Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. WATHELET
van 26 maart 2015[1]

Zaak C-63/14

Europese Commissie
tegen

Franse Republiek

„Niet-nakoming — Staatssteun — Verplichting tot terugvordering — Compensatie bij de uitbesteding van overheidsdiensten”

I – **Inleiding**

1. De onderhavige zaak maakt deel uit van de lange lijst van zaken betreffende staatssteun van de Franse Republiek aan de Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM) SA (hierna: „SNCM”).[2]

2. Met haar op 10 februari 2014 ingediend verzoekschrift verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Franse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU en de artikelen 3 tot en met 5 van besluit 2013/435/EU van de Commissie van 2 mei 2013 betreffende steunmaatregel SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk is toegekend aan de Société Nationale Corse Méditerranée en de Compagnie Méridionale de Navigation[3] (hierna: „bestreden besluit”) doordat zij ten eerste niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen heeft genomen die nodig waren om van de begunstigden de staatssteun terug te vorderen die onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard bij artikel 2, lid 1, van dat besluit, ten tweede niet binnen de gestelde termijnen alle uitkeringen van de in dit artikel 2, lid 1, bedoelde steun heeft geschrapt en ten derde de Commissie niet binnen de gestelde termijn op de hoogte heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om aan dit besluit te voldoen.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Zie arresten van het Hof SNCM en Frankrijk/Corsica Ferries France (C-533/12 P en C-536/12 P, EU:C:2014:2142); van het Gerecht Corsica Ferries France/Commissie (T-349/03, EU:T:2005:221) en Corsica Ferries France/Commissie (T-565/08, EU:T:2012:415), alsook beschikking van het Gerecht Corsica Ferries France/Commissie (T-231/05, EU:T:2006:2). Zie eveneens de zaken Frankrijk/Commissie (T-366/13), SNCM/Commissie (T-454/13), Frankrijk/Commissie (T-74/14) en SNCM/Commissie (T-1/15), die aanhangig zijn bij het Gerecht van de Europese Unie.

3 — PB L 220, blz. 20.

II – **Toepasselijke bepalingen**

3. Artikel 108, lid 2, VWEU luidt als volgt:

„Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 107 niet verenigbaar is met de interne markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

Indien deze staat dat besluit niet binnen de gestelde termijn nakomt, kan de Commissie of iedere andere belanghebbende staat zich in afwijking van de artikelen 258 [VWEU] en 259 [VWEU] rechtstreeks tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wenden.

[...]"

4. Artikel 14 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] [4] bepaalt:

„1. Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen („terugvorderingsbeschikking"). De Commissie verlangt geen terugvordering van de steun indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het gemeenschapsrecht.

2. De op grond van een terugvorderingsbeschikking terug te vorderen steun omvat rente tegen een door de Commissie vastgesteld passend percentage. De rente is betaalbaar vanaf de datum waarop de onrechtmatige steun voor de begunstigde beschikbaar was tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de steun.

3. Onverminderd een beschikking van het Hof van Justitie overeenkomstig artikel [201 VWEU], dient terugvordering onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures van de betrokken lidstaat te geschieden, voor zover die procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de beschikking van de Commissie toelaten. Daartoe nemen de betrokken lidstaten in geval van een procedure voor een nationale rechtbank alle nodige maatregelen, met inbegrip van voorlopige maatregelen, waarover zij binnen hun nationale rechtsstelsel beschikken om dit doel te bereiken, onverminderd de [Unie]wetgeving."

III – **Feiten**

A – *Feiten die tot het bestreden besluit hebben geleid*

5. Het parlement van Corsica heeft bij besluit van 7 juni 2007 de overheidsdienst bestaande in het verzorgen van de scheepvaartverbinding tussen de haven van Marseille en de havens van Corsica uitbesteed aan het consortium van de SNCM en de Compagnie Méridionale de Navigation SA (hierna: „CMN"). De voorzitter van de uitvoerende raad van de Territoriale Autoriteiten van Corsica (CTC) is bij besluit van dezelfde dag gemachtigd om de overeenkomst inzake uitbesteding van de overheidsdienst (hierna: „UOD-overeenkomst") te ondertekenen.

4 — PB L 83, blz. 1.

6. De UOD-overeenkomst is gesloten voor de periode van 1 juli 2007 tot en met 31 december 2013. Artikel 1 stelt het voorwerp ervan vast, namelijk de verlening van geregelde scheepvaartdiensten op alle onder de uitbestede overheidsdienst vallende lijnverbindingen tussen de haven van Marseille en de havens van de Corsicaanse steden of gemeenten Ajaccio, Balagna, Bastia, Porto-Vecchio en Propriano.

7. Het bestek in bijlage 1 bij de UOD-overeenkomst omschrijft de aard van deze diensten en deelt deze in als volgt:

— de permanente dienst „vracht- en passagiersvervoer" die het consortium SNCM-CMN het hele jaar door moet verzorgen (hierna: „basisdienst"), en

— de aanvullende „passagiersdienst" die moet worden verleend om de verkeerspieken op te vangen gedurende ongeveer 37 weken op de lijnen Marseille-Ajaccio en Marseille-Bastia en tijdens de periode van 1 mei tot en met 30 september op de lijn Marseille-Propriano (hierna: „aanvullende dienst").

8. Krachtens de UOD-overeenkomst ontvangen de twee opdrachtnemers van het Office des transports de la Corse (OTC) een jaarlijkse bijdrage ter compensatie van de basisdienst en de aanvullende dienst. De uiteindelijke jaarlijkse financiële compensatie is voor elke opdrachtnemer beperkt tot het exploitatietekort dat voortvloeit uit de verplichtingen van het bestek, waarbij rekening wordt gehouden met een redelijk rendement van de vloot naar rato van het aantal dagen waarop de vloot daadwerkelijk is ingezet voor overtochten op grond van die verplichtingen. Voor het geval dat de inkomsten lager uitvallen dan die welke de opdrachtnemers in hun offerte hadden vastgelegd, voorziet de overeenkomst in een aanpassing van de overheidscompensatie.

9. De UOD-overeenkomst is na de ondertekening ervan in die zin gewijzigd dat meer dan 100 overtochten per jaar tussen Corsica en Marseille zijn geschrapt, de jaarlijkse referentiecompensatiebedragen voor de twee opdrachtnemers met 6,5 miljoen EUR zijn verlaagd en een bovengrens is vastgesteld voor het mechanisme van jaarlijkse aanpassing van de inkomsten van elke opdrachtnemer.

B – *Bestreden besluit*

10. Na een klacht van Corsica Ferries France SAS (hierna: „Corsica Ferries") over onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare staatssteun die de SNCM en de CMN op grond van de UOD-overeenkomst zouden hebben ontvangen, heeft de Commissie de Franse autoriteiten bij brief van 27 juni 2012 in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU ten aanzien van de potentiële steunmaatregelen in de UOD-overeenkomst ten gunste van de SNCM en de CMN. [5]

11. In het kader van haar besluit dat de in de UOD-overeenkomst bepaalde compensaties onrechtmatige en met de interne markt onverenigbare staatssteun vormden, nam de Commissie het standpunt in dat niet was voldaan aan twee van de vier criteria die het Hof heeft geformuleerd in zijn arrest Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).

12. De Commissie stelde in de eerste plaats vast dat de door de SNCM verstrekte aanvullende dienst ter voorziening in een reële behoefte aan een overheidsdienst niet noodzakelijk en ook niet evenredig was. In de tweede plaats was zij enerzijds van mening dat de aanbestedingsvoorwaarden het niet mogelijk hadden gemaakt een daadwerkelijke concurrentie te waarborgen en anderzijds dat de financiële compensaties niet berekend waren op basis van een vooraf vastgestelde kostengrondslag of door een vergelijking met de kostenstructuur van andere vergelijkbare scheepvaartmaatschappijen.

5 — Zie samenvatting in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 5 oktober 2012 (PB C 301, blz. 1).

13. De Commissie besloot daaruit dat de compensaties die de SNCM en de CMN uit hoofde van de aanvullende dienst hadden ontvangen, staatssteun vormden. Zij stelde vast dat die staatssteun onrechtmatig was aangezien deze niet vooraf bij haar was aangemeld. Zij oordeelde verder dat de compensaties die de SNCM en de CMN uit hoofde van de basisdienst hadden ontvangen, verenigbaar waren met de interne markt. Dit gold echter niet voor de compensaties die de SNCM sinds 1 juli 2007 uit hoofde van de aanvullende dienst had ontvangen.

