



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 22 januari 2015¹

Zaak C-15/14 P

**Europese Commissie
tegen**

MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.

„Hogere voorziening — Staatssteun — Overeenkomst tussen Hongarije en olie- en gasmaatschappij MOL over vergoedingen voor de winning van koolwaterstoffen — Latere wetwijziging houdende verhoging van de winningsvergoedingen — Verhoging niet op MOL toegepast — Selectief voordeel”

1. Met de onderhavige hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie, MOL/Commissie² tot nietigverklaring van besluit 2011/88/EU van de Commissie van 9 juni 2010 betreffende de door Hongarije ten gunste van MOL Nyrt toegekende steunmaatregel C 1/09 (ex NN 69/08)³.

2. In de onderhavige zaak dient het Hof hoofdzakelijk te bepalen of het Gerecht het litigieuze besluit terecht heeft nietig verklaard omdat de Commissie het selectieve karakter van de bestreden maatregel niet heeft aangetoond. De bijzonderheid van de maatregel bestaat erin dat deze een combinatie vormt van een tariefovereenkomst tussen de staat en een bepaalde onderneming, enerzijds, en een latere wetwijziging houdende een niet op de bewuste onderneming van toepassing zijnde tariefverhoging, anderzijds. In bredere zin biedt deze zaak de gelegenheid om verduidelijking aan te brengen in de toe te passen criteria bij de beoordeling van de selectiviteitsvoorwaarde van het in artikel 107, lid 1, VWEU geformuleerde begrip „staatssteun”.

I – Voorgeschiedenis van het geding

3. De voorgeschiedenis van het geding zoals deze uit het bestreden arrest blijkt, kan worden samengevat als volgt.

4. MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt. (hierna: „MOL”) is een te Boedapest (Hongarije) gevestigde onderneming waarvan de kernactiviteiten bestaan in de prospectie en productie van ruwe aardolie, aardgas en gasproducten, het vervoer, de opslag en de distributie van ruwe aardolieproducten aan de groot- en kleinhandel, het vervoer van aardgas alsook de productie en de verkoop van alkenen en polyolefinen.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — T-499/10, EU:T:2013:592 (hierna: „bestreden arrest”).

3 — PB 2011, L 34, blz. 55 (hierna: „litigieus besluit”).

A – *Hongaarse mijnbouwwet*

5. Hongarije heeft alle mijnbouwactiviteiten, waaronder die met betrekking tot koolwaterstoffen, geregeld bij wet XLVIII van 1993 betreffende de mijnbouw.⁴ Volgens deze wet worden de regelgevende taken uitgeoefend door de minister verantwoordelijk voor de mijnen en de autoriteit voor het mijnwezen, een centrale autoriteit die binnen de overheid toezicht houdt op de mijnbouw.

6. De mijnbouwwet bepaalt dat de exploratie en de winning van delfstoffen kunnen worden uitgeoefend volgens twee onderscheiden regelingen. Voor gebieden waarvan met name op basis van geologische gegevens wordt aangenomen dat zij rijk zijn aan delfstoffen en die zijn aangewezen als „besloten” gebieden (artikel 9, lid 1, van de mijnbouwwet) is in de artikelen 8 tot en met 19 van de mijnbouwwet een concessieregeling vastgesteld. Een concessie wordt toegekend na een aanbestedingsprocedure per besloten gebied, op basis van een overeenkomst tussen de minister verantwoordelijk voor de mijnen en de onderneming wier offerte is aanvaard (artikelen 10-12 van de mijnbouwwet). Gebieden die als „open” zijn aangewezen en waarvan wordt aangenomen dat zij niet zo rijk aan delfstoffen zijn, mogen worden geëxploiteerd krachtens een door de autoriteit voor het mijnwezen toegekende vergunning, voor zover de aanvrager voldoet aan de wettelijke voorwaarden [artikelen 5, leden 1, onder a), en 4, van de mijnbouwwet].

7. Artikel 20 van de mijnbouwwet bepaalt de regels voor de vaststelling van de aan de overheid te betalen winningsvergoedingen. Artikel 20, lid 11, van de mijnbouwwet bepaalt dat de winningsvergoeding een percentage bedraagt dat, naargelang van het geval, wordt vastgelegd in de wet, de concessieovereenkomst of de krachtens artikel 26/A, lid 5, van de mijnbouwwet gesloten overeenkomst. Voor concessies wordt de winningsvergoeding vastgesteld door de minister verantwoordelijk voor de mijnen, die daartoe bepaalde, in artikel 20, lid 8, van de mijnbouwwet vermelde parameters in aanmerking neemt. Voor de in artikel 26/A, lid 5, bedoelde overeenkomst wordt het vergoedingstarief bepaald overeenkomstig de bepalingen van dit artikel. Wanneer de winningsactiviteit plaatsvindt onder het vergunningstelsel wordt het vergoedingstarief vastgesteld volgens de mijnbouwwet (artikel 20, leden 2–7, van de mijnbouwwet).

8. Tot 2008 bedroeg de vergoeding voor de winning van koolwaterstoffen, ruwe olie en aardgas in het kader van een vergunning 12 % van de waarde van de gewonnen hoeveelheid voor velden die na 1 januari 1998 in productie waren genomen. Voor aardgasvelden die in productie waren genomen vóór 1 januari 1998 werd het percentage berekend volgens een wiskundige formule die met name rekening hield met de gemiddelde prijs van door de overheidsdienst voor gas aangekocht aardgas, waarbij een minimum van 12 % gold [artikel 20, lid 3, onder b), van de mijnbouwwet].

9. Artikel 26/A, lid 5, van de mijnbouwwet bepaalt dat, wanneer een winningsonderneming haar activiteit uitoefent krachtens een vergunning, dat wil zeggen in velden in een open gebied, en niet binnen vijf jaar na de verlening van de vergunning is begonnen met de winning, zij de autoriteit voor het mijnwezen eenmalig mag verzoeken om deze termijn met hoogstens vijf jaar te verlengen. Indien deze autoriteit daarmee instemt, bepaalt een overeenkomst tussen de minister verantwoordelijk voor de mijnen en de betrokken winningsonderneming voor de velden waarop de termijnverlenging betrekking heeft, de hoeveelheid delfstoffen op basis waarvan de winningsvergoeding wordt berekend, alsook de hoogte van deze winningsvergoeding, die hoger moet zijn dan het op de datum van de verlengingsaanvraag geldende tarief, maar niet meer dan 1,2 maal dit tarief (hierna: „verlengingsvergoeding”). Indien de verlengingsaanvraag betrekking heeft op meer dan twee velden, wordt het tarief van de verlengingsvergoeding toegepast op alle velden van de winningsonderneming

4 — 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról; hierna: „mijnbouwwet”.

middels een overeenkomst van minstens vijf jaar (hierna: „verhoogde winningsvergoeding”). Indien de verlengingsaanvraag betrekking heeft op meer dan vijf velden, kan een uitzonderlijke winningsvergoeding worden geëist van maximaal 20 % van het op basis van de verhoogde winningsvergoeding verschuldigde bedrag.

B – Overeenkomst tussen MOL en Hongarije van 2005 tot verlenging van de winningsrechten

10. Op 19 september 2005 heeft MOL een aanvraag ingediend voor de verlenging van haar winningsrechten voor twaalf van haar koolwaterstofvelden waarvoor weliswaar een winningsvergunning was verleend, maar waarvan de exploitatie nog niet was gestart bij het verstrijken van de termijn van vijf jaar na de verleningsdatum.

11. Op 22 december 2005 hebben de minister verantwoordelijk voor de mijnen en verzoekster overeenkomstig artikel 26/A, lid 5, van de mijnbouwwet een verlengingsovereenkomst ondertekend met betrekking tot deze twaalf koolwaterstofvelden (hierna: „overeenkomst van 2005”), waarvan punt 1 de uiterste datum voor de aanvang van de winning van deze twaalf velden met vijf jaar verlengt en de door MOL aan de overheid verschuldigde verlengingsvergoeding vastlegt voor elk van deze vijf jaren (12 % x 1,050 voor het eerste jaar, dus 12,600 %; 12 % x 1,038 voor het tweede jaar, dus 12,456 %; 12 % x 1,025 voor het derde jaar, dus 12,300 %, en 12 % x 1,020 voor het vierde en het vijfde jaar, dus 12,240 %).

