

Gst. 2016/34

Hof van Justitie van de Europese Unie 11 november 2015, nr. C-505/14

(R. Silva de Lapuerta, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (rapporteur), C. Lycourgos en J.-C. Bonichot, rechters) m.nt. T. Barkhuysen en A.A. al Khatib¹

(Art. 107 en art. 108 VWEU)

AB 2016/117

ECLI:EU:C:2015:742

Prejudiciële vragen, gezag van gewijsde, effectieve handhaving van het (Europese) staatssteunrecht.

Het Staatsbosbeheer van de deelstaat Noordrijn-Westfalen diende, op basis van een contract, tussen 2007 en 2014 hout te leveren aan de Klausner Holz Group tegen vooraf vastgestelde prijzen. De verwijzende rechter concludeert dat deze overeenkomst staatssteun inhoudt en derhalve in beginsel niet uitgevoerd zou kunnen worden. In een eerdere procedure had een andere nationale rechter echter al voor recht verklaard dat de overeenkomst geldig is. Deze uitspraak heeft gezag van gewijsde. Volgens de verwijzende rechter staat het beginsel van gezag van gewijsde zoals gecodificeerd in het Duitse recht in de weg aan toetsing van de overeenkomst aan het staatssteunrecht. Hoe dient deze botsing tussen het nationaal en Europees recht beslecht te worden? Het antwoord van het Hof luidt dat het Europees recht zich in casu verzet tegen toepassing van het gezag van gewijsde zoals uitgelegd door de verwijzende rechter.

Arrest van het Hof (Tweede Kamer)

In zaak C-505/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landgericht Münster (Duitsland) bij beslissing van 17 september 2014, ingekomen bij het Hof op 12 november 2014, in de procedure

Klausner Holz Niedersachsen GmbH

tegen

Land Nordrhein-Westfalen,

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 107 VWEU en artikel 108 VWEU alsmede van het doeltreffendheidsbeginsel.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Klausner Holz Niedersachsen GmbH (hierna: “Klausner Holz”) en het Land Nordrhein-Westfalen (de deelstaat Noordrijn-Westfalen; hierna: “het Land”), met betrekking tot een tekortkoming van het Land in de uitvoering van

de met Klausner Holz gesloten leveringsovereenkomsten voor hout.

Duits recht

3 § 322, lid 1, van de Zivilprozessordnung (Duits wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: “ZPO”), met als opschrift “Materieel gezag van gewijsde”, luidt als volgt:

“Arresten genieten slechts gezag van gewijsde voor zover is geoordeeld over de vordering die in de dagvaarding of in reconventie werd ingesteld.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

4 Op 20 februari 2007 sloot de groep Klausner, waarvan Klausner Holz deel uitmaakt, een leveringsovereenkomst voor hout met het staatsbosbeheer van het Land. Krachtens deze overeenkomst verbond het Land zich ertoe om over de jaren 2007 tot 2014 aan Klausner Holz vaste hoeveelheden hout te verkopen tegen vooraf vastgestelde prijzen, afhankelijk van de omvang en de kwaliteit van het hout. Het Land verbond zich verder ertoe om andere verkopen niet tegen lagere prijzen dan in de overeenkomst bedongen te verrichten.

5 Op 17 april 2007 hebben Klausner Holz en het Land een “raamkoopovereenkomst” gesloten die de overeenkomst van 20 februari 2007 aanvulde (beide overeenkomsten hierna tezamen: “de litigieuze overeenkomsten”).

6 Tijdens het eerste semester van datzelfde jaar heeft het Land voor de periode van het jaar 2007 tot, afhankelijk van het geval, 2011, 2012 en in één geval zelfs 2014, eveneens leveringsovereenkomsten voor hout gesloten met zes andere grote afnemers van harshoudende houtsoorten. In deze laatste overeenkomsten waren de overeengekomen prijzen voor het in de jaren 2007 en 2008 te leveren stormhout vergelijkbaar met de prijzen zoals vastgesteld in de litigieuze overeenkomsten, terwijl de prijzen voor het vanaf het jaar 2009 te leveren vers gekapte hout in het algemeen hoger waren dan de prijzen zoals vastgesteld in de litigieuze overeenkomsten, de mogelijkheid tot aanpassing van deze prijzen onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen buiten beschouwing gelaten.

7 Tijdens de jaren 2007 en 2008 heeft het Land hout aan Klausner Holz geleverd, maar de voorgeziena aankoophoeveelheden stormhout werden niet bereikt. Tijdens het jaar 2008 verkeerde Klausner Holz in financiële problemen, die soms betalingsachterstand met zich brachten. Tijdens de maand augustus 2009 heeft het Land de “raamkoopovereenkomst” ter aanvulling van de overeenkomst van 20 februari 2007 opgezegd en vanaf het tweede semester van dat jaar heeft het Land de houtleveringen aan Klausner Holz onder de in de litigieuze overeenkomsten vastgelegde voorwaarden gestaakt.

