



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 18 juli 2013¹

Zaak C-272/12 P

Europese Commissietegen Ierland,

Franse Republiek, Italiaanse Republiek, Eurallumina SpA, Aughinish Alumina Ltd

„Hogere voorziening — Staatssteun — Toerekenbaarheid van betwiste maatregel —
Accijnsvrijstelling — Minerale oliën — Verband tussen fiscale harmonisatie en toezicht op
staatssteun — Rechtszekerheidsbeginsel — Vermoeden van wettigheid”

1. De onderhavige zaak moet het Hof in staat stellen te beoordelen of het Gerecht van de Europese Unie ambtshalve een middel heeft opgeworpen dat het niet had mogen opwerpen.
2. Het Hof neemt reeds voor de tweede keer kennis van deze zaak. De Europese Commissie heeft immers opnieuw hogere voorziening ingesteld, ditmaal tegen het arrest van het Gerecht van 21 maart 2012, Ierland e.a./Commissie², waarbij het beschikking 2006/323/EG van de Commissie van 7 december 2005³ opnieuw nietig heeft verklaard.
3. Bij die beschikking heeft de Commissie accijnsvrijstellingen voor door de Franse Republiek, Ierland en de Italiaanse Republiek gebruikte minerale oliën aangemerkt als met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun. Verschillende jaren voordien had de Raad van de Europese Unie, op voorstel van de Commissie, die vrijstellingen overeenkomstig de relevante richtlijnen inzake accijnzen goedgekeurd.
4. De Commissie heeft ook gelast dat deze steun zou worden teruggevorderd vanaf de datum waarop de inleiding van de formele onderzoeksprocedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Zij was van mening dat deze steun vóór die datum een gewettigd vertrouwen had gewekt bij de begunstigden ervan.
5. In het bestreden arrest heeft het Gerecht de litigieuze beschikking nietig verklaard op grond dat de goedkeuringsbeschikkingen van de Raad, laatstelijk beschikking 2001/224/EG⁴, zich er in beginsel tegen verzetten dat de Commissie de litigieuze vrijstellingen toerekende aan de betrokken lidstaten, en bijgevolg dat zij deze vrijstellingen als staatssteun aanmerkte en de gedeeltelijke teruggave van die steun gelastte. Het heeft vastgesteld dat de litigieuze beschikking in de bijzondere omstandigheden van het geval in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel en met het vermoeden van wettigheid van

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV en T-69/06 RENV (hierna: „bestreden arrest”).

3 — Beschikking 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 (PB 2006, L 119, blz. 12; hierna: „litigieuze beschikking”).

4 — Beschikking van de Raad van 12 maart 2001 houdende verlagingen en vrijstellingen van de accijns op bepaalde minerale oliën die gebruikt worden voor specifieke doeleinden (PB L 84, blz. 23).

Uniehandelingen, aangezien zij de geldigheid van de litigieuze vrijstellingen die de betrokken lidstaten tot 31 december 2003 hadden toegekend rechtstreeks ter discussie stelde, en tevens de geldigheid van de goedkeuringsbeschikkingen van de Raad, laatstelijk beschikking 2001/224, en de daaraan verbonden gevolgen, indirect maar noodzakelijkerwijs in twijfel trok.

6. Ter ondersteuning van haar verzoek tot vernietiging van het bestreden arrest voert de Commissie met name aan dat het Gerecht de litigieuze beschikking nietig heeft verklaard op basis van een middel dat het ambtshalve heeft aangevoerd, te weten dat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend, maar dat het niet ambtshalve had mogen aanvoeren en dat de ware grond voor deze nietigverklaring vormde.

7. In de onderhavige conclusie zal ik mij aansluiten bij de stelling van de Commissie en het Hof voorstellen te verklaren dat het Gerecht daadwerkelijk ambtshalve een middel heeft opgeworpen dat het niet had mogen worden opwerpen. Ik zal tevens aantonen dat die vaststelling op zich rechtvaardigt dat het bestreden arrest wordt vernietigd.

I – Toepasselijke bepalingen

A – De regeling inzake staatssteun

8. Artikel 87, lid 1, EG luidt als volgt:

„Behoudens de afwijkingen waarin [het EG-Verdrag] voorziet, 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, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

9. Artikel 88 EG bepaalt:

„1. De Commissie onderwerpt tezamen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.

2. Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 87 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn.

[...]

3. De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 87 onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.”

B – De wettelijke regeling inzake fiscale harmonisatie

1. De richtlijnen inzake accijnzen op minerale oliën

10. De accijnzen op minerale oliën zijn het voorwerp geweest van diverse richtlijnen, namelijk de richtlijnen 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën⁵, 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën⁶, en 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit⁷, waarbij de richtlijnen 92/81 en 92/82 met ingang van 31 december 2003 zijn ingetrokken.

11. Artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81 luidde:

„De Raad kan op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten dat een lidstaat uit specifieke beleidsoverwegingen verdere vrijstellingen of verlagingen mag invoeren.

Een lidstaat die een dergelijke maatregel wenst in te voeren, dient de Commissie daarvan in kennis te stellen en deze tevens alle relevante of benodigde gegevens te verstrekken. De Commissie stelt de andere lidstaten binnen één maand in kennis van de voorgestelde maatregel.

De Raad wordt geacht met de voorgestelde vrijstelling of verlaging te hebben ingestemd, indien binnen een termijn van twee maanden na de in de tweede alinea bedoelde kennisgeving aan de andere lidstaten, de Commissie noch een van de lidstaten heeft verzocht de aangelegenheid aan de Raad voor te leggen.”

12. Artikel 8, lid 5, van deze richtlijn bepaalde:

„Indien de Commissie van oordeel is dat de in lid 4 bedoelde vrijstellingen of verlagingen niet langer aanvaardbaar zijn, met name uit een oogpunt van eerlijke mededinging, distorsie van de werking van de interne markt of communautair milieubeleid, dient zij bij de Raad passende voorstellen in. De Raad spreekt zich met eenparigheid van stemmen over deze voorstellen uit.”

13. In artikel 6 van richtlijn 92/82 was voor de accijns op zware stookolie het minimumtarief dat de lidstaten met ingang van 1 januari 1993 moesten toepassen, vastgesteld op 13 EUR per 1 000 kg.

14. Volgens artikel 2, lid 4, sub b, tweede streepje, van richtlijn 2003/96 is deze richtlijn niet van toepassing op duaal gebruikte energieproducten, dat wil zeggen op energieproducten die zowel als verwarmingsbrandstof als voor andere doeleinden dan als motor- of verwarmingsbrandstof worden gebruikt. Zodoende geldt vanaf 31 december 2003 – de datum waarop deze richtlijn in werking trad – geen minimumaccijnstarief meer voor zware stookolie die bij de productie van aluminiumoxide wordt gebruikt. Bovendien mochten de lidstaten op basis van artikel 18, lid 1, van richtlijn 2003/96, onder voorbehoud van een voorafgaand onderzoek door de Raad, tot 31 december 2006 de belastingverlagingen of -vrijstellingen blijven toepassen die zijn vermeld in bijlage II, waarin melding wordt gemaakt van de vrijstelling van de accijns op zware stookolie die als brandstof wordt gebruikt bij de productie van aluminiumoxide in de Gardanne, in de regio Shannon en op Sardinië.

5 — PB L 316, blz. 12.

6 — PB L 316, blz. 19.

7 — PB L 283, blz. 51.

2. Beschikking 2001/224

15. Artikel 1, lid 1, van beschikking 2001/224 bepaalt dat de lidstaten de toestemming wordt verleend de in bijlage I bij deze beschikking vermelde accijnsverlagingen of -vrijstellingen te blijven toepassen.

16. Punt 5 van deze beschikking luidt als volgt:

„Deze beschikking doet 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.”

II – Voorgeschiedenis van het geding

17. Ierland, de Italiaanse Republiek en de Franse Republiek hebben vanaf respectievelijk 1983, 1993 en 1997 accijnsvrijstelling verleend voor minerale oliën die worden gebruikt bij de productie van aluminiumoxide, respectievelijk in de regio Shannon, op Sardinië en in de regio Gardanne.

18. De Raad heeft deze vrijstellingen goedgekeurd, respectievelijk bij beschikkingen 92/510/EEG⁸, 93/697/EG⁹ en 97/425/EG¹⁰. Hij heeft deze goedkeuringen herhaaldelijk verlengd, voor het laatst bij beschikking 2001/224 tot en met 31 december 2006.

19. Bij drie beschikkingen van 30 oktober 2001, die op 2 februari 2002 in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* zijn bekendgemaakt¹¹, heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG ingeleid voor elk van de betrokken vrijstellingen. Aan het eind van die procedure heeft de Commissie de litigieuze beschikking vastgesteld.

20. Het dispositief van de litigieuze beschikking bepaalt met name dat de tot en met 31 december 2003 verleende litigieuze vrijstellingen staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, dat de tussen 3 februari 2002 en 31 december 2003 verleende steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt is voor zover de begunstigden ervan geen accijns van minstens 13,01 EUR per 1 000 kg zware stookolie hebben betaald, en dat deze steun bijgevolg door de drie betrokken lidstaten moet worden teruggevorderd.

III – Procesverloop vóór het bestreden arrest

21. Wat het eerste onderzoek van de zaken door het Gerecht en het Hof betreft, verwijs ik naar de punten 25 tot en met 43 van het bestreden arrest.

