CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 17 maart 2016*

Zaak C-493/14

Dilly's Wellnesshotel GmbH

[verzoek om een prejudiciële beslissing van het Bundesfinanzgericht (federaal financieel gerechtshof, Oostenrijk)]

„Prejudiciële verwijzing — Staatssteun — Verordening (EG) nr. 800/2008 — Categorieën steun die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd — Steun voor milieubescherming — Milieusteunmaatregelen in de vorm van verlagingen van milieubelastingen — Dwingendheid van de vrijstellingsvoorwaarden"

1. Het is inmiddels vaste rechtspraak dat de krachtens de Verdragen op de lidstaten rustende verplichting tot voorafgaande aanmelding van alle maatregelen tot invoering of wijziging van nieuwe steun, één van de fundamentele aspecten vormt van het systeem van toezicht op het gebied van staatssteun.** Daaruit vloeit noodzakelijkerwijs voort dat elke versoepeling van die verplichting die is ingegeven door de wens om in heel specifieke omstandigheden de samenwerking tussen de nationale autoriteiten en de Europese Commissie te faciliteren en die vorm krijgt door de vaststelling van maatregelen tot administratieve vereenvoudiging in het kader van een groepsvrijstelling, strikt moet worden uitgelegd.

2. Dit gebod staat centraal in het voorliggende verzoek om een prejudiciële beslissing, het eerste van het Bundesfinanzgericht (federaal financieel gerechtshof)***, dat verschillende vragen stelt over de uitlegging van verordening (EG) nr. 800/2008.****

3. Deze zaak biedt het Hof in het bijzonder de gelegenheid om de formele en materiële voorwaarden te verduidelijken waaraan moet zijn voldaan wil een lidstaat op grond van die verordening gebruik kunnen maken van de vrijstelling van de aanmeldingsverplichting voor steunmaatregelen. In meer algemene zin biedt de zaak de gelegenheid om te onderstrepen dat de exacte in dit verband op de lidstaten rustende verplichtingen – of zij nu formeel of materieel van aard zijn – alle dwingend zijn en dat niet-naleving ervan tot gevolg heeft dat geen aanspraak op de beoogde vrijstelling meer kan worden gemaakt.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

** Zie onder meer arrest France Télécom/Commissie (C-81/10 P, EU:C:2011:811, punt 58).

*** Het is van belang op te merken dat deze rechter de opvolger is van de Unabhängige Finanzsenat (onafhankelijke financiële kamer) en dat het Hof zich al bij verschillende gelegenheden bevoegd heeft geoordeeld om op door de Unabhängige Finanzsenat gestelde vragen te antwoorden.

**** Verordening van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening") (PB L 214, blz. 3).

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

4. Artikel 109 VWEU (voorheen artikel 94 van het EG-Verdrag) geeft de Raad van de Europese Unie onder meer de bevoegdheid om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen ter bepaling van de soorten steunmaatregelen die zijn vrijgesteld van de informatieprocedure als bedoeld in artikel 108, lid 3, VWEU (voorheen artikel 93, lid 3, van het EG-Verdrag).

5. Met toepassing van artikel 94 van het EG-Verdrag was verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen, vastgesteld.***** Artikel 3, lid 1, van deze verordening, „Transparantie en toezicht", bepaalde dat „[b]ij de vaststelling van verordeningen overeenkomstig artikel 1 [...] de Commissie de lidstaten gedetailleerde voorschriften op[legt] om de transparantie van en het toezicht op de steunmaatregelen die uit hoofde van die verordeningen van aanmelding vrijgesteld zijn, te waarborgen".

6. Op grond van verordening nr. 994/98 is de in dit geval toepasselijke verordening nr. 800/2008****** vastgesteld.

7. Ingevolge artikel 1, lid 1, onder d), van hoofdstuk I van deze verordening, „Toepassingsgebied", is die verordening onder meer van toepassing op „steun voor milieubescherming".

