ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

13 maart 2025*

„Prejudiciële verwijzing – Steunmaatregelen van de staten – Begrip ‚steunmaatregel' – Nationale regeling die voorziet in de toekenning van een maatregel ten gunste van ondernemingen die actief zijn in de staalgieterijsector bij gedeeltelijke of volledige sluiting van hun productielocaties – Financiële bijdrage – Voordeel"

In de gevoegde zaken C-746/23 en C-747/23,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissingen van 29 november 2023, ingekomen bij het Hof op 5 december 2023, in de procedures

Cividale SpA,

Flag Srl (C-746/23),

Duferco Italia Holding SpA,

Duferco Sertubi SpA (C-747/23)

tegen

Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico,

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X,

in tegenwoordigheid van:

Fonderia di Torbole SpA,

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, S. Rodin (rapporteur), N. Piçarra, O. Spineanu-Matei en N. Fenger, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Cividale SpA en Flag Srl, vertegenwoordigd door S. Grassani en S. Mendolia, avvocati,

– Duferco Italia Holding SpA en Duferco Sertubi SpA, vertegenwoordigd door S. Grassani en S. Mendolia, avvocati,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Recchia en B. Stromsky als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 107 en 108 VWEU alsmede van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [89 EG] (PB 1999, L 83, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen van Cividale SpA en Flag Srl in zaak C-746/23, en Duferco Italia Holding SpA en Duferco Sertubi SpA in zaak C-747/23, enerzijds, tegen het Ministero dello Sviluppo economico (ministerie van Economische ontwikkeling) (hierna: „MISE”), de Direzione generale per l’incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico (directoraat-generaal Stimuleringsmaatregelen voor bedrijven van het MISE), de Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico (departement Ontwikkeling en economische samenhang van het MISE), en de Direzione generale per l’incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X (directoraat-generaal Stimuleringsmaatregelen voor bedrijven van het MISE – afdeling X), anderzijds, betreffende de rechtmatigheid van de besluiten waarbij het MISE de financiële bijdragen ten gunste van Flag en Duferco Sertubi voor hun deelname aan een programma tot rationalisering van de gieterijsector heeft goedgekeurd voor een lager bedrag dan voordien voorlopig was vastgesteld.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Verordening nr. 659/1999 is ingetrokken bij en vervangen door verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9). Gelet op de datum van de aan de hoofdgedingen ten grondslag liggende feiten blijven de bepalingen van verordening nr. 659/1999 hierop evenwel van toepassing.

4 Artikel 2 van verordening nr. 659/1999 luidde:

„1. Tenzij anders is bepaald in verordeningen op grond van artikel [89 EG] of op grond van andere desbetreffende bepalingen, wordt elk voornemen om nieuwe steun te verlenen tijdig door de betrokken lidstaat bij de Commissie aangemeld. De Commissie stelt de betrokken lidstaat onverwijld van de ontvangst van een aanmelding in kennis.

2. In de aanmelding verstrekt de betrokken lidstaat alle informatie die de Commissie nodig heeft om overeenkomstig de artikelen 4 en 7 een beschikking te geven (‚volledige aanmelding').”

5 In artikel 3 van deze verordening was bepaald:

„Op grond van artikel 2, lid 1, aan te melden steun mag niet uitgevoerd worden, alvorens de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die steun heeft gegeven of wordt geacht dat te hebben gegeven.”

6 Artikel 8, lid 1, van die verordening was als volgt verwoord:

„Zolang de Commissie geen beschikking heeft gegeven overeenkomstig de artikelen 4 of 7, kan de betrokken lidstaat de aanmelding in de zin van artikel 2 ten gepaste tijde intrekken.”

Italiaans recht

Wet nr. 273/2002

7 Legge n. 273 – Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza (wet nr. 273 betreffende maatregelen ter stimulering van particuliere initiatieven en ontwikkeling van de mededinging) van 12 december 2002 (GURI nr. 293 van 14 december 2002, gewoon supplement nr. 230), in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen (hierna: „wet nr. 273/2002”), bepaalt in artikel 12, leden 1 en 2:

„1. Voor de uitvoering van een programma tot rationalisering van de ijzer- en staalgieterijsector worden kredieten van 11 900 000 EUR voor 2002 en van 13 500 000 EUR voor elk van de jaren 2003 en 2004 toegekend.