14. Gelet op het bovenstaande heeft de Commissie in het bestreden besluit het volgende vastgesteld:

„Artikel 1

De compensaties die ten gunste van de SNCM en de CMN in het kader van de [UOD-overeenkomst] van 7 juni 2007 zijn uitgekeerd, vormen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Deze staatssteun vormt een inbreuk op de verplichtingen van artikel 108, lid 3, VWEU.

Artikel 2

1. De compensaties die ten gunste van de SNCM zijn uitgekeerd voor het opzetten van de aanvullende capaciteit op grond van I a) 2), I b) 2) en I d) 1.4) van het bestek van de bovengenoemde [UOD-overeenkomst], zijn onverenigbaar met de interne markt.

2. De compensaties die ten gunste van de SNCM en de CMN zijn uitgekeerd voor de overige diensten in het kader van de bovengenoemde [UOD-overeenkomst], zijn verenigbaar met de interne markt.

Artikel 3

1. Frankrijk dient de in artikel 2, lid 1, bedoelde steun van de begunstigde terug te vorderen.

2. Over de terug te vorderen bedragen is rente verschuldigd vanaf de datum waarop de bedragen voor de begunstigde beschikbaar waren tot de datum van daadwerkelijke terugbetaling van de bedragen.

3. De rente wordt berekend op samengestelde grondslag overeenkomstig hoofdstuk V van verordening (EG) nr. 794/2004 [...] en verordening (EG) nr. 271/2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 794/2004 [...].

4. Frankrijk schrapt alle uitkeringen van de in artikel 2, lid 1, bedoelde steun, die na de datum van kennisgeving van dit besluit zouden kunnen plaatsvinden.

Artikel 4

1. De terugvordering van de in artikel 2, lid 1, bedoelde steun geschiedt onverwijld en daadwerkelijk.

2. Frankrijk ziet erop toe dat dit besluit binnen vier maanden na kennisgeving ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 5

1. Binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van dit besluit verstrekt Frankrijk de volgende informatie aan de Commissie:

(a) het totale van de begunstigde terug te vorderen bedrag (hoofdsom en rente);

(b) een gedetailleerde beschrijving van de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen;

(c) documenten waaruit blijkt dat de begunstigde gelast werd tot terugbetaling van de steun;

(d) de precieze datums en bedragen van de maandelijkse betalingen en de jaarlijkse bijstellingen die zijn verricht sinds de inwerkingtreding van de overeenkomst tot de datum van vaststelling van dit besluit.

2. Frankrijk houdt de Commissie op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de nationale maatregelen die het land heeft genomen om dit besluit ten uitvoer te leggen, totdat de in artikel 2, lid 1, bedoelde steun volledig is teruggevorderd. Frankrijk verstrekt, op verzoek van de Commissie, onverwijld informatie over de reeds genomen en de voorgenomen maatregelen om aan dit besluit te voldoen. Het land verstrekt tevens gedetailleerde informatie over de reeds van de begunstigde teruggevorderde steunbedragen en rente.

Artikel 6

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek."

15. Volgens de Commissie bedroeg de terug te vorderen som op het ogenblik van de vaststelling van het bestreden besluit ongeveer 220,224 miljoen EUR.

C – *Gedrag van de Franse autoriteiten na de vaststelling van het bestreden besluit*

16. Het bestreden besluit is op 3 mei 2013 aan de Franse autoriteiten ter kennis gebracht. De Franse Republiek en de SNCM stelden hiertegen respectievelijk op 17 juli 2013 en op 27 augustus 2013 een beroep tot nietigverklaring in.[6] De Franse Republiek diende tevens een verzoek in kort geding in, dat in eerste aanleg is afgewezen door de president van het Gerecht[7] en in hogere voorziening door de vicepresident van het Hof[8].

17. De voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC, de heer Giacobbi, verzocht de vicevoorzitter van de Commissie, de heer Almunia, bij brief van 20 juni 2013, mee te delen hoe het bestreden besluit moest worden uitgevoerd.

18. Op 10 juli 2013 verzond de prefect van Corsica aan de voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC een brief waarbij het bestreden besluit was gevoegd. In deze brief vroeg de prefect van Corsica aan deze voorzitter om hem mee te delen welk gevolg hij aan dat besluit zou geven. De prefect van Corsica kondigde bovendien aan dat de Franse regering van plan was een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie in te stellen en tegelijkertijd een verzoek in kort geding in te dienen.

19. Op dezelfde dag stuurde de prefect van Corsica een afschrift van de brief die hij had verzonden aan de voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC en een afschrift van het bestreden besluit naar de voorzitter van de SNCM.

20. De vicevoorzitter van de Commissie deelde bij brief van 17 juli 2013 aan de voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC mee dat de uitkeringen van de compensaties aan de SNCM uit hoofde van de aanvullende dienst op grond van het bestreden besluit onverwijld moesten worden stopgezet, dat de in het bestreden besluit gestelde termijn om de informatie als bedoeld in artikel 5, lid 1, ervan mee te delen, reeds verstreken was en dat het bovendien belangrijk was de tenuitvoerleggingstermijn van artikel 4, lid 2, van dat besluit na te leven. In deze brief herinnerde de vicevoorzitter van de

6 — Het betreft de zaken Frankrijk/Commissie (T-366/13) en SNCM/Commissie (T-454/13), die aanhangig zijn bij het Gerecht.

7 — Zie beschikking van de president van het Gerecht Frankrijk/Commissie (T-366/13 R, EU:T:2013:396).

8 — Zie beschikking van de vicepresident van het Hof Frankrijk/Commissie [C-574/13 P(R), EU:C:2014:36].

Commissie eraan dat de steun in principe „door de instantie die deze had toegekend moest worden teruggevorderd op basis van een door haar afgegeven volledig uitvoerbare titel (op voorwaarde dat zij daartoe wettelijk gemachtigd is) of, indien dit niet mogelijk was, door een andere openbare autoriteit die wél over een dergelijke bevoegdheid beschikt. In het onderhavige geval lijkt de verplichting tot terugvordering dus op de uitvoerende raad [van de CTC] te rusten aangezien deze de met de interne markt onverenigbare steun heeft toegekend, zoals in punt 28 van het [bestreden] besluit wordt vermeld".

21. De voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC deelde de vicevoorzitter van de Commissie bij brief van 29 juli 2013 mee dat hij de maatregelen had genomen die nodig waren om de betaling van de compensatie uit hoofde van de aanvullende dienst te schrappen. Hij voegde eraan toe dat hij problemen ondervond „met de autoriteiten van de Franse staat, in het bijzonder de diensten van de prefect van Corsica en de Chambre régionale de comptes, die de geldigheid van het besluit van de Commissie betwistten en meenden dat het geen executoriale kracht had".

22. De Commissie verzocht de Franse autoriteiten bij brief van 2 september 2013 om haar binnen tien dagen na de datum van haar brief in te lichten over de maatregelen die zij hadden genomen om het bestreden besluit uit te voeren. Zij herinnerde de Franse autoriteiten er in deze brief aan dat zolang een besluit tot terugvordering van staatssteun niet rechtsgeldig was opgeschort, het volledig en onmiddellijk uitvoerbaar was. Zij vroeg de Franse autoriteiten bovendien om haar mee te delen welke gevolgen de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit zou hebben voor de financiële situatie van de SNCM, aangezien volgens deze autoriteiten de tenuitvoerlegging van dit besluit onvermijdelijk tot de insolvabiliteit en de gerechtelijke liquidatie van deze vennootschap zou leiden. In dit verband stelde de Commissie vragen over de informatie in haar bezit, volgens welke de uitvoerende raad van de CTC van plan was op basis van een rapport van het OTC aan het parlement van Corsica voor te stellen om voor de periode van 2014 tot en met 2023 met het consortium van de SNCM en de CMN een nieuwe UOD-overeenkomst te sluiten voor het passagiers- en goederenvervoer tussen Marseille en de havens van Corsica.

23. Aangezien de Commissie geen antwoord kreeg van de Franse autoriteiten heeft zij hen bij brief van 20 september 2013 „opnieuw [uitgenodigd] [...] om de steun met inbegrip van rente onmiddellijk terug te vorderen, alle steunbedragen die moesten worden betaald uit hoofde van de aanvullende dienst vanaf de datum van de kennisgeving van het [bestreden besluit] te schrappen (en in voorkomend geval terug te vorderen) en haar een verslag te bezorgen over de stand van de terugvordering, samen met een toelichting bij de wijze van berekening van de rente". De Commissie deelde hun mee dat zij haar die informatie binnen een termijn van 20 werkdagen na de datum van de brief moesten doen toekomen. De Commissie wees er ten slotte op dat het feit dat een bijkomende termijn was toegestaan, niets veranderde aan de verplichting om het bestreden besluit onmiddellijk ten uitvoer te leggen; anders zouden haar diensten haar moeten voorstellen een beroep op grond van artikel 108, lid 2, VWEU in te stellen tegen de Franse Republiek.