8. Artikel 3, lid 1, van dit hoofdstuk, „Vrijstellingsvoorwaarden", bepaalde:

„Steunregelingen die aan alle voorwaarden van hoofdstuk I van deze verordening en aan de desbetreffende bepalingen van hoofdstuk II van deze verordening voldoen, zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, van het Verdrag en zijn van de aanmeldingsverplichting van artikel 88, lid 3, van het Verdrag vrijgesteld mits alle krachtens die regeling verleende steun aan alle voorwaarden van deze verordening voldoet, en de regeling een uitdrukkelijke verwijzing naar deze verordening bevat, waarbij de titel van deze verordening en de vindplaats in het *Publicatieblad van de Europese Unie* worden aangehaald."

9. Artikel 9 van dit hoofdstuk, „Doorzichtigheid", luidde als volgt:

„1. De betrokken lidstaat zendt binnen 20 werkdagen na de inwerkingtreding van een steunregeling of de verlening van ad-hocsteun die uit hoofde van deze verordening zijn vrijgesteld, de Commissie een samenvatting van de gegevens betreffende die steunmaatregel. Deze gegevens worden in elektronische vorm verstrekt, gebruikmakend van de geëigende IT-toepassing van de Commissie en op het in bijlage III bij deze verordening vastgestelde formulier.

De Commissie zendt onverwijld een ontvangstbevestiging voor deze samenvatting.

Deze samenvattingen worden door de Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en op de website van de Commissie bekendgemaakt.

***** PB L 142, blz. 1. Verordening nr. 994/98 is gewijzigd bij verordening (EU) nr. 733/2013 van de Raad van 22 juli 2013 (PB L 204, blz. 11), en vervolgens ingetrokken bij verordening (EU) 2015/1588 van de Raad van 13 juli 2015 betreffende de toepassing van de artikelen [107 VWEU] en [108 VWEU] op bepaalde soorten horizontale steunmaatregelen (PB L 248, blz. 1).

****** Verordening nr. 800/2008 is gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1224/2013 van de Commissie van 29 november 2013 (PB L 320, blz. 22). De toepassingsperiode van verordening nr. 800/2008 is daarmee verlengd tot en met 30 juni 2014. Deze verordening is vervolgens ingetrokken bij verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen [107 VWEU] en [108 VWEU] met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187, blz. 1).

2. Bij de inwerkingtreding van een steunregeling of bij de verlening van ad-hocsteun die uit hoofde van deze verordening zijn vrijgesteld, maakt de betrokken lidstaat de volledige tekst van deze steunmaatregel op het internet bekend. In het geval van een steunregeling bevat deze tekst de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden die de naleving van de toepasselijke bepalingen van deze verordening garanderen. De betrokken lidstaat zorgt ervoor, dat de volledige tekst van de steunmaatregel op het internet toegankelijk blijft, zolang de betrokken steunmaatregel van kracht is. De door de betrokken lidstaat ingevolge 1 verstrekte beknopte gegevens vermelden het internetadres dat rechtstreeks naar de volledige tekst van de steunmaatregel leidt.

[...]"

10. Artikel 10 van genoemd hoofdstuk, „Toezicht", luidde als volgt:

„1. De Commissie houdt regelmatig toezicht op de steunmaatregelen waarvan zij overeenkomstig artikel 9 in kennis is gesteld.

[...]

3. De betrokken lidstaat verstrekt de Commissie op haar schriftelijk verzoek binnen een termijn van 20 werkdagen, of binnen de in het verzoek vastgestelde langere termijn, alle gegevens die de Commissie nodig acht om op de toepassing van deze verordening toezicht te kunnen houden.