12. Op basis van punt 4 van de overeenkomst van 2005 is de verhoogde winningsvergoeding van toepassing op alle velden van MOL die reeds onder dekking van een vergunning in productie waren genomen – te weten 44 koolwaterstofvelden waarvan de productie na 1 januari 1998 was begonnen en 93 aardgasvelden waarvan de productie vóór deze datum was begonnen – gedurende vijftien jaar, te rekenen van de datum van inwerkingtreding van deze overeenkomst. Het bedrag van de verhoogde winningsvergoeding van het vijfde jaar van de verlengingsperiode is van toepassing tot en met het vijftiende jaar. Met betrekking tot de aardgasvelden waarvan de productie was begonnen vóór 1 januari 1998, is de verhogingscoëfficiënt voor elk van de vijf jaren verlenging (zie punt 11 van deze conclusie) van toepassing op de door artikel 20, lid 3, onder b), van de mijnbouwwet vastgelegde wiskundige formule en is de verhogingscoëfficiënt van het vijfde jaar van toepassing tot en met het vijftiende jaar.

13. Punt 6 van de overeenkomst van 2005 voorziet in de betaling van een uitzonderlijke winningsvergoeding van 20 miljard Hongaarse forint (HUF).

14. Punt 9 van de overeenkomst van 2005 bepaalt dat het bedrag van de verlengingsvergoeding en van de verhoogde winningsvergoeding, de berekeningsbasis, het percentage en alle factoren voor de berekening van deze vergoedingen gedurende de gehele duur van de genoemde overeenkomst uitsluitend worden bepaald door de bedingen van deze overeenkomst en dat de in de overeenkomst van 2005 vastgelegde bedragen onveranderd en constant blijven tijdens deze hele duur.

15. Volgens punt 11 van de overeenkomst van 2005 wordt zij van kracht op de datum van inwerkingtreding van het besluit van de autoriteit voor het mijnwezen. Datzelfde beding verbiedt partijen om de overeenkomst van 2005 eenzijdig op te zeggen, behalve ingeval een derde partij meer dan 25 % van de aandelen van MOL verwerft.

16. Met betrekking tot de overeenkomst van 2005 zijn bij besluit van de autoriteit voor het mijnwezen van 23 december 2005 de verlenging van de uiterste datum voor de aanvang van de ontginning van de in punt 10 van deze conclusie vermelde twaalf koolwaterstofvelden alsook de in die overeenkomst vastgestelde betalingen ten laste van MOL bekrachtigd.

C – In 2008 vastgestelde wijziging van de mijnbouwwet met betrekking tot winningsvergoedingen

17. Wet CXXXIII van 2007 betreffende de mijnbouw, tot wijziging van wet XLVIII van 1993⁵, die op 8 januari 2008 in werking is getreden, bevat een wijziging van het percentage van de winningsvergoeding.

18. In het bijzonder voorziet artikel 20, lid 3, van de gewijzigde mijnbouwwet in een vergoeding van 30 % van de waarde van de gewonnen hoeveelheid voor velden die tussen 1 januari 1998 en 31 december 2007 in productie zijn genomen, alsmede in de toepassing van de onder het stelsel van de mijnbouwwet bestaande wiskundige formule op aardgasvelden die vóór 1 januari 1998 in productie zijn genomen, met een minimumvergoeding van 30 %, en in de toepassing van een gedifferentieerde winningsvergoeding voor velden die na 1 januari 2008 in productie zijn gegaan, afhankelijk van de hoeveelheid gewonnen ruwe olie of aardgas, te weten 12 % voor een jaarlijkse geproduceerde hoeveelheid van minder dan 300 miljoen m³ aardgas of 50 kiloton (kt) ruwe olie, 20 % voor een productie tussen 300 en 500 miljoen m³ aardgas of tussen 50 en 200 kt ruwe olie, en 30 % voor een productie van meer dan 500 miljoen m³ aardgas of 200 kt ruwe olie. Ten slotte wordt de winningsvergoeding voor alle velden, onafhankelijk van de datum waarop hun productie is begonnen, verhoogd met 3 % of 6 % indien de prijs van de ruwe Brent-olie hoger is dan respectievelijk 80 of 90 Amerikaanse dollar (USD).

19. Artikel 235 van de wet LXXXI van 2008 tot wijziging van de tarieven van belastingen en vergoedingen⁶ heeft de mijnbouwwet in dier voege gewijzigd dat het tarief van de winningsvergoeding voor velden die tussen 1 januari 1998 en 31 december 2007 in productie zijn genomen, en het minimumtarief van de winningsvergoeding voor aardgasvelden die vóór 1 januari 1998 in productie zijn genomen, zijn verlaagd tot 12 %. Deze wijziging is op 23 januari 2009 van kracht geworden.

D – Formele onderzoeksprocedure en vaststelling van het litigieuze besluit

20. Nadat zij op 14 november 2007 een klacht had ontvangen, heeft de Commissie bij brief van 13 januari 2009 de Hongaarse autoriteiten in kennis gesteld van haar beslissing om krachtens artikel 88, lid 2, EG een formele onderzoeksprocedure in te leiden met betrekking tot de overeenkomst van 2005, die MOL zou hebben vrijgesteld van de uit de gewijzigde mijnbouwwet voortvloeiende verhoging van de winningsvergoeding (hierna: „inleidingsbesluit”). De Commissie was van oordeel dat de overeenkomst van 2005 en de gewijzigde mijnbouwwet, gelet op de wijze waarop zij zijn opgesteld, deel uitmaken van eenzelfde maatregel en besloot, na hun gemeenschappelijke impact te hebben beoordeeld, dat de overeenkomst van 2005 en de gewijzigde mijnbouwwet gezamenlijk tot gevolg hadden dat MOL een onverschuldigd voordeel werd verschaft. Volgens de Commissie beantwoordde de maatregel aan de in artikel 87, lid 1, EG neergelegde criteria en moest hij worden aangemerkt als staatssteun; ook wees haars inziens niets erop dat hij verenigbaar kon zijn met de gemeenschappelijke markt. Het inleidingsbesluit is gepubliceerd tezamen met de uitnodiging aan belanghebbenden om hun opmerkingen in te dienen.

21. Bij brief van 9 april 2009 heeft Hongarije opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend. De Hongaarse autoriteiten waren van mening dat de maatregel geen staatssteun vormde aangezien de overeenkomst van 2005 MOL geen enkel voordeel had verschaft en niet selectief was, daar de toepassing ervan geen voorkeursbehandeling voor verzoekster inhield.

5 — 2007. évi CXXXIII. törvény a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény módosításáról (hierna: „gewijzigde mijnbouwwet”).

6 — 2008. évi LXXXI. törvény egyes adó és járuléktörvények módosításáról.

22. Bij twee brieven van 27 april 2009 hebben MOL en de Magyar Bányászati Szövetség (Hongaarse mijnbouwvereniging) opmerkingen ingediend over het inleidingsbesluit. MOL stelde zich op het standpunt dat zij door de toepassing van de overeenkomst van 2005 geenszins was begunstigd, aangezien zij een duidelijk hogere winningsvergoeding had betaald dan haar concurrenten en dan de vergoeding die zij zou hebben betaald zonder de overeenkomst, die met de bepalingen van de mijnbouwwet en de opzet daarvan overeenstemde. De Magyar Bányászati Szövetség heeft er van haar kant in het bijzonder de nadruk op gelegd dat de staat, met name in zijn functie als wetgever, de gewettigde verwachtingen van ondernemingen en het beginsel van rechtszekerheid moet eerbiedigen wat betreft de stabiliteit op lange termijn van winningsvergoedingen voor velden waarvoor reeds een exploitatievergunning was verleend.

23. Op 9 juni 2010 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld, volgens hetwelk, enerzijds, de door Hongarije genomen maatregel, te weten de vaststelling van de door MOL verschuldigde winningsvergoeding in de overeenkomst van 2005 in combinatie met de uit de gewijzigde mijnbouwwet voortvloeiende wijzigingen, staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU die niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU, en, anderzijds, Hongarije de steun moet terugvorderen van MOL.