2. Het in lid 1 genoemde programma beoogt met inachtneming van de communautaire voorschriften op het gebied van staatssteun de volgende doelstellingen te verwezenlijken:

a) een beter afgestemde productie bevorderen, door onder meer de productiecapaciteit te reorganiseren en gunstige voorwaarden te scheppen om de productie te concentreren in ondernemingen die zich onderscheiden door hun grotere concurrentievermogen;

[…]”

Ministerieel besluit nr. 73/2004

8 Decreto n. 73 – Regolamento recante norme di attuazione dell’articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, concernente il sostegno del programma nazionale di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio (ministerieel besluit nr. 73 – regeling houdende uitvoeringsbepalingen voor artikel 12 van wet nr. 273/2002 betreffende de steun voor het nationale rationaliseringsprogramma voor de ijzer- en staalgieterijsector) van 13 januari 2004 (GURI nr. 69 van 23 maart 2004), in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen (hierna: „ministerieel besluit nr. 73/2004”), bepaalt in artikel 2:

„1. Met het oog op de reorganisatie van de [ijzer- en staalgieterijsector] vanwege de overcapaciteit van het productiesysteem, worden programma’s voor de fysieke vernietiging van de productie-installaties en -machines en de daaruit voortvloeiende sluiting van de betrokken productielocatie ondersteund met stimuleringsmaatregelen. […]

2. De hoogte van de financiële bijdrage wordt gebaseerd op de hoogste van de twee waarden als bedoeld in mededeling C(2002) 315 van de Europese Unie van 7 maart 2002, te weten de „contributiemarge voor het dekken van de vaste kosten” en de „resterende boekwaarde van de te sluiten fabrieksinstallaties”, en komt overeen met

a) 100 % van de hoogste van deze twee waarden, ingeval de vermindering van de productiecapaciteit voortvloeit uit een fusie tussen ondernemingen of overeenkomsten tussen gieterijen, waarin met name is voorzien in een passende oplossing voor de werkgelegenheidsproblemen. De gieterij die de ontmantelde productie verkrijgt, moet in het bijzonder aantonen dat zij over het gemiddelde van de laatste drie goedgekeurde jaarrekeningen positieve ROS-waarden [*(return on sales)* (rendement op verkoop)] heeft behaald. Het bewijs moet worden geleverd met een door een accountantskantoor uitgevoerde certificering. Daarnaast moet aan de hand van een deskundigenonderzoek door een technisch deskundige in de sector worden aangetoond dat zij in staat is om met haar eigen installaties de productie van de gieterij die haar activiteiten stopzet, te realiseren;

b) 60 % van de hoogste van deze twee waarden indien enkel de productiecapaciteit wordt verminderd.

3. De bovengenoemde waarden worden als volgt bepaald:

[…]

b) de resterende boekwaarde van de te sluiten fabrieksinstallaties is de boekwaarde na aftrek van de afschrijvingen op 31 december 2002.

[…]

5. De ondernemingen die een financiële bijdrage aanvragen, moeten eveneens:

a) met behulp van accountantskantoren de financiële overzichten herindelen volgens het schema in bijlage D;

b) in de programma's voor de vernietiging van de installaties voorzien in een passende oplossing voor de daaruit voortvloeiende werkgelegenheidsproblemen;

c) binnen één jaar na de bekendmaking van dit ministerieel besluit in de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* de installaties waarop de stimuleringsmaatregel betrekking heeft, vernietigen;

d) om in aanmerking te komen voor de financiële bijdrage van 100 %, de overeenkomst overleggen die is gesloten met de onderneming die in staat is om de ontmantelde productie te verzekeren, waarin de vereiste elementen als bedoeld in lid 2, onder a), van dit artikel zijn opgenomen.

6. De vernietiging van productie-installaties bestaat in het versnijden van de in bijlage C genoemde installatieonderdelen. De kosten van deze handelingen worden afgetrokken van de verkoopopbrengst van het bij de vernietiging ontstane schroot.

[…]

8. De verkoopopbrengst van het bij de vernietiging ontstane schroot die is verkregen door de ondernemingen die een financiële bijdrage hebben aangevraagd, wordt na aftrek van de kosten voor de snijbrand- en sloopwerkzaamheden van de betrokken installaties uitbetaald aan de staatskas, nadat in elk geval het volledige bedrag is ontvangen van de financiële bijdrage die verschuldigd is voor de vernietiging van de installaties. […]"

9 Artikel 9 van deze wet bepaalt:

„1. Het is de ondernemingen die financiële bijdragen ontvangen verboden om binnen vijf jaar na de betaaldatum ervan de opgeheven productiecapaciteit te herstellen.

2. Indien de bepalingen van lid 1 niet worden nageleefd, verliezen de betrokken ondernemingen het recht op de financiële bijdragen tot maximaal de herstelde productiecapaciteit en zijn zij bijgevolg verplicht om de overeenkomstige financiële bijdrage, inclusief de wettelijke rente en de herwaardering, terug te betalen.

3. Indien de overeenkomst tussen ondernemingen als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), van dit ministerieel besluit niet wordt nageleefd, verliest de betrokken onderneming het recht op de hogere financiële bijdrage.