8 Bij declaratoir vonnis van 17 februari 2012 heeft het Landgericht Münster (regionale rechtbank te Münster) geoordeeld dat de litigieuze overeenkomsten nog steeds van kracht waren. Dit vonnis is in hoger beroep bevestigd

¹ T. Barkhuysen en A.A. al Khatib zijn beiden advocaat bij Stibbe te Amsterdam. T. Barkhuysen is daarnaast hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.

door het Oberlandesgericht Hamm (hogere regionale rechtbank te Hamm) bij arrest van 3 december 2012, dat onder tussen gezag van gewijsde heeft verkregen.

9 Klausner Holz heeft vervolgens voor de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het Land met het oog op de verkrijging van in de eerste plaats schadevergoeding van € 54 miljoen wegens de niet-uitgevoerde houtleveringen tijdens het jaar 2009, in de tweede plaats levering van ongeveer 1,5 miljoen stère naaldhout ter uitvoering van de litigieuze overeenkomsten voor de periode 2010-februari 2013 en ten slotte informatie over de financiële voorwaarden waaronder de vijf grootste afnemers van harshoudende houtsoorten bij het Land de houtkap van naaldhout hebben verworven in de periode 2010 tot 2013.

10 Zonder dit voor het Oberlandesgericht Hamm te hebben aangevoerd, betoogt het Land voor de verwijzende rechter dat het Unierecht zich tegen de uitvoering van de litigieuze overeenkomsten verzet aangezien deze staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen die in strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU ten uitvoer is gebracht.

11 In juli 2013 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie op de hoogte gesteld van het bestaan van niet-aangemelde steun, namelijk de litigieuze overeenkomsten, die volgens deze lidstaat onverenigbaar is met de interne markt. In oktober 2013 heeft de Commissie bovendien van meerdere concurrenten van Klausner Holz klachten ontvangen met dezelfde bezwaren van onverenigbaarheid.

12 Bij brief van 26 mei 2014 heeft de verwijzende rechter aan de Commissie een verzoek om verduidelijkingen gezonden, dat was gebaseerd op de mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door de nationale rechterlijke instanties (PB 2009, C 85, blz. 1). In antwoord hierop heeft de Commissie aangegeven dat zij, gelet op de stand van de procedures die waren ingeleid naar aanleiding van de in het vorige punt van dit arrest vermelde inlichtingen van de Bondsrepubliek Duitsland en klachten, niet in staat was een definitief standpunt in te nemen over de toepassing van het Unierecht inzake staatssteun in het onderhavige geval. Een dergelijk standpunt diende immers pas bij de beslissing ter afsluiting van de procedures te worden ingenomen.

13 De verwijzende rechter is zelf, op basis van een onderzoek van de verschillende bepalingen van de litigieuze overeenkomsten, van oordeel dat deze wel degelijk staatssteun uitmaken in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, met name wegens het met staatsmiddelen bekostigde voordeel dat deze toekennen aan Klausner Holz en wegens het niet in acht nemen van het criterium van de particuliere verkoper. Hij merkt verder op dat deze steun niet valt binnen de werkingssfeer van een groepsvrijstellingsverordening en dat hij geen de-minimissteun is in de zin van artikel 2 van verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen [107 VWEU] en [108 VWEU] op de-minimissteun (PB L 379, blz. 5).

14 De verwijzende rechter meent dat deze steun bijgevolg in strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU ten

uitvoer is gebracht. Volgens de rechtspraak van het Bundesgerichtshof (Duits federaal gerechtshof) moet een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij in strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU staatssteun wordt toegekend, als nietig worden beschouwd.

15 De verwijzende rechter stelt evenwel de consequenties uit de schending van artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU niet te kunnen trekken wegens het in gezag van gewijsde gegane declaratoire arrest van het Oberlandesgericht Hamm van 3 december 2012, vermeld in punt 8 van het onderhavige arrest, volgens hetwelk de litigieuze overeenkomsten nog steeds van kracht zijn.

16 Daarop heeft het Landgericht Münster de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

“Verlangt het recht van de Europese Unie, in het bijzonder artikel 107 VWEU en artikel 108 VWEU alsmede het doeltreffendheidsbeginsel, dat er in een civiel geding betreffende de uitvoering van een civielrechtelijke overeenkomst waarbij steun wordt verleend, geen rekening wordt gehouden met een in dezelfde zaak gewezen definitieve civiele declaratoire uitspraak die het voortbestaan van de civielrechtelijke overeenkomst bevestigt zonder toetsing aan de staatssteunregels, indien volgens het nationale recht de uitvoering van de overeenkomst niet anderszins kan worden verhinderd?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

17 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wesen te vernemen of het Unierecht zich in omstandigheden als die in het hoofdgeding ertegen verzet dat de toepassing van een nationale rechtsregel waarin het beginsel van het gezag van gewijsde is neergelegd, het de nationale rechter belet om, nadat hij heeft vastgesteld dat de overeenkomsten die het voorwerp zijn van het voor hem dienende geding staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen die in strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU ten uitvoer is gebracht, alle consequenties uit deze schending te trekken, zulks wegens een definitief geworden nationale rechterlijke beslissing waarin is geoordeeld dat deze overeenkomsten nog steeds van kracht zijn, zonder dat daarin is onderzocht of daarbij staatssteun is ingevoerd.

