



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 december 2013\*

„Hogere voorziening — Staatssteun — Accijnsvrijstelling voor minerale oliën — Taken en bevoegdheden van rechter — Ambtshalve door Unierechter aangevoerd middel — Verhouding tussen fiscale harmonisatie en toezicht op staatssteun — Respectieve bevoegdheden van Raad en Commissie — Rechtszekerheidsbeginsel — Vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen”

In zaak C-272/12 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 1 juni 2012,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, G. Conte, D. Grespan, N. Khan en K. Walkerová als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

andere partijen in de procedure:

**Ierland**, vertegenwoordigd door E. Creedon als gemachtigde, bijgestaan door P. McGarry, SC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Franse Republiek**, vertegenwoordigd door G. de Bergues alsook door, aanvankelijk, J. Gstalter, en vervolgens, N. Rouam, als gemachtigden,

**Italiaanse Republiek**, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Aiello, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

**Eurallumina SpA**, gevestigd te Portoscuso (Italië), vertegenwoordigd door R. Denton, A. Stratakis, L. Martin Alegi en L. Philippou, solicitors,

**Aughinish Alumina Ltd**, gevestigd te Askeaton (Ierland), vertegenwoordigd door C. Waterson, C. Little en J. Handoll, solicitors,

verzoekers in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta en T. von Danwitz, kamerpresidenten, A. Rosas, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (rapporteur) en C. Vajda, rechters,

\* Procestaten: Frans, Engels en Italiaans.

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 april 2013,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 juli 2013,

het navolgende

### Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van 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; hierna: „bestreden arrest”) houdende nietigverklaring van 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 (PB 2006, L 119, blz. 12; hierna: „litigieuze beschikking”), voor zover in die beschikking 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 de Franse Republiek, Ierland en de Italiaanse Republiek daarbij 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.

### Toepasselijke bepalingen

- 2 De accijnzen op minerale oliën zijn het voorwerp geweest van diverse richtlijnen, namelijk richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316, blz. 12), richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PB L 316, blz. 19), en richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283, blz. 51), waarbij de richtlijnen 92/81 en 92/82 met ingang van 31 december 2003 zijn ingetrokken.
- 3 Artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81 bepaalde:

„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.”

4 Artikel 8, lid 5, van deze richtlijn luidde:

„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.”

5 Artikel 6 van richtlijn 92/82 heeft het minimumtarief van de accijns op zware stookolie met ingang van 1 januari 1993 vastgesteld op 13 EUR per 1 000 kilogram.

6 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. Het gebruik van energieproducten voor chemische reductie of elektrolytische en metallurgische procedés wordt als duaal gebruik beschouwd. Sinds 1 januari 2004, de datum waarop die richtlijn in werking is getreden, geldt dan ook geen minimumaccijns meer voor zware stookolie die wordt gebruikt bij de productie van aluminiumoxide. Bovendien mochten de lidstaten op basis van artikel 18, lid 1, van die richtlijn tot en met 31 december 2006 de belastingverlagingen of -vrijstellingen blijven toepassen die zijn opgenomen in bijlage II bij die richtlijn, waaronder 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.

### **Voorgeschiedenis van het geding**

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

8 De Raad heeft deze vrijstellingen (hierna: „litigieuze vrijstellingen”) goedgekeurd, respectievelijk bij beschikking 92/510/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 waarbij de lidstaten toestemming wordt verleend om bestaande verlaagde accijnstarieven of vrijstellingen van accijnzen te blijven toepassen op bepaalde minerale oliën die voor bijzondere doeleinden worden gebruikt, in overeenstemming met de procedure van artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81/EEG (PB L 316, blz. 16), beschikking 93/697/EG van de Raad van 13 december 1993 waarbij sommige lidstaten toestemming wordt verleend om verlaagde accijnstarieven of vrijstellingen van accijns toe te passen of te blijven toepassen op bepaalde minerale oliën die voor bijzondere doeleinden worden gebruikt, in overeenstemming met de procedure van artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81/EEG (PB L 321, blz. 29), en beschikking 97/425/EG van de Raad van 30 juni 1997 waarbij de lidstaten toestemming wordt verleend op bepaalde, voor specifieke doeleinden gebruikte minerale oliën bestaande uit 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). Nadien heeft de Raad deze goedkeuringen herhaaldelijk verlengd, voor het laatst bij beschikking 2001/224/EG van de Raad van 12 maart 2001 houdende verlagingen en vrijstellingen van de accijns op bepaalde minerale oliën die gebruikt worden voor specifieke doeleinden (PB L 84, blz. 23), tot en met 31 december 2006.