4. Overeenkomstig de geldende wetgeving zijn de bepalingen van de voorgaande leden van toepassing op moedermaatschappijen, dochterondernemingen of in elk geval op de aangesloten vennootschappen van de ondernemingen die deze financiële bijdragen ontvangen.

[…]"

Ministerieel besluit van 6 februari 2006

10 Decreto – Definizione dei criteri applicativi del regolamento attuativo 13 gennaio 2004, n. 73, per l'attribuzione dei benefici previsti in favore del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio, previsto dall'articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273 (decreet betreffende de vaststelling van de toepassingscriteria van ministerieel besluit nr. 73/2004 voor de toekenning van de in artikel 12 van wet nr. 273/2002 bedoelde voordelen ten gunste van de ijzer- en staalgieterijsector) van 6 februari 2006 (GURI nr. 36 van 13 februari 2006), in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen (hierna: „ministerieel besluit van 6 februari 2006"), bepaalt in artikel 2:

„De in artikel 1 bedoelde vergoeding wordt betaald nadat de betrokken onderneming is geschrapt uit het handelsregister overeenkomstig artikel 2495 van de codice civile (burgerlijk wetboek) of, in het geval van ondernemingen die uit meerdere bedrijfsonderdelen bestaan, nadat het gieterij-onderdeel is overgedragen aan een andere, nieuw opgerichte onderneming, die, na de handelingen in verband met de fysieke vernietiging van de betrokken installaties te hebben verricht en te hebben voldaan aan de desbetreffende verplichtingen, de activiteit in kwestie stopzet. Deze vergoeding kan hoe dan ook niet worden betaald indien deze installaties niet binnen een jaar na de bekendmaking van dit ministerieel besluit in de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* zijn vernietigd."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-746/23

11 Flag, een onderneming die actief is in de ijzer- en staalgieterijsector en volledig in handen is van Cividale, bezat een gieterij in Marcon (Italië) die uit twee afzonderlijke productie-eenheden bestond.

12 Na met Cividale een overeenkomst over een oplossing voor de werkgelegenheidsproblemen te hebben gesloten, heeft Flag op 18 juni 2004 krachtens artikel 12, lid 2, onder a), van wet nr. 273/2000, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 2, onder a), van ministerieel besluit nr. 73/2004, voor de vernietiging van een van haar productie-eenheden bij het MISE een aanvraag ingediend tot toekenning van de door de Italiaanse autoriteiten verleende financiële bijdrage.

13 Bij nota van 14 september 2006 heeft het MISE, na een onderzoek naar de waarde van de te ontmantelen installatie, de aan Flag te betalen financiële bijdrage voorlopig vastgesteld op ongeveer 1 645 000 EUR. De betaling van deze financiële bijdrage was afhankelijk gesteld van, ten eerste, de verificatie van de vernietiging van deze installatie door een ad-hoccommissie van het ministerie, en ten tweede, de overdracht van het betrokken bedrijfsonderdeel aan een andere onderneming, die uitsluitend zou worden opgericht om voor deze vernietiging te zorgen.

14 Bij akte van 28 december 2006 heeft Flag dit bedrijfsonderdeel overgedragen aan Flag Fonderia Acciaio Marcon Srl, een vennootschap die was opgericht om die installatie te vernietigen, het bij deze vernietiging ontstane schroot te verkopen en de opbrengst van deze verkoop over te maken aan de staatskas. Laatstgenoemde vennootschap is vervolgens ontbonden en uit het handelsregister geschrapt.

15 Bij besluit van 17 april 2009 van de directeur van de Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello Sviluppo economico (directoraat-generaal Industriebeleid en concurrentievermogen van het MISE, Italië) is bevestigd dat de aan Flag te betalen financiële bijdrage moest worden vastgesteld overeenkomstig de criteria als bedoeld in artikel 2, leden 2 en 3, van ministerieel besluit nr. 73/2004.

16 Bij besluit van 29 mei 2013 heeft het MISE echter een betaling aan Flag van slechts 200 000 EUR goedgekeurd op grond van de „de minimis”-regeling van de Unie inzake staatssteun.

17 Cividale en Flag hebben tegen dat besluit beroep ingesteld, waarbij zij met name hebben aangevoerd dat de artikelen 107 en 108 VWEU en verordening nr. 659/1999 waren geschonden. Volgens deze twee vennootschappen vormt de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdrage geen staatssteun, maar slechts een vergoeding die geen enkel economisch voordeel verschaft.

18 De Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (bestuursrechter in eerste aanleg Venetië, Italië) heeft dit beroep verworpen op grond dat de aanvankelijk voorziene financiële bijdrage niet had kunnen worden toegekend bij gebreke van een voorafgaande aanmelding bij de Commissie overeenkomstig artikel 108 VWEU.