18 Om te beginnen is het vaste rechtspraak van het Hof dat artikel 108, lid 3, VWEU een preventieve controle op voorgenomen nieuwe steunmaatregelen invoert (arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 De aldus geregelde controle is bedoeld om ervoor te zorgen dat enkel verenigbare steunmaatregelen tot uitvoering worden gebracht. Teneinde deze doelstelling te bereiken, wordt de uitvoering van een voorgenomen steunmaatregel opgeschort totdat de twijfel omtrent de verenigbaarheid ervan is weggenomen door de eindbeslissing van de Commissie (arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 De toepassing van de toezichtregeling voor staatssteun is een taak van de Commissie én van de nationale rechterlijke instanties, waarbij zij aanvullende en onderscheiden taken vervullen (arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 Terwijl de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de interne markt onder de exclusieve bevoegdheid van de Commissie valt, die daarbij onder toezicht staat van de rechters van de Unie, zien de nationale rechterlijke instanties – totdat de Commissie haar eindbeslissing heeft vastgesteld – toe op de vrijwaring van de rechten van de justitiabelen in geval van een eventuele schending door de overheidsinstanties van het verbod waarin artikel 108, lid 3, VWEU voorziet (arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Bij de nationale rechter kunnen dus gedingen ahangig worden gemaakt waarin deze zich genoodzaakt ziet het begrip “steunmaatregel” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU uit te leggen en toe te passen, in het bijzonder teneinde vast te stellen of een overheidsmaatregel die zonder inachtneming van de voorafgaande controleprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU is getroffen, daaraan al dan niet had moeten worden onderworpen (zie in deze zin arrest *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, punten 9 en 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 Het optreden van de nationale rechterlijke instanties berust op de rechtstreekse werking van het bij artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU gestelde verbod op de tenuitvoerlegging van voorgenomen steunmaatregelen. Het Hof heeft in dit verband gepreciseerd dat de rechtstreekse werking van het in dit artikel neergelegde verbod tot tenuitvoerlegging zich uitstrekt tot iedere steunmaatregel die zonder kennisgeving tot uitvoering is gebracht (arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 De nationale rechterlijke instanties dienen op die manier de justitiabelen te waarborgen dat overeenkomstig hun nationale recht alle consequenties uit de schending van artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU zullen worden getrokken, zowel wat de geldigheid van handelingen tot uitvoering van de betrokken steunmaatregelen betreft, als wat de terugvordering van in strijd met deze bepaling of met eventuele voorlopige maatregelen verleende financiële steun betreft (arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 De taak van de nationale rechter bestaat er dan ook in maatregelen op te leggen die de onwettigheid van de uitvoering van steunmaatregelen kunnen opheffen, zodat de ontvanger niet vrijelijk kan blijven beschikken over de steun in de periode die resteert tot de beslissing van de Commissie (arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 31 en aangehaalde rechtspraak).

26 Daartoe kunnen de nationale rechterlijke instanties, wanneer zij vaststellen dat de betrokken maatregel staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU vormt die in

strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU ten uitvoer werd gelegd, hetzij besluiten om de uitvoering van de betrokken maatregel op te schorten en de terugvordering van de reeds verrichte betalingen te gelasten, hetzij besluiten om voorlopige maatregelen te gelasten teneinde enerzijds de belangen van de betrokken partijen te beschermen en anderzijds het nuttige effect van de latere beslissing van de Commissie te behouden (zie, naar analogie, arrest *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, punt 43, en beschikking *Flughafen Lübeck*, C-27/13, EU:C:2014:240, punt 26).

27 De verwijzende rechter heeft in casu, overeenkomstig de hem aldus verleende opdracht, vastgesteld dat de litigieuze overeenkomsten staatssteun behelzen die in strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU ten uitvoer is gelegd. Hij is echter van oordeel niet te kunnen voldoen aan zijn verplichting om alle consequenties uit deze schending te trekken, als gevolg van het gezag van gewijsde van de declaratoire beslissing van het Oberlandesgericht Hamm waarbij is bevestigd dat de litigieuze overeenkomsten nog steeds van kracht zijn.

28 In dit verband blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat het geding dat aanleiding heeft gegeven tot deze beslissing van het Oberlandesgericht Hamm noch ten principale noch incidenteel betrekking had op de vraag of er bij de litigieuze overeenkomsten sprake was van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, zodat, zoals de verwijzende rechter benadrukt, deze vraag niet is onderzocht door het Oberlandesgericht Hamm, en evenmin door het Landgericht Münster toen het in eerste aanleg uitspraak deed over hetzelfde geschil.

