

# Zaak C-487/06 P

## **British Aggregates Association** **tegen** **Commissie van de Europese Gemeenschappen**

„Hogere voorziening — Staatssteun — Milieuheffing over aggregaat in Verenigd Koninkrijk”

Conclusie van advocaat-generaal P. Mengozzi van 17 juli 2008 . . . . . I - 10521  
Arrest van het Hof (Derde kamer) van 22 december 2008 . . . . . I - 10555

### Samenvatting van het arrest

- 1. Beroep tot nietigverklaring — Natuurlijke of rechtspersonen — Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken*  
(Art. 88, leden 2 en 3, EG en 230, vierde alinea, EG)
- 2. Beroep tot nietigverklaring — Natuurlijke of rechtspersonen — Handelingen die hen rechtstreeks en individueel raken*  
(Art. 88, EG en 230, vierde alinea, EG)

3. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Selectiviteit van maatregel — Milieuheffing op verhandeling van aggregaat*  
(Art. 87, lid 1, EG)
4. *Steunmaatregelen van de staten — Begrip — Rechtskarakter — Uitlegging aan hand van objectieve criteria — Rechterlijke toetsing*  
(Art. 87, lid 1, EG)
5. *Hogere voorziening — Middelen — Loutere herhaling van voor Gerecht aangevoerde middelen en argumenten — Niet-ontvankelijkheid — Betwisting van door Gerecht verrichte uitlegging of toepassing van gemeenschapsrecht — Ontvankelijkheid*  
(Art. 225 EG; Statuut van het Hof van Justitie, art. 58, eerste alinea; reglement voor de procesvoering van het Hof, art. 112, lid 1, sub c)
6. *Beroep tot nietigverklaring — Bevoegdheid van gemeenschapsrechter — Uitlegging van motivering van bestuurshandeling — Grenzen*  
(Art. 230 EG en 231 EG)

1. In het kader van de procedure van artikel 88 EG voor het toezicht op steunmaatregelen moet onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de in artikel 88, lid 3, EG bedoelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun, en anderzijds, de onderzoeksfase van lid 2 van dit artikel. Slechts in het kader van deze fase, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, voorziet het Verdrag in de verplichting voor de Commissie de belanghebbenden uit te nodigen hun opmerkingen in te dienen.

artikel 88, lid 2, EG in te leiden, op basis van artikel 88, lid 3, EG constateert dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, kunnen degenen die door de in lid 2 geboden procedurele waarborgen worden beschermd, de eerbiediging daarvan slechts afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben de desbetreffende beschikking van de Commissie voor de gemeenschapsrechter te betwisten. Om deze redenen verklaart de gemeenschapsrechter een door een belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG ingesteld beroep tot nietigverklaring van een dergelijke beschikking ontvankelijk, wanneer degene die het beroep instelt, met het beroep de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent. Belanghebbenden in de zin van artikel 88, lid 2, EG die aldus beroep tot nietigverklaring kunnen instellen krachtens artikel 230, vierde alinea, EG, zijn de

Wanneer de Commissie, zonder de formele onderzoeksprocedure van

personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel door de toekenning van steun in hun belangen worden getroffen, dat wil zeggen in het bijzonder de ondernemingen die met de begunstigden van die steun concurreren, en de beroepsorganisaties.

op alle betrokken marktdeelnemers, sluit niet uit dat zij sommigen van hen individueel kan raken.

Het beroep van een ondernemersvereniging die handelt in de plaats van een of meer van haar leden die zelf een ontvankelijk beroep hadden kunnen instellen tegen een beschikking van de Commissie om geen bezwaar te maken aan het slot van de inleidende fase van het onderzoek van een overheidsmaatregel, is ontvankelijk voor zover deze maatregel de positie van ten minste een van haar leden merkbaar kan aantasten.