8 — Beschikking 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 (PB L 316, blz. 16).

9 — Beschikking 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 (PB L 321, blz. 29).

10 — Beschikking 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 (PB L 182, blz. 22).

11 — PB C 30, respectievelijk blz. 17, 21 en 25.

IV – Bestreden arrest

22. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de litigieuze beschikking nietig verklaard, voor zover hierin is vastgesteld, of zij op de vaststelling berust, dat de door de Franse Republiek, Ierland en de Italiaanse Republiek tot en met 31 december 2003 verleende accijnsvrijstellingen voor bij de productie van aluminiumoxide als brandstof gebruikte minerale oliën staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, en voor zover deze lidstaten hierbij is gelast alle nodige maatregelen te nemen om de steun die in de vorm van deze vrijstellingen is toegekend, van de begunstigden terug te vorderen, voor zover laatstgenoemden geen accijns van minstens 13,01 EUR per 1 000 kg zware stookolie betaalden.

23. Volgens punt 58 van het bestreden arrest achtte het Gerecht het overeenkomstig het beginsel van de proceseconomie opportuun om eerst de middelen en grieven inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en/of het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen te onderzoeken. Met die middelen en grieven verweten verzoekers in eerste aanleg de Commissie in wezen dat zij de rechtsgevolgen van de goedkeuringsbeschikkingen van de Raad, laatstelijk van beschikking 2001/224, waarbij de betrokken lidstaten werden gemachtigd om deze vrijstellingen toe te passen tot en met 31 december 2006, gedeeltelijk teniet had gedaan.

24. Na in de punten 59 tot en met 62 van het bestreden arrest de rechtspraak inzake het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen in herinnering te hebben geroepen, heeft het Gerecht in de punten 63 tot en met 74 van dat arrest de onderlinge verhouding onderzocht tussen de regels inzake accijnzen en de staatssteunregels.

25. Het heeft herinnerd aan de instrumenten waarover de Europese Gemeenschap op het gebied van accijnzen en van staatssteun beschikte om verschillende soorten verstoringen van de goede werking van de interne markt ongedaan te maken. Op basis daarvan is het ervan uitgegaan dat de regels inzake fiscale harmonisatie, en met name de regels inzake accijnzen, hetzelfde doel hebben als de staatssteunregels, te weten de goede werking van de interne markt bevorderen door met name mededingingsverstoringen te bestrijden. Het Gerecht was van oordeel dat de coherente uitvoering van deze verschillende regels, gelet op hun gemeenschappelijk doel, onontkoombaar tot de conclusie leidt dat het begrip „mededingingsverstoring”, anders dan de Commissie stelt, dezelfde draagwijdte en betekenis heeft op het gebied van harmonisatie van de nationale belastingwetgevingen als op het gebied van staatssteun.

26. Het heeft ook opgemerkt dat de regels inzake de harmonisatie van de nationale belastingwetgevingen, en met name de regels inzake accijnzen, die in artikel 93 EG en in richtlijn 92/81 waren neergelegd, de instellingen van de Unie – te weten de Commissie, die voorstellen doet, en de Raad, die beschikt – uitdrukkelijk de bevoegdheid verlenen om te beoordelen of de mededinging wordt verstoord, teneinde een lidstaat al dan niet te machtigen een vrijstelling van de geharmoniseerde accijns toe te passen of te blijven toepassen.

27. Het Gerecht heeft vervolgens de rechtspraak inzake artikel 87, lid 1, EG aangehaald, die betrekking heeft op besluiten van de lidstaten waarbij deze ter verwezenlijking van eigen economische en sociale doeleinden, eenzijdig en autonoom geldmiddelen ter beschikking van ondernemingen of andere rechtssubjecten stellen of hun voordelen verschaffen om de verwezenlijking van de nagestreefde economische of sociale doelstellingen te bevorderen. Het heeft opgemerkt dat voordelen slechts kunnen worden aangemerkt als „steunmaatregelen” in de zin van die bepaling, indien zij met name aan de staat kunnen worden toegerekend.

28. In het licht van die beginselen en regels heeft het Gerecht met name het argument van de Commissie afgewezen dat beschikking 2001/224 een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde vormde voor de verlening van de litigieuze vrijstellingen door de betrokken lidstaten, in het licht van punt 5 van beschikking 2001/224. Het heeft daaruit afgeleid dat dat punt geen betrekking kon hebben

op een geval als het onderhavige, waarin de lidstaten zich bij de toepassing van accijnsvrijstellingen eenvoudigweg houden aan een door een instelling van de Unie gegeven machtiging. Anders zou immers afbreuk worden gedaan aan het uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiende vereiste om een coherente uitvoering van de verschillende bepalingen van Unierecht te verzekeren.