29 Verder blijkt uit het dossier dat het geding dat aanleiding heeft gegeven tot het declaratoire arrest van het Oberlandesgericht Hamm uitsluitend tot doel had vast te laten stellen dat de litigieuze overeenkomsten nog steeds van kracht waren, ondanks de opzegging ervan door het Land. Het voorwerp van het geding voor de verwijzende rechter betreft daarentegen ten eerste de betaling van schadevergoeding voor de niet-uitvoering van een deel van deze overeenkomsten, ten tweede de uitvoering van een ander deel van deze overeenkomsten en ten derde het verkrijgen van bepaalde informatie die betrekking heeft op de prijzen die gebezigd werden in de sector.

30 Hoewel de verwijzende rechter erkent dat het beginsel van gezag van gewijsde, zoals geformuleerd in het nationale recht, bepaalde objectieve, subjectieve en tijdsbepalingen kent evenals bepaalde uitzonderingen, stelt hij dat dit recht zich niet alleen ertegen verzet dat middelen worden heronderzocht die al definitief zijn beslecht in een navolgend geding, maar ook dat vragen worden onderzocht die in een voorgaand geding hadden kunnen worden opgeworpen, maar niet zijn opgeworpen.

31 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat het aan de nationale rechter staat om het nationale recht zoveel mogelijk aldus uit te leggen dat het kan worden toegepast op een wijze die bijdraagt tot de uitvoering van het Unierecht (arrest *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, punt 60).

32 Het is juist dat voor dit beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht bepaalde beperkingen gelden. Zo wordt de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn interne recht te refereren aan de inhoud van een richtlijn, begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan zij niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (zie, in die zin, arresten *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punt 100, en *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39).

33 In het hoofdgeding is de verwijzende rechter van oordeel dat hij wordt geconfronteerd met een dergelijke beperking, waarbij hij benadrukt dat het nationale recht hem “geen enkele [...] mogelijkheid biedt om zich te verzetten tegen de uitvoering [van de litigieuze overeenkomsten]”.

34 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat het beginsel van conforme uitlegging vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (zie in die zin arrest *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Het komt aldus aan de verwijzende rechter toe om na te gaan of hij op die grondslag tot een dergelijke interpretatie kan komen door rekening te houden met enerzijds de in de punten 28 en 29 van het onderhavige arrest genoemde elementen (zie, naar analogie, arrest *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 31) en anderzijds de in punt 26 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak van het Hof, waaruit blijkt dat de nationale rechterlijke instanties, om consequenties uit de schending van artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU te trekken, zo nodig voorlopige maatregelen kunnen gelasten. In het onderhavige geval dient de verwijzende rechter dus te onderzoeken of het mogelijk is om een maatregel te gelasten zoals de tijdelijke opschorting van de litigieuze overeenkomsten tot de beslissing van de Commissie waarbij de procedure wordt gesloten, wat deze rechter zou toelaten de uit artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU voortvloeiende verplichtingen na te komen zonder zich over de geldigheid van de litigieuze overeenkomsten uit te spreken.

36 Overigens dient te worden opgemerkt dat, hoewel de verwijzende rechter van oordeel is dat de uitzonderingen op het beginsel van gezag van gewijsde in het Duitse burgerlijke procesrecht in casu niet toepasbaar waren, een arrest volgens § 322, lid 1, van de ZPO slechts materieel gezag van gewijsde heeft voor zover uitspraak is gedaan over de vordering die in de dagvaarding of in reconventie werd ingesteld. Het komt bijgevolg aan de verwijzende rechter toe om na te gaan of een dergelijke beperking, die uitdrukkelijk is vermeld in § 322 van de ZPO, hem niet toestaat om deze bepaling aldus uit te leggen dat wanneer schending van artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU wordt aangevoerd, het gezag van gewijsde uitsluitend geldt voor de rechtsvorderingen waarover de rechter uitspraak heeft gedaan en of zij bijgevolg niet eraan in de weg staat dat een rechter zich

in een later geding uitspreekt over rechtspunten waarover in deze definitieve beslissing geen uitspraak is gedaan.

37 Een maatregel als bedoeld in punt 35 van dit arrest of een uitlegging van het nationale recht als overwogen in van dit arrest, zou namelijk op zichzelf niet tot gevolg hebben dat aan het definitieve gezag van gewijsde van de beslissing van het Oberlandesgericht Hamm wordt afgedaan.

38 Wanneer echter een dergelijke maatregel of uitlegging niet zouden kunnen worden overwogen, dient te worden herinnerd aan het belang van het beginsel van gezag van gewijsde, zowel in de rechtsorde van de Unie als in die van de nationale rechtsorden. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtspleging te waarborgen, is het immers van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of nadat de beroepstermijnen zijn verstreken, niet meer opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld (zie arresten *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, punt 22, en *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 28).

39 Derhalve gebiedt het recht van de Unie een nationale rechterlijke instantie niet in alle gevallen, nationale procedureregels die een rechterlijke beslissing gezag van gewijsde verlenen buiten toepassing te laten, ook al zou daardoor een nationale situatie die onverenigbaar is met dat recht kunnen worden hersteld (zie arresten *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178, punt 22, *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, C:2009:506, punt 23; *Commissie/Slowaakse Republiek*, C-507/08, EU:C:2010:802, punt 60; *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 59, en *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 29).