9 Punt 5 van deze laatste beschikking preciseerde dat deze beschikking geen afbreuk deed „aan de uitkomst van eventuele procedures met betrekking tot verstoringen van de werking van de interne markt die met name krachtens de artikelen 87 [EG] en 88 [EG] kunnen worden ingesteld” en evenmin „aan het vereiste dat de lidstaten, overeenkomstig artikel 88 [EG], de Commissie op de hoogte brengen van voorgenomen steunmaatregelen”.

- 10 Bij drie beschikkingen van 30 oktober 2001 heeft de Commissie de procedure van artikel 88, lid 2, EG ingeleid voor elk van de litigieuze vrijstellingen. Aan het eind van deze procedure heeft de Commissie de litigieuze beschikking vastgesteld, waarin is bepaald dat:
- de accijnsvrijstellingen die Ierland, de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek tot en met 31 december 2003 hebben verleend ten behoeve van bij de productie van aluminiumoxide gebruikte zware stookolie, staatssteun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG;
  - de tussen 17 juli 1990 en 2 februari 2002 verleende steun, voor zover deze onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, niet moet worden teruggevorderd, aangezien dat in strijd zou zijn met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht;
  - de tussen 3 februari 2002 en 31 december 2003 verleende steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, EG, voor zover de begunstigden ervan geen accijns van minstens 13,01 EUR per 1 000 kg zware stookolie hebben betaald, en dat
  - deze laatste steun moet worden teruggevorderd.
- 11 In de litigieuze beschikking heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de litigieuze vrijstellingen nieuwe steun en geen bestaande steun vormen in de zin van artikel 1, sub b, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88 EG] (PB L 83, blz. 1). Dit standpunt was met name gebaseerd op de overweging dat de litigieuze vrijstellingen niet bestonden voordat het EG-Verdrag in de betrokken lidstaten van kracht werd, nooit op basis van de staatssteunregels waren onderzocht en goedgekeurd, en nooit waren aangemeld.
- 12 Nadat zij had uiteengezet in hoeverre de aan de orde zijnde steun onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt, heeft de Commissie gesteld dat het, gelet op de beschikkingen van de Raad houdende goedkeuring van de litigieuze vrijstellingen (hierna: „goedkeuringsbeschikkingen”) en op het feit dat deze op haar voorstel waren vastgesteld, in strijd zou zijn met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel om de onverenigbare steun terug te vorderen die was verleend vóór 2 februari 2002, de dag waarop de beschikkingen tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

### **Procesverloop en bestreden arrest**

- 13 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16, 17 en 23 februari 2006, hebben de Italiaanse Republiek, Ierland, de Franse Republiek, Eurallumina SpA (hierna: „Eurallumina”) en Aughinish Alumina Ltd (hierna: „AAL”) beroepen tot gehele of gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld.
- 14 Bij arrest van 12 december 2007, Ierland e.a./Commissie (T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 en T-69/06), heeft het Gerecht de litigieuze beschikking nietig verklaard. Bij arrest van 2 december 2009, Commissie/Ierland e.a. (C-89/08 P, Jurispr. blz. I-11245), waarnaar wordt verwezen voor een nadere uiteenzetting van de eerdere procedure, heeft het Hof dat arrest vernietigd, voor zover de litigieuze beschikking daarbij nietig is verklaard op grond dat de Commissie in deze beschikking niet had gemotiveerd waarom zij in de onderhavige zaak artikel 1, sub b-v, van verordening nr. 659/1999 niet had toegepast.
- 15 Nadat de zaken waren terugverwezen naar het Gerecht, zijn zij gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