24. In het litigieuze besluit heeft de Commissie geoordeeld dat de onderzochte steunmaatregel bestond uit de combinatie van de overeenkomst van 2005 en de gewijzigde mijnbouwwet, waarbij de overeenkomst van 2005 MOL vrijstelde van de door de gewijzigde mijnbouwwet ingevoerde aanpassingen van de winningsvergoedingen (overwegingen 19 en 20). Volgens haar stemde de overeenkomst van 2005 weliswaar overeen met de geldende bepalingen van de mijnbouwwet en was Hongarije gerechtigd de winningsvergoedingen vast te leggen, maar waren de gevolgen niet noodzakelijkerwijs verenigbaar met de staatssteunregels van het Verdrag, hoewel noch de overeenkomst van 2005, noch de gewijzigde mijnbouwwet op zich in strijd waren met deze regels (overwegingen 52 en 53).

25. Aangaande het criterium inzake de selectiviteit van de maatregel heeft de Commissie zich in het litigieuze besluit op het standpunt gesteld dat het vergunningstelsel het referentiekader was, en verwierp zij het betoog dat de overeenkomsten tot verlenging van dergelijke vergunningen een afzonderlijk referentiekader vormden (overwegingen 61-65). Volgens de Commissie was een verlengingsovereenkomst „duidelijk” selectief aangezien de Hongaarse autoriteiten over een beoordelingsvrijheid beschikten om een dergelijke overeenkomst al dan niet aan te gaan en om de in deze overeenkomsten vervatte vergoedingscomponenten vast te leggen (overweging 66). De Commissie vestigde de aandacht enerzijds op de omstandigheden die ertoe hadden geleid dat MOL tot en met 2020 van lagere winningsvergoedingen profiteerde voor vrijwel al haar velden onder vergunning, terwijl haar concurrenten, die onder hetzelfde stelsel vielen en binnen de wettelijke termijnen waren begonnen te produceren, hogere vergoedingen moesten betalen (overweging 67), en anderzijds op het feit dat MOL de enige koolwaterstofproducent was die een verlenging van zijn winningsrechten had verkregen in het kader van het vergunningstelsel, terwijl andere verlengingen betrekking hadden op ondernemingen die vaste delfstoffen wonnen en waarvoor de winningsvergoedingen niet waren gewijzigd (overweging 68). De Commissie was van mening dat de reeks betrokken handelingen, te weten de wijze waarop artikel 26/A, lid 5, van de mijnbouwwet was opgesteld, de op basis daarvan gesloten overeenkomst van 2005 en de door de gewijzigde mijnbouwwet ingevoerde wijzigingen, selectief was (overweging 69). In de ogen van de Commissie werd alleen MOL behandeld volgens een specifiek stelsel, dat haar afschermd van eventuele verhogingen van de winningsvergoedingen (overweging 70).

II – Procedure voor het Gerecht en het bestreden arrest

26. MOL heeft beroep ingesteld bij op 8 oktober 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift. Het beroep strekte primair tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, subsidiair tot nietigverklaring van dit besluit voor zover het de terugvordering van de betrokken bedragen gelast.

27. MOL voerde ter ondersteuning van haar beroep drie middelen aan, te weten schending van artikel 107, lid 1, VWEU, van artikel 108, lid 1, VWEU en van artikel 1, onder b) en v), van verordening (EG) nr. 659/1999⁷ en tot slot schending van artikel 14, lid 1, van deze verordening.

28. In het kader van het eerste middel betwistte MOL de kwalificatie van de onderzochte maatregel als staatssteun.

29. Het Gerecht heeft in het bijzonder aandacht besteed aan de tweede grief van het eerste middel, die betrekking had op het niet-selectieve karakter van de maatregel.

30. In dit kader heeft het Gerecht, na een beschrijving van de beoordeling door de Commissie in het litigieuze besluit en de argumenten ter zake van de partijen voor het Gerecht, in punt 54 van het bestreden arrest met name geoordeeld dat voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU moet worden vastgesteld of een overheidsmaatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” kan begunstigen ten opzichte van andere die zich, gelet op de doelstelling van genoemde regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden.

31. Na vervolgens in de punten 56 tot en met 61 van het bestreden arrest de tijdens de bestuurlijke procedure aangevoerde argumenten van Hongarije en MOL te hebben uiteengezet, heeft het Gerecht in punt 62 van dat arrest in herinnering gebracht dat de bestreden maatregel in casu tweeledig is. Enerzijds omvat hij namelijk de overeenkomst van 2005, die voor elk van de vijftien jaren van haar duur de winningsvergoedingen vastlegt voor alle – in productie genomen of onder de verlenging vallende – velden van MOL, en anderzijds de gewijzigde mijnbouwwet, die de winningsvergoedingen verhoogt voor alle koolwaterstofvelden waarvoor een exploitatievergunning is verleend, maar geen bepalingen bevat betreffende velden waarvoor reeds verlengingsovereenkomsten zijn gesloten.

32. Volgens het Gerecht kan de bestreden maatregel in een dergelijke situatie als staatssteun worden aangemerkt indien wordt vastgesteld dat de voorwaarden van de gesloten overeenkomst door de staat selectief aan een of meer ondernemingen zijn voorgesteld en niet op basis van objectieve criteria die voortvloeien uit een tekst met algemene draagwijdte en die op elke onderneming van toepassing zijn (zie punt 66 van het bestreden arrest). Het Gerecht heeft zodoende in punt 67 van het bestreden arrest geoordeeld dat een combinatie van factoren als staatssteun kan worden aangemerkt wanneer de staat handelt om een of meerdere reeds op de markt aanwezige ondernemingen te beschermen, door een overeenkomst met hen te sluiten die hun vaste winningsvergoedingen biedt voor haar gehele duur, maar met de bedoeling om later zijn regelgevende bevoegdheid uit te oefenen door de vergoedingen te verhogen, zodat de andere ondernemingen, ongeacht of die reeds aanwezig waren op het moment van het sluiten van de overeenkomst, benadeeld worden.

33. In casu is het Gerecht, gelet op ten eerste het ontbreken van selectiviteit in het op de verlengingsovereenkomsten van toepassing zijnde rechtskader en op overwegingen die aanvaarding van een beoordelingsvrijheid van de Hongaarse autoriteiten bij de onderhandelingen over de hoogte van de vergoedingen rechtvaardigen (zie de punten 70-74 van het bestreden arrest), en ten tweede op

7 — Verordening van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB L 83, blz. 1).

de afwezigheid van aanwijzingen dat de autoriteiten MOL bevoordeeld zouden hebben ten opzichte van alle andere ondernemingen in een vergelijkbare situatie (zie de punten 75-80 van het bestreden arrest), in punt 81 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat de selectiviteit van de overeenkomst van 2005 niet als aangetoond kan worden beschouwd.

34. Het Gerecht heeft tot slot in punt 82 van het bestreden arrest aangegeven dat de verhoging van de vergoedingen op grond van de gewijzigde mijnbouwwet die in 2008 in werking is getreden, heeft plaatsgevonden in een context van mondiaal stijgende prijzen van ruwe olie. Hieruit heeft het Gerecht afgeleid dat, aangezien de Commissie niet heeft aangevoerd dat de overeenkomst van 2005 is gesloten terwijl op een verhoging van de winningsvergoedingen werd vooruitgelopen, de combinatie van deze overeenkomst en de gewijzigde wet niet geldig gekwalificeerd kan worden als staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU.

35. Het Gerecht heeft het beroep van MOL derhalve toegewezen en het litigieuze besluit nietig verklaard.

III – Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

36. In hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:

— Primair:

- het bestreden arrest te vernietigen;
- het beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit af te wijzen, en
- MOL in de kosten te verwijzen,

— subsidiair:

- de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, en
- de beslissing omtrent de kosten van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening aan te houden.

37. MOL verzoekt het Hof primair om afwijzing van de hogere voorziening en verwijzing van de Commissie in de kosten.

38. Partijen hebben hun standpunten voor het Hof schriftelijk uiteengezet en pleidooi gehouden ter terechtzitting van 13 november 2014.

IV – Analyse van de hogere voorziening

39. Het Gerecht heeft, zij het kort⁸, de mogelijke verbanden tussen de verschillende door de Commissie gelaakte ingrepen behandeld. Daarnaast heeft het echter bij de beoordeling of aan de voorwaarde van selectiviteit van de litigieuze maatregel is voldaan eveneens een zekere verwarring in stand gehouden door nu eens te verwijzen naar het selectieve karakter van de overeenkomst van 2005 op zich⁹, en dan weer naar het selectieve karakter van de „bestreden maatregel” in zijn geheel¹⁰.