29. Het Gerecht heeft opgemerkt dat de Commissie de bevoegdheden waarover zij krachtens artikel 8, lid 5, van richtlijn 92/81 of krachtens de artikelen 230 EG en 241 EG beschikte, nooit heeft gebruikt om te verkrijgen dat de goedkeuringsbeschikkingen zouden worden ingetrokken, gewijzigd of nietig verklaard of dat richtlijn 92/81 ongeldig zou worden verklaard.

30. De punten 104 en 105 van het bestreden arrest luiden als volgt:

„104 Zoals de Raad in zijn antwoord op de vragen van het Gerecht terecht heeft betoogd [...], bestond en bleef beschikking 2001/224 bijgevolg geldig toen de Commissie de [litigieuze] beschikking heeft gegeven. Er bestond een vermoeden van wettigheid van beschikking 2001/224, de daaraan voorafgaande goedkeuringsbeschikkingen van de Raad en richtlijn 92/81, met name artikel 8, lid 4, ervan, dat geldt [voor] elke Uniehandeling. Zij [sorteerden] allemaal rechtsgevolgen. De Italiaanse Republiek, Ierland en de Franse Republiek mochten zich bijgevolg baseren op de goedkeuringsbeschikkingen van de Raad, laatstelijk op beschikking 2001/224, om de litigieuze vrijstellingen met name tot en met 31 december 2003 te blijven toepassen, respectievelijk op Sardinië, in de regio Shannon en in de Gardanne. Deze beschikkingen verzetten zich er in beginsel tegen dat de Commissie in de [litigieuze] beschikking bovengenoemde litigieuze vrijstellingen toerekende aan de betrokken lidstaten, en bijgevolg dat zij deze vrijstellingen aanmerkte als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG en de gedeeltelijke teruggave ervan gelastte voor zover zij [deze steun] onverenigbaar achtte met de interne markt in de zin van artikel 87, lid 3, EG.

105 In de bijzondere omstandigheden van het geval moet worden vastgesteld dat de [litigieuze] beschikking, doordat daarin rechtstreeks de geldigheid van de door de Italiaanse Republiek, Ierland en de Franse Republiek tot en met 31 december 2003 verleende litigieuze vrijstellingen ter discussie wordt gesteld, indirect, maar noodzakelijkerwijze, ook afdoet aan de geldigheid van de goedkeuringsbeschikkingen van de Raad, laatstelijk van beschikking 2001/224, en de hieraan verbonden gevolgen. Hierdoor schendt zij het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen.”

V – Conclusies van partijen voor het Hof

31. De Commissie verzoekt het Hof:

- het bestreden arrest te vernietigen;
- de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht;
- de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

32. Ierland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek en Aughinish Alumina Ltd (hierna: „AAL”) verzoeken het Hof:

- de hogere voorziening af te wijzen;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

33. Eurallumina SpA (hierna: „Eurallumina”) verzoekt het Hof:

- de hogere voorziening af te wijzen;
- indien het de motivering van het bestreden arrest volledig zou afwijzen, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een nieuw onderzoek;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

VI – Hogere voorziening

34. Ter ondersteuning van haar verzoek om het bestreden arrest te vernietigen en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, voert de Commissie vijf middelen aan.

35. De eerste twee middelen zijn gedeeltelijk procedureel van aard, terwijl de drie andere middelen schending van het materiële Unierecht betreffen.

36. Met het eerste middel voert de Commissie aan dat het Gerecht onbevoegd was, dat zich procedurele onregelmatigheden hebben voorgedaan waardoor haar belangen zijn geschaad, dat het lijdelijkheidsbeginsel, artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de artikelen 44, lid 1, en 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht zijn geschonden, en subsidiair dat het bestreden arrest gebrekkig is gemotiveerd. Met het tweede middel voert zij aan dat het Gerecht onbevoegd was, dat de artikelen 87, lid 1, EG en 88 EG, alsook artikel 61, tweede alinea, van het Statuut van het Hof zijn geschonden, en dat zich procedurele onregelmatigheden hebben voorgedaan waardoor haar belangen zijn geschaad. Met het derde middel wordt betoogd dat de artikelen 87 EG en 88 EG en het beginsel van het institutionele evenwicht zijn geschonden en dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen bij de bepaling van de respectieve bevoegdheden van de Raad en de Commissie alsook van de verhouding tussen fiscale harmonisatie en toezicht op staatssteun. Met het vierde middel voert de Commissie aan dat het Gerecht beschikking 2001/224 onjuist heeft uitgelegd en de regels inzake de uitlegging van handelingen van de instellingen van de Unie heeft geschonden. Het vijfde middel, ten slotte, betreft schending van het rechtszekerheidsbeginsel, van het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen en van het beginsel van behoorlijk bestuur, en voorts gebrekkige motivering.