24. Twee maanden later, op 29 november 2013, deelden de Franse autoriteiten aan de Commissie mee dat de CTC de uitkering van compensaties voor de zogenaamde „aanvullende" dienst vanaf eind juli 2013 had opgeschort op basis van een voorlopige raming aan de hand van de in het bestreden besluit vermelde bedragen. De Franse autoriteiten gaven te kennen dat zij het totale bedrag van de compensatie dat zij van de begunstigden moesten terugvorderen (hoofdsom en rente), moeilijk konden ramen, omdat het door de Commissie gemaakte onderscheid tussen „basisdienst" en „aanvullende dienst" volgens hen kunstmatig was, aangezien deze twee diensten onlosmakelijk met elkaar verbonden waren en samen de territoriale continuïteit waarborgden.

25. Op 18 december 2013 verzond de voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC een brief aan de nationale secretaris voor vervoer van het Syndicat des travailleurs corses, de heer Mosconi, waarin hij zijn doelstellingen kenbaar maakte en met name meedeelde dat „de CTC geen titel [zou afgeven] en geen procedure [zou inleiden] die de ondergang van de [SNCM] zou verhaasten".

26. Na de instelling van het onderhavige beroep wegens niet-nakoming op 10 februari 2014 hebben zich verschillende gebeurtenissen voorgedaan.

27. De Franse Republiek deelde ter terechtzitting mee dat ten gevolge van de vordering van Veolia-Transdev van 29 oktober 2014 tot vervroegde terugbetaling van de lening die laatstgenoemde aan de SNCM had toegekend, de SNCM op 4 november 2014 verklaarde in surseance van betaling te verkeren.

28. Zij voegde daaraan toe dat het OTC op 7 en 19 november 2014 twee bevelen had afgegeven om de met de interne markt onverenigbaar verklaarde steun terug te vorderen, maar slechts voor een bedrag van ongeveer 198 miljoen EUR, dat volgens de Commissie lager was dan het in het bestreden besluit vermelde bedrag, namelijk 220,224 miljoen EUR.

29. Op 28 november 2014 stelde de voorzitter van het tribunal de commerce de Marseille (Frankrijk) de surseance van betaling van de SNCM vast en onderwierp haar voor een periode van zes maanden aan een gerechtelijke sanering. [9] Het vonnis waarbij de gerechtelijke sanering werd gelast, werd op 14 december 2014 gepubliceerd, waardoor de termijn van twee maanden begon te lopen waarover schuldeisers beschikten om hun schuldvorderingen in te dienen.

30. Op 9 januari 2015 hebben de Franse autoriteiten de met de interne markt onverenigbaar verklaarde steun voor een bedrag van ongeveer 198 miljoen EUR op de passiefzijde van de balans van de SNCM opgenomen.

31. De Franse Republiek heeft het Hof ter terechtzitting bovendien meegedeeld dat in het kader van de gerechtelijke sanering op 2 februari 2015 meerdere voorstellen voor de overname van de SNCM (de pers vermeldt er vijf, alsook twee „letters of intent") [10] bij het tribunal de commerce de Marseille zijn ingediend.

32. Uit bepaalde persinformatie blijkt dat deze voorstellen waren gedaan onder de opschortende voorwaarden dat de uitbestede overheidsdienst bestaande in het verzorgen van de scheepvaartverbinding tussen Corsica en het Franse vasteland werd overgedragen, de sociale akkoorden werden heronderhandeld en de verplichting tot terugbetaling van de onrechtmatige steun werd „opgeheven". [11]

D – *Achtergrond van het geschil*

33. Zoals ik reeds in punt 1 van deze conclusie heb vermeld, maakt de onderhavige zaak deel uit van de lange lijst van zaken betreffende staatssteun die door de Franse Republiek is verleend aan de SNCM. Deze steun is onderverdeeld in twee groepen: steun die is toegekend aan de SNCM in het kader van haar herstructureringsplan en steun die haar is toegekend in de vorm van financiële compensaties wegens de uitbesteding van de overheidsdienst. Deze twee groepen hebben geleid tot twee procedures die niet met elkaar mogen worden verward, met name gelet op het feit dat het zeer gelijkaardige bedragen (ongeveer 220 miljoen EUR) betreft.

9 — Zie artikel van het dagblad *Le Monde* van 29 november 2014, blz. 16, met het opschrift „SNCM: quatre repreneurs étudieraient le dossier".

10 — Zie artikel van het dagblad *Le Monde* van 4 februari 2015, met het opschrift „SNCM: quatre offres de reprise sont jugées sérieuses", beschikbaar op http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/04/sncm-quatre-offres-de-reprise-sont-jugees-serieuses_4569801_3234.html

11 — Zie „Nouveau rendez-vous judiciaire le 18 mars pour la SNCM", *France 3*, van 5 februari 2015, beschikbaar op http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes/2015/02/05/nouveau-rendez-vous-judiciaire-le-18-mars-pour-la-sncm-648939.html

1. Eerste procedure

34. De eerste van de twee procedures is begonnen met de betwisting van de steun die aan de SNCM was toegekend in het kader van het herstructureringsplan van 2002. De private vennootschap en concurrente van de SNCM, Corsica Ferries, stelde een beroep in tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 9 juli 2003, die deze steun verenigbaar verklaarde met de gemeenschappelijke markt. [12]

35. Het Gerecht heeft deze beschikking bij arrest van 15 juni 2005 nietig verklaard omdat de Commissie „de gehele verkoopopbrengst van de niet-onontbeerlijke activa bij de bepaling van de noodzakelijke minimumsteun” [13] buiten beschouwing had gelaten. Tegen dit arrest van het Gerecht is geen hogere voorziening ingesteld.

36. Op 8 juli 2008 heeft de Commissie een nieuwe beschikking vastgesteld [14] volgens welke enerzijds de maatregelen van het herstructureringsplan van 2002 onrechtmatige staatssteun vormden, maar verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt en anderzijds de maatregelen van het privatiseringsplan van 2006 geen steunmaatregelen waren in de zin van artikel 87, lid 1, EG (huidig artikel 107, lid 1, VWEU).

37. Deze beschikking is nietig verklaard bij arrest van het Gerecht Corsica Ferries France/Commissie (T-565/08, EU:T:2012:415) van 11 september 2012. De hogere voorziening tegen dat arrest is bij arrest van het Hof van 4 september 2014 [15] afgewezen.

38. Ondertussen, op 20 november 2013, gelastte de Commissie de terugvordering van de bedragen van het herstructureringsplan van de SNCM waarop deze arresten betrekking hadden. [16] De Franse Republiek en de SNCM stelden respectievelijk in de maanden januari 2014 [17] en januari 2015 bij het Gerecht opnieuw een beroep tot nietigverklaring van dit besluit in.

2. Tweede procedure

39. Deze tweede procedure betreft de UOD-overeenkomst die in 2007 is ondertekend en voorziet in financiële compensaties ten gunste van de SNCM en de CMN. In 2013 verklaarde de Commissie de compensaties voor de aanvullende dienst onrechtmatig en gelastte zij er de terugvordering van.

40. Tegen dat besluit zijn nu bij het Gerecht beroepen tot nietigverklaring aanhangig, ingesteld door de Franse Republiek en de SNCM. In het kader van die beroepen diende de Franse Republiek een verzoek in kort geding in, strekkende tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Commissie. Dat is in eerste aanleg door de president van het Gerecht [18] en in hogere voorziening door de vicepresident van het Hof [19] afgewezen.

12 — Zie beschikking 2004/166/EG van de Commissie van 9 juli 2003 betreffende herstructureringssteun die Frankrijk voornemens is te verlenen aan de Société Nationale Maritime Corsica-Méditerranée (SNCM) (PB 2004, L 61, blz. 13).

13 — Arrest Corsica Ferries France/Commissie (T-349/03, EU:T:2005:221, punt 315).

14 — Zie beschikking 2009/611/EG van de Commissie van 8 juli 2008 betreffende steunmaatregel C 58/02 (ex N 118/02) die door Frankrijk is toegekend aan Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM) (PB 2009, L 225, blz. 180).

15 — Arrest SNCM en Frankrijk/Corsica Ferries France (C-533/12 P en C-536/12 P, EU:C:2014:2142). Het dient te worden opgemerkt dat de Commissie zich niet bij de door de SNCM en de Franse Republiek ingestelde hogere voorzieningen heeft gevoegd en daarin niet heeft geïntervenieerd.

16 — Zie besluit 2014/882/EU van de Commissie van 20 november 2013 betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde steunmaatregel SA.16237 (C58/02) (ex N118/02) ten behoeve van de SNCM (PB 2014, L 357, blz. 1).