19 Deze rechter heeft opgemerkt dat het MISE op 24 september 2003 had „geprobeerd” om het in wet nr. 273/2002 en ministerieel besluit nr. 73/2004 bedoelde rationaliseringsprogramma als voorgenomen steun bij de Commissie aan te melden overeenkomstig de voorschriften van verordening nr. 659/1999. Deze aanmelding werd echter ingetrokken na een mededeling van de Commissie van 21 november 2003, waarin om aanvullende gegevens was verzocht. De contacten met de Commissie hebben ertoe geleid dat het MISE het standpunt innam dat het besluit inzake de verenigbaarheid van dit programma met de Unieregeling op het gebied van staatssteun hoe dan ook negatief zou zijn geweest. Om deze reden heeft het MISE de aanmeldingsprocedure niet afgerond.

20 Cividale en Flag hebben tegen de beslissing van de Tribunale amministrativo regionale per il Veneto hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter. Zij betogen met name dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdrage niet als staatssteun kan worden gekwalificeerd, omdat zij geen duidelijk voordeel verschaft, het handelsverkeer tussen lidstaten niet ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging op de interne markt niet kan vervalsen, waardoor zij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 107 VWEU. Ter ondersteuning van dit betoog voeren zij om te beginnen aan dat de definitieve vernietiging van de betrokken productie-installaties en de stopzetting van de activiteit van de entiteit die er eigenaar van is, voorwaarden zijn voor de betaling van deze financiële bijdrage. Vervolgens vormt deze financiële bijdrage slechts een vergoeding voor het verlies aan productiecapaciteit van die entiteit. Ten slotte is die financiële bijdrage, die is berekend overeenkomstig de in ministerieel besluit nr. 73/2004 en het ministerieel besluit van 6 februari 2006 vastgestelde criteria, aanzienlijk lager dan de waarde van de vernietigde installatie, gelet op de productiecapaciteit daarvan.

21 De verwijzende rechter vraagt zich af of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdrage als staatssteun in de zin van het Unierecht moet worden beschouwd. Hij is van mening dat het economische voordeel voor de onderneming die een dergelijke financiële bijdrage

ontvangt moeilijk te bepalen is, des te meer wanneer deze bijdrage, zoals in casu, niet overeenkomt met de marktwaarde van de ontmantelde installatie en het vermogen daarvan om inkomsten te genereren.

22 De verwijzende rechter wijst in dit verband op meerdere punten. Het begrip „staatssteun” in de zin van het Unierecht lijkt te veronderstellen dat de begunstigde onderneming blijft bestaan. Een financiële bijdrage als aan de orde in de hoofdgedingen, wordt echter betaald als tegenprestatie voor de fysieke vernietiging van de productie-installaties en de gelijktijdige stopzetting van de betrokken activiteit of het betrokken bedrijfsonderdeel van de onderneming die eigenaar is van die installaties en deze financiële bijdrage ontvangt. Deze bijdrage vormt dus een maatregel die de stopzetting van de activiteit van die onderneming of van een van haar bedrijfsonderdelen vergemakkelijkt.

23 Deze rechter benadrukt voorts dat de nationale wettelijke regeling zich ertegen verzet dat die financiële bijdrage kan worden betaald aan een onderneming die, na een overeenkomst te hebben gesloten met de onderneming die de betrokken installaties ontmantelt, zich ertoe verbindt om de productiecapaciteit en het personeel ervan terug te nemen. Bovendien bepaalt deze regeling dat de entiteit die een dergelijke financiële bijdrage ontvangt, de betrokken productiecapaciteit gedurende vijf jaar na de betaling ervan niet mag herstellen.

24 Die rechter zet ook uiteen dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdrage wordt berekend op basis van de boekwaarde van de betrokken installaties na aftrek van eerdere afschrijvingen, of, indien deze hoger is, de actuele waarde van de contributiemarge van de opbrengst van deze installaties over de jaren 2000 tot en met 2002. In die omstandigheden vertegenwoordigt deze financiële bijdrage, die niet wordt bepaald door rekening te houden met zowel de totale investeringswaarde als het vermogen om inkomsten te genereren maar aan de hand van slechts één van deze elementen, niet de waarde die het productiemiddel na onderhandeling kan hebben.