- 16 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de litigieuze beschikking opnieuw nietig verklaard. Daartoe heeft het de door alle of bepaalde partijen aangevoerde middelen en grieven betreffende schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen aanvaard, waarmee verzoekers de Commissie in wezen verweten dat zij met de litigieuze beschikking de rechtsgevolgen van de goedkeuringsbeschikkingen gedeeltelijk had tenietgedaan. Bij het onderzoek van die middelen heeft het Gerecht met name vastgesteld dat deze beschikkingen er zich tegen verzetten dat de Commissie de litigieuze vrijstellingen aan de betrokken lidstaten toerekende en dat zij deze vrijstellingen bijgevolg als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG aanmerkte. Bovendien heeft het Gerecht in zaak T-62/06 RENV de grief inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur aanvaard.

### **Conclusies van partijen**

- 17 De Commissie verzoekt het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, de zaken terug te verwijzen naar het Gerecht en de beslissing over de kosten aan te houden.
- 18 Ierland, de Franse en de Italiaanse Republiek, Eurallumina en AAL verzoeken het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Commissie te verwijzen in de kosten.

### **Hogere voorziening**

- 19 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Commissie vijf middelen aan. De eerste twee middelen zijn procedureel van aard, terwijl de drie andere middelen schending van het materiële Unierecht betreffen.
- 20 Met het eerste middel van deze hogere voorziening voert de Commissie aan dat het Gerecht onbevoegd was, dat zich procedurele onregelmatigheden hebben voorgedaan, 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.

### *Argumenten van partijen*

- 21 De Commissie verwijt het Gerecht ambtshalve te hebben aangevoerd dat artikel 87, lid 1, EG was geschonden dan wel het voorwerp van de beroepen te hebben geherkwalificeerd. Zij stelt namelijk dat de ware grond voor de nietigverklaring van de litigieuze beschikking erin bestond dat de regels inzake toezicht op staatssteun volgens het Gerecht niet van toepassing waren op de litigieuze vrijstellingen, aangezien deze konden worden toegerekend aan de Unie, en niet aan de lidstaten. Geen van de verzoekers in eerste aanleg had dit middel evenwel aangevoerd. Hoewel een dergelijk middel niet ambtshalve mag worden aangevoerd, heeft het Gerecht dit middel geïntroduceerd in het debat met een vraag die zij partijen heeft gesteld op 20 juli 2011. Vervolgens heeft het Gerecht in het bestreden arrest gepoogd dit middel op één lijn te stellen met de door partijen aangevoerde middelen inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen.
- 22 Ierland, de Franse en de Italiaanse Republiek, Eurallumina en AAL verzetten zich tegen dit eerste middel van de Commissie.
- 23 Ten eerste wijzen de Franse en de Italiaanse Republiek erop dat de in het bestreden arrest gevolgde redenering niet uitsluitend is gebaseerd op het feit dat de litigieuze vrijstellingen niet kunnen worden toegerekend aan de lidstaten, maar dat in het kader van die redenering is onderzocht of de mededinging werd vervalst en of de maatregel kon worden toegerekend aan de staat, wat twee



voorwaarden zijn waaraan een maatregel moet voldoen om als staatssteun te kunnen worden aangemerkt. De Italiaanse Republiek betoogt dat het Gerecht weliswaar moet beslissen binnen de grenzen die door de middelen van het beroep zijn aangegeven, maar dat het wel ambtshalve mag nagaan of voldaan is aan de wezenlijke voorwaarden voor het bestaan van staatssteun, zonder daarbij buiten het kader te treden van de bepalingen die tot staving van die middelen zijn aangevoerd.