17 — Zie zaken Frankrijk/Commissie (T-74/14) en SNCM (T-1/15), die aanhangig zijn bij het Gerecht.

18 — Zie beschikking van de president van het Gerecht Frankrijk/Commissie (T-366/13 R, EU:T:2013:396).

19 — Zie beschikking van de vicepresident van het Hof Frankrijk/Commissie [C-574/13 P(R), EU:C:2014:36].

41. Ook in het onderhavige beroep wegens niet-nakoming staat de niet-uitvoering van het bestreden besluit centraal.

42. Ter terechtzitting heeft de Commissie daaraan toegevoegd dat de Franse autoriteiten in september 2013 opnieuw en zonder aanmelding bij haar aanzienlijke bedragen aan de SNCM hadden uitgekeerd omdat zij onder zeer omstreden voorwaarden weer overheidsdiensten aan haar hadden uitbesteed, voor een periode van tien jaar, en haar daarnaast ook andere voordelen hadden toegekend.

IV – **Procesverloop voor het Hof**

43. De Commissie diende op 10 februari 2014 haar verzoekschrift in. De Franse Republiek diende op 23 april 2014 haar verweerschrift in en de Commissie haar memorie van repliek op 2 juni 2014. Op 14 juli 2014 diende de Franse Republiek haar dupliek in, waardoor de schriftelijke behandeling werd beëindigd.

44. Op 5 februari 2015 heeft een terechtzitting plaatsgevonden, waarop de Commissie en de Franse Republiek mondelinge opmerkingen hebben gemaakt.

V – **Aan de Franse Republiek verweten niet-nakoming**

45. De Commissie stelt in haar verzoekschrift dat:

de Franse Republiek de krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU en de artikelen 3 tot en met 5 van het bestreden besluit op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen

— doordat zij niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen heeft genomen die nodig waren om van de begunstigde de staatssteun terug te vorderen die onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard bij artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit;

— doordat zij niet binnen de gestelde termijnen alle uitkeringen van de in dit artikel 2, lid 1, bedoelde steun heeft geschrapt, en

— doordat zij de Commissie niet binnen de gestelde termijn op de hoogte heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om aan dit besluit te voldoen.

A – *Eerste grief: niet-terugvordering van de onrechtmatige steun*

1. Inleiding

46. Wanneer de Commissie steun onrechtmatig verklaart, moet de door haar gelaste terugvordering plaatsvinden volgens de voorwaarden van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 659/1999, dat het volgende bepaalt:

„[...] terugvordering [dient] onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures van de betrokken lidstaat te geschieden, voor zover die procedures een onverwijlde en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de beschikking van de Commissie toelaten. Daartoe nemen de betrokken lidstaten in geval van een procedure voor een nationale rechtbank alle nodige maatregelen, met inbegrip van voorlopige maatregelen, waarover zij binnen hun nationale rechtsstelsel beschikken om dit doel te bereiken, onverminderd de [Unie]wetgeving."

47. De Franse Republiek betwist niet dat de maatregelen die nodig zijn ter terugvordering van de staatssteun die bij artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard, niet zijn getroffen door de daartoe bevoegde Franse autoriteit, namelijk de CTC.

48. De bij het verzoekschrift van de Commissie gevoegde stukken bewijzen dit rechtens genoegzaam.

49. Enerzijds lichtte de voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC, de heer Giacobbi, bij schrijven van 29 juli 2013 de vicevoorzitter van de Commissie, de heer Almunia, in over „de problemen die hij ondervond met *de autoriteiten van de Franse staat*, in het bijzonder de diensten van de prefect van Corsica en de Chambre régionale de comptes, die *de geldigheid van het besluit van de Commissie betwistten en meenden dat het geen executoriale kracht had*”.[20]

50. Anderzijds garandeerde hij de nationale secretaris voor vervoer van het Syndicat des travailleurs corses, de heer Mosconi, met zijn brief van 18 december 2013 dat „*de CTC geen enkele titel [zou] afgeven* en geen procedure [zou] inleiden die de ondergang van de maatschappij zou verhaasten”.[21]

2. Argumenten van de Franse Republiek

51. Wat de weigering van de tenuitvoerlegging betreft, beroept de Franse Republiek zich op de volstrekte onmogelijkheid om het bestreden besluit correct uit te voeren, wat volgens vaste rechtspraak „het enige verweer [is] dat een lidstaat kan aanvoeren tegen een door de Commissie krachtens artikel [108], lid 2, [VWEU] ingesteld beroep wegens niet-nakoming”.[22]

52. In casu voert de Franse Republiek aan dat zij het bestreden besluit onmogelijk kan uitvoeren, aangezien de tenuitvoerlegging onvermijdelijk tot de insolvabiliteit en de liquidatie van de SNCM zou leiden[23], wat dan weer een zeer zware verstoring van de openbare orde en het risico op verbreking van de territoriale continuïteit tussen het Franse vasteland en Corsica zou meebrengen.

53. Wat de insolvabiliteit van de SNCM betreft, stelt de Franse Republiek dat blijkens de boekhouding van de SNCM voor het boekjaar 2012 haar beschikbare actief op 31 december 2012 87,831 miljoen EUR bedroeg, zodat de terugvordering van 220,224 miljoen EUR voor deze vennootschap onvermijdelijk tot een situatie van surseance van betaling zou hebben geleid. De SNCM was voor haar kasmiddelen grotendeels afhankelijk van een lening op middellange termijn van 87,3 miljoen EUR die haar was verstrekt door haar meerderheidsaandeelhouder Veolia-Transdev, die er op elk ogenblik de vervroegde terugbetaling van kon vragen. De terugvordering van het bedrag van 220,224 miljoen EUR had er dan ook onvermijdelijk toe geleid dat de voortzetting van het bedrijf niet langer kon worden gefinancierd. Aangezien de SNCM in 2012 een nettoverlies van 14,251 miljoen EUR had geleden en daarnaast het bedrag van 220,224 miljoen EUR moest terugbetalen, was het bovendien zeer onwaarschijnlijk dat zich voor de onderneming een overnemer zou aanbieden, zodat de SNCM zeker had moeten worden geliquideerd.

20 — Cursivering van mij.

21 — Cursivering van mij.

22 — Arrest Commissie/Frankrijk (C-214/07, EU:C:2008:619, punt 44). Zie eveneens in deze zin arresten Commissie/België (52/84, EU:C:1986:3, punt 16), Commissie/Duitsland (94/87, EU:C:1989:46, punt 9), Commissie/Griekenland (C-183/91, EU:C:1993:233, punt 19), Commissie/Portugal (C-404/97, EU:C:2000:345, punt 39), Commissie/Frankrijk (C-261/99, EU:C:2001:179, punt 23), Commissie/Spanje (C-404/00, EU:C:2003:373, punt 45) en Commissie/Spanje (C-177/06, EU:C:2007:538, punt 46).

23 — Het debat in onderhavige zaak heeft slechts betrekking op de SNCM aangezien de CMN enkel uit hoofde van de basisdienst financiële compensaties heeft gekregen, waarvan de Commissie heeft verklaard dat zij onrechtmatige staatssteun vormen, maar niettemin op grond van artikel 106, lid 2, VWEU verenigbaar zijn met de interne markt (zie punt 213 van het bestreden besluit).

54. De Franse Republiek voert nog aan dat de liquidatie van de SNCM de openbare orde en de sociale vrede ernstig zou verstoren, rekening houdend met het feit dat het sociale klimaat binnen de SNCM en in de haven van Marseille reeds erg slecht was. Zo hadden stakers tijdens de stakingen in 2005, die volgden op de aankondiging dat de SNCM zou worden geprivatiseerd, boten in de haven van Marseille bezet zodat duizenden passagiers niet konden vertrekken, een schip gekaapt en de algemeen directeur van de SNCM gegijzeld. Deze stakingen hadden zich uitgebreid en geleid tot een algemene blokkade van de haven van Marseille, met negatieve gevolgen voor het passagiers- en het vrachtvervoer, alsook voor het petrochemisch verkeer.

55. Het sociale klimaat binnen de SNCM is daarna niet verbeterd, waar begin 2011 nieuwe stakingen uitbraken. In maart 2014 riepen de drie vakbonden van de SNCM en een vakbond van zeelieden van Marseille op tot een algemene personeelsstaking na de bijeenkomsten van de raad van commissarissen in de maanden februari en maart 2014, waarop Veolia-Transdev zich had verzet tegen elke bestelling van nieuwe schepen en had gepleit voor het openen van een collectieve insolventieprocedure met betrekking tot de SNCM.