8 — Zie de punten 67 en 82 van het bestreden arrest.

9 — Zie de punten 75-81 van het bestreden arrest.

10 — Zie de punten 68 en 83 van het bestreden arrest.

40. In het kader van de onderhavige hogere voorziening voert de Commissie één middel aan, te weten onjuiste rechtsopvattingen bij de beoordeling van de voorwaarde van selectiviteit van de bestreden maatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

41. De Commissie is van mening dat het Gerecht blijkens meerdere passages in het bestreden arrest deze voorwaarde onjuist heeft uitgelegd en toegepast. De redenering van de Commissie ziet in wezen op vier aspecten van het bestreden arrest.

42. Voordat ik elk van de aspecten van de door de Commissie ontwikkelde redenering zal behandelen, wil ik een aantal opmerkingen maken over de betekenis van het selectiviteitsvereiste van artikel 107, lid 1, VWEU en over de draagwijdte ervan in een situatie als in de onderhavige zaak.

A – Inleidende opmerkingen betreffende de betekenis van het selectiviteitsvereiste van artikel 107, lid 1, VWEU en de draagwijdte ervan in een situatie als in de onderhavige zaak

43. Ik breng in herinnering dat volgens artikel 107, lid 1, VWEU, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, 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 zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

44. Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient voor de kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU aan alle voorwaarden van deze bepaling te zijn voldaan.¹¹

45. De algemene regel luidt dus dat, om een nationale maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te kunnen kwalificeren, het in de eerste plaats moet gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd, in de tweede plaats deze maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig moet kunnen beïnvloeden, in de derde plaats de maatregel de begunstigde een selectief voordeel moet verschaffen en in de vierde plaats hij de mededinging moet vervalsen of dreigen te vervalsen.¹²

46. In casu worden uitsluitend de uitlegging en toepassing van de derde voorwaarde betwist, meer in het bijzonder het vereiste van „selectiviteit”.

47. Dit vereiste van selectiviteit of, met een ander vaak gebruikt woord, „specificiteit” van de maatregel moet duidelijk onderscheiden worden van de vaststelling van een economisch voordeel. Met andere woorden: nadat er een voordeel in ruime zin is vastgesteld dat direct of indirect voortvloeit uit een bepaalde maatregel, moet de Commissie nog vaststellen of dat voordeel specifiek op een of meer ondernemingen is gericht. De Commissie moet met name aantonen dat de maatregel leidt tot verschillen tussen ondernemingen die zich ten aanzien van het doel van de maatregel in een vergelijkbare situatie bevinden.¹³ Het verbod slaat niet op het toekennen van een voordeel als zodanig, maar op het feit dat de toekenning ervan, indien dit op discriminerende en selectieve wijze plaatsvindt, bepaalde ondernemingen in een gunstiger situatie kan brengen dan andere.

48. Toch kan het selectiviteitsvereiste naar mijn mening niet geheel los gezien worden van de daarmee samengaande, zij het ook aparte, vaststelling van een economisch voordeel.

49. Op dit punt dringen twee overwegingen van algemene aard zich op.

11 — Arrest Commissie/Deutsche Post (C-399/08 P, EU:C:2010:481, punt 38 en aangehaalde rechtspraak).

12 — Arrest Commissie/Deutsche Post (EU:C:2010:481, punt 39 en aangehaalde rechtspraak).

13 — Zie arrest Commissie/Nederland (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punt 62).

50. Ten eerste lijkt het me duidelijk dat het bewuste selectiviteitsvereiste een verschillende rol speelt naargelang de betrokken maatregel bedoeld is als individuele steun of als algemene steunregeling.

51. In het geval van een individuele maatregel kan bij de vaststelling van een economisch voordeel immers in beginsel worden vermoed dat er sprake is van „specificiteit”, en kan derhalve worden geconcludeerd dat er eveneens sprake is van een selectief karakter.

52. Gaat het daarentegen om een algemene regeling (subsidieregelingen, tariefstelsels, belastingverlichting, van het gewone recht afwijkende faillissementsregels, faciliteiten voor de betaling van belasting of andere heffingen, etc.) is het selectiviteitsvereiste een middel om te bepalen of het veronderstelde voordeel, hoewel gericht tot alle ondernemingen, niet in werkelijkheid en rekening houdend met de objectieve criteria ervan, enkel ten goede komt aan bepaalde typen of groepen ondernemingen.

53. Dit betekent dat moet worden onderzocht of de betrokken maatregel, ondanks dat hij een algemeen geldend voordeel betreft, dit voordeel „enkel ten gunste van bepaalde ondernemingen of sectoren” scheidt. Dit onderzoek dient er, anders gezegd, toe na te gaan of de overheidsmaatregelen geen differentiatie aanbrengen tussen ondernemingen, nauwkeuriger gezegd tussen ondernemingen die zich vanuit het oogpunt van het aangegeven doel van de betrokken nationale maatregel in een vergelijkbare feitelijke en juridische toestand bevinden, die door de aard en opzet van de bewuste maatregelen niet kan worden gerechtvaardigd.

54. Hoewel de lidstaten vanuit de invalshoek van het staatssteunrecht beschikken over een zekere beoordelingsvrijheid bij het bepalen van hun fiscale, sociale of industriebeleid, mogen zij niet discrimineren. In dit verband moet onderstreept worden dat het concept selectiviteit verband houdt met het concept discriminatie¹⁴ en dat derhalve wordt geaccepteerd dat maatregelen die de overheid een zekere beoordelingsvrijheid verlenen niet noodzakelijkerwijs verboden zijn.

55. Ten tweede dient in het geval van een steunregeling vooraf te worden vastgesteld welke maatregel die regeling op zichzelf bevat om de in beginsel op het budget van ondernemingen drukkende lasten te verlichten.

56. Dit is juist de moeilijkheid in de onderhavige zaak, waarin het om een hoogst uitzonderlijke overheidsmaatregel gaat.

57. Ten eerste dient te worden opgemerkt, hoewel dit in het verzoekschrift van MOL bij het Gerecht ter discussie is gesteld¹⁵, dat de bestreden maatregel uit twee delen bestaat, namelijk de overeenkomst van 2005, die voor elk van de vijftien jaren van haar looptijd de winningsvergoedingen vastlegt voor alle al dan niet reeds in productie genomen velden van verzoekster, en de gewijzigde mijnbouwwet, die de winningsvergoedingen verhoogt voor alle ondernemingen die koolwaterstofvelden exploiteren onder vergunning, met uitzondering van de velden waarvoor reeds een verlengingsovereenkomst was gesloten.¹⁶

14 — Ook al kan het begrip discriminatie dubbelzinnig zijn wanneer het om steunmaatregelen gaat; discriminatie veronderstelt immers noodzakelijkerwijs dat er ondernemingen of producties in een gelijke situatie zijn, derhalve met elkaar concurrerend, die van het voordeel van de litigieuze maatregel uitgesloten zouden zijn (zie de conclusie van advocaat-generaal Darmon in de gevogede zaken *Sloman Neptun*, C-72/91 en C-73/91, EU:C:1992:130, punt 61).

15 — Het is op dit punt interessant op te merken dat MOL in haar verzoekschrift bij het Gerecht de Commissie eerst (zie de punten 38-44 van het verzoekschrift) verweet dat zij in het litigieuze besluit de overeenkomst van 2005 met de wetswijziging van 2008 gezamenlijk als één maatregel beschouwde. Volgens het verzoekschrift van MOL zou de Commissie blij hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de overeenkomst van 2005 en de wijziging van de mijnbouwwet van 2008 gezamenlijk te beschouwen als één steunmaatregel, terwijl zij had erkend dat beide afzonderlijke maatregelen op zichzelf geen steunmaatregel vormden. Pas daarna heeft MOL aangevoerd dat, aangenomen dat het om één steunmaatregel gaat, die maatregel niet als selectief kan worden beschouwd.

16 — Zie de punten 62 en 63 van het bestreden arrest en de overwegingen 19 (in het kader van de redenen voor de inleiding van het onderzoek) en 53 (in het kader van de feitelijke beoordeling van de betrokken maatregel) van het litigieuze besluit.

58. Vervolgens heerst er verwarring wat de definitie van het referentiekader voor het onderzoek van het selectieve karakter van de litigieuze maatregel betreft, aangezien de Commissie zich in het litigieuze besluit niet specifiek heeft uitgelaten over de verbanden tussen de overeenkomst van 2005 en de wetswijziging van 2008.