- 24 Ierland en de Italiaanse Republiek voegen hieraan toe dat het Gerecht ambtshalve mocht verklaren dat sprake was van schending van wezenlijke vormvoorschriften. Doordat de Commissie in de litigieuze beschikking niet heeft uiteengezet waarom de litigieuze vrijstellingen volgens haar aan de lidstaten konden worden toegerekend, heeft zij in casu niet voldaan aan haar motiveringsplicht.
- 25 Ten tweede zijn de Franse Republiek, Eurallumina en AAL in wezen van mening dat het Gerecht de door hen aangevoerde middelen gewoon verder heeft uitgewerkt, naar aanleiding van de uitwisselingen die in de loop van de procedure tussen partijen hebben plaatsgevonden. De Franse Republiek brengt in herinnering dat haar eerste middel tot nietigverklaring schending van het begrip staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG betrof, terwijl Eurallumina opmerkt dat zij, zonder de term „toerekenbaarheid” te gebruiken, de vraag had opgeworpen of de haar betreffende vrijstelling als staatssteun van de Italiaanse Republiek kon worden aangemerkt. De Commissie heeft de kwestie van de toerekenbaarheid van de litigieuze vrijstellingen zelf in het debat geïntroduceerd, namelijk in het kader van haar verweer tegen het middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens Eurallumina heeft het Gerecht die kwestie vervolgens onderzocht alvorens de argumenten van de Commissie af te wijzen, alsook ter bevestiging van zijn beoordeling van de vraag of de gevolgen van een door een Europese instelling verleende goedkeuring die ten aanzien van haar uitvoering voor de lidstaat geen enkele speelruimte laat, door een andere instelling van de Unie ter discussie kunnen worden gesteld en tenietgedaan, zoals in casu is gebeurd. Volgens AAL heeft het Gerecht louter een argument van de Commissie onderzocht en het vervolgens afgewezen.
- 26 Ten derde betogen de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek en Eurallumina dat de vraag naar de toerekenbaarheid van de litigieuze vrijstelling hoe dan ook slechts van beperkt belang is in de motivering van het bestreden arrest, dat – indien dit eerste middel wordt aanvaard – om andere redenen gegrond zou blijven.

#### *Beoordeling door het Hof*

- 27 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 in beginsel het geding bepalen en afbakenen en dat de Unierechter niet ultra petita mag beslissen.
- 28 Hoewel bepaalde middelen – zoals een middel inzake ontbrekende of ontoereikende motivering van de beschikking in kwestie, dat wezenlijke vormvoorschriften betreft – ambtshalve mogen en zelfs moeten worden aangevoerd, mag een middel inzake de wettigheid ten gronde van deze beschikking, dat betrekking heeft op schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan in de zin van artikel 263 VWEU, slechts door de Unierechter worden onderzocht indien de verzoekende partij het heeft aangevoerd (zie in die zin arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 67, en 30 maart 2000, VBA/Florimex e.a., C-265/97 P, Jurispr. blz. I-2061, punt 114, en reeds aangehaald arrest Commissie/Ierland e.a., punt 40).
- 29 Een middel waarmee wordt aangevoerd dat artikel 87, lid 1, EG is geschonden omdat de maatregel in kwestie niet aan de betrokken staat kan worden toegerekend, mag dus niet ambtshalve worden opgeworpen.