25 Daarentegen maken de overeenkomsten die met een andere onderneming zijn gesloten om de productie voort te zetten en de werkgelegenheid te behouden, en die op grond van artikel 2, lid 2, onder a), van ministerieel besluit nr. 73/2004 recht geven op een financiële bijdrage van 100 %, het mogelijk om de klantenkring en de omzet van de onderneming die de installaties ontmantelt te verleggen naar één enkele andere onderneming, die daar voordeel bij heeft. Dergelijke overeenkomsten kunnen, a fortiori als zij verband houden met echte fusies, concentraties van ondernemingen vormen die in beginsel de mededinging ongunstig kunnen beïnvloeden. De wettelijke regeling inzake de rationalisering van de metaalgieterijsector bevat echter geen enkele bepaling die de toepassing van de nationale regeling en de Unieregeling op het gebied van concentraties van ondernemingen waarborgt. Aldus kan deze regeling er volgens de verwijzende rechter mogelijk toe leiden dat zelfs concentraties die voor de Europese Unie van belang zijn, onopgemerkt blijven.

26 Ten slotte is deze rechter van oordeel dat de in artikel 2, lid 2, onder a), van ministerieel besluit nr. 73/2004 bedoelde maatregel kan worden onderscheiden van die welke is bedoeld in artikel 2, lid 2, onder b), van dit ministerieel besluit, aangezien laatstgenoemde bepaling voorziet in een financiële bijdrage van 60 %. Laatstgenoemde bepaling voorziet immers in de betaling van een financiële bijdrage tot 60 % van een van de twee in artikel 2, lid 2, genoemde waarden ten gunste van de onderneming die de betrokken installaties ontmantelt en haar activiteiten staakt

zonder met een andere marktdeelnemer een overeenkomst tot het voorzetten van de productie en overname van het personeel te sluiten, waarbij de klantenkring die deze onderneming achterlaat vrij wordt verdeeld over de ondernemingen in de betrokken sector.

Zaak C-747/23

27 Duferco Sertubi heeft verzocht om deel te nemen aan het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde programma, zonder een overeenkomst met een andere onderneming in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van ministerieel besluit nr. 73/2004 te sluiten. Zij heeft derhalve verzocht om een financiële bijdrage van 60 % als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder b), van dit ministerieel besluit. Afgezien van deze omstandigheid zijn de feiten en motivering die zijn vermeld in het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-747/23 vergelijkbaar met die welke zijn vermeld in het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-746/23.

28 In deze omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende – in de zaken C-746/23 en C-747/23 gelijkluidende – vragen:

„1) Kan een maatregel als die in de nationale regeling […], en met name de maatregel van artikel 2, lid 2, onder a), van ministerieel besluit nr. 73/2004 worden aangemerkt als ‚steun' in de zin en met het oog op de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU en verordening [nr. 659/1999]?

2) Kan een maatregel als die in de nationale regeling […], en met name de maatregel van artikel 2, lid 2, onder b), van ministerieel besluit nr. 73/2004 worden aangemerkt als ‚steun' in de zin en met het oog op de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU en verordening [nr. 659/1999]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

29 Met zijn twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 107, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat er sprake is van „staatssteun" wanneer financiële bijdragen in het kader van een rationaliseringsprogramma waarvoor ondernemingen in de ijzer- en staalgieterijsector in aanmerking kunnen komen, hetzij 100 % bedragen van de boekwaarde van de door de verzoekende onderneming ontmantelde productie-installaties na aftrek van eerdere afschrijvingen, dan wel van de actuele waarde van de contributiemarge voor het dekken van de vaste kosten van de opbrengst van die installaties over een periode vóór de vaststelling van dat programma indien die laatstgenoemde waarde hoger is, wanneer de vermindering van de productiecapaciteit gepaard gaat met een fusie of overeenkomsten tussen ondernemingen in die sector waarbij een van die ondernemingen de aanvraagster is en waarbij met name is voorzien in een passende oplossing voor de werkgelegenheidsproblemen, hetzij 60 % bedragen van de hoogste van deze twee waarden indien die aanvragende onderneming haar productie-installaties enkel ontmantelt.

30 Vooraf moet worden vastgesteld dat, zoals in punt 27 hierboven is vermeld, uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-747/23 duidelijk blijkt dat de aanvraag van Duferco Sertubi voor de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdrage is ingediend op grond van artikel 2, lid 2, onder b), van ministerieel besluit nr. 73/2004. Hieruit volgt dat, anders dan de Italiaanse regering betoogt, de tweede prejudiciële vraag niet hypothetisch is en dus ontvankelijk is.