59. De Commissie was namelijk van mening dat de genoemde maatregel bestond uit een combinatie van de overeenkomst van 2005 en de wetswijziging van 2008¹⁷, zonder aan te geven om welke redenen deze op elkaar volgende maatregelen onderling nauw verband hielden in chronologisch, functioneel en contextueel opzicht¹⁸. De Commissie heeft er zich bovendien toe beperkt na te gaan of de selectiviteitsvoorwaarde vervuld was in het licht van het op het moment van sluiting van de overeenkomst van 2005 toepasselijke stelsel van winningsvergunningen.¹⁹

60. Niettegenstaande het feit dat „de volledige reeks handelingen van de overheid”²⁰ als de litigieuze maatregel werd beschouwd, dat wil zeggen de overeenkomst van 2005 in combinatie met de latere wijzigingen van de mijnbouwwet, is de selectiviteit van de maatregel slechts onderzocht met betrekking tot de overeenkomst van 2005²¹, waarbij als referentiekader is gekozen de regeling voor de verlening van winningsvergunningen als geldend op de datum van sluiting van de bewuste overeenkomst.

61. In deze benadering heeft het Gerecht naar mijn mening zeer terecht zijn analyse gericht op de vraag of de overeenkomst van 2005 een maatregel van selectieve aard omvat.

62. Deze afzonderlijke analyse van de overeenkomst van 2005 is in dit geval echter niet gespeend van moeilijkheden, ook al heeft het Gerecht zich aangesloten bij de opvatting dat de bestreden maatregel uit twee delen bestond, namelijk de overeenkomst van 2005 en de in 2008 gewijzigde mijnbouwwet.

63. Zoals het Hof heeft opgemerkt in de zaak *Bouygues en Bouygues Télécom e.a. en Commissie/Frankrijk e.a.*²² kunnen overheidsmaatregelen namelijk verschillende vormen aannemen en dienen zij te worden onderzocht aan de hand van hun gevolgen. Het kan dus niet worden uitgesloten dat meerdere opeenvolgende overheidsmaatregelen voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU als één enkel optreden beschouwd moeten worden. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer opeenvolgende maatregelen, met name gelet op de chronologie en de doeleinden ervan alsook op de toestand van de onderneming ten tijde van de maatregelen, zo nauw met elkaar verbonden zijn dat zij onmogelijk afzonderlijk kunnen worden gezien.²³

64. Door zich niet meteen uit te spreken²⁴ over de vraag of de Commissie de nauwe banden tussen de verschillende overheidsmaatregelen in de onderhavige zaak afdoende heeft aangetoond, zoals de rechtspraak van het Hof haar verplicht, heeft het Gerecht onzekerheid laten bestaan over het toe te passen referentiekader om het selectieve karakter van de litigieuze maatregel(en) vast te stellen. De bepaling van het referentiekader voor het analyseren van de selectiviteit van een bepaalde regeling kan echter, zoals de Commissie overigens ook heeft aangegeven²⁵, van fundamenteel belang zijn²⁶.

17 — Zie de overwegingen 53 en 69 van het litigieuze besluit.

18 — Zie arrest *Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a.* (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punt 104 en aangehaalde rechtspraak).

19 — Zie de overwegingen 62-68 van het litigieuze besluit.

20 — Zie de in overweging 53 van het litigieuze besluit gebruikte bewoordingen.

21 — Zie de bevindingen van het Gerecht in punt 46 van het bestreden arrest.

22 — EU:C:2013:175.

23 — Arrest *Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a.* (EU:C:2013:175, punten 103 en 104).

24 — De vraag van de verbanden tussen de verschillende overheidsmaatregelen in de onderhavige zaak lijkt echter, anders dan in het litigieuze besluit, in punt 82 van het bestreden arrest kort onderzocht te zijn.

25 — Zie overweging 61 van het litigieuze besluit.

26 — Zie in dit verband arrest *Portugal/Commissie* (C-88/03, EU:C:2006:511, punt 56).

65. Niettemin is deze analyse van de selectiviteit van de litigieuze maatregel in het licht van het op de overeenkomst van 2005 toepasselijke rechtskader niet aan de orde gesteld in de onderhavige hogere voorziening.

66. In de onderhavige hogere voorziening dient het Hof dus uitsluitend vast te stellen of het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de Commissie niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond, zoals zij had moeten doen, dat de vermeende steunmaatregel selectief van aard was.

67. Gezien het hoogst uitzonderlijke karakter van de maatregel in casu dient men te waken voor overhaaste analogieën met de analyse van de selectiviteit van regelingen waarmee de Unierechter tot nu toe te maken heeft gehad. Ik kom hier nog op terug.

68. In het licht van deze overwegingen zal ik hieronder ingaan op de tegen het bestreden arrest ingebrachte kritiek.

B – *Beoordeling van het betoog in hogere voorziening*

1. Eerste grief: beoordeling van de selectiviteit van de overheidsmaatregel en beoordeling van de aan de nationale autoriteiten overgelaten beoordelingsvrijheid

a) Korte samenvatting van de argumentatie van de Commissie

69. Met haar eerste grief bestrijdt de Commissie de analyse door het Gerecht van de beoordelingsvrijheid van de Hongaarse autoriteiten met betrekking tot enerzijds de keuze om al dan niet een verlengingsovereenkomst te sluiten wanneer een mijnbouwonderneming daarom verzoekt, en anderzijds de hoogte van de in een dergelijke overeenkomst vastgestelde vergoedingen. Zij bestrijdt eveneens de conclusie die het Gerecht uit deze analyse trekt aangaande het selectieve karakter van de litigieuze steunmaatregel.

70. Volgens de Commissie heeft het Gerecht de lessen van de rechtspraak²⁷ wat betreft het onderzoek van de beoordelingsvrijheid van de bevoegde nationale autoriteiten miskend bij de beoordeling van de selectiviteit van de litigieuze maatregel.

71. De Commissie geeft ten eerste aan dat de Hongaarse autoriteiten beschikken over een zekere beoordelingsvrijheid om al dan niet een verlengingsovereenkomst voor mijnbouwrechten te sluiten wanneer zij hierom verzocht worden krachtens artikel 26/A, lid 5, van de mijnbouwwet. De analyse van het Gerecht in de punten 70 tot en met 74 en 79 tot en met 81 van het bestreden arrest zou onjuist zijn. De conclusie in punt 83 van dit arrest, dat het selectieve karakter van de maatregel niet is aangetoond, zou daarmee ontkracht worden.

72. De Commissie is daarnaast van mening dat, zelfs indien de Hongaarse autoriteiten in casu verplicht waren geweest om een verlengingsovereenkomst voor mijnbouwrechten te sluiten indien een onderneming daarom vroeg, de analyse van het Gerecht daarom niet minder blijf zou geven van een onjuiste rechtsopvatting, aangezien daarin wordt voorbijgegaan aan de „onbepaalde” vrijheid van de Hongaarse autoriteiten met betrekking tot de hoogte van de door hen vast te stellen vergoedingen,

27 — De Commissie doelt op rechtspraak van zowel het Hof (arresten Frankrijk/Commissie, C-241/94, EU:C:1996:353, punten 23 en 24; Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, punt 40; Piaggio, C-295/97, EU:C:1999:313, punt 39; DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, punt 27, en P, C-6/12, EU:C:2013:525, punt 27) als van het Gerecht (arresten HAMSA/Commissie, T-152/99, EU:T:2002:188, punten 156 en 157; Lenzing/Commissie, T-36/99, EU:T:2004:312, punten 129-132; Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-127/99, T-129/99 en T-148/99, EU:T:2002:59, punten 152 en 154, en Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-227/01–T-229/01, T-265/01, T-266/01 en T-270/01, EU:T:2009:315, punt 168).

wat overigens althans gedeeltelijk zou doorklinken in punt 72 van het bestreden arrest. Door te oordelen dat de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten krachtens het regelgevend kader wat betreft de hoogte van de winningsvergoeding van dien aard was dat de overeenkomst van 2005 daardoor selectief was, zou het Gerecht volgens de Commissie zijn eigen rechtspraak hebben miskend.

b) Mijn beoordeling

73. Om te beginnen is een precisering op zijn plaats betreffende het in dezen door het Hof uit te oefenen toezicht. Wanneer het Gerecht de feiten heeft vastgesteld of beoordeeld, is het Hof namelijk volgens vaste rechtspraak krachtens artikel 256 EG uitsluitend bevoegd de juridische kwalificatie van de feiten door het Gerecht te toetsen alsook de rechtsgevolgen die het daaraan heeft verbonden. De beoordeling van de feiten levert dus – behalve wanneer het Gerecht de voorgelegde bewijsstukken verkeerd heeft opgevat – geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof.²⁸

74. In casu is het de vraag of in verband met de beoordeling van de beoordelingsvrijheid van de nationale autoriteiten bij het sluiten van een verlengingsovereenkomst inzake mijnbouwrechten sprake kan zijn van een verkeerde opvatting van de feiten, een verkeerde rechtsopvatting of een onjuiste juridische kwalificatie van de feiten.

