

II

(Besluiten waarvan de publicatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 7 december 2005

betreffende de door, onderscheidenlijk, Frankrijk, Ierland en Italië ten uitvoer gelegde accijnsvrijstelling voor bij de productie van aluminiumoxide in de Gardanne, in de regio-Shannon en op Sardinië als brandstof gebruikte minerale oliën

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2005) 4436)

(Slechts de teksten in de Franse, Engelse en de Italiaanse taal zijn authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2006/323/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig het genoemde artikel te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken⁽¹⁾, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

Communautaire wetgeving betreffende de harmonisering van belastingregels

- (1) Vanaf 1983 stelde Ierland zware stookolie die bij de productie van aluminiumoxide in de regio-Shannon werd gebruikt, vrij van de nationale accijnzen. Vanaf, onderscheidenlijk, 1993 en 1997 verleenden Italië en Frankrijk vergelijkbare vrijstellingen voor stookolie die in installaties op Sardinië en in de Gardanne werd gebruikt. In artikel 6 van Richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën⁽²⁾ wordt voor de accijns op zware stookolie een minimumtarief vastgesteld, dat de lidstaten vanaf 1 januari 1993 moesten toepassen. Niettemin heeft de Raad Ierland gemach-

tigd om minerale oliën die bij de productie van aluminiumoxide in de regio-Shannon worden gebruikt, van accijnzen vrij te stellen (hierna „de Ierse vrijstelling” genoemd) bij wege van de volgende beschikkingen:

- Beschikking 92/510/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 waarbij de lidstaten toestemming wordt verleend om bestaande verlaagde accijnstarieven of vrijstellingen van accijnzen te blijven toepassen op bepaalde minerale oliën die voor bijzondere doeleinden worden gebruikt, in overeenstemming met de procedure van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG⁽³⁾;
- Beschikking 97/425/EG van de Raad van 30 juni 1997 waarbij de lidstaten toestemming wordt verleend op bepaalde, voor specifieke doeleinden gebruikte minerale oliën bestaande verlagingen of vrijstellingen van het accijnsrecht toe te passen en te blijven toepassen overeenkomstig de procedure van Richtlijn 92/81/EEG⁽⁴⁾;
- Beschikking 1999/880/EG van de Raad van 17 december 1999 waarbij de lidstaten toestemming wordt verleend op bepaalde, voor specifieke doeleinden gebruikte minerale oliën bestaande verlagingen of vrijstellingen van het accijnsrecht toe te passen en te blijven toepassen overeenkomstig de procedure van Richtlijn 92/81/EEG⁽⁵⁾, en

⁽¹⁾ PB C 30 van 2.2.2002, blz. 17, 21 en 25.

⁽²⁾ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 19.

⁽³⁾ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 16.

⁽⁴⁾ PB L 182 van 10.7.1997, blz. 22.

⁽⁵⁾ PB L 331 van 23.12.1999, blz. 73.

- Beschikking 2001/224/EG van de Raad van 12 maart 2001 houdende verlagingen en vrijstellingen van de accijns op bepaalde minerale oliën die gebruikt worden voor specifieke doeleinden ⁽⁶⁾.
- (2) Gelijkaardige vrijstellingen voor minerale oliën die als brandstof werden gebruikt voor de productie van aluminiumoxide op Sardinië (Italië) (hierna „de Italiaanse vrijstelling” genoemd), werden toegekend bij Beschikkingen 97/425/EG, 1999/880/EG en 2001/224/EG, alsmede Beschikking 93/697/EG van de Raad van 13 december 1993 waarbij sommige lidstaten toestemming wordt verleend om verlaagde accijnstarieven of vrijstellingen van accijns toe te passen of te blijven toepassen op bepaalde minerale oliën die voor bijzondere doeleinden worden gebruikt, in overeenstemming met de procedure van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG ⁽⁷⁾, Beschikking 96/273/EG van de Raad van 22 april 1996 waarbij sommige lidstaten toestemming wordt verleend om verlaagde accijnstarieven of vrijstellingen van accijns toe te passen of te blijven toepassen op bepaalde minerale oliën die voor bijzondere doeleinden worden gebruikt, in overeenstemming met de procedure van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG ⁽⁸⁾, en Beschikking 1999/255/EG van de Raad van 30 maart 1999 waarbij sommige lidstaten toestemming wordt verleend op bepaalde minerale oliën bestaande uit verlagingen of vrijstellingen van het accijnsrecht toe te passen en te blijven toepassen overeenkomstig de procedure van Richtlijn 92/81/EEG en waarbij Beschikking 97/425/EG wordt gewijzigd ⁽⁹⁾.
- (3) In Beschikkingen 97/425/EG, 1999/255/EG, 1999/880/EG en 2001/224/EG werden ook vrijstellingen toegestaan voor minerale oliën die als brandstof worden gebruikt bij de productie van aluminiumoxide in de Franse regio de Gardanne (hierna „de Franse vrijstelling” genoemd).
- (4) Volgens de vijfde overweging van Beschikking 2001/224/EG „doet deze beschikking geen afbreuk aan de uitkomst van eventuele procedures met betrekking tot verstoringen van de werking van de interne markt die met name krachtens de artikelen 87 en 88 van het Verdrag kunnen worden ingesteld, noch aan het vereiste dat de lidstaten, overeenkomstig artikel 88 van het Verdrag, de Commissie op de hoogte brengen van voorgenomen steunmaatregelen”. In Beschikking 1999/880/EG werden de vrijstellingen tot en met 31 december 2000 toegestaan. In Beschikking 2001/224/EG werden de vrijstellingen tot en met 31 december 2006 toegestaan.
- (5) Bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit ⁽¹⁰⁾ werd Richtlijn 92/82/EEG ingetrokken vanaf 31 december 2003. Volgens artikel 2, lid 4, onder b), van Richtlijn 2003/96/EG is de richtlijn niet van toepassing op een aantal vormen van gebruik van energieproducten, waaronder duaal gebruik van energieproducten. Volgens artikel 2, lid 4, onder b), tweede streepje, wordt het gebruik van energieproducten voor chemische reductie of elektrolytische en metallurgische procédés als duaal gebruik beschouwd. Zodoende was er vanaf 31 december 2003 (de datum van inwerkingtreding van de richtlijn) geen minimumaccijnstarief meer van toepassing op zware stookolie die bij de aluminiumoxideproductie wordt gebruikt.
- Correspondentie tussen de Commissie en de betrokken lidstaten*
- (6) Al in 1970 (toen er in Ierland nog geen aluminiumoxide werd geproduceerd) besprak de Irish Industrial Development Authority en Aughinish Alumina Ltd (hierna „Aughinish” genoemd) de mogelijkheid van teruggave van accijnzen op voor de vervaardiging van exportgoederen gebruikte grondstoffen, in overeenstemming met de toentertijd geldende wetgeving. Overeengekomen werd dat dergelijke vrijstelling zou worden toegepast ingeval Aughinish in Ierland een installatie bouwde. Vanaf 1975 werd een ingrijpende verandering in de wetgeving van kracht. Aughinish begon in 1978 te investeren en de activiteiten gingen in 1982 van start. De Ierse vrijstelling ging in 1983 in.
- (7) Bij schrijven van 28 januari 1983 stelde Ierland de Commissie in kennis van de toezegging die Aughinish was gedaan en de voorgenomen tenuitvoerlegging ervan. Bij schrijven van 22 maart 1983 antwoordde de Commissie dat zij, indien de steun pas op dat tijdstip ten uitvoer werd gelegd, het schrijven van 28 januari 1983 zou beschouwen als een aanmelding overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het Verdrag (thans artikel 87, lid 3). Bij schrijven van 6 mei 1983 bevestigde Ierland dat dit het geval was. Na die correspondentie werd er geen besluit genomen.
- (8) Bij brieven van, onderscheidenlijk, 29 mei 1998 (D/52247) en 2 juni 1998 (D/52261) verzocht de Commissie Italië en Frankrijk na te gaan of de Italiaanse en Franse vrijstelling onder de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag (thans de artikelen 87 en 88) zouden vallen. Bij brief van 16 juni 1998 (D/52504) herinnerde de Commissie Italië aan dit verzoek. Italië antwoordde bij brief van 20 juli 1998 (op 23 juli 1998 geregistreerd onder nr. A/35747). Frankrijk antwoordde, na bij brief van 10 juli 1998 (op 13 juli 1998 geregistreerd onder nr. A/35402) om een verlenging van de antwoordtermijn te hebben verzocht, die werd toegestaan bij brief van 24 juli 1998 (D/53163), bij brief van 7 augustus 1998 (op 11 augustus 1998 geregistreerd onder nr. A/36167).

⁽⁶⁾ PB L 84 van 23.3.2001, blz. 23.

⁽⁷⁾ PB L 321 van 23.12.1993, blz. 29.

⁽⁸⁾ PB L 102 van 25.4.1996, blz. 40.

⁽⁹⁾ PB L 99 van 14.4.1999, blz. 26.

⁽¹⁰⁾ PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51.