31 Na deze verduidelijking moet in herinnering worden gebracht dat de aanmeldingsverplichting een van de fundamentele aspecten van de bij het VWEU ingevoerde toezichtregeling op het gebied van staatssteun vormt. In het kader van dit systeem moeten de lidstaten bij de Commissie elke maatregel tot invoering of wijziging van steun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU aanmelden en mogen zij overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU een dergelijke maatregel niet ten uitvoer leggen, zoals bepaald in artikel 2 van verordening nr. 659/1999, zolang deze instelling van de Unie geen definitief besluit heeft gegeven over deze maatregel (zie in die zin arresten van 24 november 2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 oktober 2021, Eco Fox e.a., C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Aangezien het Hof bevoegd is om de nationale rechterlijke instanties alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die hen in staat stellen de verenigbaarheid van een nationale regeling of maatregel met het Unierecht te beoordelen met het oog op de beslechting van het bij hen aanhangige geding, kan de Unierechter aan deze rechterlijke instanties uitleggingsgegevens verstrekken die hen in staat stellen te bepalen of een nationale regeling of maatregel als „staatssteun” in de zin van het Unierecht kan worden aangemerkt. Indien een dergelijke kwalificatie moet worden aanvaard, valt de beoordeling van de verenigbaarheid van die regeling of die maatregel met de interne markt daarentegen onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie, die daarbij onder toezicht van de Unierechter staat (zie in die zin arrest van 7 maart 2024, Fallimento Esperia en GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Een nationale maatregel kan slechts worden aangemerkt als „staatssteunmaatregel” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU indien is voldaan aan alle hiernavolgende voorwaarden. Ten eerste moet het gaan om een maatregel van de staat of die met staatsmiddelen is bekostigd. Ten tweede moet deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Ten derde moet de maatregel de begunstigde een selectief voordeel verlenen. Ten vierde moet hij de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen [arrest van 19 september 2024, Verenigd Koninkrijk e.a./Commissie (Belasting van de winsten van CFC’s), C-555/22 P, C-556/22 P en C-564/22 P, EU:C:2024:763, punt 91 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

34 Rekening houdend met het feit dat de verwijzende rechter volledig bevoegd is om te onderzoeken of aan alle in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden is voldaan, volgt uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing dat meer in het bijzonder moet worden onderzocht of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen voor de begunstigden ervan een voordeel kunnen vormen, dat de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten vervalst of dreigt te vervalsen.

35 In de eerste plaats volgt uit punt 33 hierboven dat niet vereist is dat een steunmaatregel het handelsverkeer tussen lidstaten daadwerkelijk beïnvloedt of de mededinging daadwerkelijk vervalst. Het volstaat dat die maatregel dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging kan vervalsen (arrest van 7 maart 2024, Fallimento Esperia en GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voorts kan worden gesproken van een maatregel van de staat of een met staatsmiddelen bekostigde maatregel die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden en de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, wanneer er op het moment van inwerkingtreding van een steunmaatregel op de betrokken markt een situatie van daadwerkelijke mededinging bestaat (zie in die zin arrest van 12 januari 2023, DOBELES HES, C-702/20 en C-17/21, EU:C:2023:1, punt 51 en aldaar

aangehaalde rechtspraak), zonder dat het noodzakelijk is dat de begunstigde ondernemingen zelf aan het intracommunautaire handelsverkeer deelnemen (zie in die zin arrest van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Ten slotte bestaat er geen drempel of percentage waaronder het handelsverkeer tussen de lidstaten kan worden geacht niet ongunstig te worden beïnvloed. De omstandigheid dat het steunbedrag betrekkelijk gering is of dat de begunstigde onderneming vrij klein, sluit niet a priori de mogelijkheid uit dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed (arrest van 14 januari 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 In casu staat vast dat de ijzer- en staalgieterijsector openstond voor mededinging en dat in deze sector grensoverschrijdende handel werd gedreven toen het in de hoofdgedingen aan de orde zijnde programma voor financiële bijdragen werd uitgevoerd.

38 Hieruit volgt dat, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt dat de betaling van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen het handelsverkeer tussen lidstaten en de mededinging ongunstig heeft kunnen beïnvloeden.

39 In de tweede plaats volgt uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechter zich afvraagt of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen een voordeel vormen, aangezien zij verband houden met de vermindering of zelfs het verdwijnen van de productiecapaciteit van de begunstigde ondernemingen, en voorts niet overeenkomen met de waarde die de te vernietigen productie-installaties na onderhandeling zouden kunnen hebben.