40 Bij gebreke van een Unieregeling ter zake is de wijze waarop het beginsel van het gezag van gewijsde ten uitvoer wordt gelegd, krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van hun interne rechtsorde. Deze procesregels mogen echter niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale rechten gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het recht van de Unie verleende rechten mag in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk worden gemaakt (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arresten *Fallimento Olimpiclub*, C 2/08, EU:C:2009:506, punt 24, en *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat in alle gevallen waarin de vraag rijst of een regel van nationaal procesrecht de toepassing van het Unierecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, gekeken moet worden naar de plaats van die regel in de gehele procedure en naar het verloop en de bijzonderheden van die procedure voor de verschillende nationale instanties. Daartoe moet zo nodig rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspleging ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (zie in deze zin arresten *Fallimento Olimpiclub*, C-2/08, EU:C:2009:506, punt

27, en Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Dienaangaande zij opgemerkt dat een uitlegging van het nationale recht zoals beschreven in punt 30 van het onderhavige arrest, met name met zich kan brengen dat gevolgen worden verbonden aan een beslissing van een nationale rechter, in casu het Oberlandesgericht Hamm, die in onderhavig geding zouden leiden tot de niet-toepassing van Unierecht omdat deze het de nationale rechterlijke instanties onmogelijk zouden maken om de naleving van artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU te verzekeren.

43 Dit zou immers tot gevolg hebben dat zowel de overheden als de begunstigen van staatssteun de verbodsbepaling van artikel 108, lid 3, derde zin, van het VWEU zouden kunnen omzeilen door, zonder het Unierecht betreffende staatssteun in te roepen, een declaratoir vonnis te verkrijgen dat hen uiteindelijk zou toelaten de staatssteun gedurende meerdere jaren verder uit te voeren. In een geval als dat in het hoofdgeding zou de schending van het Unierecht zich dus bij iedere nieuwe houtlevering voordoen zonder dat daar iets tegen zou kunnen worden ondernomen.

44 Een dergelijke uitlegging van nationaal recht kan bovendien elk nuttig effect ontnemen aan de in punt 21 van het onderhavige arrest vermelde uitsluitende bevoegdheid van de Commissie om, onder toezicht van de Unierechter, te oordelen over de verenigbaarheid van steunmaatregelen met de interne markt. Wanneer de Commissie, bij wie de Bondsrepubliek Duitsland de steunmaatregel in de vorm van de litigieuze overeenkomsten inmiddels heeft aangemeld, zou besluiten tot de onverenigbaarheid ervan met de interne markt en de terugvordering ervan zou gelasten, zou de uitvoering van deze beslissing tot mislukken zijn gedoemd wanneer daar een nationale rechterlijke beslissing tegen kan worden ingebracht waarin is verklaard dat de overeenkomsten die deze steun bevatten “van kracht” zijn.

45 In deze omstandigheden dient de conclusie te luiden dat een nationale regel die het de nationale rechter belet om alle consequenties uit de schending van artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU te trekken wegens een nationale rechterlijke beslissing met gezag van gewijsde die werd gewezen in een geding dat een ander voorwerp heeft en geen betrekking heeft op de vraag of bij de litigieuze overeenkomsten sprake is van staatssteun, onverenigbaar moet worden geacht met het doeltreffendheidsbeginsel. Een zo ernstige belemmering voor de effectieve toepassing van het Unierecht en met name van de regels inzake de controle van staatssteun, is niet gerechtvaardigd door het beginsel van het gezag van gewijsde of het rechtszekerheidsbeginsel. (zie, naar analogie, arresten Fallimento Olimpiclub, EU:C:2009:506, punt 31, en Ferreira da Silva e Britto, C-160/14, EU:C:2015:565, punt 59).

46 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat het Unierecht zich in omstandigheden als die in het hoofdgeding ertegen verzet dat de toepassing van een nationale rechtsregel waarin het beginsel van het gezag van gewijsde is neergelegd, het de nationale rechter belet om, nadat hij heeft vastgesteld dat de

overeenkomsten die het voorwerp zijn van het voor hem dienende geding staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen die in strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU ten uitvoer is gebracht, alle consequenties uit deze schending te trekken, zulks wegens een definitief geworden nationale rechterlijke beslissing waarin is geoordeeld dat deze overeenkomsten nog steeds van kracht zijn, zonder dat daarin is onderzocht of daarbij staatssteun is ingevoerd. (...)

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

In omstandigheden als die in het hoofdgeding verzet het Unierecht zich ertegen dat de toepassing van een nationale rechtsregel waarin het beginsel van het gezag van gewijsde is neergelegd, het de nationale rechter belet om, nadat hij heeft vastgesteld dat de overeenkomsten die het voorwerp zijn van het voor hem dienende geding staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormen die in strijd met artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU ten uitvoer is gebracht, alle consequenties uit deze schending te trekken, zulks wegens een definitief geworden nationale rechterlijke beslissing waarin is geoordeeld dat deze overeenkomsten nog steeds van kracht zijn, zonder dat daarin is onderzocht of daarbij staatssteun is ingevoerd.