37. Eerst zal ik het eerste middel onderzoeken.

A – Argumenten van partijen

38. Het eerste middel bestaat uit twee onderdelen.

39. Met eerste onderdeel verwijt de Commissie het Gerecht in wezen ambtshalve te hebben opgeworpen dat artikel 87, lid 1, EG was geschonden omdat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend, of het voorwerp van dit beroep te hebben geherkwalificeerd.

40. Volgens de Commissie blijkt duidelijk dat het Gerecht zich voor de nietigverklaring van de litigieuze beschikking niet heeft gebaseerd op schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen, waaraan enkel algemene beschouwingen zijn gewijd, maar uitsluitend op het feit dat de litigieuze vrijstellingen geen staatssteun uitmaakten, aangezien zij aan de Europese Unie konden worden toegerekend.¹²

12 — De Commissie verwijst dienaangaande naar de laatste zin van punt 104 van het bestreden arrest.

41. Volgens de Commissie heeft het Gerecht, toen het de zaak na terugverwijzing opnieuw onderzocht, de vraag naar de toerekenbaarheid geïntroduceerd in het debat, door partijen bij brief van de griffie van 20 juli 2011 de volgende vraag te stellen:

„Kunnen de beslissingen van Italië, Ierland en Frankrijk om de litigieuze vrijstellingen tot en met 31 december 2003 toe te kennen, geacht worden aan de in artikel 87, lid 1, EG vervatte voorwaarde van toerekenbaarheid aan de staat te voldoen, voor zover zij vooraf overeenkomstig artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81 zijn goedgekeurd bij beschikkingen die de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld, laatstelijk bij beschikking 2001/224?”

42. De Commissie is van mening dat verzoekers in eerste aanleg uitsluitend naar aanleiding van die vraag hebben betoogd dat de litigieuze vrijstellingen geen staatssteun uitmaakten, aangezien zij aan de Unie en niet aan de lidstaten konden worden toegerekend.

43. Verweerders in hogere voorziening bestrijden die argumentatie.

44. Aldus voeren Ierland en de Italiaanse Republiek aan dat het Gerecht ambtshalve mocht opwerpen dat wezenlijke vormvoorschriften waren geschonden, aangezien de Commissie krachtens de op haar rustende motiveringsplicht had moeten aangeven waarom zij meende dat de litigieuze vrijstellingen aan de betrokken lidstaten konden worden toegerekend.

45. Voorts betogen de Franse Republiek, Eurallumina en AAL dat het middel inzake de niet-toerekenbaarheid een nadere uitwerking is van de door hen aangevoerde middelen en dat het Gerecht de middelen inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen dus enkel heeft aanvaard en verder uitgewerkt.

46. Volgens de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek en Eurallumina is de stelling dat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend slechts van gering belang in de motivering van het bestreden arrest en is zij dus niet de hoofdreden voor de nietigverklaring van de litigieuze beschikking.

B – Beoordeling

47. Het eerste onderdeel van het eerste middel van de Commissie betreft de vraag of het Gerecht ambtshalve een middel heeft opgeworpen – te weten dat artikel 87, lid 1, EG was geschonden omdat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend – dat het niet had mogen opwerpen, en of dat middel een wezenlijke grond voor de nietigverklaring van de litigieuze beschikking is geweest, die tot vernietiging van het bestreden arrest kan leiden.

48. Om te beginnen roep ik in herinnering dat uit de regels inzake het procesverloop bij de rechterlijke instanties van de Unie, en met name uit artikel 21 van het Statuut van het Hof en artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, volgt dat de partijen het geding bepalen en afbakenen. De Unierechter mag dus niet buiten de vorderingen treden die partijen hem in hun conclusies voorleggen. In beginsel moet hij op die vorderingen ook beslissen binnen het kader van de door partijen aangevoerde juridische en feitelijke omstandigheden.

49. Daarom bepalen de regels met betrekking tot het procesverloop voor elk van de rechterlijke instanties van de Unie en de rechtspraak in welke gevallen de Unierechter, om zijn taak als wettigheidsrechter te kunnen vervullen, ambtshalve een middel in rechte mag opwerpen, met andere worden een middel in rechte mag opwerpen dat de verzoekende partij niet heeft aangevoerd tot staving van haar verzoek. Of de Unierechter een bepaald middel ambtshalve mag opwerpen, hangt af van de aard ervan.