40 In dat verband zij eraan herinnerd dat iedere overheidsmaatregel die, ongeacht de vorm en doelstellingen, een of meer ondernemingen direct of indirect kan begunstigen of die aan deze ondernemingen een voordeel toekent dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zouden hebben kunnen verkrijgen, een voordeel vormt in de zin van de in punt 33 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak (arrest van 17 november 2022, Volotea en easyJet/Commissie, C-331/20 P en C-343/20 P, EU:C:2022:886, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 De verleende voordelen kunnen aldus niet alleen voortvloeien uit positieve prestaties zoals subsidies, maar ook uit maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken (arrest van 27 januari 2022, Sātiņi-S, C-238/20, EU:C:2022:57, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Daarentegen kan het begrip „steun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU geen maatregel omvatten die met staatsmiddelen aan een onderneming is toegekend, wanneer deze onderneming onder omstandigheden die overeenkomen met normale marktvoorwaarden hetzelfde voordeel had kunnen genieten. De voorwaarden waaronder een dergelijk voordeel is toegekend worden in beginsel aan de hand van het beginsel van de particuliere marktdeelnemer beoordeeld, tenzij er geen enkele mogelijkheid bestaat om het overheidsgedrag dat in casu aan de orde is te vergelijken met het gedrag van een particuliere marktdeelnemer, omdat dit gedrag onlosmakelijk verbonden is met het bestaan van infrastructuur die geen enkele particuliere marktdeelnemer ooit zou hebben kunnen aanbieden, en tenzij de staat in zijn hoedanigheid van overheid handelde (arrest van 17 november 2022, Volotea en easyJet/Commissie, C-331/20 P en C-343/20 P, EU:C:2022:886, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Met andere woorden, de toepasselijkheid van het criterium van de particuliere marktdeelnemer hangt er

uiteindelijk van af of de betrokken lidstaat een onderneming een economisch voordeel toekent in zijn hoedanigheid van particuliere marktdeelnemer dan wel als overheid. Zoals het Hof reeds heeft benadrukt, kunnen met name de aard en het voorwerp van deze maatregel, de context waarin hij is genomen, alsmede de daarmee nagestreefde doelstelling en de regels waaraan deze maatregel is onderworpen, relevant zijn (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Commissie/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, punten 81 en 86, en 19 december 2019, Arriva Italia e.a., C-385/18, EU:C:2019:1121, punt 73).

43 Op basis van deze elementen zal de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten van de hoofdgedingen vast te stellen en te beoordelen alsmede om de juiste strekking van nationale wettelijke bepalingen vast te stellen, moeten bepalen of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen een voordeel kunnen verschaffen aan de ondernemingen waarvoor zij bestemd zijn. Het Hof blijft evenwel bevoegd om op basis van het dossier van de hoofdgedingen en de ingediende schriftelijke opmerkingen aanwijzingen te geven die deze rechter in staat kunnen stellen uitspraak te doen (zie in die zin arrest van 28 november 2024, Bayerische Ärzteversorgung e.a., C-758/22 en C-759/22, EU:C:2024:989, punten 47 en 48). In casu moeten aan de verwijzende rechter de volgende preciseringen worden gegeven opdat hij op zinvolle wijze uitspraak kan doen in de gedingen die bij hem aanhangig zijn.

44 Ten eerste blijkt geenszins uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de besluiten waarbij de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen zijn toegekend, door de Italiaanse Staat zijn genomen in de hoedanigheid van particuliere marktdeelnemer. Het lijkt derhalve, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, niet mogelijk om in casu het criterium van particuliere marktdeelnemer toe te passen om te bepalen of deze bijdragen een selectief voordeel vormen.

45 Ten tweede lijkt uit de in artikel 12, lid 2, onder a), van wet nr. 273/2002 genoemde doelstellingen, te weten het bevorderen van de productie door met name de productiecapaciteit te reorganiseren en gunstige voorwaarden te scheppen om de productie te concentreren, voort te vloeien dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen beogen om de aan de stopzetting van de productie verbonden kosten in een sector die wordt gekenmerkt door een zekere overcapaciteit, ten minste deels, te verlichten. Dergelijke lasten maken deel uit van de lasten die normaliter op het budget van een onderneming drukken in de zin van punt 41 hierboven.

46 Ten derde moet worden opgemerkt dat, volgens de verwijzende rechter, de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen worden berekend op basis van de boekwaarde na aftrek van eerdere afschrijvingen van de door de aanvragende onderneming ontmantelde installaties, of, indien deze hoger is, de actuele waarde van de contributiemarge voor het dekken van de vaste kosten van de opbrengst van deze installaties over een periode vóór de vaststelling van het programma waarbij deze financiële bijdragen werden ingevoerd.

47 De verwijzende rechter lijkt daaruit af te leiden dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen lager zijn dan de intrinsieke waarde van de ontmantelde eenheden, welke waarde onder normale marktvoorwaarden moet worden berekend door de investeringswaarde van een ontmantelde productie-eenheid op te tellen bij de waarde die voortvloeit uit het vermogen van deze eenheid om inkomsten te genereren.