- 30 In casu heeft het Gerecht eerst in de punten 73 en 74 van het bestreden arrest in herinnering geroepen dat voordelen onder meer toerekenbaar moeten zijn aan de staat, teneinde als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG te kunnen worden aangemerkt, en vervolgens in de punten 98 en 99 van dat arrest de argumenten van de Commissie verworpen volgens welke de goedkeuringsbeschikkingen Ierland, de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek in geen geval konden bevrijden van hun verplichting om de staatssteunprocedures en -regels na te leven, en de Raad bij de uitoefening van zijn eigen bevoegdheden inzake belastingharmonisatie geen inbreuk mocht maken op de bevoegdheid van de Commissie inzake staatssteun. Het heeft geoordeeld dat de voordelen die de litigieuze vrijstellingen eventueel aan de begunstigden ervan hadden verschafte, overeenkomstig de goedkeuringsbeschikkingen waren toegekend, zodat zij toerekenbaar waren aan de Unie, en niet aan de lidstaten. Bijgevolg mocht de Commissie, in de uitoefening van de vrijwel exclusieve bevoegdheden die haar krachtens de artikelen 87 EG en 88 EG toekomen, de litigieuze vrijstellingen niet als staatssteun aanmerken.
- 31 In punt 104 van het bestreden arrest is het Gerecht tot de slotsom gekomen dat de goedkeuringsbeschikkingen er zich tegen verzetten dat de Commissie de litigieuze vrijstellingen aan de betrokken lidstaten toerekende en dat zij die vrijstellingen bijgevolg als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG aanmerkte en de gedeeltelijke terugvordering van de in de vorm van deze vrijstellingen toegekende steun gelastte, voor zover zij die vrijstellingen onverenigbaar achtte met de interne markt in de zin van artikel 87, lid 3, EG.
- 32 Derhalve heeft het Gerecht de litigieuze beschikking in punt 110 en in het dictum van het bestreden arrest nietig verklaard „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” en voor zover daarin de verplichting wordt opgelegd de in de vorm van deze vrijstellingen toegekende steun terug te vorderen van de begunstigden ervan.
- 33 Door te oordelen dat de litigieuze vrijstellingen aan de Unie moesten worden toegerekend, heeft het Gerecht geen middel stellende schending van wezenlijke vormvoorschriften te berde gebracht, zoals Ierland en de Italiaanse Republiek beweren, maar een middel inzake de wettigheid ten gronde van de litigieuze beschikking, dat schending van het EG-Verdrag betreft.
- 34 Zoals de Commissie betoogt en zoals de advocaat-generaal in de punten 57 tot en met 63 van zijn conclusie vaststelt, heeft geen van de verzoekende partijen voor het Gerecht een dergelijk middel aangevoerd. Uit het dossier van het Gerecht volgt immers dat de vraag naar de toerekenbaarheid van de litigieuze vrijstellingen – die slechts terloops is aangeroerd door de Commissie in haar verweerschrift in zaak T-56/06, alsook door Eurallumina in haar repliek in zaak T-62/06, waarin zij dan nog heeft aangegeven „dat het evenwel niet nodig is op deze kwestie in te gaan” – door het Gerecht in het debat is geïntroduceerd via de schriftelijke vraag die het aan de partijen heeft gesteld, zoals overigens ook blijkt uit punt 98 van het bestreden arrest.
- 35 Anders dan de Franse Republiek, Eurallumina en AAL betogen, kan niet worden geoordeeld dat het Gerecht de door partijen aangevoerde middelen verder heeft uitgewerkt. Het Gerecht heeft de vraag naar de toerekenbaarheid van de litigieuze vrijstellingen weliswaar in verband gebracht met de door partijen aangevoerde middelen inzake schending van het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen en van het rechtszekerheidsbeginsel, maar deze vraag spruit ten eerste voort uit een afzonderlijk en verschillend middel, dat schending van het EG-Verdrag en niet van de algemene beginselen van Unierecht betreft, en ten tweede hebben partijen zich niet op deze beginselen beroepen om het Gerecht ervan te overtuigen dat de litigieuze vrijstellingen geen staatssteun vormen, zoals met name uit de uiteenzetting van de middelen van partijen in de punten 53 tot en met 56 van het bestreden arrest blijkt.
- 36 Door ambtshalve op te werpen dat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten maar aan de Unie toerekenbaar zijn en dat zij om die reden geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG uitmaken, heeft het Gerecht in het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