Indien de verzoeker de gegrondheid betwist van de beschikking waarin de steun als zodanig wordt beoordeeld, kan daarentegen het feit dat hij als „belanghebbende” in de zin van artikel 88, lid 2, EG kan worden beschouwd, op zich niet volstaan om het beroep ontvankelijk te verklaren. In dit geval moet hij aantonen, ongeacht of de steunmaatregel individueel of algemeen van aard is, dat hij in een bijzondere positie verkeert, namelijk dat de beschikking hem treft uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert en daardoor individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat van een beschikking. Dit is met name het geval wanneer de marktpositie van de verzoeker merkbaar wordt aangetast door de steun waarop de bestreden beschikking betrekking heeft. Het feit dat een handeling een algemeen karakter heeft doordat zij van toepassing is

(cf. punten 26-30, 32, 33, 35, 39, 55)

2. De enkele omstandigheid dat een Commissiebeschikking waarin steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard, invloed kan uitoefenen op de concurrentieverhoudingen zoals die op de relevante markt bestaan, en dat een onderneming op enigerlei wijze concurreert met de begunstigde van deze handeling, kan hoe dan ook niet volstaan om deze onder-

neming als door deze handeling individueel geraakt te kunnen beschouwen. Een onderneming kan zich dus niet enkel op de hoedanigheid van concurrent van de begunstigde onderneming beroepen, maar moet bovendien aantonen dat zij in een feitelijke situatie verkeert die haar op soortgelijke wijze individualiseert als de adressaat.

In dit verband kan steunverlening de concurrentiepositie van een ondernemer beïnvloeden, onder meer doordat ze tot winstderving leidt of tot een minder positieve ontwikkeling dan waarvan zonder de betrokken steun sprake zou zijn geweest. Evenzo kan de mate van beïnvloeding van een groot aantal factoren afhangen, zoals onder meer de structuur van de relevante markt of de aard van de betrokken steunmaatregel. Het bewijs van een wezenlijke beïnvloeding van de marktpositie van een concurrent kan dus niet worden beperkt tot het bestaan van bepaalde elementen die wijzen op een terugloop van de commerciële of financiële prestaties van die concurrent.

(cf. punten 47, 48, 53)

3. Bij het onderzoek of een overheidsmaatregel een selectief karakter heeft, dient te

worden nagegaan of deze binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling een voordeel verschaft aan bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden. Het begrip „staatssteun” ziet evenwel niet op maatregelen die op het vlak van heffingen tussen ondernemingen differentiëren, wanneer deze differentiatie het gevolg is van de aard of de systematiek van het betrokken stelsel van heffingen. Voorts volstaat het door overheidsinterventies nagestreefde doel niet om ze bij voorbaat van de kwalificatie „steunmaatregel” in de zin van artikel 87 EG uit te sluiten. Artikel 87, lid 1, EG maakt namelijk geen onderscheid naar de redenen of doeleinden van de interventies van de staten, maar ziet op de gevolgen ervan.

Het Gerecht miskent derhalve deze bepaling door te oordelen dat de lidstaten vrij zijn om bij de afweging van de diverse aan de orde zijnde belangen hun prioriteiten ter zake van milieubescherming te definiëren en om bijgevolg te bepalen welke goederen of diensten zij aan een milieuheffing zullen onderwerpen, zodat het feit dat deze heffing niet van toepassing is op alle gelijkaardige activiteiten met een vergelijkbare milieu-impact, niet volstaat om te oordelen dat gelijkaardige activiteiten die niet aan deze milieuheffing zijn

onderworpen, een selectief voordeel genieten. Een dergelijke opvatting, die enkel op de inaanmerkingneming van de nagestreefde milieudoelstelling is gebaseerd, sluit a priori elke mogelijkheid uit om het feit dat marktdeelnemers die zich in een vergelijkbare situatie ten opzichte van het nagestreefde doel bevinden, niet aan de heffing zijn onderworpen, als een „selectief voordeel” te beschouwen, ongeacht de gevolgen van de betrokken belastingmaatregel.

Hoewel de bescherming van het milieu een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap is, rechtvaardigt de noodzaak om rekening te houden met de eisen die deze bescherming meebrengt, niet dat selectieve maatregelen, zelfs specifieke zoals milieuheffingen, worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG, daar met milieudoelstellingen hoe dan ook zinvol rekening kan worden gehouden bij de toetsing van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel 87, lid 3, EG.