75. Naar mijn mening moet het antwoord ontkennend luiden.

76. Wat in de eerste plaats een mogelijke verkeerde opvatting van de feiten betreft, volstaat het vast te stellen dat de Commissie dit niet heeft gesteld. Hoe dan ook ben ik van mening dat niets erop duidt dat het Gerecht vaststellingen heeft gedaan die duidelijk strijdig zijn met de inhoud van de relevante bepalingen van Hongaars recht of dat het aan een van die bepalingen een strekking heeft toegekend die zij kennelijk niet heeft, gezien de andere gegevens in het dossier.

77. In de tweede plaats dient te worden bepaald of de analyse van het Gerecht met betrekking tot de beoordelingsvrijheid van de Hongaarse autoriteiten, weergegeven in de punten 70 tot en met 74 en 79 tot en met 81 van het bestreden arrest, enige onjuiste rechtsopvatting of onjuiste kwalificatie van de feiten bevat.

78. Ik ben daar niet van overtuigd.

79. Wat allereerst de punten 70 tot en met 74 van het bestreden arrest betreft is van belang dat deze tot doel hadden het rechtskader te analyseren waarbinnen de overeenkomst van 2005 was gesloten. In dit perspectief, en wat betreft de beoordeling van de beoordelingsvrijheid van de Hongaarse autoriteiten bij de sluiting van de overeenkomst in 2005, heeft het Gerecht na een uitvoerig onderzoek van de criteria en voorwaarden voor het sluiten van verlengingsovereenkomsten betreffende winningsrechten eenvoudig geoordeeld dat artikel 26/A, lid 5, van de mijnbouwwet, op grond waarvan iedere mijnbouwonderneming kan verzoeken om verlenging van haar winningsrechten voor een of meer velden waarvan de exploitatie nog niet is begonnen binnen vijf jaar na afgifte van de winningsvergunning, niet selectief van aard is.

80. In tegenstelling tot de Commissie ben ik er niet van overtuigd dat deze beoordelingen enige onjuiste kwalificatie van de feiten of een onjuiste rechtsopvatting bevatten.

28 — Zie arrest Raad/Alumina (C-393/13 P, EU:C:2014:2245, punt 16 en aangehaalde rechtspraak).

81. Wat dit betreft moet de onderhavige zaak duidelijk worden onderscheiden van de door de Commissie genoemde zaken ter ondersteuning van haar argumentatie tegen de waardering van de beoordelingsvrijheid van de Hongaarse autoriteiten bij het sluiten van verlengingsovereenkomsten voor winningsrechten.²⁹ De door de Commissie in haar hogere voorziening genoemde rechtspraak heeft betrekking op bepalingen van nationaal recht die voorzagen in fiscale of andere lastenverlichtingen of in uitzonderingen op het gebied van het faillissementsrecht.

82. Zo heeft het Hof in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Frankrijk/Commissie (EU:C:1996:353), waarin het ging om een beschikking van de Commissie over steun die was verleend aan Kimberly Clark Sopalin, geoordeeld dat de litigieuze deelneming van het Fonds national de l'emploi (nationaal werkgelegenheidsfonds) (FNE) aan de uitvoering van sociale plannen bepaalde ondernemingen in een gunstiger positie kon brengen dan andere, aangezien het FNE beschikte over een *discretionaire bevoegdheid* die het in staat stelde om zijn financiële bijdrage aan te passen op grond van verschillende overwegingen. Zoals advocaat-generaal Jacobs in deze zaak aangaf, zijn de bijdragen van het FNE gezien de discretionaire bevoegdheid en de omvang ervan bij het beheer van de steunregeling in kwestie niet noodzakelijk voor alle ondernemingen op voet van gelijkheid beschikbaar.³⁰

83. Evenzo heeft het Hof in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Ecotrade (EU:C:1998:579, punt 43) aangegeven dat de van de commune regels van faillissementsrecht afwijkende regeling waarop het hoofdgeding zag, voldeed aan de voorwaarde van specificiteit en in de vorm van verschillende door de overheid verschaftte voordelen kon leiden tot „een extra last voor de overheid” ten opzichte van de normale regels van faillissementsrecht.

84. De onderhavige zaak betreft echter een geheel andere constellatie. Het feit dat een verlengingsovereenkomst voor de winningsrechten slechts met één onderneming is gesloten betekent niet noodzakelijk dat die overeenkomst selectief van aard is. Om vast te stellen of de litigieuze maatregel selectief is, bestaat het juiste vergelijkingscriterium erin na te gaan of de procedure voor het sluiten en het vaststellen van de voorwaarden van de verlengingsovereenkomst voor de winningsrechten open stond voor ondernemingen in een vergelijkbare situatie.

85. Naar mijn mening kan men de precisering in punt 72 van het bestreden arrest slechts beamen. Deze luidt als volgt: „Meer algemeen dient te worden opgemerkt dat de beoordelingsvrijheid waarvan hier sprake [is] zich naar haar aard onderscheidt van de gevallen waarin de uitoefening van een dergelijke vrijheid is verbonden aan de toekenning van een voordeel ten gunste van een onderneming. In het onderhavige geval stelt de beoordelingsvrijheid de Hongaarse autoriteiten in staat om een bijkomende last voor de ondernemingen te differentiëren, teneinde rekening te kunnen houden met de vereisten van het beginsel van gelijke behandeling.”

86. Mijns inziens bestaat er een fundamenteel verschil tussen de beoordeling van de selectiviteit van algemene vrijstellings- of aftrekkeregelingen, die per definitie automatisch een voordeel verschaffen, en facultatieve bepalingen van nationaal recht die in aanvullende lasten voorzien. In het geval dat de nationale autoriteiten dergelijke lasten opleggen om de gelijke behandeling van ondernemingen te handhaven, kan het simpele feit dat de nationale autoriteiten beschikken over een zekere, in de wet afgebakende beoordelingsvrijheid – en niet een onbegrensde, zoals de Commissie in haar hogere voorziening aangeeft – niet voldoende zijn om vast te stellen dat de corresponderende regeling selectief is.

29 — De Commissie haalt in dit verband de volgende arresten aan: Frankrijk/Commissie (EU:C:1996:353, punten 23 en 24), Ecotrade (EU:C:1998:579, punt 40), Piaggio (EU:C:1999:313, punt 39), DM Transport (EU:C:1999:332, punt 27) en Disputación Foral de Álava e.a./Commissie (EU:T:2002:59, punt 152).

30 — Conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Frankrijk/Commissie (C-241/94, EU:C:1996:195, punten 38 en 57).

87. Het Gerecht heeft naar mijn mening dan ook niet blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting waar het in punt 74 van het bestreden arrest oordeelt: „Het feit dat de vergoedingen die zijn vastgesteld voor elk jaar van de duur van overeenkomst, het resultaat zijn van onderhandelingen, volstaat niet om deze overeenkomst als selectief aan te merken. [Dit zou] slechts anders zijn geweest indien de Hongaarse autoriteiten hun beoordelingsvrijheid hadden gebruikt [...] om verzoekster te bevoordelen door een laag vergoedingsniveau te aanvaarden zonder objectieve reden, gelet op de doelstelling van verhoging van de vergoedingen in geval van verlenging van vergunningen, en ten nadele van elke andere onderneming die haar winningsrechten wilde verlengen of, bij gebreke aan een dergelijke onderneming, wanneer er concrete aanwijzingen zijn voor een ongerechtvaardigde voorkeursbehandeling ten aanzien van verzoekster.”