56. De staking in juni 2014, die plaatsvond in een nationale context van algemene crisis en meer en meer sociale plannen en collectieve ontslagen, bracht de moeilijkheden van de Corsicaanse economie onder de aandacht. De Franse autoriteiten voeren in dit verband en als antwoord op de beweringen van de Commissie aan dat zij het best een inschatting kunnen maken van het gevaar voor wanordelijkheden en verstoring van de openbare orde en de risico's verbonden aan het al dan niet inzetten van de politie om die wanordelijkheden en verstoring te voorkomen of te beëindigen.

57. De Franse Republiek voegt daaraan toe dat de verstoring van de openbare orde ten gevolge van de liquidatie van de SNCM noodzakelijkerwijze zou leiden tot een verbreking van de territoriale continuïteit tussen het Franse vasteland en Corsica, zoals dit het geval was tijdens de stakingen in 2005. Toen had Corsica grote problemen met de bevoorrading op het vlak van geneesmiddelen, bloedproducten, benzine en andere brandstoffen of producten voor de eerste levensbehoeften. Deze verbreking zou eveneens het vervoer van duizenden passagiers – zowel zakenreizigers, toeristen als inwoners – in het gedrang brengen.

58. De Franse Republiek stelt dat deze verbreking van de continuïteit ook na het herstel van de sociale situatie zal voortduren. De SNCM neemt immers een groot deel van de scheepvaartverbindingen met Corsica voor haar rekening, namelijk 34,2 % van het passagiersverkeer en 39 % van het vrachtverkeer.

59. Tot op vandaag heeft geen enkele andere maatschappij zich kandidaat gesteld om de verbinding te onderhouden met alle Corsicaanse havens die thans door de SNCM worden aangedaan (met name die van Balagna, Porto-Vecchio en Propriano) en het is zeer onwaarschijnlijk dat Corsica Ferries of de CMN over voldoende capaciteit beschikt om de scheepvaartverbindingen vanuit Marseille te verzorgen volgens de voorwaarden waarin de UOD-overeenkomst voorziet voor de periode 2013-2024. Hetzelfde geldt wanneer een consortium tussen de CMN en Corsica Ferries tot stand zou worden gebracht dat de verbindingen tussen het Franse vasteland en Corsica zou verzorgen.

60. Volgens de Franse Republiek is het met andere woorden een illusie dat andere marktdeelnemers op korte termijn in een vervoersdienst tussen Corsica en Marseille kunnen voorzien die het wegvallen van de SNCM kan compenseren. Zij verwijst hiervoor naar punt 146 van het bestreden besluit waarin wordt gesteld dat „de andere marktdeelnemers zelf toe[geven] dat zij niet in staat zouden zijn geweest om [de basis]dienst te verzorgen".

3. Beoordeling

61. Volgens mij volstaan de redenen die de Franse Republiek aanvoert om de niet-terugvordering van de onrechtmatige steun in kwestie te rechtvaardigen, niet om te kunnen spreken van een volstrekte onmogelijkheid van uitvoering in de zin van de rechtspraak van het Hof.

a) Argument inzake de onvermijdelijke liquidatie van de SNCM in geval van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit

62. Volgens de Franse Republiek zal de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit onvermijdelijk tot de liquidatie van de SNCM leiden omdat het bedrag van de terug te vorderen steun veel groter is dan de waarde van de activa van de SNCM.

63. Ik ben het daar niet mee eens.

64. In de eerste plaats leidt de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit vanaf de kennisgeving ervan aan de Franse Republiek niet onvermijdelijk tot de liquidatie van de SNCM, maar vereist zij in een eerste fase dat bindende maatregelen volgens het nationale recht worden genomen op basis waarvan het steunbedrag kan worden teruggevorderd.

65. Zoals de vicevoorzitter van de Commissie in zijn brief van 17 juli 2013 aan de voorzitter van de uitvoerende raad van de CTC meedeelt „moet de steun door de instantie die deze heeft toegekend worden teruggevorderd *op basis van een door haar afgegeven volledig uitvoerbare titel*”. [24]

66. Het feit dat een dergelijke titel wordt afgegeven, houdt niet automatisch de liquidatie van de SNCM in. Het Unierecht verbiedt de nationale rechter immers niet de gevolgen van die uitvoerbare titel op te schorten om ernstige en onherstelbare schade voor de betrokken vennootschap te vermijden.

67. Hetzelfde zou van toepassing geweest zijn bij een eventuele veroordeling wegens niet-nakoming in onderhavige zaak, ware het niet dat op 28 november 2014 een gerechtelijke sanering ten aanzien van de SNCM is gelast.

68. Zoals de president van het Gerecht heeft geoordeeld naar aanleiding van het verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, zijn de Franse autoriteiten op grond van dit besluit verplicht om bindende maatregelen te nemen „die overigens kunnen worden opgeschort wanneer de onderneming daartegen opkomt bij een nationale rechter [...], wat de Franse autoriteiten kan verhinderen de terugvorderingsprocedure voort te zetten”. [25]

69. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat „wanneer een onderneming die staatssteun ontvangt, de Unierechter verzoekt de tenuitvoerlegging van een besluit van de Commissie dat de terugvordering van die steun gelast, op te schorten, [...] de omstandigheid dat er interne rechtsmiddelen bestaan waarmee de onderneming zich kan verweren tegen de terugvorderingsmaatregelen op nationaal vlak, het voor die onderneming mogelijk [maakt] om een ernstig en onherstelbaar nadeel dat voortvloeit uit de terugvordering van die steun, te vermijden”. [26]

24 — Cursivering van mij.

25 — Zie beschikking van de president van het Gerecht Frankrijk/Commissie (T-366/13 R, EU:T:2013:396, punt 41), die bevestigd is in hogere voorziening bij beschikking van de vicepresident van het Hof van 21 januari 2014 Frankrijk/Commissie [C-574/13 P(R), EU:C:2014:36].

26 — Zie beschikking van de president van het Hof Alcoa Trasformazioni/Commissie [C-446/10 P(R), EU:C:2011:829, punt 46]. Zie eveneens in deze zin beschikkingen van de president van het Hof Deufil/Commissie (310/85 R, EU:C:1986:58, punt 22) en België/Commissie (142/87 R, EU:C:1987:281, punt 26), en van de president van het Gerecht Frankrijk/Commissie (T-366/13 R, EU:T:2013:396, punt 44).

70. Dit toont duidelijk aan dat eventuele bindende maatregelen van de Franse autoriteiten tot tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, anders dan de Franse Republiek suggereert, niet automatisch tot de liquidatie van de SNCM zouden hebben geleid.

71. Het tegendeel beweren, namelijk dat het vooruitzicht van een liquidatie een volstrekte onmogelijkheid van uitvoering doet ontstaan, zou betekenen dat aan ondernemingen in moeilijkheden volledig straffeloos onrechtmatige steun kan worden toegekend, waarbij men ermee zou kunnen volstaan zich te beroepen op de insolvabiliteit van de onderneming om in een procedure van gerechtelijke sanering zelfs niet als schuldeiser van de bedragen in kwestie op te treden.

72. In de tweede plaats zou, zelfs als de vordering tot terugbetaling van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde steun binnen de in het bestreden besluit gestelde termijn en voor het volledige bedrag in de lijst van schuldvorderingen was opgenomen [27], volgens vaste rechtspraak met deze opneming „alleen aan de terugvorderingsverplichting [kunnen] worden voldaan indien, wanneer de nationale autoriteiten niet het volledige steunbedrag kunnen terugkrijgen, de faillissementsprocedure [zou leiden] tot liquidatie van de onderneming die de onrechtmatige steun heeft ontvangen, dat wil zeggen tot het definitief stopzetten van haar activiteiten” [28], wat in casu niet het geval is.

73. Daaruit volgt dat, zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 37 van zijn arrest Commissie/Spanje (C-499/99, EU:C:2002:408), „de Spaanse regering *enkel* door aan te tonen dat er geen activa zijn, [kan] bewijzen dat het volstrekt onmogelijk is om de steun terug te vorderen” [29], wat in casu evenmin het geval is.

74. In de derde plaats merk ik op dat de verplichting een uitvoerbare titel af te geven op grond waarvan de in het bestreden besluit onrechtmatig verklaarde steun kan worden teruggevorderd, in onderhavige zaak eveneens geboden was in het kader van de procedure van gerechtelijke sanering van de SNCM die door het tribunal de commerce de Marseille op 28 november 2014 is gelast.

75. Bijgevolg houdt de taak waarmee de bewindvoerders door het tribunal de commerce de Marseille zijn belast om de SNCM te redden door het zoeken van overnemers [30], óók in dat laatstgenoemden worden ingelicht over de verplichting van de SNCM om steunbedragen terug te betalen aan de Franse staat.