Wanneer de betrokken lidstaat de gevraagde gegevens niet binnen de door de Commissie gestelde termijn of binnen een gezamenlijk overeengekomen periode verstrekt, of wanneer de lidstaat onvolledige gegevens verstrekt, zendt de Commissie een rappelbrief waarin een nieuwe termijn voor de verstrekking van de gegevens wordt vastgesteld. Wanneer de betrokken lidstaat, ondanks die rappelbrief, de verlangde gegevens niet verstrekt, kan de Commissie, na de betrokken lidstaat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn standpunt kenbaar te maken, een beschikking geven waarin wordt verklaard dat alle of een deel van de toekomstige steunmaatregelen waarop deze verordening van toepassing is, bij de Commissie overeenkomstig artikel 88, lid 3, van het Verdrag moet worden aangemeld."

11. Artikel 17 van hoofdstuk II van verordening nr. 800/2008, „Definities", bevond zich in deel 4, „Steun voor milieubescherming", en bepaalde het volgende:

„Voor de toepassing van deze afdeling wordt verstaan onder:

1) ‚milieubescherming': elke maatregel die is gericht op de preventie of het herstel van aantastingen van de natuurlijke omgeving of de natuurlijke hulpbronnen door de eigen activiteiten van de begunstigde, op het beperken van het risico op dergelijke aantastingen, dan wel op de aanmoediging van een rationeler gebruik van die hulpbronnen, met inbegrip van energiebesparende maatregelen en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen;

[...]

10) ‚milieubelasting': een belastingmaatregel waarvan de bijzondere belastinggrondslag een duidelijk negatief milieueffect heeft of die op bepaalde activiteiten, goederen of diensten drukt, zodat de milieukosten in de prijs ervan worden opgenomen en/of de producenten en verbruikers worden aangezet tot activiteiten die voor het milieu minder schadelijk zijn;

[...]"

12. Artikel 25 van dit deel 4, „Milieusteun in de vorm van verlagingen van milieubelastingen", luidde als volgt:

„1. Milieusteunregelingen in de vorm van verlagingen van milieubelastingen die aan de voorwaarden voor [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)] voldoen, zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, van het Verdrag en zijn van de aanmeldingsverplichting van artikel 88, lid 3, van het Verdrag vrijgesteld, mits aan de in de leden 2 en 3 van dit artikel vastgestelde voorwaarden is voldaan.

2. De begunstigden van de belastingverlaging betalen ten minste het bij richtlijn [2003/96] vastgestelde communautaire minimumbelastingniveau.

3. De belastingverlagingen worden voor een periode van ten hoogste tien jaar toegestaan. Na die periode van tien jaar beoordelen de lidstaten het passende karakter van de betrokken steunmaatregelen opnieuw."

B – *Oostenrijks recht*

13. Krachtens de begeleidende wet op de begroting (Budgetbegleitgesetz) van 30 december 2010******* werden dienstverlenende bedrijven opnieuw uitgesloten van de teruggave van energiebelasting.

14. Artikel 2, lid 1, van het Energieabgabenvergütungsgestez (wet inzake de teruggave van energiebelasting; hierna: „EAVG") luidt in de gewijzigde versie van artikel 72 van het BBG 2011 als volgt:

„Enkel bedrijven waarvan is aangetoond dat hun hoofdactiviteit bestaat in de productie van materiële goederen hebben recht op teruggave, mits zij niet de in artikel 1, lid 3, bedoelde energiebronnen of met de in dat artikel 1, lid 3, bedoelde energiebronnen gegenereerde warmte (stoom of heet water) leveren."

15. De temporele werkingssfeer van genoemd artikel 2 is vastgelegd in artikel 4, lid 7, van het EAVG, dat het volgende bepaalt:

„De artikelen 2 en 3 [van het EAVG] zijn behoudens goedkeuring door de Europese Commissie van toepassing op aanvragen voor teruggave over de periode na 31 december 2010."