(cf. punten 82-87, 91, 92)

4. Het begrip staatssteun, zoals omschreven in het Verdrag, is een rechtsbegrip dat moet worden uitgelegd aan de hand van objectieve criteria. Om deze reden moet de gemeenschapsrechter in beginsel en gelet op zowel de concrete gegevens van het hem voorgelegde geschil als het technische of

ingewikkelde karakter van de door de Commissie gemaakte beoordelingen, in volle omvang toetsen of een maatregel al dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt. Niets rechtvaardigt dat de Commissie bij de vaststelling van een beschikking op grond van artikel 88, lid 3, EG over een „ruime beoordelingsvrijheid” beschikt met betrekking tot de kwalificatie van een maatregel als „staatssteun” in de zin van artikel 87, lid 1, EG, wat zou betekenen dat de rechterlijke toetsing van de beoordeling van de Commissie in beginsel niet volledig is. Dit geldt te meer daar de Commissie, wanneer zij na een eerste onderzoek op grond van de procedure van artikel 88, lid 3, EG niet tot de overtuiging komt dat de betrokken staatssteunmaatregel hetzij geen „steun” vormt in de zin van artikel 87, lid 1, EG, hetzij, wanneer hij als steun wordt aangemerkt, verenigbaar is met het Verdrag, of wanneer deze procedure haar niet in staat heeft gesteld alle problemen die bij de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregel zijn gerezen, uit de weg te ruimen, verplicht is de in artikel 88, lid 2, EG bedoelde procedure in te leiden „zonder dienaangaande over een ruime beoordelingsvrijheid te beschikken”. Met betrekking tot de vraag of een maatregel binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, EG valt, is de rechterlijke toetsing weliswaar beperkt, wanneer de door de Commissie gemaakte beoordelingen een technisch of ingewikkeld karakter hebben, doch het Gerecht dient dit in het concrete geval vast te stellen.

(cf. punten 111-114, 185, 186)

5. Een verzoekschrift in hogere voorziening dat zich beperkt tot een herhaling of een letterlijke weergave van de voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten, daaronder begrepen die gebaseerd op feiten die het Gerecht uitdrukkelijk heeft verworpen, voldoet niet aan de motiveringseisen van artikel 225 EG, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 112, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procedure. Een dergelijke hogere voorziening beoogt immers in werkelijkheid slechts een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingestelde beroep, iets waartoe het Hof niet bevoegd is.

Wanneer een rekwirant echter de uitlegging of de toepassing van het gemeenschapsrecht door het Gerecht betwist, kunnen de in eerste aanleg onderzochte rechtspunten in hogere voorziening opnieuw worden behandeld. De procedure van hogere voorziening zou ten dele aan betekenis verliezen, indien een rekwirant niet op die manier zijn hogere voorziening kon baseren op middelen en argumenten die reeds zijn aangevoerd voor het Gerecht

(cf. punten 122, 123)

6. Het Hof en het Gerecht zijn in het kader van de wettigheidstoetsing krachtens

artikel 230 EG bevoegd te beslissen op beroepen wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Artikel 231 EG bepaalt dat indien het beroep gegrond is, de betwiste handeling nietig wordt verklaard. Het Hof en het Gerecht kunnen dus in geen geval hun eigen motivering in de plaats stellen van die van de instelling die de handeling heeft verricht.

In een beroep tot nietigverklaring kan het Gerecht de motivering van de bestreden handeling weliswaar anders uitleggen dan de betrokken instelling, en in bepaalde omstandigheden de formele motivering van die instelling zelfs verworpen, maar niet wanneer de materiële elementen zulks niet rechtvaardigen.

Het Gerecht maakt derhalve een uitleggingsfout wanneer het zijn eigen uitlegging in de plaats stelt van die welke rechtstreeks voortvloeit uit de litigieuze beschikking, hoewel de materiële elementen zulks niet rechtvaardigen.

(cf. punten 141, 142, 144)