Naschrift

1. De verhouding tussen het respect voor het gezag van gewijsde van een rechterlijke uitspraak en de effectieve doorwerking van het Europees recht is (nog steeds) geen rustig bezit. Eén maand vóór de hier opgenomen uitspraak leek het Hof van Justitie (“HvJ” of “Hof”) het respect voor het gezag van gewijsde duidelijk te laten prevaleren (HvJ EU 6 oktober 2015, C-69/1, *Dragoc Constantin Tarcia*, JB 2015/180, m.nt. H.C.F.J.A. de Waele). Hiermee kwam op het eerste oog een einde aan een lange periode van twijfel over de vraag in hoeverre het Europees recht het gezag van gewijsde respecteert. Uit de hier opgenomen uitspraak blijkt echter dat het gezag van gewijsde soms toch moet wijken voor de effectieve toepassing van het Europees recht. Aanleiding bestaat dus om de balans (weer) op te maken. Hierna zullen wij beginnen met een schets van de jurisprudentie van het Hof over het gezag van gewijsde (alineas 2-4). Daarna bespreken wij de hier opgenomen uitspraak (alineas 5-7). Ten slotte geven wij een samenvattende conclusie (alineas 8).

2. De uitspraken van het Hof over het beginsel van gezag van gewijsde vallen grofweg in twee categorieën uiteen (zie ook A. Kornezov, ‘Res judicata of national judgments incompatible with EU law: Time for a major rethink?’, *CMLRev* 2014, p. 812 e.v.). Sommige – en dat is de eerste categorie – betreffen de vraag of de nationale wetgeving moet voorzien in een herzieningsmechanisme voor onherroepelijke rechtelijke uitspraken die – achteraf gezien – berusten op een verkeerde interpretatie van het Europees recht. In de uitspraken *Eco Swiss* en *Asturcom* overwoog Hof dat de nationale rechter verplicht is, als de nationale (proces)regels dit mogelijk maken, om een onherroepelijk arbitraal vonnis te vernietigen (HvJ EU 1 juni 1999, C-126/97, *Eco Swiss*, NJ 2000/340, m.nt. H.J. Snijders en HvJ EU 6 oktober 2009,

C-40/08, *Asturcom*, NJ 2010/11, m.nt. M.R. Mok). Daarnaast benadrukt het Hof in die uitspraken het belang van het beginsel van gezag van gewijsde. Het sluitstuk vormt de al genoemde *Tarcia*-uitspraak waarin het Hof concludeert dat het doeltreffendheidsbeginsel in principe niet vergt dat nationale rechters terugkomen op onherroepelijke uitspraken wanneer dit op grond van het nationale (proces)recht niet mogelijk is. Deze lijn staat overigens niet op zichzelf, maar sluit aan bij de jurisprudentie van het Hof over de vraag of besluiten die formele rechtskracht hebben gekregen/onaantastbaar zijn al dan niet moeten kunnen worden herzien. In *Kühne & Heitz* bepaalde het Hof dat een met het Europees recht strijdig besluit alleen heroverwogen hoeft te worden indien een nationale bevoegdheid om te heroverwegen bestaat en er overigens aan andere strenge voorwaarden wordt voldaan (HvJ EU 13 januari 2004, C-453/00, NJ 2004/125, m.nt. M.R. Mok; en T. Barkhuysen en H.M. Griffioen, Formele rechtskracht en kracht van gewijsde in het licht van recente EG-jurisprudentie, *NJB* 2004, p. 2132 e.v.). Recentelijk wees de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verzoek tot heroverweging van een besluit dat formele rechtskracht heeft, af met verwijzing naar *Kühne & Heitz* (ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3700, JB 2016/11, m.nt. L.J.M. Timmermans). Overigens kan een door een onjuiste toepassing van het Europees recht benadeelde partij, daar waar herziening niet mogelijk is – onder voorwaarden – wél een schadevergoedingsactie tegen de Staat instellen (HvJ EU 30 september 2003, C-224/01, *Köbler*, AB 2004/59, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven).