48 Een dergelijke omstandigheid volstaat in casu evenwel niet om het bestaan van een voordeel in de zin van artikel 107 VWEU uit te sluiten. Het is immers nauwelijks denkbaar dat een productie-eenheid kan worden overgedragen tegen een prijs die de intrinsieke waarde ervan

uitdrukt, wanneer de betrokken markt, zoals in casu, wordt gekenmerkt door overproductie. Het lijkt dus aannemelijk dat de financiële bijdragen die worden betaald in het kader van een programma als aan de orde in de hoofdgedingen, dat beoogt ondernemingen te stimuleren om bepaalde productie-eenheden op een door overproductie gekenmerkte markt te ontmantelen, economisch voordeliger zijn dan de tegenprestatie die deze ondernemingen, onder de voorwaarden die voor een dergelijke markt gelden, hadden kunnen krijgen om zich van deze eenheden te ontdoen.

49 Bijgevolg moet, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, worden vastgesteld dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen een economisch voordeel vormen dat de begunstigde ondernemingen onder normale marktvoorwaarden niet zouden hebben kunnen verkrijgen in de zin van de in punt 40 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak.

50 Ten vierde blijkt, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, evenmin uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de begunstigden van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde financiële bijdragen geen „ondernemingen” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU zijn, met dien verstande dat deze bepaling alleen ziet op activiteiten van ondernemingen (arrest van 11 juni 2020, Commissie en Slowaakse Republiek/Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P en C-271/18 P, EU:C:2020:450, punt 27).

51 Uit artikel 2 van ministerieel besluit van 6 februari 2006 lijkt immers te volgen dat een aanvragende onderneming zich ertoe kan beperken het gieterij-onderdeel over te dragen aan een andere, nieuw opgerichte onderneming, die, na de handelingen in verband met de fysieke vernietiging van de betrokken installaties te hebben verricht en te hebben voldaan aan de desbetreffende verplichtingen, de activiteit in kwestie stopzet. In casu lijkt ook uit het dossier waarover het Hof beschikt te volgen dat verzoeksters in de hoofdgedingen zich ertoe hebben kunnen beperken om een van hun productie-eenheden over te dragen aan een dergelijke nieuwe onderneming, om aan de in dat artikel 2 vastgelegde vereisten te kunnen voldoen.

52 Bijgevolg moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 107, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat financiële bijdragen in het kader van een rationaliseringsprogramma waarvoor ondernemingen in de ijzer- en staalgieterijsector in aanmerking kunnen komen, die hetzij 100 % bedragen van de boekwaarde van de door de verzoekende onderneming ontmantelde productie-installaties na aftrek van eerdere afschrijvingen dan wel van de actuele waarde van de contributiemarge voor het dekken van de vaste kosten van de opbrengst van die installaties over een periode vóór de vaststelling van dat programma indien die laatstgenoemde waarde hoger is, wanneer de vermindering van de productiecapaciteit gepaard gaat met een fusie of overeenkomsten tussen ondernemingen in die sector waarbij een van die ondernemingen de aanvrager is en met name is voorzien in een passende oplossing voor de werkgelegenheidsproblemen, hetzij 60 % bedragen van de hoogste van deze twee waarden indien die aanvragende onderneming enkel haar productie-installaties ontmantelt, een voordeel verschaffen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging ongunstig kan beïnvloeden, op voorwaarde dat wordt vastgesteld dat diezelfde onderneming onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden niet hetzelfde voordeel zou hebben kunnen genieten en er op deze markt een situatie van daadwerkelijke mededinging bestaat.

Kosten

53 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 107, lid 1, VWEU

moet aldus worden uitgelegd dat

financiële bijdragen in het kader van een rationaliseringsprogramma waarvoor ondernemingen in de ijzer- en staalgieterijsector in aanmerking kunnen komen, die hetzij 100 % bedragen van de boekwaarde van de door de verzoekende onderneming ontmantelde productie-installaties na aftrek van eerdere afschrijvingen dan wel van de actuele waarde van de contributiemarge voor het dekken van de vaste kosten van de opbrengst van die installaties over een periode vóór de vaststelling van dat programma indien die laatstgenoemde waarde hoger is, wanneer de vermindering van de productiecapaciteit gepaard gaat met een fusie of overeenkomsten tussen ondernemingen in die sector waarbij een van die ondernemingen de aanvrager is en met name is voorzien in een passende oplossing voor de werkgelegenheidsproblemen, hetzij 60 % bedragen van de hoogste van deze twee waarden indien die aanvragende onderneming enkel haar productie-installaties ontmantelt, een voordeel verschaffen dat het handelsverkeer tussen de lidstaten en de mededinging ongunstig kan beïnvloeden, op voorwaarde dat wordt vastgesteld dat diezelfde onderneming onder met normale marktvoorwaarden overeenkomende omstandigheden niet hetzelfde voordeel zou hebben kunnen genieten en er op deze markt een situatie van daadwerkelijke mededinging bestaat.

ondertekeningen