16. In de op het wetsontwerp betrekking hebbende parlementaire geschiedenis wordt omtrent artikel 4, lid 7, van het EAVG het volgende opgemerkt:

„De toepassing van de gewijzigde bepalingen is afhankelijk van goedkeuring door de Europese Commissie. Deze wijziging treedt in werking voor na 31 december 2010 verbruikte energie. Aanvragen van dienstverlenende bedrijven voor perioden na 31 december 2010 zullen dus niet meer worden aanvaard. Indien de wijziging van het EAGV door de Commissie wordt goedgekeurd, dan zal de wettelijke beperking tot producerende bedrijven als goedgekeurde staatssteun worden toegepast met ingang van 1 januari 2011, zodat dienstverlenende bedrijven vanaf deze datum geen recht meer zullen hebben op teruggave van energiebelasting voor verbruikte energie. Mocht de wijziging niet door de Commissie worden goedgekeurd, dan blijft de huidige juridische situatie voortbestaan en zouden zowel producerende bedrijven als dienstverlenende bedrijven recht hebben op teruggave van energiebelasting."

******* BGBl. I, 111/2010; hierna: „BBG 2011".

II – **Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure voor het Hof**

17. Op 29 december 2011 heeft Dilly's Wellnesshotel GmbH (hierna: „Dilly's Wellnesshotel") een aanvraag ingediend voor teruggave van energiebelasting over het jaar 2011.

18. Bij besluit van 21 februari 2012 is deze aanvraag afgewezen op de grond dat zij, gelet op de nieuwe wetgeving als neergelegd in het BBG 2011, niet voor toewijzing in aanmerking kwam. Op grond van deze wetgeving wordt met ingang van 1 januari 2011 enkel nog aan producerende bedrijven teruggave van energiebelasting toegekend. Het beroep bij de Unabhängige Finanzsenat, waarvan het Bundesfinanzgericht de opvolger is, is verworpen.

19. Bij uitspraak van 19 maart 2013 heeft het Verwaltungsgerichtshof (administratief gerechtshof) geoordeeld dat als gevolg van een door deze rechter op 22 augustus 2012 gewezen arrest de teruggave van energiebelasting voor de maand januari 2011 nog had moeten worden toegekend aan dienstverlenende bedrijven. Volgens het Verwaltungsgerichtshof was er voor die maand nog geen goedkeuring van de Commissie voor de nieuwe wetgeving, gezien het feit dat de op grond van verordening nr. 800/2008 gedane melding enkel betrekking had op de periode vanaf 1 februari 2011.

20. Dilly's Wellnesshotel heeft bij de Unabhängige Finanzsenat aanvullend bestuursrechtelijk beroep ingesteld, waarmee zij in essentie vorderde dat haar aanvraag voor teruggave van energiebelasting over de periode januari-december 2011 volledig zou worden toegewezen.

21. Dilly's Wellnesshotel ging er daarbij van uit dat ingeval de gecombineerde toepassing van de artikelen 2, lid 1, en 4, lid 7, van het EAVG in strijd zou zijn met het Unierecht, de bij het BBG 2011 ingevoerde nieuwe wetgeving niet van toepassing zou zijn en dienstverlenende bedrijven voor het gehele jaar 2011 en verder om teruggave van energiebelasting zouden kunnen blijven verzoeken.

22. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de oorspronkelijke versie van artikel 2, lid 1, van het EAVG voorzag in teruggave van energiebelasting voor bedrijven die zich hoofdzakelijk bezighielden met de „productie van materiële goederen". Dienstverlening was uitgesloten van de belastingteruggave. De verwijzende rechter wijst erop dat het doel van het EAVG er blijkens de parlementaire geschiedenis in bestond om te voorkomen dat energie-intensieve Oostenrijkse productiesectoren op het vlak van de mededinging zouden worden benadeeld ten opzichte van bedrijven in het buitenland, waar in de regel geen belasting op energie werd geheven.

23. De nationale wetgeving inzake de teruggave van energiebelasting is vervolgens herhaaldelijk gewijzigd.

24. In deze zaak twijfelt de verwijzende rechter of de bij het BBG 2011 ingevoerde nieuwe wetgeving inzake de teruggave van energiebelasting verenigbaar is met verordening nr. 800/2008. Deze rechter vraagt zich namelijk af of de Republiek Oostenrijk voor de betrokken nationale wetgeving gebruik kan maken van de bijzondere procedure als neergelegd in artikel 25 van verordening nr. 800/2008 terwijl blijkbaar niet is voldaan aan verschillende voorwaarden van hoofdstuk I van deze verordening.