- (9) Ierland deelde ramingen mee van de steunbedragen die uit hoofde van de belastingvrijstelling vanaf 1995 waren verstrekt; deze werden verstrekt in het kader van haar jaarlijkse verslaglegging aan de Commissie over alle toegekende staatssteun. Deze bedragen werden ook opgenomen in de desbetreffende jaarlijkse overzichten van de steunmaatregelen van de lidstaten. De Ierse vrijstelling was ook opgenomen in de aanmelding van de Europese Unie bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO) overeenkomstig artikel XVI:1 van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT) van 1994 en artikel 25 van de Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen voor de jaren 1997, 1998, 1999, 2000, 2001/2002 en 2003/2004 ⁽¹¹⁾.
- (10) Bij brieven van 17 juli 2000 (D/53854, D/53855 en D/53856) verzocht de Commissie, onderscheidenlijk, Frankrijk, Ierland en Italië de vrijstellingen aan te melden. Frankrijk antwoordde bij brief van 4 september 2000 (op 5 september 2000 geregistreerd onder nr. A/37220). De Commissie herinnerde Ierland en Italië aan haar verzoek en verzocht die lidstaten, alsmede Frankrijk om verdere inlichtingen bij brieven van 27 september 2000 (D/54915, D/54911 en D/54914). Ierland antwoordde bij brief van 18 oktober 2000 (op 20 oktober 2000 geregistreerd onder nr. A/38674). De Commissie herinnerde Italië en Frankrijk aan haar verzoeken bij brieven van 20 november 2000 (D/55707 en D/55708). Italië antwoordde bij brief van 7 december 2000 (op 13 december 2000 geregistreerd onder nr. A/40512). Frankrijk antwoordde bij brief van 8 december 2000 (op 11 december 2000 geregistreerd onder nr. A/40419). De zaken werden geregistreerd als, onderscheidenlijk, Steunmaatregel nr. NN 22/2001 IR, Steunmaatregel nr. NN 26/2001 IT en Steunmaatregel nr. NN 23/2001 FR.
- De procedure op grond van artikel 88, lid 2, van het Verdrag*
- (11) Bij besluiten C(2001) 3296, C(2001) 3300 en C(2001) 3295 van 30 oktober 2001 heeft de Commissie ten aanzien van de vrijstellingen de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag ingeleid. Deze besluiten werden Ierland, Italië en Frankrijk gezonden bij brieven van 5 november 2001 (D/291995, D/291999 en D/292000). Deze besluiten werden op 2 februari 2002 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt ⁽¹²⁾. De Commissie heeft van belanghebbenden de volgende opmerkingen ontvangen:
- a) van Aughinish: een brief van 26 februari 2002 (op 1 maart geregistreerd onder nr. A/31598) waarin naar een eerdere brief van 24 januari 2002 werd verwezen, en brieven van 1 maart 2002 (die diezelfde dag nog werden geregistreerd onder nrs. A/31617, A/31618 en A/31625);
- b) van Eurallumina SpA (hierna „Eurallumina” genoemd), de Italiaanse begunstigde: brieven van 28 februari 2002 (op 28 februari 2002 en 4 maart geregistreerd onder, onderscheidenlijk, nrs. A/31559, A/31656 en A/31772);
- c) van Alcan Inc (hierna „Alcan” genoemd), de Franse begunstigde: een brief van 1 maart 2002 (op 4 maart 2002 geregistreerd onder nr. A/31657);
- d) van de European Aluminium Association (hierna „EAA” genoemd): een brief van 26 februari 2002 (op 1 maart 2002 geregistreerd onder nr. A/31598) waarin naar een eerdere brief van 24 januari 2002 werd verwezen.
- (12) Alle belanghebbende derden, met uitzondering van Alcan, zonden hun opmerkingen in het kader van de drie procedures. Deze opmerkingen werden Ierland, Italië en Frankrijk gezonden bij brieven van 26 maart 2002 (D/51349) en 9 april 2002 (D/51555 en D/51559).
- (13) Ierland maakte, na per faxbericht van 1 december 2001 (op 3 december 2001 geregistreerd onder nr. A/39535) om een verlenging van de antwoordtermijn te hebben verzocht, hetgeen werd toegestaan bij brief van 7 december 2001 (D/55104), bij brief van 8 januari 2002 (op 11 januari 2002 geregistreerd onder nr. SG(2002)A/490) zijn opmerkingen over het besluit van de Commissie. De Commissie verzocht bij brief van 18 februari 2002 (D/50686) om aanvullende informatie. Nadat Ierland bij faxbericht van 19 maart 2002 om een verlenging van de antwoordtermijn had verzocht, antwoordde het bij brief van 26 april 2002 (op 29 april 2002 geregistreerd onder nr. A/33141).
- (14) Frankrijk maakte, na bij brief van 21 november 2001 (op 23 november 2001 geregistreerd onder nr. A/39207) om een verlenging van de antwoordtermijn te hebben verzocht, hetgeen werd toegestaan bij brief van 29 november 2001 (D/54945), bij brief van 12 februari 2002 (op 13 februari 2002 geregistreerd onder nr. A/3110) zijn opmerkingen over het besluit van de Commissie.
- (15) Bij brief van 6 februari 2002 (op 12 februari 2002 geregistreerd onder nr. A/31091) maakte Italië zijn opmerkingen over het besluit van de Commissie.

⁽¹¹⁾ Documenten beschikbaar op www.wto.org De laatste aanmelding dateert van 15.12.2003, met referentie 03-6591 en code G/SCM/N/95/EEC/Add.8.

⁽¹²⁾ Zie noot 1.

2. NADERE BESCHRIJVING VAN DE BETROKKEN STEUNMAATREGELEN

- (16) Aluminiumoxide is een wit poeder dat vooral in smelterijen wordt gebruikt om aluminium te produceren. Aluminiumoxide wordt gewonnen uit bauxieterts via een zuiveringsproces, waarvan de laatste stap de calcinatie is. Meer dan 90 % van het gecalcineerde aluminiumoxide wordt bij het smelten van aluminiummetaal gebruikt. Het restant wordt verder verwerkt en in chemische toepassingen gebruikt. In meerdere concentratiebeschikkingen ⁽¹³⁾ is de Commissie tot de bevinding gekomen dat er twee afzonderlijke productmarkten zijn: aluminiumoxide voor de primaire aluminiumproductie (*smelter-grade alumina* — hierna ook „SGA” genoemd) en aluminiumoxide voor chemische toepassingen (*chemical-grade alumina* — hierna ook „CGA” genoemd). CGA is een product met een veel grotere toegevoegde productwaarde dan SGA. Is de geografische markt voor SGA wereldwijd, dan is die voor CGA niet ruimer dan Europa.
- (17) De maatregelen waarop deze beschikking ziet, betreffen volledige accijnsvrijstellingen van zware stookolie voor de industrie. De nationale wetgeving bevat vrijstellingen voor zware stookolie die bij de aluminiumoxideproductie op het grondgebied van de betrokken lidstaten wordt gebruikt. Vooraleer echter Richtlijn 2003/96/EG van kracht werd, dienden Ierland, Frankrijk en Italië er op toe te zien dat het voordeel alleen werd toegekend in de regio's die in de in overwegingen 1, 2 en 3 vermelde beschikkingen van de Raad werden genoemd. In Beschikking 2001/224/EG werden de vrijstellingen tot eind 2006 toegestaan. De betrokken lidstaten hebben niet aangegeven of zij de vrijstelling tot na 2006 willen verlengen. Aangezien Richtlijn 2003/96/EG niet op voor de productie van aluminiumoxide gebruikte zware stookolie van toepassing is, zou voor een dergelijke verlenging niet de toestemming van de Raad zijn vereist. In 1999 bedroegen de normale accijnstarieven in Ierland, Frankrijk en Italië per ton zware stookolie, onderscheidenlijk, 13,45 EUR, 16,78 EUR en 46,48 EUR, maar de twee laatste tarieven zijn sindsdien verhoogd.
- (18) In elk van de betrokken lidstaten is er slechts één aluminiumoxideproducent.
- (19) De begunstigde van de Ierse vrijstelling is Aughinish. Deze onderneming is gevestigd in de regio-Shannon en maakt thans deel uit van de Glencore-groep, een gediversifieerde grondstoffengroep die internationaal actief is in mijnbouw, smelterijen, raffinage, verwerking van en handel in mineralen en metalen, energie- en landbouwproducten. In het belastingjaar 2003 bedroeg de omzet van Glencore 54,7 miljard USD ⁽¹⁴⁾.
- (20) De begunstigde van de Italiaanse vrijstelling is Eurallumina. Zij is op Sardinië gevestigd. Sinds eind 1997 is Eurallumina een gemeenschappelijke onderneming met het karakter van een samenwerkingsverband tussen Comalco Ltd (56,2 %) en Glencore (43,8 %). Comalco zet meer dan 820 000 ton primaire aluminiumproducten per jaar af en in 2002 bedroeg haar omzet 256 miljoen USD. Een van haar vier aluminiumsmelterijen is in de Gemeenschap gevestigd, in Anglesey (Verenigd Koninkrijk). Comalco is een volledige dochteronderneming van het Rio Tinto-concern, dat internationaal actief is in de exploratie, ontginning en verwerking van minerale grondstoffen ⁽¹⁵⁾. De fabriek op Sardinië produceert aluminiumoxide voor rekening van de aandeelhouders van de gemeenschappelijke onderneming, die het product afnemen in verhouding tot hun respectieve aandeel in het consortium. Een deel van het geproduceerde aluminiumoxide (zo'n 25 %) wordt gebruikt in de nabijgelegen aluminiumsmelterij van Alcoa, waarvan Eurallumina de enige leverancier is.
- (21) De begunstigde van de Franse vrijstelling is Alcan, dat in 2003 Pechiney — en haar aluminiumoxideraffinaderij in de Gardanne — overnam. Alcan is de op één na grootste producent van primair aluminium ter wereld, met een omzet van 25,7 miljard USD in 2003 ⁽¹⁶⁾.
- (22) Voor 1999 werden de volgende cijfers verstrekt:

	Aughinish	Eurallumina	Pechiney
Aantal werknemers	450	450	500
Productie SGA (in ton)	1 396 000	897 761	280 000
Productie CGA (in ton)	54 000	75 239	280 000
Verkoop aluminiumoxide (in mln EUR)	245	135	128
Accijnzen zware stookolie (EUR/ton) (*) (BTW)	13,46 (12,5 %)	46,48 (10 %)	16,78 (**) (19,6 %)
Verbruik zware stookolie (in ton)	336 000	262 114	32 047
Steunbedrag (in mln EUR)	4,5	16,4	0,6

(*) Ter vergelijking: het minimumbedrag dat in Richtlijn 92/82/EEG was vastgesteld, was 13 EUR/ton.

(**) Voor zware stookolie met een zwavelgehalte van minder dan 2 %.

⁽¹³⁾ Zie bv. Beschikking 2002/174/EG van de Commissie in zaak nr. COMP/M.1693 — Alcoa/Reynolds (PB L 58 van 28.2.2002, blz. 25).

⁽¹⁴⁾ Zie www.glencore.com

⁽¹⁵⁾ Zie www.eurallumina.com, www.comalco.com en www.riotinto.com

⁽¹⁶⁾ Zie www.alcan.com

(23) Alle drie de ondernemingen zijn gevestigd in gebieden waar investeringen voor regionale steun in aanmerking komen: in de Gardanne en in de regio-Shannon komen investeringen voor steun in aanmerking op grond van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag, terwijl investeringen op Sardinië op grond van artikel 87, lid 3, onder a), in aanmerking komen. Tot en met 31 december 1999 kwamen investeringen in de regio-Shannon uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag voor steun in aanmerking.

3. REDENEN OM DE PROCEDURE VAN ARTIKEL 88, LID 2, VAN HET VERDRAG IN TE LEIDEN

(24) In haar besluiten tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag, maakte de Commissie haar twijfel kenbaar ten aanzien van de vraag of de steun wel verenigbaar was met de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen⁽¹⁷⁾, en met name in het licht van de regels die daarin voor exploitatiesteun zijn vastgesteld.

(25) De Commissie had ook twijfel of de steun verenigbaar was met de communautaire kaderregelingen inzake staatssteun ten behoeve van het milieu van 1994⁽¹⁸⁾ (hierna „het milieusteunkader van 1994” genoemd) en van 2001⁽¹⁹⁾ (hierna „het milieusteunkader van 2001” genoemd).

4. OPMERKINGEN VAN DERDEN

Aughinish

(26) Aughinish betoogt dat de Raad bij het vaststellen van Beschikking 2001/224/EG ten volle rekening hield met de staatssteunaspecten en zich ervan had vergewist dat de vrijstellingen geen mededingingsdistorsies veroorzaakten noch de werking van de interne markt verstoorden.

(27) De verlenging van de vrijstelling tot en met 31 december 2006 is niet alleen gerechtvaardigd, maar ook van essentieel belang voor het overleven van de onderneming.

(28) De Commissie heeft de basisvereisten van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁽²⁰⁾ niet nageleefd.