76. In dit verband en voor zover zou blijken dat de voorstellen voor de overname van de SNCM die bij het tribunal de commerce de Marseille zijn ingediend, de opschortende voorwaarde bevatten dat de verplichting tot terugbetaling van de onrechtmatige steun wordt „opgeheven” doordat wordt voorzien in een economische discontinuïteit tussen de SNCM en een nieuwe structuur [31], herinner ik eraan dat volgens vaste rechtspraak, indien een nieuwe onderneming wordt opgericht met het oog op de voortzetting van een deel van de activiteiten van de in staat van liquidatie verkerende onderneming die de onrechtmatige steun heeft ontvangen, het niet langer onmogelijk is de onrechtmatige steun terug te vorderen omdat „de omstandigheid dat die activiteiten worden voortgezet zonder dat de

27 — Ik herinner eraan dat deze opneming slechts op 9 januari 2015 heeft plaatsgevonden en voor een lager bedrag dan het in het bestreden besluit bepaalde bedrag van 220,224 miljoen EUR. Volgens de Commissie vormt de afgifte van een uitvoerbare titel slechts „een begin van tenuitvoerlegging” van het bestreden besluit.

28 — Zie arrest Commissie/Spanje (C-610/10, EU:C:2012:781, punt 104). Zie eveneens arresten Commissie/Polen (C-331/09, EU:C:2011:250, punten 63-65) en Commissie/Italië (C-454/09, EU:C:2011:650, punten 35 en 36).

29 — Cursivering van mij.

30 — Zie punt 29 van deze conclusie en het artikel in het dagblad *Le Monde* van 29 november 2014, blz. 6, met het opschrift „SNCM: quatre repreneurs étudieraient le dossier”.

31 — Een van de ondernemers die een overnamevoorstel had ingediend, verklaarde dat „de kern [van het dossier] bestaat in de vraag of het voorstel dat gekozen zal worden, aan de door de Europese Commissie geformuleerde criteria van juridische discontinuïteit voldoet. Anders kan de gekozen overnemer zich verplicht zien de onrechtmatige steun terug te betalen. Alle voorstellen en in elk geval mijn voorstel zijn ingediend met de voorwaarde dat dit risico wordt opgeheven [...]”, zie artikel uit het dagblad *Corse-Matin* van 6 februari, met als opschrift „SNCM: ‚Nous serons très attentifs aux attentes de la Corse’”, beschikbaar op http://www.corsematin.com/article/derniere-minute/sncm-%C2 %ABnous-serons-tres-attentifs-aux-attentes-de-la-corse%C2 %BB.1689605.html. Zie eveneens punten 31 en 32 van deze conclusie.

betrokken steun volledig is terugbetaald, de verstoring van de mededinging als gevolg van het concurrentievoordeel dat die onderneming op de markt ten opzichte van haar concurrenten heeft genoten, [kan] doen voortduren. Een dergelijke nieuw opgerichte onderneming kan dus, indien dat voordeel ook voor haar blijft bestaan, gehouden zijn de betrokken steun terug te betalen. Dit is met name het geval indien blijkt dat deze onderneming het concurrentievoordeel dat aan deze steun is verbonden, feitelijk blijft genieten, in het bijzonder wanneer zij activa van de vennootschap in liquidatie koopt zonder een marktconforme prijs te betalen *of wanneer is bewezen dat door de oprichting van een dergelijke onderneming de verplichting tot terugbetaling van deze steun wordt omzeild*”.[32]

b) Argumenten inzake de risico’s van een zeer ernstige verstoring van de openbare orde en de verbreking van de territoriale continuïteit tussen het Franse vasteland en Corsica

77. Deze argumenten hebben in tegenstelling tot het argument inzake de vermeende onvermijdelijke liquidatie van de SNCM in geval van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, slechts betrekking op „risico’s” of de vrees dat de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit bepaalde gebeurtenissen zou triggeren.

78. Volgens vaste rechtspraak van het Hof geldt echter dat „al kunnen onoverwinnelijke moeilijkheden een lidstaat beletten de krachtens het [Unie]recht op hem rustende verplichtingen na te leven, *de enkele vrees voor dergelijke moeilijkheden [kan] geen rechtvaardiging [...] zijn om dit recht niet correct toe te passen*”.[33]

79. Wanneer een lidstaat bovendien „geen enkele poging tot terugvordering van [de] betrokken [steun onderneemt], [kan] de onmogelijkheid van uitvoering van de terugvorderingsbeschikking niet worden aangenomen”.[34]

80. Twee arresten van het Hof, in de zaken waarin de arresten Commissie/Frankrijk (C-52/95, EU:C:1995:432) en Commissie/Frankrijk (C-265/95, EU:C:1997:595) zijn gewezen, bevatten meer in het bijzonder met betrekking tot het risico van verstoring van de openbare orde nuttige aanwijzingen.

81. De zaak waarin het arrest Commissie/Frankrijk (C-52/95, EU:C:1995:432) is gewezen, betrof de niet-nakoming door de Franse autoriteiten van hun verplichting strafrechtelijke of administratieve stappen te ondernemen tegen de personen die verantwoordelijk waren voor onder Franse vlag varende vaartuigen die met schending van de door de Commissie vastgestelde verordeningen tot instelling van een vangstverbod[35], de visserij op ansjovis en daarmee verband houdende activiteiten hadden voortgezet.

82. De Franse Republiek had zich verdedigd met het argument dat „het sociaaleconomisch klimaat tijdens het ansjovisseizoen zo moeilijk was [geweest], dat men ernstige onrust en als gevolg daarvan grote economische moeilijkheden moest vrezen. De bevoegde autoriteiten [waren dus wel verplicht geweest af te zien] van vervolging van de verantwoordelijke personen”.[36]

32 — Arrest Commissie/Spanje (C-610/10, EU:C:2012:781, punt 106). Cursivering van mij. Zie eveneens in deze zin arrest Duitsland/Commissie (C-277/00, EU:C:2004:238, punt 86).

33 — Arrest Commissie/Italië (C-280/95, EU:C:1998:28, punt 16). Zie eveneens in deze zin arresten Commissie/Frankrijk (C-52/95, EU:C:1995:432, punt 38), Commissie/Frankrijk (C-265/95, EU:C:1997:595, punt 55), Commissie/Frankrijk (C-441/06, EU:C:2007:616, punt 43) en Commissie/Polen (C-331/09, EU:C:2011:250, punt 72).

34 — Arrest Italië/Commissie (C-6/97, EU:C:1999:251, punt 34).

35 — Het betrof de verordeningen (EEG) nr. 1326/91 van de Commissie van 21 mei 1991 betreffende het beëindigen van de visserij op ansjovis door vissersvaartuigen die de vlag voeren van Frankrijk (PB L 127, blz. 11) en (EEG) nr. 942/92 van de Commissie van 13 april 1992 betreffende het beëindigen van de visserij op ansjovis door vissersvaartuigen die de vlag voeren van Frankrijk (PB L 101, blz. 42).

36 — Arrest Commissie/Frankrijk (C-52/95, EU:C:1995:432, punt 37).

83. Het Hof wees dit argument bondig af met de overweging dat „[d]e enkele vrees voor binnenlandse moeilijkheden [...] geen rechtvaardiging [kan] zijn om de betrokken regeling niet toe te passen”. [37]

84. Het arrest Commissie/Frankrijk (C-265/95, EU:C:1997:595) had betrekking op de invoer van landbouwproducten (met name aardbeien) uit Spanje en andere lidstaten in Frankrijk.

85. De Franse Republiek rechtvaardigde het feit dat zij niet de maatregelen had genomen die nodig waren om het vrije verkeer van landbouwgoederen binnen de Europese Unie op haar grondgebied te waarborgen met het argument dat „de situatie in de Franse landbouw zo moeilijk was dat men redelijkerwijs moest vrezen dat een vastberadener optreden van de bevoegde autoriteiten heftige reacties van de betrokken landbouwers zou uitlokken, met nog ernstiger verstoringen van de openbare orde of zelfs sociale onlusten als gevolg”. [38]

86. In dat geval heeft het Hof geoordeeld dat de betrokken lidstaat „[t]enzij zou vaststaan dat zijn optreden *gevolgen* voor de openbare orde zou hebben *waaraan hij met de hem ter beschikking staande middelen niet het hoofd kan bieden*, [...] alle dienstige maatregelen [diende] te treffen om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het [Unie]recht te waarborgen, teneinde de correcte tenuitvoerlegging van dit recht in het belang van alle marktdeelnemers te verzekeren” [39] en dat „[i]n casu [...] de Franse regering niet concreet [had] aangetoond dat er werkelijk een gevaar voor de openbare orde bestond waaraan zij niet het hoofd kon bieden”. [40]

87. De Franse Republiek heeft volgens mij ook in de onderhavige zaak niet aangetoond dat wanneer zij bindende maatregelen zou treffen om het bestreden besluit ten uitvoer te leggen, de openbare orde dermate zou worden verstoord dat zij de gevolgen daarvan niet met de haar ter beschikking staande middelen het hoofd zou kunnen bieden.