25. Daarom heeft het Bundesfinanzgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is het in strijd met het Unierecht indien een steunregeling gebruikmaakt van de bijzondere procedure ingevolge artikel 25 van verordening nr. 800/2008 om daarmee van de aanmeldingsverplichting op grond van artikel 108, lid 3, VWEU te worden vrijgesteld, maar verschillende verplichtingen uit hoofdstuk I [van die verordening] niet eerbiedigt en bovendien ook geen verwijzing naar [genoemde verordening] bevat?

2) Is het in strijd met het Unierecht indien een steunregeling wordt gebaseerd op de voor milieusteun geldende bijzondere procedure ingevolge artikel 25 van verordening nr. 800/2008, maar niet is voldaan aan de in hoofdstuk II opgenomen voorwaarden, te weten de stimulering van milieubeschermings- of energiebesparende maatregelen overeenkomstig artikel 17, punt 1, van genoemde verordening?

3) Staat het Unierecht in de weg aan een nationale regeling die geen beperking in de tijd en geen verwijzing naar de in de vrijstellingskennisgeving vermelde periode bevat, zodat alleen uit de vrijstellingskennisgeving de volgens artikel 25, lid 3, [van verordening nr. 800/2008] vereiste beperking van de energiebelastingrestitutie tot tien jaar kan worden afgeleid?"

26. Dilly's Wellnesshotel, de Oostenrijkse en de Estse regering alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

27. Op 21 januari 2016 heeft er een terechtzitting plaatsgevonden, waaraan Dilly's Wellnesshotel, de Oostenrijkse regering en de Commissie hebben deelgenomen.

III – **Analyse**

A – *Voorafgaande overwegingen over de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie en de aanmeldingsverplichting voor voorgenomen nieuwe steunmaatregelen*

1. In het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie

28. De voorliggende verwijzingsbeslissing werpt verschillende uitleggingsvragen op met betrekking tot de formele (eerste prejudiciële vraag) en materiële (tweede en derde prejudiciële vraag) voorwaarden waaraan een nationale steunmaatregel moet voldoen om van de aanmeldingsverplichting ingevolge verordening nr. 800/2008 te kunnen worden vrijgesteld.

29. Zoals blijkt uit de door de verwijzende rechter gegeven informatie, vindt het hoofdgeding zijn oorsprong in het feit dat de Oostenrijkse belastingautoriteiten een door verzoekster in het hoofdgeding – Dilly's Wellnesshotel, een dienstverlenend bedrijf – ingediende aanvraag voor teruggave van energiebelasting over het jaar 2011 hebben afgewezen. Deze afwijzing was ingegeven door de omstandigheid dat het EAVG sinds de bij het BBG 2011 ingevoerde wijziging dienstverleners uitsluit van de teruggave van energiebelasting.

30. In het kader van het bij de verwijzende rechter ingestelde beroep voert verzoekster in het hoofdgeding de eerdere versie van deze nationale wetgeving aan, die mede op dienstverleners ziet. Verzoekster in het hoofdgeding betoogt dat de nieuwe wetgeving de bepalingen van verordening nr. 800/2008 niet eerbiedigt en dus niet is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU, zodat deze wetgeving niet ten uitvoer mocht worden gelegd.

31. De verwijzende rechter heeft dit verzoek om een prejudiciële beslissing dus ingediend om te voldoen aan zijn verplichting om de nodige consequenties te verbinden aan een eventuele door justitiabelen met gebruikmaking van hun procedurele rechten aangevoerde schending van het Unierecht op het gebied van staatssteun.******** Artikel 108, lid 3, derde volzin, VWEU bepaalt immers dat „[d]e betrokken lidstaat de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering kan brengen

******** Zie met name arresten Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires en Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, EU:C:1991:440, punten 16 en 17) en SFEI e.a. (C-39/94, EU:C:1996:285).

voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid". Artikel 3 van verordening (EG) nr. 659/1999********, „Standstill-bepaling", bepaalt in dit verband dat „aan te melden steun [niet mag worden] uitgevoerd [...], alvorens de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die steun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben gegeven".