(29) De aluminiumoxidefabriek van Aughinish is gevestigd in een onderontwikkeld, landelijk gebied. Met haar activiteiten draagt de fabriek in belangrijke mate bij aan de productie, werkgelegenheid en belastinginkomsten van de regio. Meer dan de helft van het aantal ton dat via de Shannon-monding wordt verscheept, houdt rechtstreeks met Aughinish verband. De onderneming draagt rond 20 % bij van alle door Limerick County Council geïnde vastgoedbelasting. Op jaarbasis geeft de fabriek in Ierland 70 miljoen EUR uit aan goederen en diensten, waarvan 70 % lokale uitgaven zijn. Sluiting zou voor de lokale economie een ramp zijn.

(30) Aanvankelijk werd de vrijstelling als cruciaal beschouwd voor de concurrentiepositie, omdat er in de regio geen natuurlijke energiebronnen of alternatieven voor zware stookolie (zoals aardgas) zijn. Aughinish werkt momenteel op de fabriekslocatie aan een eigen warmtekrachtkoppelinginstallatie (hierna „WKK-installatie” genoemd), die op aardgas zal functioneren. In hoofdzaak door verdragen bij het opzetten van de nodige infrastructuur voor het transport van gas en stroom, heeft Aughinish tot 2006 geen alternatieve energiebron voor zware stookolie. Zonder de vrijstelling zou de fabriek economisch niet rendabel zijn en moeten sluiten. Zonder de toezeggingen die Ierland bij de aanvang had gedaan, zou de investering niet in Ierland, ja zelfs niet in de Gemeenschap hebben plaatsgevonden.

(31) De vrijstelling werd in 1983 als staatssteun aangemeld en werd bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999.

(32) De Raad stelde, op voorstel van de Commissie, Beschikking 2001/224/EG met eenparigheid van stemmen vast; daarin werden de vrijstellingen tot en met december 2006 toegestaan.

(33) De Commissie moet het gewettigde vertrouwen van de begunstigen respecteren.

(34) Bij het voorstel voor en de vaststelling van Beschikking 2001/224/EG hadden de Commissie en de Raad al een beoordeling gemaakt van de maatregelen die uit mededingingsoogpunt acceptabel waren. Dit blijkt duidelijk uit de overwegingen in de aanhef bij de beschikking en uit de bewoording van artikel 8 van Richtlijn 92/81/EEG waarop de beschikking is gebaseerd.

(35) De mededinging wordt niet verstoord. Zelfs met de vrijstelling lijdt Aughinish nog steeds een concurrentienadeel ten opzichte van haar concurrenten elders in Europa en in de rest van de wereld. Aangezien zij aluminiumoxide voor de primaire aluminiumproductie produceert, is er geen verstoring van de mededinging wat betreft de Europese fabrieken die aluminiumoxide voor chemische toepassingen produceren. Voorts gebruikt de Duitse fabriek aardgas dat ook is vrijgesteld van de accijnzen die op andere industriële gasverbruikers in Duitsland van toepassing zijn. Meer fundamenteel heeft Aughinish zichzelf nooit als een directe concurrent van andere communautaire aluminiumoxideproducenten beschouwd. Communautaire producenten concurreren eerder met producenten elders in de wereld, met name in Australië. Europa heeft niet het goedkope gas, dat in Australië en in andere landen wel beschikbaar is. Olie is in de Gemeenschap duurder omdat laagzwavelige olie (minder dan 3 %) moet worden gebruikt. Vanaf 1 januari 2003 moet olie met 1 % zwavel worden gebruikt, hetgeen de brandstof- en productiekosten nog verder heeft doen stijgen.

⁽¹⁷⁾ PB C 74 van 10.3.1998, blz. 9.

⁽¹⁸⁾ PB C 72 van 10.3.1994, blz. 3.

⁽¹⁹⁾ PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3.

⁽²⁰⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1.

(36) Auginish wijst ook op het gebrek aan coherentie met de goedkeuring door de Commissie van de verlenging van een aantal verlagingen van belastingen die anders in het kader van de Duitse milieubelasting (Ökosteu) zouden moeten worden betaald ⁽²¹⁾.

Eurallumina

(37) Ook Eurallumina beroept zich op het gewettigde vertrouwen en verklaart dat zij op basis van Beschikking 2001/224/EG in haar aluminiumoxidefabriek een aantal toezeggingen en investeringen heeft gedaan. Met name zijn er bestellingen geplaatst en uitgaven gedaan ten behoeve van de bouw van een nieuwe aluminiumoxide-invoerinstantie en een nieuwe looginstallatie om het opslagbekken voor procesresiduen te vergroten, de verbetering van de bauxietontsluitingsinstallatie en een reeks andere, kleinere werkzaamheden. Aan de lokale gemeenschap zijn diverse verbintenissen gegeven.

(38) Zonder de vrijstelling zou de fabriek niet levensvatbaar zijn en moeten sluiten. Door sluiting zou het handelsverkeer tussen lidstaten niet veranderen of verbeteren, aangezien alle overige fabrieken in de Gemeenschap op volle capaciteit draaien.

(39) Toen de Raad Beschikking 2001/224/EG vaststelde, hield hij terdege rekening met de economische en mededingingsaspecten. Sinds die beschikking is vastgesteld, zijn de omstandigheden niet gewijzigd. Een *lex specialis* die op artikel 93 van het Verdrag is gebaseerd, heeft voorrang op de procedurele *lex generalis* op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag.

(40) Mocht de maatregel opnieuw worden onderzocht, dan zou hij met het gemeenschappelijke belang en de staatssteunregels verenigbaar worden verklaard. Er is geen verstoring van de mededinging, noch wordt de werking van de interne markt ongunstig beïnvloed. De Franse en Ierse fabriek genieten een gelijksoortige vrijstelling, de Duitse fabriek gebruikt aardgas dat eveneens van accijnzen is vrijgesteld, en de concurrentie van de Spaanse en Griekse fabrieken met de Sardische fabriek is niet groot, omdat de productie van die installaties wordt gebruikt in een nabijgelegen aluminiumsmelterij en het restant van de productie vooral aluminiumoxide voor chemische toepassingen is, dat een afzonderlijke markt vormt. De Griekse fabriek gebruikt lokaal gewonnen bauxiet en hoeft dus geen transportkosten voor grondstoffen te maken. De Spaanse fabriek is recent aan Alcoa verkocht en redelijkerwijs valt te verwachten dat de toepasselijke accijnstarieven in de overnameprijs tot uiting komen. De fabriek in het Verenigd Koninkrijk produceert alleen aluminiumoxide voor chemische toepassingen.

(41) De Italiaanse accijnzen zijn zeer hoog — veel hoger dan het geharmoniseerde tarief en veel hoger dan de accijnzen die elders in de Gemeenschap worden toegepast.

(42) Met de vrijstelling worden de nadelen waarvan de Sardische fabriek op de internationale markt te lijden heeft, slechts ten dele opgeheven.

(43) De fabriek is gevestigd in een achterstandsgebied waar exploitatiesteun kan worden goedgekeurd op grond van punt 4.16 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen. Door haar locatie heeft Eurallumina geen toegang tot methaan (dat de belangrijkste component van aardgas is) en is zij dus verplicht op zware stookolie een beroep te doen. Zij kan ook geen energie produceren via warmtekraftkoppeling, hetgeen haar kosten met zo'n 10 miljoen EUR per jaar zou kunnen doen dalen. Door de Italiaanse milieuwetgeving krijgt zij verder nog additionele kosten opgelegd voor zo'n 8 miljoen EUR per jaar.

(44) De fabriek werd op initiatief van de Italiaanse autoriteiten en met steun van de Gemeenschap opgericht. Aanvankelijk kreeg zij leningen en steun die alle werden goedgekeurd, maar de onderneming bouwde haar activiteiten nadien uit zonder veel staatssteun van de nationale autoriteiten of van de Gemeenschap.

(45) Onlangs zijn belangrijke investeringen uitgevoerd om aan de strengste normen en regionale milieustandaarden te voldoen.

(46) Aangezien de nabijgelegen fabriek van Alcoa uitsluitend het aluminiumoxide van Eurallumina gebruikt, zou sluiting van de aluminiumoxidefabriek ook resulteren in sluiting van de aluminiumfabriek — met een verlies van in totaal 1 900 banen.

Alcan

(47) Alcan heeft het over de internationale concurrentiesituatie en herinnert eraan dat de achterliggende redering voor de vrijstelling in hoofdzaak op het energie-intensieve karakter van de sector is gebaseerd.

(48) Het betreft langetermijninvesteringen die bijzonder kapitaalintensief en risicovol zijn. Daarom is een stabiele fiscale en juridische context noodzakelijk.

(49) Alcan heeft zichzelf voor meerdere jaren verbonden voor een aanzienlijk investeringsprogramma. Dankzij haar voortdurende inspanningen om de installaties te moderniseren en op de toekomst voor te bereiden, kunnen 500 banen behouden blijven in een economisch kwetsbare regio. Door Beschikking 2001/224/EG worden inspanningen van de fabriek om haar concurrentiepositie te handhaven versterkt. Intrekking van de vrijstelling zou, gezien de al sterk merkbare internationale concurrentie, ten koste gaan van die activiteit.

⁽²¹⁾ Besluit van de Commissie betreffende Steunmaatregel nr. N 449/2001 — Duitsland — Milieubelastinghervorming (PB C 137 van 8.6.2002, blz. 24).

The European Aluminium Association (EEA)

- (50) De EEA verzet zich fel tegen maatregelen die de communautaire markt voor aluminiummetaal ongunstig zouden beïnvloeden. De aluminiumoxidefabrieken in de Gemeenschap draaien op volle capaciteit. Behoren zij weliswaar tot de meest energie-efficiënte installaties ter wereld, toch liggen hun productiekosten hoger dan in andere aluminiumoxidefabrieken in het Westen. De vrijstellingen zijn slechts een gedeeltelijke compensatie voor de nadelen die Europese installaties ondervinden ten opzichte van hun internationale concurrenten — wat betreft grondstoffen, vervoer, energie en milieunormen. De Europese aluminiumoxideproducenten kunnen momenteel niet aan de interne Europese vraag voldoen en de intrekking van de vrijstellingen zou resulteren in een stijging van de import uit andere delen van de wereld. De Europese aluminiumproducenten zouden dan geen andere keuze hebben dan aluminiumoxide te betrekken bij niet-Europese bronnen, hetgeen zou resulteren in een verminderde leveringszekerheid voor de primaire industrie.

5. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK, IERLAND EN ITALIË

Frankrijk

- (51) Frankrijk voert aan dat het besluit tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag overbodig is en geen juridische basis heeft. De aard en de juridische betekenis van beschikkingen van de Raad kan niet afhankelijk zijn van de vraag of zij artikel 88, lid 2, derde alinea, van het Verdrag dan wel Richtlijn 92/81/EEG als grondslag hebben. In ieder geval is Frankrijk van oordeel dat de vrijstelling geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag vormt.
- (52) Frankrijk vindt het veelzeggend dat geen klacht over verstoring van de mededinging is ingediend, ook al zijn de vrijstellingen voor vier jaar toegekend.

