanair Ltd.” (hierna: „Ryanair”). Bovendien worden aan Air Baltic voor verdere dienstverlening alle kosten afzonderlijk in rekening gebracht, terwijl in het geval van Ryanair geenszins blijkt dat er dient te worden betaald voor eventuele verdere dienstverlening. Gelet op deze context, waarin Ryanair een vast bedrag per vervoerde passagier betaalt, kan de luchthaven niet verzekeren dat de luchthaventarieven niet discriminerend zijn voor Air Baltic. De luchthaven kreeg een boete opgelegd en moest een einde maken aan de schending.

- 2 De luchthaven is in beroep gegaan bij de bestuursrechter en voert in hoofdzaak aan dat er in de onderhavige zaak mogelijkerwijs sprake is van schending van het verbod op staatssteun (artikel 107, lid 1, VWEU en artikel 108, lid 3, VWEU), maar niet van misbruik van machtspositie [artikel 102, tweede alinea, onder c), VWEU]. De luchthaven is onder druk van haar eigenaar (de Letse Staat die optrad via het ministerie van Vervoer) een overeenkomst aangegaan met Ryanair waarbij Ryanair aan de luchthaven luchthaventarieven betaalt die reeds bij het aangaan van de overeenkomst lager waren dan de daadwerkelijke prijs van de geboden dienstverlening. Zouden voor alle gebruikers van de luchthaven dezelfde tarieven worden gehanteerd, dan zou de luchthaven insolvent worden. Volgens de luchthaven had de Konkurences padome moeten kijken naar de tussen de luchthaven en Ryanair gesloten overeenkomst, en in het bijzonder naar de omstandigheden waarin de overeenkomst is gesloten en de doelstellingen van de overeenkomst. Voor de luchthaven staat het vast dat de staat als enige aandeelhouder van de luchthaven een beslissende invloed had op het sluiten van de overeenkomst tussen de luchthaven en Ryanair, alsmede dat de doelstellingen van de overeenkomst van publiek belang waren.
- 3 Bij uitspraak van 20 december 2013 heeft de rechterlijke instantie die het beroep behandelde, namelijk de Administratīvā apgabaltiesa, de zienswijze van de luchthaven niet onderschreven en verwezen naar artikel 54, lid 3, van de Komercedarbības atbalsta kontroles likums (wet betreffende het toezicht op steunverlening aan commerciële activiteiten), dat bepaalt dat wanneer uit hoofde van een civielrechtelijke overeenkomst steun wordt ontvangen, terugvordering van onrechtmatig verkregen steun en andere geschillen betreffende de overeenkomst worden beheerst door het bepaalde in de Civilprocesa likums (wet op de burgerlijke rechtsvordering) en andere wettelijke bepalingen. De Administratīvā apgabaltiesa kwam op grond van die wet tot het oordeel dat in casu de vermeende illegale staatssteun aan de luchthaven niet kan worden beoordeeld door de bestuursrechter daar deze steun uit een civielrechtelijke overeenkomst voortvloeit. In het onderhavige geval, waarin het besluit van de Konkurences padome wordt getoetst, is er dus geen sprake van toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU en artikel 108, lid 3, VWEU. De Administratīvā

apgabaltiesa heeft de luchthaven er tevens op gewezen dat de luchthaven zich ongeacht het antwoord op de staatssteunvraag dient te houden aan het bepaalde in de Konkurences likums (mededingingswet) en de overige publiekrechtelijke bepalingen met betrekking tot het mededingingsrecht.

- 4 De luchthaven heeft tegen de uitspraak van de Administratīvā apgabaltiesa cassatieberoep ingesteld bij de Augstākā tiesa. Thans verzoekster tot cassatie stelt dat de Administratīvā abgabaltiesa geen rekening heeft gehouden met het feit dat artikel 107, lid 1, VWEU ten aanzien van artikel 102 VWEU een *lex specialis* is, aangezien artikel 107, lid 1, VWEU naast de in artikel 102 VWEU genoemde aspecten (vervalsing van de mededinging en ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten) nog een extra aspect kent (bekostigd met staatsmiddelen). **[Or. 3]** De zienswijze van de Administratīvā apgabaltiesa dat de toepasselijkheid van artikel 107, lid 1, VWEU niet in de weg stond aan de toepassing van artikel 102 VWEU is dus niet terecht. Volgens de luchthaven is de Administratīvā apgabaltiesa ook niet ingegaan op de inhoudelijke tegenstrijdigheid die de bestreden uitspraak bevat: als een handeling schending oplevert van een aan staten gericht verbod, kan er bij diezelfde handeling niet tevens sprake zijn van schending van een ander aan particulieren of ondernemingen gericht verbod. Voorts heeft de Administratīvā apgabaltiesa niet stilgestaan bij de gevolgen van de gehanteerde interpretatie: wordt erkend dat het discriminatieverbod impliceert dat dezelfde lage tarieven worden gehanteerd, dan vloeit daaruit voort dat volgens artikel 102 VWEU vereist is dat nog meer onrechtmatige staatssteun wordt verleend.