88. Ook de punten 79 tot en met 81 van het bestreden arrest, die hoofdzakelijk een aantal feitelijke constateringenvan bevatten betreffende de vaststelling van de hoogte van de vergoedingen in de verlengingsovereenkomsten voor winningsrechten, lijken geen onjuiste rechtsopvatting of een onjuiste juridische kwalificatie van factoren die relevant zijn voor de beoordeling van de selectiviteit van de litigieuze maatregel te bevatten.

89. Bijgevolg ben ik van mening dat, behoudens verkeerde lezing van het bestreden arrest, het eerste onderdeel van de argumentatie van de Commissie in het kader van het enige middel geen stand houdt.

2. Tweede grief: beoordeling van de selectiviteit en inaanmerkingneming van objectieve criteria

a) Korte samenvatting van de argumentatie van de Commissie

90. De tweede grief van de Commissie klaagt over een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht in de punten 76 tot en met 78 van het bestreden arrest, waar het heeft geoordeeld dat de aanwezigheid van objectieve criteria noodzakelijkerwijs ieder selectief karakter uitsluit. Dit oordeel zou duidelijk in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof en het Gerecht.³¹ Bijgevolg zouden deze passages uit het arrest evenals de conclusie in de punten 81 en 83 van het arrest, dat het selectieve karakter van de maatregelen in kwestie niet als aangetoond kan worden beschouwd, niet in stand kunnen blijven.

b) Mijn beoordeling

91. Deze argumentatie berust naar mijn mening op een onjuiste lezing van het bewuste deel van het bestreden arrest, dat uitsluitend betrekking heeft op het mechanisme van verlenging van de met mijnbouwondernemingen gesloten overeenkomsten als geregeld in artikel 26/A, lid 5, van de mijnbouwwet en zoals dit wat betreft MOL is toegepast in 2005. Anders dan in de door de Commissie aangehaalde rechtspraak staat hier niet de vraag centraal of *de begunstigden* van staatssteunregelingen al dan niet aan de hand van objectieve criteria zijn gekozen.

92. In punt 76 van het bestreden arrest heeft het Gerecht in dit verband ten eerste in herinnering gebracht dat de mijnbouwwet met betrekking tot de voor verlenging in aanmerking komende mijnbouwondernemingen in algemene termen is gesteld.

31 — Zie met name arresten Spanje/Commissie (C-409/00, EU:C:2003:92, punt 49), GEMO (C-126/01, EU:C:2003:622, punten 35 en 39) en Italië/Commissie (T-424/05, EU:T:2009:49, punt 126).

93. Vervolgens heeft het Gerecht in punt 77 van het bestreden arrest geoordeeld dat het feit dat MOL als enige onderneming een verlengingsovereenkomst had gesloten in de sector koolwaterstoffen niet noodzakelijkerwijs een beslissende aanwijzing was. De criteria voor het sluiten van een dergelijke overeenkomst waren objectief en van toepassing op iedere mogelijk geïnteresseerde onderneming. Dat er niet meer van dergelijke overeenkomsten waren gesloten, leverde dus niet noodzakelijkerwijs bewijs op van het selectief karakter van de maatregel, maar kon ook het gevolg zijn van beslissingen van de ondernemingen zelf om geen verlenging aan te vragen.

94. Tot slot merkt het Gerecht in punt 78 van het bestreden arrest op dat de voor de duur van de overeenkomst vastgestelde hogere winningsvergoedingen slechts het resultaat waren van de toepassing van de mijnbouwwet.

95. Al deze overwegingen zijn onderdeel van de verificatie door het Gerecht of de vaststelling van het tarief van de winningsvergoeding al dan niet berustte op objectieve criteria die op iedere mogelijk geïnteresseerde onderneming van toepassing waren.

96. Deze overwegingen zijn geenszins in strijd met de door de Commissie aangehaalde rechtspraak, op grond waarvan het selectieve karakter van een bepaalde steunregeling niet uitgesloten kan worden vanwege het enkele feit dat *de begunstigden* worden geselecteerd op basis van objectieve criteria.

97. Zo heeft het Hof in het arrest Spanje/Commissie (EU:C:2003:92), waarin het moest oordelen over een steunregeling die hoofdzakelijk bestond uit een door de Spaanse autoriteiten toegepast systeem van leningen tegen voorkeursvoorwaarden ter bevordering van de aanschaf van bedrijfsvoertuigen, het door het Koninkrijk Spanje aangevoerde argument dat „de overeenkomst door objectieve, horizontaal van toepassing zijnde criteria [werd] bepaald”, eenvoudig als niet ter zake dienend afgewezen. Het heeft daarbij aangetekend dat op grond van een dergelijk argument alleen kan worden vastgesteld dat de litigieuze steun een steunregeling vormt en geen individuele steunmaatregel.³²

98. Wat het arrest GEMO betreft (EU:C:2003:622), dat betrekking had op een regeling voor de gratis ophaling en verwijdering van dierlijke kadavers en slachtafval, hierin heeft het Hof eveneens aangegeven dat, ondanks dat de begunstigden van de bewuste nationale regeling volgens objectieve en schijnbaar algemene criteria werden aangewezen, de effecten ervan hoofdzakelijk ten goede bleken te komen aan veehouders en slachthuizen.³³

99. Het arrest Italië/Commissie (EU:T:2009:49) bevat vergelijkbare overwegingen. Hierin ging het om een regeling die voorzag in een verlaagd belastingtarief voor de inkomsten van instellingen voor collectieve belegging die aandelen hadden in ondernemingen met een kleine of middelgrote beurswaarde. Het Gerecht was namelijk van oordeel dat „het enkele feit dat de maatregel in kwestie ten goede kan komen aan iedere beleggingsstructuur die aan de voorwaarden voldoet, dat wil zeggen dat de werkingssfeer gebaseerd is op objectieve criteria, op zichzelf niet aantoont dat de betrokken maatregel algemeen van aard is en niet uitsluit dat hij een selectief karakter heeft”.³⁴

100. Het Gerecht heeft in casu de lessen uit de rechtspraak geenszins veronachtzaamd. Ondanks het feit dat MOL de enige onderneming was die een verlenging van de winningsrechten heeft aangevraagd, onderscheidt artikel 26/A van de mijnbouwwet niet naar categorieën exploitanten.

101. Daarom geef ik in overweging om de tweede grief van de Commissie af te wijzen.

32 — Zie punt 49 van het genoemde arrest. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Alber in deze zaak (C-409/00, EU:C:2002:475, punten 57 en 58).

33 — Zie de punten 35-39 van dit arrest. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in deze zaak (C-126/01, EU:C:2002:273 punten 79-83).

34 — Zie punt 126 van het genoemde arrest.

3. Derde grief: beoordeling van de selectiviteit en de vermeende inaanmerkingneming van de bedoeling van de overheid om een voordeel te verschaffen

a) Korte samenvatting van de argumentatie van de Commissie

102. Met haar derde grief verwijt de Commissie het Gerecht hoofdzakelijk dat het, met name in de punten 67 en 82 van het bestreden arrest, de beoordeling van de selectiviteit van de bestreden maatregel in verband heeft gebracht met *de bedoeling* van de lidstaat om, bij de sluiting van de overeenkomst in 2005, een of meer ondernemingen te beschermen tegen de toepassing van een nieuwe vergoedingsregeling – in casu de regeling die bij de wijziging van de mijnbouwwet van 2008 is ingevoerd.

103. Volgens de Commissie heeft het Gerecht een fundamenteel aspect van de regels inzake staatssteun miskend, namelijk de voorwaarde dat de overheidsinterventie in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU gedefinieerd moet worden aan de hand van de gevolgen van de litigieuze maatregel.³⁵ Deze passage van het bestreden arrest, evenals de conclusie in punt 83 van dit arrest dat het selectieve karakter van de litigieuze maatregel niet is aangetoond, zou dus niet in stand kunnen blijven.

b) Mijn beoordeling

104. Dit derde aspect van de argumentatie van de Commissie is evenmin overtuigend.

105. Volgens vaste rechtspraak maakt artikel 107, lid 1 VWEU inderdaad geen onderscheid tussen de oorzaken of de doeleinden van de overheidsmaatregelen, maar definieert deze aan de hand van hun gevolgen. Dit betekent met name dat de selectiviteit van een nationale maatregel beoordeeld moet worden aan de hand van de gevolgen ervan, niet van de gebleken of veronderstelde bedoeling van de betrokken lidstaat om een of meerdere ondernemingen te beschermen.³⁶

106. Mijns inziens heeft het Gerecht dit beginsel echter niet miskend door in punt 67 van het bestreden arrest als uitgangspunt te nemen of „de staat handelt om een of meerdere reeds op de markt aanwezige ondernemingen te beschermen, door een overeenkomst met hen te sluiten die hun vaste winningsvergoedingen biedt voor haar gehele duur, maar met de bedoeling om later zijn regelgevende bevoegdheid uit te oefenen door de vergoedingen te verhogen, zodat de andere marktdeelnemers, ongeacht of die reeds aanwezig waren op het moment van het sluiten van de overeenkomst, benadeeld worden”.