Ierland

- (53) Ierland brengt de achtergrond van de vrijstelling in herinnering en dringt er op aan de vrijstelling als bestaande steun te beschouwen. In de beschikkingen van de Raad werd terdege rekening gehouden met de concurrentieaspecten van de zaak, evenals in de voorstellen van de Commissie voor die beschikkingen. Bovendien maakte de regio-Shannon tot 1999 deel uit van een doelstelling 1-gebied. De begunstigden moeten zich op gewettigd vertrouwen kunnen verlaten.
- (54) In 1992 had de Ierse regering om de afwijking van het minimumaccijnstarief verzocht omdat de fabriek in een relatief onderontwikkeld gebied was gevestigd en omdat de fabriek, doordat zij zware stookolie als energiebron gebruikte, niet kon concurreren met industrieën uit andere landen waar het belastingtarief voor brandstof lager is en waar mogelijk ook aardgas of andere energiebronnen worden gebruikt die niet of lager worden belast.

- (55) Ierland bevestigde dat een nieuwe infrastructurele ontwikkeling voor de levering van aardgas die de regio-Shannon zou bedienen, in oktober 2002 zou zijn geïnstalleerd en dat Aughinish, om van energiebron te kunnen overschakelen, voornemens was te investeren in een WKK-installatie die op dit nieuw te leveren aardgas zou draaien.

Italië

- (56) Italië verklaarde dat Eurallumina 300 miljoen ITL (150 000 EUR) per jaar betaalt voor het gebruik van de werf/kades en riffen waar zij is gevestigd. Ook betaalt zij jaarlijks zo'n 500 miljoen ITL (250 000 EUR) per jaar in de vorm van afvalbelasting (600 ITL per ton rood slib). Voorts hebben de regionale autoriteiten al in 1974 verboden dat residuen in de Middellandse Zee worden geloosd, een praktijk die in Frankrijk en Griekenland nog wel is toegestaan. Dit verbod resulteerde in hoge kosten voor Eurallumina: 6 miljard ITL (3 miljoen EUR). Door de strikte emissiebeperkingen (25 % onder de landelijke SO_x-grens) moest de onderneming voor 44 miljard ITL (22 miljoen EUR) in nieuwe ontzwevelingstechnologie investeren, hetgeen de exploitatiekosten met jaarlijks nog eens 6 miljard ITL (3 miljoen EUR) (afschrijving inclusief) deed stijgen. Ondanks deze investeringen zal de onderneming jaarlijks nog steeds 1,1 miljard ITL (550 000 EUR) per jaar aan emissiebelasting moeten betalen.

6. BEOORDELING

- (57) Aangezien het communautaire kader voor energiebelastingen na de besluiten van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag met Richtlijn 2003/96/EG ingrijpend werd gewijzigd, is deze eindbeschikking beperkt tot de periode vóór 1 januari 2004, tijdstip waarop Richtlijn 2003/96/EG van toepassing werd.

6.1. De vraag of er tot 31 december 2003 sprake is van staatssteun

- (58) Ingevolge artikel 87, lid 1, van het Verdrag „zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (59) Het spreekt voor zich dat de vrijstellingen uit staatsmiddelen worden gefinancierd, aangezien de Staat bepaalde inkomsten derft die hij anders had ontvangen.
- (60) Dankzij de accijnsvrijstellingen worden de kosten van een belangrijke input verlaagd — en krijgen de begunstigde ondernemingen dus een voordeel verleend, waardoor zij in een gunstigere financiële positie worden geplaatst ten opzichte van andere ondernemingen die minerale oliën in andere sectoren of regio's gebruiken.

(61) In hun opmerkingen hebben de begunstigde ondernemingen en Frankrijk zich op het standpunt gesteld dat door de vrijstellingen er geen mededingingsdistorsie wordt gecreëerd, noch dat de werking van de interne markt er ongunstig door wordt beïnvloed, omdat de producenten in de Gemeenschap internationaal moesten concurreren en door de hoge energieprijzen werden benadeeld. Bovendien zou het stopzetten van de vrijstelling de marktsituatie voor aluminiumoxide op communautair niveau niet verbeteren en zou de leveringszekerheid van primaire grondstoffen voor de aluminiumproductie verminderen. Volgens hen zou het feit dat er geen verstoring van de mededinging is, ook worden bevestigd doordat geen enkele concurrent opmerkingen maakte bij het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Een en ander doet echter niet af aan de beoordeling in overweging 60. Integendeel, het bevestigt juist dat de accijnsverminderingen uitdrukkelijk waren bedoeld om de concurrentiepositie van de begunstigde ondernemingen ten opzichte van hun concurrenten te verbeteren, door hun kosten te verlagen. De Commissie doet opmerken dat aluminiumoxide ook in Griekenland, Spanje, Duitsland en Hongarije wordt geproduceerd (al is Hongarije pas sinds 1 mei 2004 een lidstaat).

(62) Er is handelsverkeer tussen de lidstaten voor aluminiumoxide (zowel SGA als CGA), maar ook voor aluminium; deze laatste markt is eng verwant met die voor aluminiumoxide. Bijgevolg mag de steun worden geacht het intracommunautaire handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden en het handelsverkeer te verstoren of dreigen te verstoren, zelfs indien belangrijke hoeveelheden van de aluminiumoxideproductie worden verbruikt in nabijgelegen aluminiumfabrieken.

(63) Maatregelen die niet *bepaalde* ondernemingen begunstigen, vallen niet onder de definitie van staatssteun van artikel 87, lid 1, maar moeten, doordat zij niet selectief zijn, als algemene maatregelen aan worden gemerkt. Volgens rechtspraak van het Hof van Justitie moeten bij algemene maatregelen alle ondernemingen op voet van gelijkheid daadwerkelijk tot die maatregelen toegang hebben en mag de werkingssfeer ervan niet feitelijk zijn beperkt, bijvoorbeeld doordat de Staat ze discretionair toekent of doordat andere elementen hun uitwerking in de praktijk beperken. De Commissie heeft het begrip „algemene maatregelen” onder meer toegelicht in een werkdocument van de diensten van de Commissie dat op 14 november 2002 in de Groep belastingvraagstukken van de Raad werd besproken. In dat werkdocument wordt voorts een uiteenzetting gegeven over de vraag op welke voorwaarden steun in de vorm van belastingmaatregelen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard. In de notulen van de bijeenkomst van de Raad van 27 oktober 2003, waarop Richtlijn 2003/96/EG werd vastgesteld, wordt uitdrukkelijk verwezen naar de uiteenzetting in de vergadering van de Groep belastingvraagstukken van de Raad op 14 november 2002. In deze zaak gelden de vrijstellingen echter alleen voor ondernemingen die aluminiumoxide produceren, en in de praktijk is er in elke lidstaat slechts één onderne-

ming die de betrokken vrijstelling geniet: Aughinish in de regio-Shannon, Eurallumina op Sardinië en Alcan in de Gardanne. Zolang de beschikkingen van de Raad verbindend waren, waren de vrijstellingen regionaal selectief, omdat met deze beschikkingen alleen vrijstellingen in bepaalde regio's werden toegestaan en kandidaat-investeers die in aluminiumoxideproductie in andere regio's wilden investeren, niet zeker konden zijn dat zij dezelfde behandeling zouden krijgen. De selectie van de regio's houdt geen enkel verband met de opzet van de betrokken nationale belastingsstelsels.

(64) Vóór Richtlijn 2003/96/EG van kracht werd, moesten lidstaten uit hoofde van het Gemeenschapsrecht in beginsel accijnzen heffen op minerale oliën, zodat specifieke vrijstellingen, die tot bepaalde producties en bepaalde regio's waren beperkt, niet konden worden beschouwd als zijnde gerechtvaardigd door de aard en de algemene opzet van het stelsel. De argumenten die Ierland, Frankrijk en Italië aanhalen ter verdediging van het feit dat de vrijstelling tot de productie van aluminiumoxide is beperkt, vloeien voort uit de marktomstandigheden en uit de omstandigheden van de aluminiumoxideproductie in de betrokken regio's. Deze argumenten vloeien niet voort uit de aard en de algemene opzet van de desbetreffende nationale belastingsstelsels, aangezien deze laatste in overeenstemming met de vereisten van het Gemeenschapsrecht moesten zijn. Bijgevolg kunnen de maatregelen die werden toegekend vóór Richtlijn 2003/96/EG van kracht werd, niet worden beschouwd als zijnde gerechtvaardigd door de aard en de algemene opzet van het stelsel — en vormen zij dus staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1.

6.2. Nieuwe — geen bestaande steun

(65) De Franse en Italiaanse steun vormen geen bestaande steun in de zin van artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999, terwijl de Ierse steun slechts in beperkte mate bestaande steun vormt. Allereerst bestonden de steunmaatregelen niet vóór het Verdrag in de betrokken lidstaten van kracht werd. Dit is volkomen helder in het geval van Frankrijk en Italië. Wat Ierland betreft, de steun werd niet vóór de toetreding toegekend. In 1970 verklaarde de Industrial Development Authority (IDA) in een brief aan Alcan dat in de toentertijd geldende Ierse wetgeving werd voorzien in (vert.) „a) belastingvrije import van (...) operationele voorraden, en b) vrijstelling van nationale belasting op grondstoffen voor bewerking en export”. In die brief stond verder ook (vert.) (onderstreping toegevoegd): „Weliswaar kan ik geen formele toezegging doen dat er geen verandering in de wetgeving zal plaatsvinden, maar ik ben er, gezien het vitale belang van de export voor de Ierse economie, van overtuigd dat er geen kans is dat de wetgeving, in de voorzienbare toekomst, wordt gewijzigd — ten koste van het Alcan-project.” IDA benadrukte voorts de reputatie van de Ierse regering op dat punt. Dergelijke bewoording mag niet met bindende toezeggingen worden verward. In een brief van 17 januari 1974 — dus na de toetreding van Ierland — werden verdere toezeggingen gedaan. Toch zijn de belastingvoordelen zoals die in 1970 van toepassing waren, grondig gewijzigd of zelfs afgeschaft na de toetreding

en tegen 1980 moest voor zware stookolie die voor een andere doelstelling dan de verbranding in de motor van een motorvoertuigen wordt gebruikt, minstens 1,53 IEP per hectoliter worden betaald. De thans geldende accijns-vrijstelling voor zware stookolie die bij de aluminiumoxi-deproductie wordt gebruikt — die naar aard, vorm en toepassingsbereik sterk verschilt van de in 1970 geldende wetgeving — werd pas ingesteld bij *Order* van 12 mei 1983 en geldt voor olie die op of na 13 mei 1983 vanuit een raffinaderij of douane-entrepot werd geïmporteerd of geleverd. Deze accijns werd dus ingesteld lang nadat het Verdrag in Ierland van kracht werd. Bovendien heeft Ierland in zijn schrijven van 6 mei 1983 ingestemd met de argumenten van de Commissie dat het om steun ging die moest worden aangemeld.