3. Uitspraken van het Hof over de verhouding tussen het gezag van gewijsde en het Europees recht in de tweede categorie, gaan over de vraag in hoeverre hetgeen is uitgemakt in een onherroepelijke uitspraak in een nieuwe (vervolg)procedure als vaststaand geldt. Het beginsel van gezag van gewijsde moet in deze gevallen vaker wijken voor de doeltreffende toepassing van het Europees recht – en vormt in die zin niet altijd een veilige thuishaven voor degene die zich daarop beroept. In de zaak *Lucchini* bijvoorbeeld moest volgens het Hof het beginsel van gezag van gewijsde wijken voor het Europese staatssteunrecht. De Italiaanse rechter oordeelde dat een onderneming recht had op een subsidie, terwijl de Europese Commissie deze subsidie in een separate procedure toetste op verenigbaarheid met de interne markt (HvJ EU 18 juli 2007, C-119/05, *Lucchini*, AB 2007/362, m.nt. R. Ortlep). Uiteindelijk kwalificeerde de Europese Commissie de steun als onverenigbaar met de interne markt. Toen de Italiaanse overheid tot terugvordering van de steun overging, beriep de steunontvanger zich op de uitspraak van Italiaanse rechter die inmiddels onherroepelijk was. Het beginsel van gezag van gewijsde moest in die zaak wijken voor de doeltreffende toepassing van het Europese staatssteunrecht. Het Hof benadrukte daarbij de omstandigheid dat de Italiaanse rechter niet bevoegd is om de verenigbaarheid van steun met de interne markt te beoordelen aangezien dit een exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie is (zie hierover HvJ EU 21 november 2013, C-284/12, *Deutsche Lufthansa*, AB 2014/113, m.nt. A.J. Metselaar; en HvJ EU 13 februari 2014, C-69/13, *Mediaset SpA*, AB 2015/1, m.nt. A.A.

al Khatib). Het gezag van gewijsde moest eveneens wijken voor de doeltreffende toepassing van het Europees recht in de zaak *Fallimento Olimpiclub*, waar een met het Europese recht strijdige uitspraak over een bepaalde fiscale periode ook werd ingeroepen door de belastingplichtige in andere procedure over een latere fiscale periode (HvJ EU 3 september 2009, C-2/08, *Fallimento Olimpiclub*).

4. In de genoemde tweede categorie van uitspraken geeft het Hof prioriteit aan de doeltreffende toepassing van het Europees recht wanneer de reikwijdte van het beginsel van gezag van gewijsde té ruim is. Zo doorkruiste de (Italiaanse) opvatting over dit beginsel in *Lucchini* de staatssteunrechtelijke taakverdeling tussen de nationale rechter en de Europese Commissie, terwijl in *Fallimento Olimpiclub* het gevaar dreigde dat een met het Europees recht strijdige uitspraak ook in toekomstige gevallen toegepast zou worden. In die zin kan gesteld worden dat het Hof af en toe de scherpe randjes van het beginsel van gezag van gewijsde wegslijpt, maar dit beginsel (in de kern) respecteert (vgl. HvJ EU 10 juli 2014, C-213/13, AB 2015/251, m.nt. R. Ortlep).

5. Wat doet zich in de hier opgenomen uitspraak voor? Het Staatsbosbeheer van de deelstaat Noordrijn-Westfalen diende, op basis van een contract, tussen 2007 en 2014 hout te leveren aan de Klausner Holz Group tegen vooraf vastgestelde prijzen. Al snel deed zich een aantal problemen voor. Tussen 2007 en 2008 kon Staatsbosbeheer niet de afgesproken hoeveelheid leveren. Op haar beurt kampte Klausner met financiële problemen, wat af en toe tot (te) late betalingen leidde. Vervolgens ontbond de deelstaat Noordrijn-Westfalen de overeenkomst met Klausner. De rechter verklaarde vervolgens, in een door Klausner gestarte procedure, voor recht dat de overeenkomst toch (dus ondanks de opzegging zijdens de deelstaat) van kracht is. Deze uitspraak kreeg gezag van gewijsde. Klausner vorderde vervolgens in een nieuwe procedure bij een andere rechter (de rechter die de prejudiciële vragen stelt die in de onderhavige uitspraak door het Hof worden beantwoord) schadevergoeding van € 54 miljoen en nakoming van de overeenkomst. In deze vervolprocedure betoogt de deelstaat voor het eerst dat de overeenkomst niet uitgevoerd mag worden wegens strijd met het staatssteunrecht. De verwijzende rechter constateert enerzijds dat de overeenkomst inderdaad staatssteun inhoudt en anderzijds dat het Duitse beginsel van gezag van gewijsde zich verzet tegen het gevolg geven aan de regels van het staatssteunrecht. Het Hof oordeelt om voornamelijk twee redenen dat dit beginsel in casu moet wijken voor de doeltreffende toepassing van het Europees recht.

6. Om te beginnen slaat het Hof acht op het feit dat de overheid en de begunstigde “*partners in crime*” kunnen zijn. Daarom vreest het dat, indien het gezag van gewijsde zo ruim is als de verwijzende rechters aangeven, overheden en ondernemingen nationale procedures zullen uitlokken (waarbij het staatssteunargument in eerste instantie niet aan de rechter wordt voorgelegd) om onherroepelijke uitspraken te krijgen. Dit met als doel om de steun onaantastbaar te laten zijn in vervolprocedures. De omstandigheid dat in de eerste procedure het staatssteunargument niet is aangevoerd, vindt het Hof dus hierbij van belang. Verder be-

nadrukt het Hof dat het gezag van gewijsde op deze manier de exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie om de verenigbaarheid van staatssteun te beoordelen, ondermijnt. Die bevoegdheid veronderstelt immers dat de nationale rechter de uitvoering van staatssteun opschort totdat de Europese Commissie oordeelt over de verenigbaarheid van de steun. Deze overweging van het Hof vertoont gelijkenissen met de eerder besproken zaak *Lucchini*.