- 37 De overwegingen betreffende de toerekenbaarheid van de litigieuze vrijstellingen, die enkel in de punten 73, 74, 98, 99 en 104 van het bestreden arrest worden aangetroffen, vormen evenwel slechts een gedeelte van de motivering van dat arrest. Bijgevolg moet worden onderzocht of de andere in het bestreden arrest uiteengezette overwegingen volstaan om dat arrest te schragen.
- 38 Behalve op de overweging dat de litigieuze vrijstellingen niet aan de lidstaten konden worden toegerekend, berust het bestreden arrest ook nog op de volgende gronden.
- 39 In de punten 63 tot en met 72 van het bestreden arrest heeft het Gerecht allereerst geoordeeld dat de regels op het gebied van harmonisatie van nationale belastingwetgevingen en de staatssteunregels hetzelfde doel hebben, namelijk de goede werking van de interne markt te bevorderen door met name te strijden tegen mededingingsverstoringen, en dat het begrip mededingingsverstoring daarom noodzakelijkerwijs dezelfde draagwijdte en betekenis heeft op deze beide domeinen. Het heeft er dienaangaande op gewezen dat de Commissie, die voorstellen doet, en de Raad, die beschikt, krachtens artikel 8, leden 4 en 5, van richtlijn 92/81 bevoegd zijn om te beoordelen of de mededinging wordt verstoord en om op basis van die beoordeling een lidstaat al dan niet te machtigen een vrijstelling van de geharmoniseerde accijns toe te passen of te blijven toepassen. Voorts heeft het opgemerkt dat de Commissie, wanneer voornoemde beoordelingen uiteenlopen, een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Raad kan instellen.
- 40 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 76 tot en met 97 van het bestreden arrest vastgesteld dat in casu onbetwist was dat Ierland, de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek zich voor hun beslissing om de litigieuze vrijstellingen toe te passen tot en met 31 december 2003, hebben gebaseerd op de goedkeuringsbeschikkingen en dat zij volledig hebben voldaan aan die beschikkingen, die – voor zover daaraan geografische en tijdgebonden beperkende voorwaarden waren verbonden – bindend waren voor de betrokken lidstaten.
- 41 In die context heeft het Gerecht in de punten 79 tot en met 96 van dat arrest de argumenten van de Commissie afgewezen volgens welke de goedkeuringsbeschikkingen een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde vormden voor de toekenning van de litigieuze vrijstellingen door de lidstaten en deze beschikkingen voorts niet afdeden aan het feit dat de litigieuze vrijstellingen, indien zij staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormden, bij haar moesten worden aangemeld en door haar moesten worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 88 EG, zoals in punt 5 van beschikking 2001/224 was aangegeven. In dit verband heeft het Gerecht opgemerkt dat de goedkeuringsbeschikkingen die dateren van vóór beschikking 2001/224 geen dergelijk voorbehoud bevatten en dat dit voormelde punt 5 niet kon worden beschouwd als een uitdrukkelijke wilsuitering van de Raad om de gevolgen van zijn machtiging afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat eventuele latere procedures en beschikkingen van de Commissie op het gebied van staatssteun werden nageleefd.
- 42 Volgens het Gerecht wordt de door de Commissie aan punt 5 van beschikking 2001/224 gegeven uitlegging immers ontkracht door het antwoord van de Raad op de door het Gerecht gestelde vragen. Bovendien kan die uitlegging hoe dan ook niet worden aanvaard, aangezien zij er in de omstandigheden van deze zaak toe zou leiden dat de regels inzake harmonisatie van de belastingwetgevingen en de staatssteunregels incoherent zouden worden toegepast, ten eerste omdat de goedkeuringsbeschikkingen – die op voorstel van de Commissie zijn vastgesteld met eenparigheid van stemmen – waren gebaseerd op het gemeenschappelijke oordeel van deze twee instellingen dat de litigieuze vrijstellingen de mededinging en de goede werking van de interne markt niet verstoorde, ten tweede omdat de regionale selectiviteit van deze vrijstellingen rechtstreeks uit die beschikkingen voortvloeide, en ten derde omdat deze beschikkingen volledige accijnsvrijstellingen toestonden.
- 43 Tot slot heeft het Gerecht, na in de punten 100 tot en met 103 van het bestreden arrest te hebben vastgesteld dat de Commissie nooit heeft gebruikgemaakt van de bevoegdheden waarover zij krachtens artikel 8, lid 5, van richtlijn 92/81 of de artikelen 230 EG en 241 EG beschikte om intrekking of