88. De Franse Republiek heeft zelfs niet aangetoond dat het voor haar volstrekt onmogelijk zou zijn bij een eventuele verstoring van de openbare orde waarvoor zij vreest, de politie in te zetten, wat een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten is.

89. Eerst en vooral moet eraan worden herinnerd dat de eerste stappen tot de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, namelijk de – weliswaar tardieve – afgifte van titels tot terugvordering door het OTC op 7 en 19 november 2014 en de opname ervan in de lijst van schuldvorderingen op 9 januari 2015, anders dan de Franse Republiek vreesde, niet hebben geleid tot een verstoring van de openbare orde. [41]

90. Bovendien blijkt uit de bij het verweerschrift van de Franse Republiek gevoegde stukken dat de Franse autoriteiten tijdens de langdurige staking van 2005 erin zijn geslaagd het gevaar voor verstoring van de openbare orde af te wenden. Zij deden immers een beroep op de politie om het vrije verkeer in de haven van Ajaccio te herstellen, om de controle over het door de stakers gekaapte vaartuig te herwinnen en om de stakers die de olieterminals in Fos-sur-Mer en Lavéra blokkeerden, te verwijderen.

91. De Franse Republiek voert ook aan dat het risico bestaat dat de stakers materiële schade veroorzaken, zonder die schade echter preciezer te ramen en zonder ze af te wegen tegen het algemeen belang dat met de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt gediend.

37 — Ibidem (punt 38).

38 — Arrest Commissie/Frankrijk (C-265/95, EU:C:1997:595, punt 54).

39 — Ibidem (punt 56). Cursivering van mij.

40 — Ibidem (punt 57).

41 — Ik begrijp niet hoe het feit dat deze stappen zijn gezet na de beslissing van het tribunal de commerce de Marseille, elk risico van verstoring van de openbare orde zou hebben doen verdwijnen, zoals de Franse Republiek ter terechtzitting heeft beweerd.

92. Ten overvloede herinner ik eraan dat de Franse Republiek dit soort argumenten reeds heeft aangevoerd om de toekenning van herstructureringssteun aan de SNCM te rechtvaardigen [42] en dat het Hof deze argumenten heeft verworpen omdat „summiere verwijzingen naar de reputatie van een lidstaat als algemene markdeelnemer [die kan worden aangetast door stakingen] niet volstaan om het ontbreken van staatssteun in de zin van het Unierecht te staven”. [43]

93. Hetzelfde geldt voor de argumenten van de Franse Republiek inzake het risico van de verbreking van de territoriale continuïteit tussen het Franse vasteland en Corsica, die met name de bevoorrading van Corsica op het vlak van geneesmiddelen, bloedproducten, benzine, brandstoffen en producten voor de eerste levensbehoeften in het gedrang zou brengen.

94. Het lijdt geen twijfel dat een langdurige staking van de werknemers van de SNCM die gepaard gaat met een blokkade van de haven van Marseille en de Corsicaanse luchthavens, alsook solidariteitsstakingen in de havens van Corsica (zoals in 2005) ernstige problemen meebrengt voor de Franse autoriteiten.

95. Maar zonder te herhalen wat ik reeds heb gezegd over de gebeurtenissen in 2005 [44], haal ik in dezelfde zin de nota van de direction de la défense et de la sécurité civiles van 30 september 2005 aan, waarin zij wijst op de beschikbaarheid van de militaire luchthaven van Solenzara (zodat de mogelijkheid van bevoorrading via een luchtbrug bleef bestaan) en eraan toevoegt dat de prefect van Haute-Corse verdere maatregelen had genomen om de bevoorrading van Corsica te waarborgen, zoals de beperking van de benzineverkoop, en ook nog andere maatregelen had gepland, zoals het vorderen van vervoersbedrijven.

96. De e-mail van het ministerie voor Duurzame Ontwikkeling van 6 oktober 2005 toont eveneens aan dat het zeker mogelijk was om Corsica te bevoorraden met olieproducten „aangezien in Ajaccio een olietanker uit Barcelona kon worden gelost *onder de bescherming van de politie*”. [45] Het ministerie besluit in deze e-mail dat „[n]agenoeg alle benzinestations op het eiland bevoorraad waren”.

97. De argumenten inzake het risico van een zeer ernstige verstoring van de openbare orde en het risico van de verbreking van de territoriale continuïteit tussen het Franse vasteland en Corsica moeten volgens mij dus worden afgewezen.

98. Een andere conclusie zou tot de onaanvaardbare situatie leiden dat de goede (of kwade) wil of de min of meer sterke blokkeringscapaciteiten van bepaalde groeperingen waarvan de belangen geschaad zijn door de beslissingen van de Unie-instellingen of de beslissingen van de lidstaten om hieraan te voldoen, bepalend zouden zijn voor de doeltreffendheid van het Unierecht. [46] Net zoals de Commissie meen ik dat de Franse Republiek in dit verband redeneert alsof zij alleen maar kon zwichten voor de mogelijke bedreiging van de openbare orde door deze groeperingen. Maar zoals de Commissie ter terechtzitting in deze zin zeer kort en bondig heeft opgemerkt, is het niet omdat de tenuitvoerlegging politiek moeilijk ligt, dat zij volstrekt onmogelijk is.

42 — Zie eveneens mijn conclusie in de zaken SNCM en Frankrijk/Corsica Ferries France (C-533/12 P en C-536/12 P, EU:C:2014:4, punten 72 en 73).

43 — Arrest SNCM en Frankrijk/Corsica Ferries France (C-533/12 P en C-536/12 P, EU:C:2014:2142, punten 40 en 41). Zie eveneens in deze zin arrest Corsica Ferries France/Commissie (T-565/08, EU:T:2012:415, punten 103 en 104).

44 — Zie punt 88 van deze conclusie.

45 — Cursivering van mij.

46 — Zie in deze zin arrest Commissie/Frankrijk (C-121/07, EU:C:2008:695, punt 72) waarin het Hof heeft geoordeeld dat „gesteld al dat de door de Franse Republiek aangevoerde onrust inderdaad gedeeltelijk is terug te voeren op de uitvoering van voorschriften van communautaire oorsprong, dan nog kan een lidstaat zich niet beroepen op problemen die zich bij de uitvoering van een gemeenschapshandeling voordoen, daaronder begrepen problemen ten gevolge van verzet van particulieren, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen en termijnen”.

4. Gebrek aan loyale samenwerking

99. Ik wil hieraan toevoegen dat wanneer een lidstaat moeilijkheden heeft om een besluit van de Commissie uit te voeren, de Commissie en de lidstaat volgens de rechtspraak van het Hof „op grond van het met name in artikel [4, lid 3, VEU] tot uitdrukking gebrachte beginsel dat de lidstaten en de [Unie-]instellingen over en weer tot loyale samenwerking verplicht zijn, te goeder trouw [moeten] samenwerken om met volledige inachtneming van de Verdragsbepalingen, in het bijzonder die met betrekking tot de steunmaatregelen, die moeilijkheden te overwinnen”. [47]

100. Het Hof heeft meermaals geoordeeld dat „[a]an de voorwaarde van een volstrekte onmogelijkheid van uitvoering niet [is] voldaan wanneer de verwerende lidstaat zich ertoe beperkt de Commissie in kennis te stellen van de juridische, politieke of praktische moeilijkheden die de uitvoering van de beschikking meebrengt, zonder tegen de betrokken ondernemingen tot werkelijke actie over te gaan om de steun terug te krijgen en zonder de Commissie alternatieven voor de uitvoering van de beschikking voor te stellen waardoor de moeilijkheden hadden kunnen worden overwonnen”. [48]

101. Uit het dossier blijkt echter duidelijk dat de Franse Republiek niet tot dit soort actie tegen de betrokken ondernemingen is overgegaan en aan de Commissie geen alternatief voor de tenuitvoerlegging van het besluit heeft voorgesteld waardoor de beweerde moeilijkheden hadden kunnen worden overwonnen.

102. Bijgevolg is de Franse Republiek haar verplichting niet nagekomen om binnen de gestelde termijnen alle maatregelen te nemen die nodig waren om van de betrokken ondernemingen de staatssteun terug te vorderen die bij artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard.