De luchthaven wijst de Augstākā tiesa er ook op dat de luchthaven in januari 2014 bij de Europese Commissie een klacht heeft ingediend over vermeende illegale staatssteun. De Commissie heeft de ontvangst van deze klacht bevestigd, zodat volgens de luchthaven de behandeling van de bij een nationale rechter aanhangig gemaakte procedure omtrent de rechtmatigheid van een besluit van de Konkurences padome moet worden geschorst totdat is beslist op de bij de Commissie [ingediende] klacht. Bij het verstrekken van nadere informatie verwijst de luchthaven ook naar een aantal door de Commissie onderzochte zaken waarbij in bepaalde tussen luchthavens en Ryanair gesloten overeenkomsten sprake was van onrechtmatige staatssteun (SA.33961, SA.22614, SA.33963, SA.27339 en SA.26500). De luchthaven betoogt dat bij haar weten de betrokken luchthavens niet tevens zijn beschuldigd van machtsmisbruik.

- 5 De Konkurences padome [*omissis*] deelt het standpunt van de luchthaven niet. Gesteld wordt dat de luchthaven niet heeft aangetoond dat artikel 107, lid 1, VWEU een *lex specialis* is ten aanzien van artikel 102 VWEU, de *lex generalis*. Volgens de Konkurences padome betreft de kern van de onderhavige zaak juist de schending van artikel 102 VWEU, welke schending verwijtbaar is ongeacht enigerlei schending van andere bepalingen. In antwoord op vragen van de Augstākā tiesa voegt de Konkurences padome hieraan toe dat het betoog van de luchthaven over vermeende staatssteun zuiver hypothetisch is, zodat er in casu

geen reden is om aan te nemen dat de staatssteunbepalingen conflicteren met het verbod op machtsmisbruik.

- 6 In haar advies dat is uitgebracht krachtens [artikel 15, lid 1, van] verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, heeft de Commissie haar mening kenbaar gemaakt over de door de Augstākās tiesa gestelde vragen, maar ook aangegeven dat in de onderhavige zaak bepaalde Unierechtelijke vragen aan de orde zijn waarop geen duidelijk antwoord is dat geen ruimte laat voor gereede twijfel, meer in het bijzonder wat de gevolgen betreft van het mogelijksterwijs toepassen van zowel artikel 102 VWEU als artikel 107 VWEU. **[Or. 4]**

Motivering

Toepasselijke bepalingen

- 7 Artikel 102 VWEU bepaalt:

„Onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in:

[...]

c) het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;

[...]”

- 8 Artikel 107, lid 1, VWEU luidt:

„Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn 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.”

- 9 Artikel 108, lid 3, VWEU luidt als volgt:

„De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte 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 de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”

Redenen voor de twijfel over de uitlegging van de Unieregeling

- 10 In de onderhavige zaak rijst de vraag naar de werkingssfeer van het verbod op machtsmisbruik van artikel 102 VWEU en de werkingssfeer van het in artikel 107 VWEU neergelegde verbod om staatssteun te verlenen zonder toestemming van de Commissie (artikel 108, lid 3, VWEU). Daarnaast moet ook worden bekeken hoe deze artikelen zich tot elkaar verhouden wanneer overheidsondernemingen in het spel zijn. **[Or. 5]**
- 11 Zoals bekend is er sprake van staatssteun wanneer staatsmiddelen op selectieve wijze worden toegekend, waardoor de mededinging wordt verstoord en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed.

Bij misbruik van machtspositie gaat het om een onderneming die een machtspositie heeft en ten opzichte van handelspartners verschillende prijzen hanteert hoewel de omstandigheden dezelfde zijn.

Wanneer staatssteun wordt verleend aan een onderneming die wordt gesubsidieerd via een overheidsonderneming, is het mogelijkwerijs zo dat een en dezelfde maatregel objectief leidt tot het (discriminerend) hanteren van verschillende prijzen voor de handelspartners van die overheidsonderneming. De gesubsidieerde onderneming ontvangt immers staatssteun doordat de overheidsonderneming voor die onderneming lagere tarieven rekent dan voor andere handelspartners van die overheidsonderneming. Wordt gekeken naar wat staatssteun in wezen is, dan moet in casu worden vastgesteld dat de redenen voor prijsdiscriminatie geenszins betrekking op het bereiken van een economisch doel door de overheidsonderneming als zodanig, hetgeen evenwel gebruikelijk is bij schending van de mededinging[sregels].