wijziging van de goedkeuringsbeschikkingen, nietigverklaring van deze beschikkingen of ongeldigverklaring van deze richtlijn te verkrijgen, in de punten 104 en 105 van dat arrest opgemerkt dat beschikking 2001/224 geldig bleef toen de Commissie de litigieuze beschikking heeft gegeven, en dat op deze beschikking, op de voorgaande beschikkingen en op de voornoemde richtlijn een vermoeden van wettigheid rustte, zoals dat op elke Uniehandeling rust, en dat al deze handelingen rechtsgevolgen sorteerden. Het Gerecht heeft dan ook geoordeeld dat Ierland, de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek zich op deze beschikkingen mochten baseren om de litigieuze vrijstellingen te blijven toepassen. Het heeft hieruit afgeleid dat de litigieuze beschikking in de bijzondere omstandigheden van dit geval rechtstreeks de geldigheid van de litigieuze vrijstellingen ter discussie stelde, en tevens indirect, maar noodzakelijkerwijze, de geldigheid van de goedkeuringsbeschikkingen en de daaraan verbonden gevolgen, waardoor zij het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen schond.

- 44 Voorts heeft het Gerecht in de punten 107 tot en met 109 van het bestreden arrest de door Eurallumina in zaak T-62/06 RENV aangevoerde grief inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur aanvaard, met de overweging dat die schending voortvloeide uit het feit dat de Commissie de litigieuze beschikking had vastgesteld zonder rekening te houden met de specifieke rechten die de Italiaanse Republiek aan die onderneming had toegekend op grond van beschikking 2001/224, waarvan de gevolgen rechtsbescherming genoten krachtens het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van vermoeden van wettigheid van Uniehandelingen.
- 45 Door aldus te oordelen is het Gerecht echter voorbijgegaan aan de respectieve bevoegdheden die de Raad en de Commissie bezitten op het gebied van de harmonisatie van accijnswetgevingen enerzijds, en op het gebied van staatssteun anderzijds.
- 46 Richtlijn 92/81 is immers vastgesteld op basis van artikel 99 van het EEG-Verdrag (dat later artikel 99 van het EG-Verdrag en nog later artikel 93 EG is geworden), dat de Raad de bevoegdheid verleende om de bepalingen vast te stellen die betrekking hadden op de harmonisatie van de wetgevingen inzake omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen voor zover die harmonisatie noodzakelijk was om de instelling en de werking van de interne markt te verzekeren.
- 47 De goedkeuringsbeschikkingen zijn vastgesteld krachtens artikel 8, lid 4, van die richtlijn. Deze bepaling verleende de Raad de bevoegdheid om op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen te besluiten dat een lidstaat „uit specifieke beleidsoverwegingen” andere vrijstellingen of verlagingen mocht invoeren dan die welke in die richtlijn zijn bedoeld. Het doel en de werkingssfeer van de in dat artikel bedoelde procedure verschillen van het doel en de werkingssfeer van de in artikel 88 EG vastgelegde regeling.
- 48 Zoals het Hof heeft geoordeeld in de punten 29 tot en met 31 van het arrest van 29 juni 2004, Commissie/Raad (C-110/02, Jurispr. blz. I-6333), beoogt het Verdrag, door in artikel 88 EG het voortdurende onderzoek van en het toezicht op steunmaatregelen aan de Commissie op te dragen, de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt te doen vaststellen door middel van een passende procedure, voor de toepassing waarvan deze instelling verantwoordelijk is, zulks onder toezicht van het Gerecht en het Hof. Ingevolge de artikelen 87 EG en 88 EG speelt de Commissie derhalve een centrale rol bij de vaststelling van de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel. De ingevolge artikel 88, lid 2, derde alinea, EG aan de Raad op het gebied van staatssteun toegekende bevoegdheid vormt een uitzondering en moet dus noodzakelijkerwijs strikt worden uitgelegd (zie eveneens in die zin arrest van 4 december 2013, Commissie/Raad, C-111/10, punt 39).