(66) Ten tweede hebben de Commissie noch de Raad de maatregelen ooit op basis van de staatssteunregels goedgekeurd.

(67) Ten derde kan de steun niet worden geacht te zijn goedgekeurd uit hoofde van artikel 4, lid 6, van Verordening (EG) nr. 659/1999. Frankrijk en Italië hebben de maatregelen nimmer aangemeld. In zijn schrijven van 6 mei 1983 bevestigde Ierland dat de steun pas op dat tijdstip ten uitvoer werd gelegd en dat zijn schrijven aan de Commissie als een aanmelding overeenkomstig artikel 93, lid 3 van het Verdrag (thans artikel 88, lid 3) kon worden beschouwd. Ierland heeft de Commissie echter nooit formeel voorafgaandelijk in kennis gesteld van zijn voornemen de steun ten uitvoer te leggen, zoals evenwel ingevolge artikel 4, lid 6, van Verordening (EG) nr. 659/1999 is vereist. Integendeel, het legde de maatregel ten uitvoer amper één week na het schrijven van 6 mei 1983 waarin de Commissie werd verzocht de steun als zijnde aangemeld te beschouwen. Daarom komt het de Commissie voor dat de steun als onrechtmatige steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 moet worden aangemerkt. Ook de Franse en Italiaanse steun werden ten uitvoer gelegd zonder de toestemming van de Commissie af te wachten, hetgeen in strijd is met artikel 88, lid 3, van het Verdrag. Lidstaten kunnen zich voor dergelijke steun niet beroepen op de toepassing van de regels van artikel 4, lid 6, van Verordening (EG) nr. 659/1999. Zelfs al werd Verordening (EG) nr. 659/1999 pas in 1999 van kracht, toch waren gelijksoortige regels al voordien van toepassing, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie ⁽²²⁾.

(68) Ten vierde kan de steun, uit hoofde van artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999, slechts ten dele worden

aangemerkt als zijnde bestaande steun. Volgens dat artikel geldt voor de bevoegdheden van de Commissie om steun terug te vorderen een verjaringstermijn van tien jaar; die termijn gaat in op de dag waarop de onrechtmatige steun is verleend. In het geval van Italië en Frankrijk is deze termijn gestuit door de brieven van de Commissie van 29 mei en 2 juni 1998 ⁽²³⁾. In het geval van Ierland werd deze termijn gestuit door de brief van de Commissie van 17 juli 2000. Dit betekent dat alleen de Ierse vrijstelling, voorzover zij de periode vóór 17 juli 1990 betreft, als bestaande steun kan worden aangemerkt.

(69) Ten slotte, artikel 1, onder b), punt v, van Verordening (EG) nr. 659/1999 is in deze zaak niet van toepassing.

(70) Bijgevolg is geen van de in artikel 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 659/1999 bedoelde situaties van toepassing op de Franse en de Italiaanse vrijstelling en moet die steun dus als nieuwe steun worden aangemerkt. De Ierse vrijstelling moet vanaf 17 juli 1990 als nieuwe steun worden aangemerkt. Bijgevolg is de Commissie verplicht en bevoegd de nieuwe steun overeenkomstig artikel 88 van het Verdrag op zijn verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt te onderzoeken. Geen van de in overwegingen 1, 2 en 3 vermelde beschikkingen van de Raad, noch Richtlijnen 92/81/EEG of 2003/96/EG (die alleen de fiscale harmonisatie betreffen) doen aan deze verplichting en bevoegdheid af. Die juridische instrumenten kunnen niet vooruitlopen op de verenigbaarheids-toets op grond van de criteria van artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag.

6.3. Verenigbaarheid van de nieuwe steun tot 31 december 2003

6.3.1. Verenigbaarheid op grond van de regels inzake milieusteun

(71) De Commissie heeft onderzocht of de nieuwe steun die Ierland, Frankrijk en Italië toekenden, in aanmerking kwam voor een afwijking van het verbod op staatssteun van artikel 87, lid 1, met name in het licht van de regels inzake milieusteun. De steun die na 3 februari 2001 werd toegekend, moet worden getoetst aan het milieusteunkader van 2001, in overeenstemming met punt 82, onder a), van datzelfde milieusteunkader. De steun die tussen 10 maart 1994 en 3 februari 2001 werd toegekend, moet aan het milieusteunkader van 1994 worden getoetst. Wat de periode vóór 10 maart 1994 betreft, is de beschikkingspraktijk van de Commissie, die grotendeels in het milieusteunkader is vastgelegd, relevant.

⁽²²⁾ Zie arrest van 11 december 1973, zaak 120/73, Gebr. Lorenz GmbH/Duitsland en Rheinland/Pfalz, Jurispr. 1973, blz. 1471 en arrest van 15 februari 2001, zaak C-99/98, Oostenrijk/Commissie, Jurispr. 2001, blz. I-1101.

⁽²³⁾ Zie arrest van 6 oktober 2005, zaak C-276/03 P, Scott SA/Commissie (nog niet bekendgemaakt).

- (72) In deel 3.4 van het milieusteunkader van 1994 wordt uiteengezet dat exploitatiesteun alleen bij wijze van uitzondering kan worden goedgekeurd indien daarmee de extra kosten ten opzichte van de traditionele productiekosten worden vergoed. Bovendien „[kan] tijdelijke vrijstelling van nieuwe milieuheffingen worden toegestaan om een verlies van concurrentievermogen goed te maken, met name op internationaal niveau. Daarbij dient tevens rekening te worden gehouden met de tegenprestatie die van de betrokken ondernemingen wordt verlangd in de vorm van maatregelen tot beperking van de door hen veroorzaakte vervuiling.” Allereerst bleven de maatregelen niet tot extra productiekosten beperkt. Ten tweede waren zij niet tijdelijk of degressief van aard. Bovendien waren de vrijstellingen niet rechtstreeks afhankelijk gesteld van andere maatregelen van de begunstigde ondernemingen om hun vervuiling en met name hun energieverbruik terug te dringen. Bijgevolg is de conclusie dat de steun niet op grond van het milieusteunkader van 1994 of van de beschikkingspraktijk van de Commissie vóór 10 maart 1994 met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kan worden verklaard.
- (73) Wat de periode na 3 februari 2001 betreft, in deel E.3.2, punten van 47 tot en met 52 van het milieusteunkader van 2001 worden regels vastgesteld voor exploitatiesteun in de vorm van belastingverlaging of -vrijstelling. Aanvankelijk waren accijnzen op minerale oliën niet bedoeld als een instrument van het milieubeleid. Toch wordt een heffing als milieuheffing beschouwd wanneer de heffingsgrondslag is gerelateerd aan een duidelijk negatief milieueffect⁽²⁴⁾. Aangezien het gebruik van minerale oliën duidelijk een negatief effect op het milieu heeft, kunnen accijnzen op minerale oliën als milieubelastingen worden beschouwd.
- (74) In alle drie de lidstaten tot wie deze beschikking is gericht, bestonden de accijnzen op minerale oliën vóór de invoering van de bewuste vrijstellingen en bijgevolg moeten ze worden beschouwd als bestaande heffingen in de zin van punt 51.2 van het milieusteunkader van 2001. De accijnzen sorteren echter een merkbaar positief effect op het gebied van milieubescherming in de zin van punt 51.2, onder a), aangezien zij voor producenten een belangrijke prikkel zijn om hun verbruik van minerale oliën te verminderen. De desbetreffende accijnzen hadden van bij de aanvang misschien geen uitdrukkelijke milieudoelstelling en tot de accijnsvrijstelling werd vele jaren geleden beslist, met name in het geval van Ierland en Italië, doch in ieder geval in alle drie de lidstaten ruim vóór het milieusteunkader van 2001 van toepassing werd. Daarom kan hun situatie worden onderzocht als werd daartoe beslist op het tijdstip dat de accijnzen werden vastgesteld. Bijgevolg kunnen, overeenkomstig punt 51.2 van het milieusteunkader, de bepalingen van punt 51.1 worden toegepast op de in deze beschikking te onderzoeken vrijstellingen.
- (75) In hun opmerkingen betoogden de begunstigde ondernemingen dat zij, in ruil voor de vrijstellingen, aanzienlijke milieu-investeringen hadden uitgevoerd. Toch is er geen bewijsmateriaal voorhanden dat de begunstigde ondernemingen overeenkomsten met de betrokken lidstaten hebben gesloten waarin zij zich ertoe verbonden milieubeschermingsdoelstellingen te behalen in de periode waarin de vrijstellingen werden toegepast. Evenmin waren er aan de belastingvrijstellingen voorwaarden verbonden die hetzelfde effect moesten garanderen als bij dergelijke overeenkomsten en toezeggingen. Voorts ziet het er naar uit dat de milieu-investeringen niet verder gingen dan wat nodig was om te voldoen aan de desbetreffende wet- en regelgeving of verder dan wat, uit zakelijk oogpunt, haalbaar en economisch verantwoord was. Bijgevolg zijn de voorwaarden om punt 51.1, onder a), van het milieusteunkader van 2001 toe te passen niet vervuld en is enkel punt 51.1, onder b), in deze zaak van toepassing.
- (76) Wat de periode tot en met 31 december 2003 betreft, de vrijstellingen betreffen een communautaire heffing, namelijk een belasting die op basis van Richtlijn 92/82/EEG is geharmoniseerd. Daarom is punt 51.1, onder b), eerste streepje, van het milieusteunkader van 2001 van toepassing. Daarin is bepaald dat een verlaging kan worden toegestaan indien het bedrag dat de begunstigde onderneming daadwerkelijk betaalt, na aftrek van de verlaging, hoger is dan het communautaire minimumbedrag. Toch waren alle drie de vrijstellingen volledige vrijstellingen. Gelet op de positieve milieu-impact van de in overweging 73 bedoelde belasting, kunnen de bewuste maatregelen alleen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard voorzover de begunstigden een tarief moeten betalen dat hoger ligt dan het in Richtlijn 92/82/EEG vastgestelde minimumtarief, dat voor die periode 13 EUR per 1 000 kg bedroeg. Bijgevolg kan alleen de belastingvrijstelling vanaf een tarief van 13,01 EUR verenigbaar worden verklaard, terwijl de vrijstelling tot een bedrag van 13,01 EUR onverenigbare staatssteun is.
- (77) Anders dan Aughinish beweert, is deze beoordeling wel degelijk coherent met het besluit van de Commissie betreffende de Duitse milieubelasting⁽²⁵⁾, omdat de Commissie daar dezelfde criteria van het milieusteunkader 2001 toepaste als in deze zaak. De argumenten die de lidstaten, de begunstigde ondernemingen en de EEA tijdens de formele onderzoekprocedure hebben aangedragen — met name dat geen sprake zou zijn van verstoring van de mededinging — gaan voorbij aan het feit dat er in de sectoren aluminiumoxide en aluminium handelsverkeer plaatsvindt en doen niet af aan deze op het milieusteunkader gebaseerde conclusie.

⁽²⁴⁾ Milieubelastingen en -heffingen in de gemeenschappelijke markt (COM(97) 9 definitief van 26.3.1997).