B – *Tweede grief: het niet schrappen van alle uitkeringen van onrechtmatige steun*

103. De Commissie verwijt de Franse Republiek in haar verzoekschrift dat zij niet binnen de gestelde termijnen alle uitkeringen van de in dit artikel 2, lid 1, van het bestreden besluit bedoelde steun heeft geschrapt.

104. Volgens de Commissie zijn deze uitkeringen, in strijd met artikel 3, lid 4, van het bestreden besluit, niet onmiddellijk opgeschort of geschrapt. Zij wijst er in haar verzoekschrift op dat de oorspronkelijke begroting van het OTC voor het jaar 2013, die door de raad van bestuur van het OTC op 25 juni 2013 was goedgekeurd, twee financiële compensaties ten gunste van de SNCM en de CMN vermeldde, respectievelijk ten bedrage van 78 014 930 EUR en 32 627 141 EUR. Uit de ermee overeenstemmende bedragen van de voorafgaande jaren blijkt dat deze bedragen zowel betrekking hadden op de basisdienst als op de aanvullende dienst.

105. Zij verwijst ook naar de e-mail van 29 november 2013 [49], waarin de Franse autoriteiten bevestigen dat zij de uitkering van de compensatie voor de aanvullende dienst in juli 2013 hebben stopgezet en ten bewijze daarvan een betaalopdracht overleggen van het OTC aan de SNCM die uitsluitend de betaling van de compensatie voor de basisdienst vermeldt.

47 — Arrest Commissie/Frankrijk (C-214/07, EU:C:2008:619, punt 45). Zie eveneens in deze zin arresten Commissie/Italië (C-348/93, EU:C:1995:95, punt 17), Commissie/Frankrijk (C-261/99, EU:C:2001:179, punt 24) en Commissie/Spanje (C-485/03–C-490/03, EU:C:2006:777).

48 — Arrest Commissie/Frankrijk (C-214/07, EU:C:2008:619, punt 46). Zie eveneens in deze zin arresten Commissie/Spanje (C-404/00, EU:C:2003:373, punt 47), Commissie/Italië (C-99/02, EU:C:2004:207, punt 18), Commissie/Griekenland (C-415/03, EU:C:2005:287, punt 43) en Commissie/Spanje (C-485/03–C-490/03, EU:C:2006:777, punt 74).

49 — Zie punt 23 van deze conclusie.

106. Die betaalopdracht bewijst volgens de Commissie echter niet dat de uitkering van de compensatie voor de aanvullende dienst in juli 2013 was stopgezet, maar vermeldt enkel de betaling voor de basisdienst, zonder dat de Franse autoriteiten zelfs maar de minste aanwijzing geven over de wijze waarop dit bedrag is berekend.

107. De Franse Republiek bevestigt in haar verweerschrift dat de uitkering van de compensatie voor de aanvullende dienst wel degelijk opgeschort was vanaf juli 2013. Zij baseert zich op:

— de betaalopdracht in kwestie die volgens haar aantoont dat het OTC voor de maand juli 2013 aan de SNCM slechts 2 880 160 EUR uit hoofde van de basisdienst had betaald;

— de door de SNCM bij haar verweerschrift gevoegde bankafschriften, waaruit blijkt dat zij vanaf juli 2013 inderdaad slechts 2 880 160 EUR uit hoofde van de basisdienst heeft ontvangen in de plaats van de 6 130 160 EUR die zij tot juni 2013 had ontvangen uit hoofde van de basisdienst en de aanvullende dienst, en

— het verzoek in kort geding („référé-provision") dat de SNCM op 12 december 2013 indiende bij het tribunal administratif de Bastia, om het OTC te veroordelen tot de betaling van onder meer een bedrag van 16 225 000 EUR omdat het de compensatie voor de aanvullende dienst niet had betaald.

108. De Franse Republiek benadrukt ook dat het OTC voor de berekening van het bedrag van de compensatie die aan de SNCM uit hoofde van de basisdienst moest worden betaald voor de maanden juli 2013 tot december 2013, de methode heeft gebruikt die de Commissie in punt 218 van het bestreden besluit toepast.

109. Tegen die achtergrond heeft de Commissie deze grief in haar memorie van repliek laten vallen voor zover deze betrekking had op de niet-opschorting van de uitkeringen van de compensatie voor de aanvullende dienst aan de SNCM vanaf 23 juli 2013 en het niet verstrekken van passende informatie over deze opschorting.

110. De Commissie handhaaft echter haar grief met betrekking tot de niet-opschorting van de uitkeringen van de compensatie voor de aanvullende dienst aan de SNCM voor de periode vanaf de kennisgeving van het bestreden besluit aan de Franse Republiek op 3 mei 2013 tot en met 23 juli 2013. Uit de bankafschriften van de SNCM blijkt immers dat de Franse autoriteiten tijdens deze periode drie maandelijkse uitkeringen hebben gedaan aan de SNCM, elk voor een bedrag van 6 130 160 EUR.

111. De Franse Republiek betwist dit feit niet in haar dupliek, wat zij ter terechtzitting heeft bevestigd.

112. De uitkering van de compensatie voor de aanvullende dienst had volgens artikel 3, lid 4, van het bestreden besluit echter opgeschort moeten worden vanaf de kennisgeving van dit besluit aan de Franse Republiek op 3 mei 2013. De Commissie merkt op dat er geen aanwijzingen bestaan en dat de Franse autoriteiten zelfs niet beweren dat de uitkeringen uit hoofde van de aanvullende dienst die voorzien waren voor de periode van 3 mei 2013 tot en met 23 juli 2013, geschorst of geschrapt waren. Evenmin blijkt dat de Franse autoriteiten de bedragen die tijdens deze periode zouden zijn betaald, hebben teruggevorderd.

113. Doordat de Franse Republiek niet alle uitkeringen van de steun als bedoeld in artikel 2, lid 1, binnen de gestelde termijnen heeft geschrapt, is zij haar verplichtingen op grond van artikel 3, lid 4, van het bestreden besluit dus niet nagekomen.

C – *Derde grief: het niet op de hoogte stellen van de Commissie*

114. Aangezien de Franse Republiek niet binnen de gestelde termijnen de maatregelen heeft genomen die nodig zijn om de uitkering van de steun voor de toekomst te schrappen en de reeds uitgekeerde steun terug te vorderen, is zij evenmin haar verplichting op grond van artikel 5 van het bestreden besluit nagekomen, die inhield dat zij de Commissie binnen twee maanden na de kennisgeving van dit besluit op de hoogte moest stellen van de genomen maatregelen.

115. Het feit dat de Franse Republiek zelfs niet geantwoord heeft op de opmerkingen en de verzoeken om verduidelijking die de Commissie haar had doen toekomen omdat de Franse autoriteiten niets hadden meegedeeld, bevestigt deze vaststelling.

116. Als voorbeeld haal ik hier de brief van de Commissie aan de permanente vertegenwoordiging van de Franse Republiek bij de Europese Unie van 20 september 2013 aan, waarin zij zich beklaagde over het feit dat zij „geen antwoord [had] gekregen" op haar opmerkingen en verzoeken om verduidelijking en dat „de Franse autoriteiten na het verstrijken [...] van de verschillende in het [bestreden besluit] gestelde termijnen aan de diensten van de Commissie *geen enkel document* met informatie over de tenuitvoerlegging van dat besluit hadden bezorgd". [50] De Franse autoriteiten hebben pas twee maanden later, met hun e-mail van 29 november 2013, op deze herinnering gereageerd.

VI – **Kosten**

117. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

118. In casu heeft de Commissie gevorderd dat de Franse Republiek wordt verwezen in de kosten en moet laatstgenoemde volgens mij op de voornaamste punten in het ongelijk worden gesteld. De Franse Republiek moet dus in alle kosten worden verwezen.

VII – **Conclusie**

119. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te oordelen als volgt:

„1) De Franse Republiek is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU en de artikelen 3 tot en met 5 van besluit 2013/435/EU van de Commissie van 2 mei 2013 betreffende steunmaatregel SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) die door Frankrijk is toegekend aan de Société Nationale Corse Méditerranée en de Compagnie Méridionale de Navigation, doordat zij niet binnen de gestelde termijnen alle maatregelen heeft genomen die nodig waren om van de Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM) SA de staatssteun terug te vorderen die onrechtmatig en onverenigbaar met de interne markt is verklaard bij artikel 2, lid 1, van dat besluit, doordat zij niet binnen de gestelde termijnen alle uitkeringen van de in dit artikel 2, lid 1, bedoelde steun heeft geschrapt en doordat zij de Europese Commissie niet binnen de gestelde termijn op de hoogte heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om aan dit besluit te voldoen.

2) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten."

50 — Cursivering van mij.