107. Met deze rechtsoverweging, zoals ook blijkt uit de uitdrukkelijke verwijzing naar de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. en Commissie/Frankrijk e.a.³⁷, heeft het Gerecht ten overvloede³⁸ en los van de eigenlijke beoordeling van de selectiviteit van de bestreden maatregel de vraag willen aanroeren van eventuele verbanden tussen de overeenkomst van 2005 en de wetswijziging van 2008.

35 — De Commissie noemt met name de arresten België/Commissie (C-56/93, EU:C:1996:64, punt 79) en België/Commissie (C-75/97, EU:C:1999:311, punt 25).

36 — Zie met name de arresten België/Commissie (EU:C:1996:64, punt 79), British Aggregates/Commissie (C-487/06 P, EU:C:2008:757, punt 89), Commissie/Nederland (C-279/08 P, EU:C:2011:551, punt 51) en Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en het Verenigd Koninkrijk (C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punten 91 en 92).

37 — EU:C:2013:175, punten 103 en 104.

38 — Zie het gebruik van de term „overigens” aan het begin van punt 67 van het bestreden arrest.

108. Ook in punt 82 van het bestreden arrest heeft het Gerecht, en naar mijn indruk nog steeds met het doel om na te gaan of de overeenkomst van 2005 en de wijziging van de mijnbouwwet in 2008 niet noodzakelijkerwijs als een en dezelfde maatregel konden worden beschouwd gezien de afwezigheid van chronologische en functionele verbanden tussen de twee maatregelen, opgemerkt dat, ten eerste, de tariefverhoging die in 2008 van kracht werd plaatsvond in de context van mondiaal stijgende prijzen van ruwe olie en, ten tweede, de Commissie niet had aangevoerd dat de overeenkomst van 2005 was gesloten vooruitlopend op een stijging van de winningsvergoedingen.

109. Hoewel het te betreuren valt, zoals ik reeds heb opgemerkt (zie de punten 58 en 61 van de onderhavige conclusie), dat het Gerecht de exacte identificatie van de bestreden maatregel (in de punten 67 en 82 van het bestreden arrest) niet duidelijker heeft onderscheiden van de beoordeling van de selectiviteit van de maatregel nadat deze laatste eenmaal is geïdentificeerd, lijkt de bewering mij onjuist dat het Gerecht de selectiviteit van de litigieuze maatregel heeft gekoppeld aan het bewijs dat de lidstaat de bedoeling had om een of meer ondernemingen te beschermen.

110. Bijgevolg ben ik van mening dat de derde grief van de Commissie eveneens moet worden afgewezen.

4. Vierde grief: beoordeling van de selectiviteit en inaanmerkingneming van „externe omstandigheden” ten opzichte van de overeenkomst van 2005

a) Korte samenvatting van de argumentatie van de Commissie

111. Volgens de Commissie heeft het Gerecht in de punten 64 en 65 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat de aanwezigheid van een selectief voordeel niet kon worden afgeleid uit het enkele feit dat de onderneming zich in een voordelige positie bevindt ten opzichte van andere ondernemingen, aangezien de betrokken lidstaat zich in casu heeft beperkt tot het op gerechtvaardigde wijze uitoefenen van zijn regelgevende bevoegdheid naar aanleiding van marktontwikkelingen. De Commissie verwijt het Gerecht in wezen dat het bij de bespreking van de latere wijziging van de buiten de overeenkomst van 2005 gelegen omstandigheden geen rekening heeft gehouden met de rechtspraak op grond waarvan het voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU niet van belang is of de situatie van de veronderstelde begunstigde van de maatregel in de loop der tijd is verbeterd of juist verslechterd.³⁹ Wat volgens de Commissie van belang is, is dat MOL na 8 januari 2008 de enige bevoorrechte onderneming was wat betreft de hoogte van de op de koolwaterstofvelden van toepassing zijnde vergoeding.

112. De Commissie benadrukt dat de overwegingen van het Gerecht hoe dan ook niet ter zake dienend kunnen zijn, aangezien de ontwikkeling waar het hier om gaat, bestond uit een wetswijziging waartoe de lidstaat naar goedgevoelen kan besluiten. Deze benadering, die de lidstaten de ruimte geeft zich erop te beroepen dat er van selectiviteit geen sprake is gezien de toegepaste methoden of technieken, zou ingaan tegen de lijn van de rechtspraak in deze materie.⁴⁰

b) Mijn beoordeling

113. Ook hier brengt een aandachtige lezing van de punten 64 en 65 van het bestreden arrest mij tot de conclusie dat de grief van de Commissie moet worden afgewezen.

39 — Arresten Griekenland/Commissie (57/86, EU:C:1988:284, punt 10) en Adria-Wien Pipeline en Wieterdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punt 41).

40 — Zie arresten British Aggregates/Commissie (EU:C:2008:757, punt 89), Commissie/Nederland (EU:C:2011:551, punt 51) en Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk (EU:C:2011:732, punten 91 en 92).

114. Hoewel inderdaad een zekere warrigheid valt te betreuren in de redenering van het Gerecht, waarin inleidende overwegingen en de materiële beoordeling van de selectiviteit van de overeenkomst van 2005 door elkaar lopen, lijken deze twee rechtsoverwegingen niet in strikte zin betrekking te hebben op de beoordeling van de selectiviteit van de overeenkomst van 2005, maar, zoals blijkt uit het vervolg van de redenering in de punten 66 en 67 van het bestreden arrest, op het afzonderlijke vraagstuk van de verbanden tussen de overeenkomst van 2005 en de latere wetswijzigingen. In verband met deze laatste problematiek heeft het Gerecht het zinvol geacht om in punt 64 van het bestreden arrest het volgende aan te geven: „Wanneer een staat en een onderneming een overeenkomst sluiten die geen staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU inhoudt, [volstaat] het feit dat daarna de omstandigheden los van een dergelijke overeenkomst veranderen zodat de betrokken onderneming zich ten aanzien van andere ondernemingen die geen soortgelijke overeenkomst hebben gesloten in een begunstigde positie bevindt, niet [...] om de overeenkomst en de latere wijziging van de omstandigheden die daarmee geen verband houden, als geheel beschouwd, te kunnen aanmerken als staatssteun.”

115. De bewering van de Commissie dat „wat van belang is, is dat MOL na 8 januari 2008 de enige bevoorrechte onderneming was”, miskent dat uitsluitend de vraag is behandeld of de overeenkomst van 2005 selectief was, zonder aandacht voor de eventuele selectiviteit van de litigieuze maatregel die voortvloeide uit de wijziging in 2008. Met andere woorden, en in het verlengde van wat ik hierboven heb gezegd, vergist de Commissie zich mijns inziens door de beoordeling van de selectiviteit in de onderhavige zaak te koppelen aan het bestaan van een vermeend voordeel op grond van de wetswijziging van 2008.

116. Het Gerecht heeft naar mijn mening geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat, wanneer eenmaal is vastgesteld dat een maatregel, in casu de overeenkomst betreffende winningsvergoedingen tussen de Hongaarse autoriteiten en MOL, geen selectief karakter heeft, daaraan niet kan worden afgedaan door het feit dat de positie van MOL door marktontwikkelingen gunstiger kan zijn geworden dan die van de ondernemingen die ervoor gekozen hadden niet een dergelijke overeenkomst te sluiten.

117. Op grond van het bovenstaande ben ik van mening dat deze laatste grief faalt en dat derhalve de hogere voorziening dient te worden afgewezen.

V – Conclusie

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

- „1) De hogere voorziening wordt afgewezen.
- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.”