- 49 Een beschikking van de Raad waarbij een lidstaat overeenkomstig artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81 de toestemming krijgt om een accijnsvrijstelling in te voeren, kon de Commissie dus niet beletten de haar in het Verdrag toebedeelde taken uit te oefenen en bijgevolg de in artikel 88 EG bedoelde procedure in te leiden teneinde te onderzoeken of die vrijstelling staatssteun uitmaakte en zo nodig na afloop van deze procedure een beschikking als de litigieuze beschikking te geven.
- 50 De omstandigheid dat de goedkeuringsbeschikkingen volledige accijnsvrijstellingen verleenden, dat aan deze beschikkingen specifieke geografische en tijdgebonden voorwaarden waren verbonden en dat de lidstaten deze nauwgezet hebben nageleefd, liet de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Commissie onverlet en kon de Commissie dus niet beletten haar eigen bevoegdheden uit te oefenen.
- 51 In punt 5 van beschikking 2001/224, die van kracht was in de periode waarvoor met de litigieuze beschikking de terugvordering van de steun is gelast, werd overigens rekening gehouden met die bevoegdheidsverdeling. Dat punt preciseerde namelijk dat deze beschikking geen afbreuk doet aan de uitkomst van eventuele procedures die met name krachtens de artikelen 87 EG en 88 EG kunnen worden ingesteld, noch aan het vereiste dat de lidstaten „de Commissie op de hoogte brengen van voorgenomen steunmaatregelen”.
- 52 Het is juist dat de goedkeuringsbeschikkingen op voorstel van de Commissie zijn vastgesteld en dat deze instelling nooit gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheden waarover zij krachtens artikel 8, lid 5, van richtlijn 92/81 of de artikelen 230 EG en 241 EG beschikte om intrekking of wijziging van de goedkeuringsbeschikkingen, nietigverklaring van deze beschikkingen of ongeldigverklaring van deze richtlijn te verkrijgen. In dit verband volgt uit de litigieuze beschikking dat de Commissie bij de vaststelling van de goedkeuringsbeschikkingen door de Raad van mening was dat deze beschikkingen de mededinging niet verstoorden en de goede werking van de interne markt niet belemmerden (reeds aangehaald arrest Commissie/Ierland e.a., punt 83).
- 53 Zoals de Commissie betoogt, beantwoordt het begrip staatssteun evenwel aan een objectieve situatie en kan het niet van het gedrag of de verklaringen van de instellingen afhangen (reeds aangehaald arrest Commissie/Ierland, punt 72). Derhalve stond de omstandigheid dat de goedkeuringsbeschikkingen op voorstel van de Commissie zijn vastgesteld, er niet aan in de weg dat de litigieuze vrijstellingen als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG werden aangemerkt, indien was voldaan aan de voorwaarden om van staatssteun te kunnen spreken. Gelet op het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel moest die omstandigheid echter wel in aanmerking worden genomen bij de beoordeling of de terugvordering van de onverenigbare steun moest worden gelast, hetgeen de Commissie in de litigieuze beschikking heeft gedaan door te beslissen dat de steun niet moest worden teruggevorderd voor zover zij was toegekend vóór de dag waarop de beschikkingen tot inleiding van de procedure van artikel 88, lid 2, EG in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* waren bekendgemaakt.
- 54 Derhalve bieden de overwegingen die in de punten 39 tot en met 44 van het bestreden arrest zijn uiteengezet geen rechtsgrondslag voor de conclusie van het Gerecht dat de litigieuze beschikking de geldigheid van de goedkeuringsbeschikkingen van de Raad ter discussie stelt en daardoor het rechtszekerheidsbeginsel en het vermoeden van wettigheid van de Uniehandelingen schendt. Dit geldt ook voor de op dezelfde overwegingen berustende conclusie dat de Commissie in zaak T-62/06 RENV het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden.
- 55 Gelet op een en ander moet het bestreden arrest in zijn geheel worden vernietigd, zonder dat de andere argumenten en middelen van partijen hoeven te worden onderzocht.

### **Terugverwijzing van de zaak naar het Gerecht**

- 56 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie kan het Hof, indien het de beslissing van het Gerecht vernietigt, zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.
- 57 Aangezien het Gerecht in casu slechts een gedeelte van de talrijke argumenten van partijen heeft onderzocht, is het Hof van oordeel dat het onderhavige geding niet in staat van wijzen is. De gevoegde zaken dienen dus naar het Gerecht te worden terugverwezen.

### **Kosten**

- 58 Aangezien de zaken worden terugverwezen naar het Gerecht, dient de beslissing over de kosten van de onderhavige hogere voorziening te worden aangehouden.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 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.**
- 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.**

ondertekeningen