7. Het Hof is derhalve geneigd om het gezag van gewijsde opzij te zetten als het ingeroepen wordt om toetsing van eerder niet behandelde punten aan het Europees recht in vervolgproudures te voorkomen. In die zin kan de opgenomen uitspraak geschaard worden onder de categorie uitspraken, waarbij het Hof de scherpe randjes van het beginsel van gezag van gewijsde weg probeert te vijlen. Tegelijkertijd brengt de benadering van het Hof wel de nodige onzekerheid mee voor contractpartners van overheden (zie ook de annotatie van De Waele onder deze uitspraak in *JB* 2016/1). Overheden beroepen zich – ook in Nederland – in toenemende mate op staatssteun om onder contractuele verplichtingen uit te komen (vgl. Rb. Noord-Nederland 1 juli 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:3300 en Rb. Noord-Nederland 16 december 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:5815, *JG* 2016/3, m.nt. T. Barkhuysen en A.A. al Khatib). Een (mogelijk) gevolg van de door het Hof gekozen benadering is dat overheden na het verliezen van één of meerdere procedures tegen een onderneming, alsnog in een nieuwe (al dan niet door hen uitgelokte) procedure voor het eerst beroep doen op het staatssteunrecht (of andere Europeesrechtelijke bepalingen) om onder hun verplichtingen uit te komen. De redenen waarom overheden zich niet direct beroepen op het staatssteunargument kunnen variëren van onwetendheid tot terughoudendheid om ruiterlijk te erkennen dat zij het staatssteunrecht hebben geschonden. De benadering van het Hof komt daarmee een efficiënte rechtsgang en de rechtszekerheid niet per se ten goede aangezien overheden daardoor evenmin genoodzaakt zijn om hun Europeesrechtelijke argumenten direct op tafel te leggen.

8. Het Europees recht respecteert dus in principe het beginsel van gezag van gewijsde. De herziening van onherroepelijke uitspraken is alleen verplicht indien het nationale (proces)recht voorziet in een mogelijkheid daartoe. De mate waarin op onherroepelijke uitspraken (succesvol) een beroep kan worden gedaan in vervolgproudures wordt daarnaast in zekere mate begrensd door het Hof, zeker als het staatssteunrecht in het geding is. Belangrijke factoren zijn daarbij onder meer of het gezag van gewijsde de bevoegdheidsverdeling tussen de nationale en Europese instituties verstoort, of de onherroepelijke uitspraak expliciet ingaat op de relevante Europeesrechtelijke aspecten en of de onherroepelijke uitspraak ingeroepen wordt om een nieuw geschilpunt in een andere procedure (bijvoorbeeld de belastingen over een ander fiscaal jaar) te beslechten. De exacte bandbreedte waarbinnen een beroep op het gezag van gewijsde ten koste van het Europees recht kan slagen, is vooral alsnog niet bekend. Voorzichtigheid is daarom geboden. Overheden en ondernemingen die met elkaar in zee gaan, doen er in het bijzonder goed aan om hun samenwerking

binnen de grenzen van het staatssteunrecht (en het overige Europees recht) vorm te geven.

T. Barkhuysen en A.A. al Khatib

Gst. 2016/35

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 25 november 2015, nr. 201501887/1/A2

(Mrs. P.J.J. van Buuren, J.J. van Eck, D.J.C. van den Broek)
m.nt. G.A. le Noble en C.W.C.A. Bruggeman¹

(Art. 6 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening)

ECLI:NL:RVS:2015:3615

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Beëindiging schuldhulpverlening. Medewerkingsplicht en informatieplicht. (Heemstede)

Een schuld bij de Belastingdienst/Toeslagen mag niet worden aangemerkt als een nieuwe schuld in de zin van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening als die is ontstaan door de terugvordering van voor de aanvang van het schuldhulpverleningstraject verstrekte toeslagen en de reden van de terugvordering niet is gelegen in het handelen of nalaten van de schuldenaar na aanvang van dat traject.

Artikel 6 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is in dermate algemene bewoordingen opgesteld dat een schuldenaar daaruit niet noodzakelijkerwijs moet kunnen afleiden dat het beheer van de financiën van diens moeder niet is toegestaan.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Heemstede,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 28 januari 2015 in zaak nr. 14/3657 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Heemstede (hierna: het college).

Procesverloop

Bij besluit van 27 februari 2014 is de gemeentelijke schuldhulpverlening aan [appellante] beëindigd.

Bij besluit van 26 augustus 2014, verzonden op 4 september 2014, heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 januari 2015 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

¹ Guido le Noble is redacteur van Grip op Schuldhulpverlening (digitaal handboek van Schulnick) en redacteur van het Tijdschrift voor schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering. Kees-Willem Bruggeman is zelfstandig adviseur sociaal domein (Brug Consult), vaste annotator van diverse uitgaven en redacteur van RSV en De Gemeentestem.