⁽²⁵⁾ Zie noot 21.

6.3.2. *Verenigbaarheid van de nieuwe steun uit hoofde van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag*

- (78) Wat de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag (steun ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst) betreft, doet de Commissie opmerken dat voor het laatste deel van de periode waarvoor de vrijstellingen werden verleend, de communautaire richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen van 1998 van toepassing zijn. Volgens punt 4.15 daarvan mag dergelijke steun bij uitzondering worden toegestaan in de regio's die onder de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), van het Verdrag vallen, mits hij door de bijdrage aan de regionale ontwikkeling en de aard ervan is gerechtvaardigd en de hoogte ervan in verhouding staat tot de te verhelpen handicaps. De lidstaten moeten het bestaan van die handicaps aantonen en de omvang ervan meten. Voorts moet exploitatiesteun, overeenkomstig punt 4.17 van genoemde richtsnoeren, van tijdelijke aard zijn en geleidelijk afnemen. Aan deze voorwaarden is in deze zaak niet voldaan.
- (79) De Gardanne is geen regio die voor de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), in aanmerking komt, en dus is die afwijking niet op de Franse vrijstelling van toepassing. Sardinië is een regio die onder de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), valt. De regio-Shannon was een regio die slechts tot de herziening van de regionale steunkaart in 1999 voor de afwijking van artikel 87, lid 3, onder a), in aanmerking kwam. Als overgangsmaatregel kon tot eind 2001, bij wijze van uitzondering, regionale exploitatiesteun in die regio worden goedgekeurd.
- (80) In de besluiten waarmee de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag inleidde⁽²⁶⁾, formuleerde zij twijfel ten aanzien van de vraag of de steun op grond van artikel 87, lid 3, onder a), met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kon worden verklaard. De Italiaanse en Ierse autoriteiten voerden geen elementen aan om die twijfel weg te nemen. Zij toonden niet aan dat er specifieke handicaps bestonden, noch hebben zij de omvang daarvan bepaald, om de toekenning van exploitatiesteun goed te keuren. Hoge energieprijzen en met name concurrentie van import uit derde landen hebben geen regionaal karakter. Zelfs indien het niet beschikbaar zijn van aardgas een specifieke regionale handicap voor de betrokken gebieden zou zijn — hetgeen niet werd aangetoond — dan nog hebben Ierland en Italië de omvang van dergelijke handicap niet bepaald om de omvang van de steun te rechtvaardigen. De Italiaanse wet- en regelgeving, die volgens Eurallumina in additionele kosten resulteert, kan ten dele een regionaal karakter hebben aangezien Sardinië tot zone met een hoog risico op een milieucrisis is verklaard, maar kan, over het algemeen, niet als een specifieke handicap voor de regio worden aangemerkt. In ieder geval blijken de betrokken vrijstel-

lingen in deze zaak niet in de tijd te zijn beperkt noch degressief te zijn, zoals door de richtsnoeren is vereist. Daarom kan de steun niet verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaard, omdat deze de ontwikkeling van bepaalde regio's zou bevorderen.

- (81) Wat de periode vóór de communautaire richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen betreft, geldt hetzelfde. Aangetekend zij met name dat Ierland in 1983 schriftelijk verklaarde dat het de maxima die volgens de beginselen voor de coördinatie van steunregelingen met regionale strekking van 1978 van toepassing waren⁽²⁷⁾, volledig zou respecteren. Het is helder dat de in dat document uiteengezette regels niet kunnen rechtvaardigen dat tot in de jaren 1990 ononderbroken steun werd toegekend; Ierland heeft ook geen monitoringverslagen verstrekt waaruit blijkt dat de steun onder de toentertijd geldende steunintensiteitsplafonds bleef. Die regels bevestigen bovendien het negatieve standpunt van de Commissie ten aanzien van de verenigbaarheid van exploitatiesteun met de gemeenschappelijke markt. Voort is het zo dat toen de Commissie in 1998 de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen goedkeurde, zij de lidstaten ook dienstige maatregelen heeft voorgesteld om hun maatregelen met de nieuwe regels in overeenstemming te brengen en zij de lidstaten verzocht heeft een lijst mee te delen van alle maatregelen die nog verder van toepassing zouden zijn. Geen van de maatregelen waarop deze beschikking ziet, komt op die lijsten voor.

6.3.3. *Verenigbaarheid van de nieuwe steun op grond van andere bepalingen*

- (82) De Commissie heeft onderzocht of de afwijkingen van artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag op de nieuwe steun van toepassing zijn.
- (83) De afwijkingen van artikel 87, lid 2, van het Verdrag zouden als basis kunnen dienen om de steun als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt aan te merken. Het betreft evenwel geen steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, noch steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen. Evenmin gaat het om steunmaatregelen die noodzakelijk zijn om de door de deling van Duitsland berokkende economische nadelen te compenseren. Bijgevolg is artikel 87, lid 2, in deze zaak niet van toepassing.
- (84) De afwijkingen van artikel 87, lid 3, onder b) en d), van het Verdrag (steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, en steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen) zijn duidelijk niet in deze zaak van toepassing. Ierland, Italië en Frankrijk hebben niet getracht de steun op een van deze gronden te rechtvaardigen.

⁽²⁶⁾ Zie noot 1.

⁽²⁷⁾ PB C 31 van 3.2.1979.

(85) Wat betreft het eerste deel van de afwijking van artikel 87, lid 3, onder c), van het Verdrag (steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken), de steun is niet bestemd voor onderzoek en ontwikkeling, investeringen door kleine en middelgrote ondernemingen, of redding- en herstructureringssteun voor de begunstigden, noch enige andere doelstelling die relevant zou zijn voor de toepassing van die bepaling — en die de Commissie in staat zou stellen de steun verenigbaar te verklaren. Het tweede deel van artikel 87, lid 3, onder c) (steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken) is van toepassing voor de locatie in de Gardanne, maar stelt de lidstaat niet in staat exploitatiesteun toe te kennen (zie punt 4.15 van de richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen).

(86) Aangezien er geen andere gronden zijn om de steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar te verklaren, is de enige steun die verenigbaar kan worden verklaard, het gedeelte van de steun dat, zoals in overweging 75 nader is aangegeven, met het milieusteunkader in overeenstemming is.

6.4. Voorlopige beoordeling van de maatregelen voor de periode vanaf 1 januari 2004

(87) Sinds Richtlijn 2003/96/EG per 1 januari 2004 van kracht werd, vallen dual gebruik van energieproducten, vormen van gebruik voor andere doeleinden dan als brandstof, en mineralogische procédés buiten de werkingssfeer van dat regelgevingskader en beschikken de lidstaten over een discretionaire marge om over dergelijk gebruik al dan niet belasting te heffen. Een vrijstelling van dergelijke vormen van energiegebruik kan een algemene maatregel vormen die geen staatssteun behelst indien deze vrijstelling uit de aard en de algemene opzet van het nationale belastingsstelsel voortvloeit. Volgens overweging 22 bij Richtlijn 2003/96/EG „[moet] op energieproducten in wezen een communautair regelgevingskader van toepassing zijn wanneer deze als verwarmingsbrandstof of als motorbrandstof worden gebruikt. In dat opzicht gebiedt de aard en de logica van het belastingsstelsel om vormen van dual gebruik van energieproducten en vormen van gebruik voor andere doeleinden dan als brandstof, alsmede mineralogische procédés, van de werkingssfeer van dit regelgevingskader uit te sluiten.”

(88) Voorts hebben de Raad en de Commissie, toen zij Richtlijn 2003/96/EG goedkeurden, een gemeenschappelijke verklaring afgelegd ⁽²⁸⁾: „Op energieproducten moet in wezen een communautair regelgevingskader van toepassing zijn wanneer deze als verwarmingsbrandstof of als motorbrandstof worden gebruikt. Er kan van worden uitgegaan dat de aard en de logica van het belastingsstelsel gebieden om vormen van dual gebruik van energieproducten en vormen van gebruik voor andere doeleinden dan als brandstof, alsmede mineralogische procédés, van

de werkingssfeer van dit regelgevingskader uit te sluiten. De lidstaten kunnen derhalve maatregelen nemen om deze vormen van gebruik al dan niet te belasten of naargelang het gebruik een gedeeltelijke of volledige belasting toe te passen. Elektriciteit die op vergelijkbare wijze wordt gebruikt, dient op dezelfde wijze te worden behandeld. Dergelijke uitzonderingen op het algemene stelsel of differentiëringen binnen dat stelsel, die gerechtvaardigd zijn gezien de aard of de algemene opzet van het belastingsstelsel, behelzen geen staatssteun.”

(89) In het in overweging 63 vermelde werkdocument van de diensten van Commissie, heeft de Commissie niet alleen het begrip „algemene maatregelen” toegelicht, maar verklaarde zij ook dat de ontwerp-richtlijn energiebelasting talrijke opties bevat, die het onmogelijk maken vooraf te bepalen of de wijze waarop deze maatregelen door de lidstaten ten uitvoer worden gelegd, in staatssteun in de zin van artikel 87 resulteert. In overweging 32 bij en in artikel 26, lid 2, van Richtlijn 2003/96/EG wordt de lidstaten dan ook herinnerd aan hun verplichting uit hoofde van artikel 88, lid 3, van het Verdrag om staatssteun aan te melden.

(90) In deze specifieke zaak betwijfelt de Commissie, zelfs nadat Richtlijn 2003/96/EG in werking is getreden, dat de bewuste vrijstellingen uit de aard en de algemene opzet van de nationale belastingsstelsels voortvloeien. Zij lijken hoogst selectief te zijn en alleen van toepassing te zijn op het gebruik van zware stookolie bij de productie van één enkel product — aluminiumoxide. Bovendien komt elk van deze vrijstellingen de facto aan slechts één specifieke onderneming ten goede in verband met een fabriek die in een specifieke regio is gevestigd. In dergelijke context kunnen de betrokken maatregelen nog steeds worden beschouwd als zijnde staatssteun.