32. In deze zaak heeft de verwijzende rechter aangegeven dat de oorspronkelijke versie van het EAVG in 2002 bij de Commissie is aangemeld als staatssteun, en dat de Commissie deze verenigbaar heeft verklaard met de interne markt. De in het hoofdgeding van belang zijnde versie van het EAVG is daarentegen niet binnen de voorgeschreven termijnen als staatssteun bij de Commissie aangemeld, omdat de minister van Financiën van Oostenrijk van opvatting was dat deze wijziging op grond van artikel 25 van verordening nr. 800/2008 was vrijgesteld van aanmelding.

33. Uit het dossier blijkt verder dat de Commissie op 7 februari 2011 een mededeling is gedaan inzake de nieuwe versie van het EAVG. In deze mededeling is voor de regeling een nieuwe duur aangekondigd van 1 februari 2011 tot en met 31 december 2013. Een samenvatting van de maatregel met verwijzing naar deze duur is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 30 september 2011. De internetlink in deze bekendmaking naar de volledige tekst van de maatregel bleek onjuist.

34. Voorts staat vast dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving niet overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 659/1999 bij de Commissie is aangemeld, en dat als vrijstelling van de aanmeldingsverplichting enkel de in artikel 25 van verordening nr. 800/2008 vervatte mogelijkheid in aanmerking komt.

2. Belang van de verplichting tot aanmelding van voorgenomen nieuwe steunmaatregelen en noodzaak van een strikte uitlegging van de op grond van de groepsvrijstellingsverordening op de lidstaten rustende verplichtingen

35. De door de verwijzende rechter gestelde vragen hebben ontegenzeglijk een zekere nieuwigheid, nu de in dit geval precies bedoelde aspecten van verordening nr. 800/2008 tot dusverre nog niet zijn uitgelegd. **********

36. Alvorens achtereenvolgens in te gaan op de gestelde vragen, lijkt het mij opportuun om een aantal regels en richtsnoeren in herinnering te roepen die leidend zullen zijn bij mijn beoordeling.

37. In de eerste plaats is het uitgangspunt dat het op grond van artikel 108, lid 3, eerste volzin, VWEU, zoals uitgewerkt in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 659/1999, verplicht is om elk voornemen om nieuwe steun te verlenen aan te melden. Benadrukt dient immers te worden dat de verplichting tot voorafgaande aanmelding de hoeksteen is van het bij het Verdrag ingestelde toezichtssysteem als zodanig, aangezien de Commissie daardoor in staat wordt gesteld om op doeltreffende en stelselmatige wijze vooraf toezicht te houden op elk voornemen om nieuwe steun te verlenen of reeds bestaande steunmaatregelen te wijzigen. Zoals advocaat-generaal Jacobs heeft opgemerkt, „[is het] [...] dermate evident dat de verplichting tot het aanmelden van steunmaatregelen voor de goede werking van de gemeenschappelijke markt van groot belang is, dat deze verplichting uiteraard ook zonder verordeningen van de Raad ter zake zowel naar inhoud als naar vorm strikt moet worden nageleefd,

******** Verordening van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1791/2006 van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 1; hierna: „verordening nr. 659/1999").