50. In casu ben ik van mening dat de argumenten van Ierland en de Italiaanse Republiek, volgens welke het Gerecht ambtshalve mocht aanvoeren dat wezenlijke vormvoorschriften waren geschonden omdat de Commissie de toerekenbaarheid aan de staat niet had gemotiveerd in de litigieuze beschikking, moeten worden afgewezen.

51. De toerekenbaarheid aan de staat vormt immers een bestanddeel van het begrip staatssteun.

52. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 87, lid 1, EG 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 verklaart, voor zover zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

53. Volgens die bepaling is slechts sprake van die onverenigbaarheid indien vier voorwaarden zijn vervuld, waaronder de voorwaarde dat het gaat om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd.¹³

54. In de rechtspraak is gepreciseerd dat voordelen slechts als „steunmaatregelen” in de zin van artikel 87, lid 1, EG kunnen worden beschouwd, indien zij rechtstreeks of indirect met staatsmiddelen zijn bekostigd en aan de staat kunnen worden toegerekend.¹⁴

55. Volgens vaste rechtspraak betreft het middel inzake toerekenbaarheid aan de staat, voor zover het ziet op de wettigheid ten gronde van een beschikking, de schending van een rechtsregel inzake de toepassing van het Verdrag, en kan de Unierechter het slechts onderzoeken indien de verzoekende partij het heeft aangevoerd.¹⁵

56. Teneinde te kunnen uitmaken of het Gerecht ambtshalve heeft aangevoerd dat artikel 87, lid 1, EG was geschonden omdat de litigieuze vrijstellingen niet konden worden toegerekend aan de lidstaten, moet dus eerst worden onderzocht of Ierland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, Eurallumina en AAL dat middel hebben aangevoerd in de procedure van eerste aanleg na de verwijzing.

57. Gelet op de stukken van het dossier, lijdt het nauwelijks twijfel dat de betrokken lidstaten en de belanghebbende derden in het beroep bij het Gerecht na de verwijzing niet hebben betoogd dat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend en daarom geen staatssteun uitmaakten.

58. De Commissie heeft de kwestie van de toerekenbaarheid echter wel opgeworpen in haar verweerschrift in zaak T-56/06. Zij deed dit in antwoord op het middel van de Franse Republiek volgens hetwelk de Franse vrijstelling geen steun vormde, omdat zij de mededinging niet vervalste of dreigde te vervalsen.

13 — Arrest van 30 mei 2013, *Doux Élevage en Coopérative agricole UKL-ARREE* (C-677/11, punt 25).

14 — *Ibidem* (punt 27).

15 — Arrest van 2 april 1998, *Commissie/Sytraval en Brink's France* (C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 67). Zie ook in die zin arrest van 2 december 2009, *Commissie/Ierland e.a.* (C-89/08 P, Jurispr. blz. I-11245, punt 40).

59. De Commissie heeft in dat kader melding gemaakt van de zaak die had geleid tot het arrest van het Gerecht van 5 april 2006, *Deutsche Bahn/Commissie*¹⁶, om een voorbeeld te geven van een geval waarin het Hof en het Gerecht nationale maatregelen moesten beoordelen in het licht van de Unierechtelijke regels inzake staatssteun én andere Verdragsbepalingen. Met een a-contrarioredenering heeft zij aangetoond dat een door de Raad krachtens de regels inzake fiscale harmonisatie goedgekeurde vrijstelling toch staatssteun kan uitmaken in de zin van artikel 87, lid 1, EG.

60. Na het reeds aangehaalde arrest *Commissie/Ierland e.a.*, waarbij de gevoegde zaken T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 en T-69/06 zijn terugverwezen naar het Gerecht, heeft laatstgenoemde rechterlijke instantie alle partijen meegedeeld dat het proces verder zou verlopen overeenkomstig de artikelen 117 en volgende van zijn Reglement voor de procesvoering en dat zij schriftelijke opmerkingen konden indienen.

61. De verzoekende partijen in de procedure van eerste aanleg na verwijzing zijn in die fase echter niet teruggekomen op de uitlegging die de Commissie had gegeven toen zij het voormelde arrest *Deutsche Bahn/Commissie* aanhaalde.

62. In zaak T-56/06 RENV heeft de Franse Republiek immers haar standpunt herhaald dat niet was voldaan aan de in artikel 87, lid 1, EG vervatte voorwaarde inzake concurrentievervalsing. In zaak T-60/06 RENV baseerde de Italiaanse Republiek haar betoog nog steeds uitsluitend op het criterium van selectiviteit van de vrijstelling. In de zaken T-62/06 RENV en T-69/06 RENV hebben Eurallumina en AAL de grieven herhaald die zij vóór de verwijzing reeds hadden aangevoerd en die geen van alle betrekking hadden op schending van artikel 87, lid 1, EG als zodanig. Voorts is Ierland in zaak T-50/06 RENV zelfs bij zijn standpunt gebleven dat de aan AAL verleende vrijstelling bestaande steun was.