(91) In een dergelijk geval is de nieuwe juridische situatie die door Richtlijn 2003/96/EG is gecreëerd ook van belang voor de beoordeling van de verenigbaarheid van dergelijke maatregelen met de gemeenschappelijke markt. Aangezien belasting over minerale oliën voor dual gebruik, voor gebruik voor andere doeleinden dan als brandstof, en in mineralogische procédés thans buiten het toepassingsbereik van geharmoniseerde communautaire maatregelen valt, betreffen de vrijstellingen thans nationale heffingen die zijn ingevoerd bij ontstentenis van een communautaire heffing in de zin van punt 51.1, onder b), van het milieusteunkader van 2001. Volgens deze bepaling moeten de begunstigden van de verlaging niettemin een aanmerkelijk deel van de nationale heffing betalen. De reden daarvoor is, dat er voor deze ondernemingen wel een stimulans moet zijn om hun milieuprestaties te verbeteren. Dit blijkt uit de bewoordingen van artikel 51.1, onder b), eerste streepje, van het milieusteunkader waarin een verlaging van een communautaire heffing wordt toegestaan, mits het bedrag dat na de verlaging daadwerkelijk door de ondernemingen wordt betaald, hoger is dan het communautaire minimum, „en minstens zo hoog dat de ondernemingen worden aangespoord inspanningen te leveren voor de verbetering van de milieubescherming”. Dit geldt ook in geval de nationale

⁽²⁸⁾ Addendum bij de ontwerp-notulen, 14140/03 ADD 1 van 24.11.2003, <http://register.consilium.eu.int/pdf/nl/03/st14/st14140-ad01.nl03.pdf>

heffing aanzienlijk hoger ligt dan vergelijkbare heffingen in (een aantal) andere lidstaten, zoals in Italië het geval was. In de beschikkingspraktijk van de Commissie is duidelijk geworden dat, in de regel 20 %, of het communautaire minimum dat geldt voor vormen van energiegebruik die onder de toepassing van Richtlijn 2003/96/EG vallen (15 EUR ton), doch telkens het laagste tarief, als een aanmerkelijk aandeel kan worden beschouwd ⁽²⁹⁾. Daarom is de Commissie in dit stadium van oordeel dat alleen de vrijstelling die meer dan 20 % van de nationale belasting of meer dan 15 EUR/ton bedraagt, doch telkens het laagste tarief, als verenigbaar kan worden aangemerkt; de vrijstelling die uitkomt op minder dan 20 % of minder dan 15 EUR/ton zou dan onverenigbare steun vormen.

- (92) Aangezien lidstaten en belanghebbenden niet in de gelegenheid zijn gesteld hun opmerkingen te maken over de door Richtlijn 2003/96/EG gecreëerde juridische situatie, acht de Commissie het passend de formele onderzoekprocedure uit te breiden tot de toepassing van de maatregelen vanaf 1 januari 2004.

7. TERUGVORDERING VAN DE STEUN

- (93) Ingevolge artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 moet de Commissie, indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, besluiten dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen. De Commissie moet geen terugvordering van de steun verlangen indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht.
- (94) Onderzocht dient te worden of er in deze zaak enig algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht is — zoals het beginsel van het gewettigd vertrouwen of het rechtszekerheidsbeginsel — dat kan worden toegepast om de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun van de begunstigde ondernemingen uit te sluiten.

⁽²⁹⁾ Zie bv. Beschikking 2005/468/EG van de Commissie van 30 juni 2004 betreffende een door Zweden ten uitvoer gelegde steunmaatregel tot vrijstelling van energiebelasting van 1 januari 2002 tot 30 juni 2004 (PB L 165 van 25.6.2005, blz. 21); besluit van de Commissie van 13.2.2002 betreffende Steunmaatregel nr. N 449/01 (PB C 137 van 8.6.2002, blz. 24); besluit van de Commissie van 11.12.2002 betreffende Steunmaatregel nr. N 74/A/2002 (PB C 104 van 30.4.2003, blz. 9) en besluit van de Commissie van 11.12.2001 betreffende Steunmaatregelen nrs. NN 3A/2001 en NN 4A/2001 (PB C 104 van 30.4.2003, blz. 10). Deze zaken zijn bijzonder relevant, omdat het daarin ook over vrijstellingen van energiebelastingen ging. Een indicatie wat de Commissie mogelijk dan weer als te laag beschouwt, is te vinden in het besluit van de Commissie van 3 april 2002 betreffende Steunmaatregel nr. NN 30/A-C/2001 — Denemarken — Gedeeltelijke terugbetaling van de afvalwaterbelasting (PB C 292 van 27.11.2002, blz. 6).

7.1. Verenigbaarheid van de nieuwe steun toegekend tot en met 2 februari 2002

- (95) Wat betreft de mogelijkheid voor de begunstigde ondernemingen een beroep te doen op gewettigd vertrouwen om de terugvordering van onrechtmatige en onverenigbare steun te voorkomen, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het is uitgesloten dat „de steunontvanger, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, zich op een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van een steunmaatregel kan beroepen wanneer deze in strijd met de bepalingen van de voorafgaande controleprocedure voor staatssteun is verleend. Een zorgvuldige marktdeelnemer moet immers normaal gesproken in staat worden geacht zich ervan te vergewissen of deze procedure in acht is genomen ⁽³⁰⁾.”
- (96) Alle in overwegingen 1, 2 en 3 vermelde beschikkingen van de Raad waren op een voorstel van de Commissie gebaseerd. In de regel valt niet te verwachten dat de Commissie bij de Raad voorstellen tot goedkeuring van nationale maatregelen indient die mogelijk als onverenigbaar met andere Verdragsbepalingen kunnen worden beschouwd zonder op die mogelijkheid te wijzen, met name wanneer, zoals in deze zaak, de voorstellen een zeer specifieke kwestie en een klein aantal begunstigden betreffen en wanneer die bepalingen zijn bedoeld om mededingingsdistorsies binnen de Gemeenschap te voorkomen. Naast die algemene verwachtingen, zou zeker niet te verwachten zijn dat de Commissie de Raad voorstelt de verlenging van een bestaande vrijstelling goed te keuren, indien zij van oordeel was dat steun in het kader van die bestaande vrijstelling met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar zou blijken te zijn.
- (97) Behalve in Beschikking 2001/224/EG wordt in geen van de in overwegingen 1, 2 en 3 aangehaalde beschikkingen enige strijdigheid met de staatssteunregels vermeld, noch is er daarin sprake van enige aanmeldingsverplichting. Voorts wordt in de overwegingen bij Beschikking 92/510/EEG verklaard dat „de Commissie en alle lidstaten het er mee eens zijn dat al deze uitzonderingen gegrond zijn uit hoofde van bijzondere beleidsdoelstellingen en geen aanleiding geven tot concurrentievervalsingen noch de werking van de interne markt verstoren”. Dezelfde bewoording wordt in Beschikkingen 93/697/EEG en 96/273/EG gebruikt. In Beschikkingen 97/425/EG, 99/255/EG en 99/880/EG wordt er op gewezen dat (onderstreping toegevoegd) „de verlagingen en vrijstellingen geregeld door de Commissie [zullen] worden onderzocht om hun verenigbaarheid met de werking van de interne markt en andere doelstellingen van het Verdrag te verzekeren”. Uit deze bewoording blijkt dat een van de elementen uit de definitie van staatssteun in artikel 87

⁽³⁰⁾ Arrest van 20 september 1990, zaak C-5/89, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1990, blz. I-3437, punt 14; arrest van 14 januari 1997, zaak C-169/95, Spanje/Commissie, Jurispr. 1997, blz. I-135, punt 51, en arrest van 29 september 2000, zaak T-55/99, Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM)/Commissie, Jurispr. 2000, blz. II-3207, punt 121.

van het Verdrag — verstoring van de mededinging — ontbreekt. In de vijfde overweging in de preambule bij Beschikking 2001/224/EG wordt voor het eerst duidelijk gemaakt dat, ondanks de toestemming die de Raad in het kader van Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën⁽³¹⁾ heeft gegeven, de betrokken nationale maatregelen overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag bij de Commissie moeten worden aangemeld wanneer zij staatssteun vormen. Niettemin bleef er, gezien de reeks eerdere vrijstellingen en het feit dat Beschikking 2001/224/EG zelf werd vastgesteld op basis van een voorstel van de Commissie, voor de lidstaten en begunstigde ondernemingen enige dubbelzinnigheid bestaan bij gebreke van verdere initiatieven van de Commissie in verband met staatssteun.

(98) Algemeen genomen, is de Commissie van mening dat in het geval van individuele steun er een eind komt aan het gewettigde vertrouwen wanneer de Commissie besluit de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden. Van dat besluit wordt de betrokken lidstaat in kennis gesteld, die op zijn beurt de begunstigde onderneming informeert. De omstandigheden in deze zaak waren evenwel uitzonderlijk omdat de Commissie een zekere dubbelzinnigheid creëerde en in stand hield door aan de Raad voorstellen te doen. Bovendien kan de Commissie niet vaststellen of en, zo ja, wanneer de individuele begunstigten daadwerkelijk door de lidstaten in kennis zijn gesteld van het besluit van de Commissie om de formele onderzoekprocedure in te leiden. Onder die omstandigheden valt niet uit te sluiten dat begunstigde ondernemingen gerechtigd waren zich op gewettigd vertrouwen te verlaten tot en met 2 februari 2002, tijdstip waarop de besluiten van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag ten aanzien van de vrijstellingen in te leiden, in het *Publicatieblad van de Europese Unie* werden bekendgemaakt. Ten laatste bij die bekendmaking werden eventuele onzekerheden weggenomen in verband met de vraag of de bewuste maatregelen door de Commissie overeenkomstig artikel 88 van het Verdrag moesten worden goedgekeurd, mochten ze staatssteun vormen.

(99) Door de terugvordering te gelasten van de onverenigbare steun voor de periode tot 2 februari 2002 zou ook het rechtszekerheidsbeginsel in de buitengewone omstandigheden van deze specifieke zaak worden geschonden. Volgens de rechtspraak wordt dat beginsel geschonden wanneer de onzekerheid en onduidelijkheid tot een onduidelijke situatie heeft geleid die de Commissie moest ophelderen vóór zij welke stappen ook kon ondernemen om de terugbetaling van de reeds ontvangen steun te bevelen⁽³²⁾. De omstandigheden van deze zaak resulteerden in een dubbelzinnige situatie, niet alleen voor de begunstigde ondernemingen, maar ook voor de lidstaten die gerechtigd waren te vertrouwen op de bewoording van Beschikkingen 92/510/EEG, 93/697/EG, 96/273/EG, 97/425/EG, 1999/255/EG, 1999/880/EG en 2001/224/EG.

(100) Concluderend, zou het strijdig zijn met algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht om de uit de tot en met 2 februari 2002 toegekende vrijstellingen resulterende steun van de begunstigde ondernemingen terug te vorderen. Ierland, Italië en Frankrijk dienen derhalve niet te worden gelast die steun terug te vorderen.

7.2. Terugvordering van de tussen 3 februari 2002 en 31 december verleende onverenigbare steun

(101) Zoals in overweging 97 werd uiteengezet, is de Commissie van mening dat door de reeks eerdere beschikkingen en door het feit dat Beschikking 2001/224/EG zelf werd vastgesteld op basis van een voorstel van de Commissie, een zekere dubbelzinnigheid is ontstaan. Toch is de wijziging in Beschikking 2001/224/EG naar de staatssteunregels helder en werd de lidstaten daarmee herinnerd aan hun verplichting staatssteun bij de Commissie aan te melden, zodat de Commissie een toetsing aan die regels kon uitvoeren. Bovendien had de Commissie, vóór Beschikking 2001/224/EG werd vastgesteld, Ierland, Frankrijk en Italië bij herhaling verzocht de bewuste maatregelen aan te melden. Het besluit van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden, was de definitieve bevestiging van de twijfel van de Commissie ten aanzien van de vraag of er sprake was van staatssteun en of deze wel verenigbaar was. Bijgevolg heeft ieder gewettigd vertrouwen en iedere situatie van rechtsonzekerheid ten aanzien van de vraag of de betrokken maatregelen door de Commissie op grond van artikel 88 dienden te worden goedgekeurd indien zij staatssteun vormden, opgehouden te bestaan uiterlijk op 2 februari 2002, tijdstip waarop de besluiten van de Commissie om de procedure van artikel 88, lid 2, van het Verdrag in te leiden ten aanzien van de vrijstellingen, in het *Publicatieblad van de Europese Unie* werden bekendgemaakt.