********** Deze verordening is weliswaar genoemd in bepaalde aan het Hof voorgelegde zaken (arrest Wam Industriale/Commissie, C-560/12 P, EU:C:2013:726, en conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Spanje, C-184/11, EU:C:2014:33), maar de daarin gemaakte opmerkingen zijn voor dit geval van weinig nut.

en dat het met name essentieel is dat uit de kennisgeving ondubbelzinnig blijkt dat zij ertoe strekt de Commissie in staat te stellen haar opmerkingen te maken als bedoeld in artikel 93, lid 3, en zo nodig de procedure van artikel 93, lid 2, in te leiden alvorens de voorgenomen steunmaatregel tot uitvoering wordt gebracht".**********

38. Het Hof heeft reeds vroeg geoordeeld dat de verplichting om de Commissie in kennis te stellen van voornemens tot invoering of wijziging van steunmaatregelen niet slechts het oorspronkelijke ontwerp betreft, doch ook latere wijzigingen daarin, met dien verstande dat dergelijke informatie aan de Commissie kan worden verstrekt bij gelegenheid van het overleg waartoe de oorspronkelijke kennisgeving aanleiding geeft.**********

39. Ingevolge artikel 4, lid 1, eerste volzin, van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van verordening nr. 659/1999**********, wordt onder het begrip „nieuwe steun" onder meer verstaan „iedere wijziging, met uitzondering van aanpassingen van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet kunnen beïnvloeden". Ingevolge artikel 4, lid 2, onder c), van verordening nr. 794/2004 behoort de aanscherping van de criteria voor de toepassing van een goedgekeurde steunregeling – zoals de aanscherping in het hoofdgeding, die strekt tot beperking van de kring van gerechtigde ondernemingen als bedoeld in de eerder aangemelde regeling – tot de wijzigingen waarvoor aanmelding in beginsel verplicht is.

40. De verplichting om elke wijziging in een al eerder aangemelde steunregeling aan te melden, geldt ongeacht of de nieuwe regeling als zodanig met de gemeenschappelijke markt onverenigbare selectieve voordelen met zich brengt. Om een steunmaatregel als nieuw of gewijzigd aan te merken, moet immers enkel worden uitgegaan van de bepalingen waarbij in die maatregel is voorzien, en van de daarin vastgestelde modaliteiten en grenzen.**********

41. De strengheid die in deze materie voor de lidstaten aan de orde is, geldt naar mijn opvatting ook wanneer het erom gaat vast te stellen onder welke voorwaarden de lidstaten op grond van een vrijstellingsverordening zijn vrijgesteld van hun aanmeldingsverplichting.

42. Ik ben dan ook van mening dat ingeval met toepassing van artikel 108, lid 4, VWEU een groepsvrijstellingsverordening wordt vastgesteld, enkel zodanige maatregelen voor vrijstelling van de aanmeldingsverplichting in aanmerking moeten kunnen komen die op alle punten voldoen aan de in die vrijstellingsverordening neergelegde voorwaarden. In de situatie waarin niet alle vrijstellingsvoorwaarden zijn vervuld, blijft de verplichting tot aanmelding de hoofdregel.

43. In de tweede plaats, en in het verlengde van hetgeen ik zojuist heb opgemerkt, dienen uitzonderingen op het gebied van staatssteun beperkt te worden uitgelegd, aangezien het basisuitgangspunt is dat staatssteun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Een dergelijk uitgangspunt heeft tot gevolg dat de bewijslast om aan te tonen dat is voldaan aan zowel de formele als de materiële voorwaarden voor de verenigbaarheid van een steunmaatregel, rust op de betrokken lidstaat. Met name dient deze lidstaat alle gegevens te verstrekken waarmee kan worden aangetoond dat aan de voorwaarden voor de uitzondering is voldaan.**********

********** Zie zijn conclusie in de zaak Frankrijk/Commissie (C-301/87, EU:C:1989:357, punt 19).

********** Zie arrest Heineken Brouwerijen (91/83 en 127/83, EU:C:1984:307, punt 18).

********** PB L 140, blz. 1.

********** Zie met name arrest Namur-Les assurances du crédit (C-44/93, EU:C:1994:311, punt 28).

********** Zie met name arrest Italië/Commissie (C-372/97, EU:C:2004:234, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44. In de derde plaats volgt uit de eisen van transparantie en doeltreffendheid zoals die aan de vaststelling van verordening nr. 994/98 ten grondslag liggen (zie met name artikel 3 en de overwegingen 4, 6, 7 en 10) alsmede uit hetgeen de rechtszekerheid jegens derden vereist, dat in de situatie waarin er – zoals in dit geval – op grond van een krachtens verordening nr. 994/98 vastgestelde algemene vrijstellingsverordening voor de aanmeldingsverplichting een vrijstellingsmogelijkheid bestaat, de lidstaten verplicht zijn om zich te houden aan de exacte voorschriften zoals vervat in die vrijstellingsverordening.