63. Zoals de Commissie in punt 19 van haar verzoekschrift in hogere voorziening benadrukt, is de stelling inzake de niet-toerekenbaarheid dus duidelijk door het Gerecht in het debat geïntroduceerd, met name middels de vraag die het bij brief van de griffie van 20 juli 2011 aan partijen heeft gesteld, waarop zij schriftelijk konden antwoorden en waarover zij konden discussiëren ter terechtzitting van het Gerecht, die heeft plaatsgehad op 14 september 2011.

64. Vervolgens moet worden nagegaan of het middel waarmee wordt betoogd dat artikel 87, lid 1, EG is geschonden omdat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend, niettemin kan worden geacht verband te houden met het middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen, zoals bepaalde verweerders in hogere voorziening aanvoeren.

65. Mijns inziens kan de vraag naar de toerekenbaarheid niet worden gezien als een aanvulling op of een verdere uitwerking van het middel inzake schending van die beginselen, die het Gerecht in het kader van dat middel heeft kunnen aanvaarden en nader uiteenzetten.

66. De middelen in rechte zijn per definitie immers de rechtsgronden die een partij tot staving van haar vordering aanvoert. Een argument dat een verdere uitwerking vormt, is een argument dat een bepaald middel versterkt om aldus tot dezelfde conclusie te komen.

67. Ik breng in herinnering dat het Gerecht in de onderhavige zaak overeenkomstig het beginsel van de proceseconomie eerst de middelen en grieven inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen heeft onderzocht, om tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking te besluiten.

16 — T-351/02, *Jurispr. blz. II-1047*.

68. Om verschillende redenen zie ik niet in hoe het middel waarmee wordt aangevoerd dat artikel 87, lid 1, EG is geschonden omdat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend, een aanvulling kan zijn op het middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen.

69. Mijns inziens gaat het om twee autonome middelen, die duidelijk van elkaar zijn onderscheiden. De aard van de bedoelde rechtsregel verschilt immers, aangezien het eerste middel schending van een rechtsregel inzake de toepassing van het Verdrag betreft, terwijl het tweede schending van algemene beginselen van Unierecht betreft. Ook de gevolgen van de in deze twee middelen aangevoerde schendingen verschillen.

70. Het middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen beoogt immers het resultaat waartoe de Commissie is gekomen, te weten terugvordering van de steun, ter discussie te stellen.

71. Zoals het Gerecht heeft opgemerkt, hebben de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek de Commissie in de zaken T-56/06 RENV en T-60/06 RENV verweten het rechtszekerheidsbeginsel, respectievelijk het vermoeden van wettigheid van de Uniehandelingen te hebben geschonden, voor zover de Commissie de terugvordering van de tussen 3 februari 2002 en 31 december 2003 toegekende vermeende steun heeft gelast.¹⁷

72. In zaak T-62/06 RENV heeft Eurallumina de Commissie verweten het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen te hebben geschonden en in zaak T-69/06 RENV heeft AAL diezelfde instelling verweten het rechtszekerheidsbeginsel te hebben geschonden, voor zover de Commissie de Italiaanse vrijstelling, respectievelijk de Ierse vrijstelling gedeeltelijk onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt had verklaard.¹⁸

73. Het middel waarmee wordt betoogd dat artikel 87, lid 1, EG is geschonden omdat de vrijstellingen niet konden worden toegerekend aan de lidstaten, strekt ertoe aan te tonen dat de toerekenbaarheid aan de staat, die een bestanddeel van het begrip staatssteun vormt, ontbreekt.

74. Ik kan mij dus niet aansluiten bij het standpunt van Eurallumina dat het begrip toerekenbaarheid gewoonweg een toepassing is van het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van de Uniehandelingen.

75. Voorts moet worden benadrukt dat Ierland, tot op het moment waarop het Gerecht partijen de vraag ter schriftelijke beantwoording stelde, niet had betoogd dat de Ierse vrijstelling geen steun uitmaakte. Het had integendeel aangevoerd dat de Commissie blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat het om nieuwe en niet om bestaande steun ging. Dit schraagt de stelling dat er geen verband bestaat met het middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen.

76. Het Gerecht heeft volgens mij een beoordelingsfout gemaakt door het middel volgens hetwelk artikel 87, lid 1, EG is geschonden omdat de litigieuze vrijstellingen niet konden worden toegerekend aan de lidstaten, op één lijn te stellen met het middel inzake schending van de voornoemde beginselen.

¹⁷ — Zie de punten 53 en 54 van het bestreden arrest.

¹⁸ — Zie de punten 55 en 56 van het bestreden arrest.