(102) Door het feit dat Ierland sinds 1995 stelselmatig over de Ierse maatregel verslag heeft uitgebracht en dat de steun werd opgenomen in de jaarlijkse overzichten van de steunmaatregelen van de lidstaten, wordt nog geen gewettigd vertrouwen gecreëerd wat de periode vanaf 3 februari 2002 betreft. Integendeel, daardoor wordt bevestigd dat de Ierse autoriteiten zich ervan bewust waren dat de maatregel staatssteun vormde, terwijl zij ook wisten dat hij nooit uit hoofde van de staatssteunregels was goedgekeurd. Verslaglegging over een maatregel kan geen substituuut zijn voor de verplichting van een lidstaat staatssteun overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag aan te melden. Bovendien wordt in de overzichten verslag uitgebracht over de bedragen aan staatssteun die werden toegekend, ongeacht of de steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is. Voorts worden in de verschillende jaarlijkse overzichten van de steunmaatregelen van de lidstaten steun in de vorm van belastingvrijstellingen in algemene zin besproken, maar is er niet specifiek van de steun ten behoeve van de aluminiumoxideproductie sprake. Het feit dat de Ierse maatregel in de aanmeldingen van de Europese Unie bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is vermeld, doet nog geen gewettigd vertrouwen ontstaan, aangezien deze aanmeldingen in een andere juridische context en om andere doelstellingen plaatsvonden.

⁽³¹⁾ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 12.

⁽³²⁾ Arrest van 1 juli 2004, zaak T-308/00, Salzgitter AG/Commissie, punt 180 (nog niet bekendgemaakt).

- (103) Bijgevolg dient de onverenigbare steun die tussen 3 februari 2002 en 31 december 2003 werd toegekend, van de begunstigde onderneming te worden teruggevorderd, aangezien geen algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht kunnen worden aangevoerd om dergelijke terugvordering uit te sluiten.

8. CONCLUSIE

- (104) Concluderend, de door Frankrijk, Ierland en Italië verleende accijnsvrijstellingen op zware stookolie die bij de productie van aluminiumoxide worden gebruikt, vormden tot en met 31 december 2003 staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. De steun die Ierland vóór 17 juli 1990 heeft toegekend, vormt bestaande steun. De steun die tussen 17 juli 1990 en 2 februari 2002 werd toegekend, is grotendeels onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt. Toch is het niet passend om de terugvordering van die onverenigbare steun te gelasten, aangezien zulks met de fundamentele beginselen van het Gemeenschapsrecht strijdig zou zijn.

- (105) Voor de periode tussen 3 februari 2002 en 31 december 2003 is de steun ten dele onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt aangezien de begunstigde ondernemingen geen tarief betaalden dat boven het communautaire minimum lag. Een en ander betekent dat het gedeelte van de vrijstelling dat uitkomt boven het tarief van 13,01 EUR per 1 000 kg, voor die periode verenigbare steun vormt. Het resterende deel van de steun vormt onverenigbare steun.

- (106) Ingevolge artikel 14, lid 1, van Verordening (EG) nr. 659/1999 moet de Commissie, indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun, besluiten dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen. Frankrijk, Ierland en Italië dienen alle nodige maatregelen te nemen om de onrechtmatige steun die vanaf 3 februari 2002 werd toegekend, van de begunstigde ondernemingen terug te vorderen. Daartoe dienen Frankrijk, Ierland en Italië van de respectieve begunstigten de terugbetaling van de steun binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking te verlangen. De terug te vorderen steun dient rente te omvatten berekend overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁽³³⁾.

- (107) Frankrijk, Ierland en Italië dienen de Commissie het voor de rapportage over de bij de terugvordering van de steun gemaakte vooruitgang geëigende formulier te zenden,

waarbij duidelijk wordt aangegeven welke maatregelen zijn gepland en al zijn genomen om de steun onverwijld en daadwerkelijk terug te vorderen. Voorts dienen zij binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking alle bescheiden te verstrekken waarmee tegenover de Commissie wordt aangetoond dat de terugvordering van de onrechtmatige en onverenigbare steun van de begunstigten lopende is (zoals circulaire, terugvorderingsbevelen enz.).

- (108) Gelet op de bovenstaande overwegingen betwijfelt de Commissie dat de accijnsvrijstelling die door Frankrijk, Ierland en Italië sinds 1 januari 2004 ten behoeve van bij de productie van aluminiumoxide gebruikte zware stookolie is verleend, met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is.

- (109) Daarom besluit de Commissie, ingevolge artikel 4, lid 4, en artikel 6 van Verordening (EG) nr. 659/1999, de formele onderzoekprocedure ten aanzien van deze maatregelen uit te breiden tot de periode na 31 december 2003 en verzoekt zij de Franse, Ierse en Italiaanse autoriteiten binnen één maand vanaf de datum van kennisgeving van deze beschikking hun opmerkingen te maken en alle dienstige inlichtingen te verstrekken voor de beoordeling van die steunmaatregelen. Opmerkingen kunnen worden ingediend wat betreft zowel de vraag of de maatregelen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormen als de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt.

- (110) De Commissie verzoekt de Franse, Ierse en Italiaanse autoriteiten een afschrift van deze beschikking onverwijld naar de begunstigten van de maatregelen door te geleiden.

- (111) De Commissie wijst Frankrijk, Italië en Ierland op de schorsende werking van artikel 88, lid 3, van het Verdrag. Zij verwijst hen naar artikel 14 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad, volgens hetwelk alle onrechtmatige steun van de begunstigde kan worden teruggevorderd.

- (112) Voorts deelt de Commissie Frankrijk, Italië en Ierland mee dat zij de belanghebbenden door de bekendmaking van deze beschikking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in kennis zal stellen. Tevens zal zij belanghebbenden in de EVA-Staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, van dit schrijven in kennis stellen via een bekendmaking in de EER-bijlage bij het *Publicatieblad van de Europese Unie*, alsmede de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA door haar een afschrift van dit schrijven te zenden. Alle bovengenoemde belanghebbenden zal worden verzocht hun opmerkingen te maken binnen één maand vanaf de datum van deze bekendmaking,

⁽³³⁾ PB L 140 van 30.4.2004, blz. 1.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De accijnsvrijstellingen die Frankrijk, Ierland en Italië ten behoeve van bij de productie van aluminiumoxide gebruikte zware stookolie tot en met 31 december 2003 hebben verleend, vormen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag.

Artikel 2

De steun die tussen 17 juli 1990 en 2 februari 2002 is verleend, moet, voorzover deze met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar is, niet worden teruggevorderd, aangezien zulks met de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht strijdig zou zijn.

Artikel 3

De in artikel 1 bedoelde steun die tussen 3 februari 2002 en 31 december 2003 werd verleend, is overeenkomstig artikel 87, lid 3, van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar voorzover de begunstigden een tarief van minstens 13,01 EUR per 1 000 kg zware stookolie betalen.

Artikel 4

De in artikel 1 bedoelde steun die tussen 3 februari 2002 en 31 december 2003 werd verleend, is overeenkomstig artikel 87, lid 3, van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar voorzover de begunstigden niet een tarief van 13,01 EUR per 1 000 kg zware stookolie betaalden.

Artikel 5

1. Frankrijk, Ierland en Italië nemen alle nodige maatregelen om de in artikel 4 bedoelde onrechtmatige steun van de begunstigden terug te vorderen.

2. De terugvordering geschiedt onverwijld en in overeenstemming met de nationaalrechtelijke procedures voorzover

deze procedures een onverwijld en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de onderhavige beschikking toelaten.

3. De terug te vorderen steun omvat rente vanaf de datum waarop de steun de begunstigden ter beschikking is gesteld tot de datum van de daadwerkelijke terugbetaling ervan.

4. De rente wordt berekend overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag.

5. Frankrijk, Ierland en Italië gelasten, binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking, de begunstigden van de in artikel 4 bedoelde onrechtmatige steun de onwettig verleende steun terug te betalen, vermeerderd met rente.

Artikel 6

1. Frankrijk, Ierland en Italië delen de Commissie binnen twee maanden vanaf de kennisgeving van deze beschikking mee welke maatregelen zij hebben gepland en reeds hebben genomen om hieraan te voldoen.

2. Zij verstrekken informatie over de terugvordering gebruikmakend van de in de Bijlage gegeven vragenlijst.

Artikel 7

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek, Ierland en de Italiaanse Republiek.

Gedaan te Brussel, 7 december 2005.

Voor de Commissie

Neelie KROES

Lid van de Commissie

BIJLAGE

INFORMATIE BETREFFENDE DE TENUITVOERLEGGING VAN BESCHIKKING C(2005) 4436 VAN DE COMMISSIE

1. **Berekening van het terug te vorderen bedrag**

1.1. Geef de volgende details over het bedrag aan onrechtmatige staatssteun dat de begunstigde ter beschikking is gesteld:

Datum (data) betaling (*)	Steunbedrag (*)	Valuta	Identiteit begunstigde

(*) Datum (data) waarop de (individuele tranches van de) steun aan de begunstigde ter beschikking is (zijn) gesteld. (Gebruik afzonderlijke lijnen wanneer een maatregel uit meerdere tranches en vergoedingen bestaat).

(*) Steunbedrag dat de begunstigde ter beschikking is gesteld (bruto-subsidie-equivalent).

Opmerkingen:

1.2. Zet nader uiteen hoe de rente over het terug te vorderen steunbedrag zal worden berekend.

2. **Voorgenomen en reeds genomen maatregelen voor het terugvorderen van de steun**

2.1. Beschrijf nader welke maatregelen al zijn genomen en welke maatregelen zijn gepland, om de steun onverwijld en daadwerkelijk terug te vorderen. Zet ook uiteen welke alternatieve maatregelen er in het nationale recht voorhanden zijn om tot terugvordering over te gaan. Vermeld, voorzover van toepassing, de rechtsgrondslag van die genomen/voorgenomen maatregelen.

2.2. Tegen wanneer zal de terugvordering van de steun zijn afgerond?

3. **Reeds doorgevoerde terugvordering**

3.1. Geef de volgende details over de steunbedragen die van de begunstigde zijn teruggevorderd:

Datum (data) betaling (*)	Terugbetaalde steunbedrag	Valuta	Identiteit begunstigde

(*) Datum (data) waarop de steun is terugbetaald.

3.2. Sluit informatie in waarmee de terugbetaling van de in de tabel in punt 3.1 vermelde steunbedragen wordt gestaafd.