- 12 Om te kunnen spreken van staatssteun moet de steun worden verleend door de staat. Wanneer een overheidsonderneming zich schuldig maakt aan prijsdiscriminatie, moet nagegaan worden of de overheid op de een of andere manier betrokken is bij de aan de orde zijnde handeling, namelijk in het onderhavige geval bij het sluiten van de overeenkomst met Ryanair. Dat is in lijn met de handhavingspraktijk van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU: in verschillende zaken is (weliswaar doorgaans zonder succes) aangevoerd dat overheidsbedrijven niet aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schendingen van de mededinging[sregels] indien de schending niet kon worden voorkomen als gevolg van een besluit of handeling van de overheid (zie het arrest van het Hof Commissie en Frankrijk/Ladbroke Racing, C-359/95 P en C-379/95 P, punten 33 en 34). Dit wijst er ook op dat er bij een prijsdiscriminatie die er in werkelijkheid

op is gericht staatssteun te verlenen aan handelspartners van de overheidsonderneming, en waarbij de overheidsonderneming verplicht is te handelen conform de instructies van de staat, geen sprake is van machtsmisbruik.

- 13 Er dient echter ook rekening te worden gehouden met het feit dat er geen duidelijk onderscheid bestaat tussen de handhaving van artikel 101 VWEU of artikel 102 VWEU en de handhaving van artikel 107 VWEU. In het arrest *Matra Hachette/Commissie* (T-17/93) heeft het Gerecht overwogen dat voor mededingingszaken (artikelen 101 VWEU en 102 VWEU) en staatssteunzaken afzonderlijke procedures met eigen regels bestaan (zie de punten 44-48 van het aangehaalde arrest).
- 14 Wanneer de staat verantwoordelijk is voor een door een overheidsonderneming, in casu een luchthaven, gesloten overeenkomst en die overeenkomst ook voldoet aan de andere staatssteuncriteria, rijst dus twijfel of de overeenkomst tevens kan worden aangemerkt als een overeenkomst waarbij sprake is van misbruik van machtspositie wanneer: **[Or. 6]**
- 1) de omstandigheid dat de staat verantwoordelijk is voor het nemen van de beslissing om de overeenkomst te sluiten, impliceert dat er niet tegelijkertijd sprake kan zijn van een autonome beslissing van de overheidsonderneming;
 - 2) vergelijkbare zaken als de onderhavige zaak (bijvoorbeeld het arrest van het Gerecht in zaak T-196/04 over *Ryanair* en de luchthaven van Charleroi) vanuit het staatssteunperspectief zijn beoordeeld.
- 15 Indien de handeling van een overheidsonderneming is aan te merken als staatssteun en dit impliceert dat de overheidsonderneming niet aansprakelijk kan worden gesteld wegens schending van artikel 102 VWEU, dan kan het gerechtvaardigd zijn het besluit van de *Konkurences padome* te vernietigen. De vraag naar de toepasbaarheid van de genoemde bepalingen is dus bepalend voor de uitkomst van het geschil.
- 16 Gelet op een en ander [*omissis*] beslist de *Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta tiesnešu kolēģija* op grond van artikel 267 VWEU [*omissis*] [nationaal procesrecht] als volgt:

Beslissing

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Moeten de artikelen 102 en 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) aldus worden uitgelegd dat een en dezelfde handeling van een overheidsonderneming tegelijk kan worden beoordeeld vanuit het perspectief van staatssteun (mogelijke

verlening van staatssteun aan een klant of handelspartner) en vanuit het perspectief van machtsmisbruik (prijstdiscriminatie)?

- 2) Bestaat er tussen die twee beoordelingen een rangorde of hiërarchie?
- 3) Mag de overheid of een rechterlijke instantie bij de behandeling van een mededingingszaak die betrekking heeft op prijstdiscriminatie ten opzichte van klanten of handelspartners van een overheidsonderneming, verklaren dat de handeling van een marktdeelnemer een schending oplevert van artikel 102 VWEU als die schending het gevolg is van de omstandigheid dat staatssteun is verleend **[Or. 7]** zonder dat het vooronderzoek als bedoeld in artikel 108, lid 3, VWEU heeft plaatsgevonden?

De behandeling van de zaak wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan. [*omissis*]

[handtekeningen van de rechters]