77. Tot slot zal ik onderzoeken of het middel volgens hetwelk artikel 87, lid 1, EG is geschonden omdat de litigieuze vrijstellingen niet konden worden toegerekend aan de lidstaten, de ware grond was voor de nietigverklaring van de litigieuze beschikking, of alleszins toch een belangrijke grond, die rechtvaardigt dat het bestreden arrest wordt vernietigd.

78. Het is juist dat in het bestreden arrest slechts enkele punten aan dit middel zijn gewijd. Mijns inziens kan het betoog van de Italiaanse Republiek en Eurallumina dat dit middel slechts van gering belang is in de motivering van dat arrest, echter niet slagen.

79. Die paradox tussen het feit dat het een belangrijk middel betreft, en het feit dat het Gerecht er toch weinig over zegt, is volgens mij te verklaren doordat het Gerecht het middel inzake de niet-toerekenbaarheid van de litigieuze vrijstellingen aan de lidstaten op één lijn heeft gesteld met het middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen.

80. Een duidelijk voorbeeld van het feit dat het Gerecht die twee middelen op één lijn heeft gesteld, is te vinden in punt 104 van het bestreden arrest, aangezien het Gerecht in dat punt eerst heeft geoordeeld dat de goedkeuringsbeschikkingen van de Raad, net als alle Uniehandelingen, vermoed werden wettig te zijn, en vervolgens dat die beschikkingen zich er in beginsel tegen verzetten dat de Commissie in de litigieuze beschikking de litigieuze vrijstellingen aan de betrokken lidstaten toerekende, en bijgevolg dat zij ze aanmerkte als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG en de gedeeltelijke teruggave van de steun gelastte voor zover zij deze onverenigbaar achtte met de interne markt in de zin van artikel 87, lid 3, EG.

81. Ik breng in herinnering dat het Gerecht de litigieuze beschikking nietig heeft verklaard „[op grond dat daarin] wordt vastgesteld, of zij op de vaststelling berust, dat de [litigieuze vrijstellingen] staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG”.

82. De loutere schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen volstaat mijns inziens niet om de litigieuze beschikking op die grondslag nietig te verklaren.

83. De grondslag waarop het Gerecht de litigieuze beschikking nietig heeft kunnen verklaren voor zover daarin wordt vastgesteld, of zij op de vaststelling berust, dat de litigieuze vrijstellingen staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, is volgens mij duidelijk het feit dat die vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend.

84. De Commissie stelt dus terecht dat de niet-toerekenbaarheid van de litigieuze vrijstellingen aan de lidstaten de ware grondslag voor de nietigverklaring van de litigieuze beschikking was.

85. Zonder dat de andere argumenten en middelen van partijen nog hoeven te worden onderzocht, moet het bestreden arrest dus worden vernietigd, voor zover de litigieuze beschikking daarbij nietig is verklaard op grond dat in die beschikking wordt vastgesteld, of zij op de vaststelling berust, dat de door de Franse Republiek, Ierland en de Italiaanse Republiek tot en met 31 december 2003 verleende accijnsvrijstellingen voor bij de productie van aluminiumoxide als brandstof gebruikte minerale oliën staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, en dat deze lidstaten is gelast alle nodige maatregelen te nemen om de in de vorm van deze vrijstellingen verleende steun van de begunstigden terug te vorderen, voor zover laatstgenoemden geen accijns van minstens 13,01 EUR per 1 000 kg zware stookolie betaalden.

86. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof kan het Hof, wanneer het de beslissing van het Gerecht vernietigt, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht. In casu is de zaak niet in staat van wijzen.

87. Derhalve moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht en moet de beslissing omtrent de kosten worden aangehouden.

VII – Conclusie

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

- „1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 21 maart 2012, Ierland e.a./Commissie (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV en T-69/06 RENV), wordt vernietigd voor zover:
 - beschikking 2006/323/EG 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, daarbij nietig is verklaard op grond dat in die beschikking wordt vastgesteld, of zij op de vaststelling berust, dat de door de Franse Republiek, Ierland en de Italiaanse Republiek tot en met 31 december 2003 verleende accijnsvrijstellingen voor bij de productie van aluminiumoxide als brandstof gebruikte minerale oliën staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, en deze lidstaten is gelast alle nodige maatregelen te nemen om de in de vorm van deze vrijstellingen verleende steun van de begunstigten terug te vorderen, voor zover laatstgenoemden geen accijns van minstens 13,01 EUR per 1 000 kg zware stookolie betaalden, en
 - de Europese Commissie daarbij is verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoekers, daaronder begrepen de kosten van het kort geding in zaak T-69/06 R.
- 2) De gevoegde zaken T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV en T-69/06 RENV worden terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie.
- 3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.”