45. Aangezien de aanmeldingsverplichting binnen het systeem van toezicht op voorgenomen staatssteun een centrale positie inneemt, dienen de exacte voorschriften die in een vrijstellingsverordening zijn neergelegd met het oog op de mogelijkheid om niet aan deze verplichting te hoeven voldoen, *integraal* naar behoren te worden nageleefd. Anders dan eventueel het geval kan zijn bij informatie die de lidstaten verstrekken om aan te tonen dat een voorgenomen steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, bestaat er geen aanleiding om een rangorde aan te brengen in de exacte, in een vrijstellingsverordening neergelegde voorwaarden voor de mogelijkheid tot het niet hoeven te voldoen aan de in artikel 108, lid 3, VWEU gestelde verplichting om voorgenomen nieuwe steunmaatregelen aan te melden.

46. In een dergelijke context bestaat er geen aanleiding om een onderscheid aan te brengen in de verschillende in verordening nr. 800/2008 neergelegde vrijstellingsvoorwaarden – naargelang zij „wezenlijk" van aard zijn of niet – en, bijgevolg, in de rechtsgevolgen van de niet-inachtneming van de ene of de andere voorwaarde. Het enige voor deze verordening mogelijk zinvolle onderscheid is het onderscheid tussen „algemene vrijstellingsvoorwaarden" als neergelegd in hoofdstuk I van die verordening (de artikelen 1-12), met het opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen", en de bijzondere voorwaarden als neergelegd in hoofdstuk II (de artikelen 13-42), met het opschrift „Bijzondere bepalingen voor de verschillende categorieën steun".

47. Hoewel niet valt te ontkennen dat het op andere rechtsgebieden van de Unie mogelijk is gebleken te onderscheiden tussen schending van wezenlijke procedurele voorschriften en schending van overige procedurele voorschriften, is dit onderscheid naar mijn opvatting niet zinvol ingeval alle voor de lidstaten geldende voorwaarden volkomen dwingend van aard zijn, zoals het geval is in het kader van de aanmeldingsprocedure voor voorgenomen nieuwe steunmaatregelen en, in voorkomend geval, bij de vrijstelling van deze procedure.

48. Juist is dat het Hof in het arrest Heintz van Landewijck********** ter zake van de reikwijdte van de aanmeldingsverplichting voor lidstaten ingevolge artikel 27, lid 5, van de Zesde richtlijn (77/388/EEG) van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag********** (hierna: „Zesde richtlijn"), voor recht heeft verklaard dat de niet-inachtneming van de termijn voor kennisgeving van maatregelen tot vereenvoudiging van de belastingheffing geen schending van een wezenlijk procedureel voorschrift vormt die tot niet-toepasselijkheid van de te laat meegedeelde afwijkende maatregel leidt.

49. Evenwel wijs ik erop dat, al aangenomen dat er een vergelijking kan worden getrokken met het vraagstuk van de naleving van de vrijstellingsvoorwaarden – hetgeen mij meer dan twijfelachtig lijkt nu, zoals hierboven gememoreerd, de vrijstellingsvoorwaarden als neergelegd in de betrokken verordening volkomen dwingend van aard zijn –, het Hof heeft herinnerd aan de regel dat een van de Zesde richtlijn afwijkende maatregel die in strijd met de bij artikel 27, lid 2, daarvan aan de lidstaten opgelegde mededelingsplicht is vastgesteld, niet aan een belastingplichtige kan worden tegengeworpen, en daarbij nadrukkelijk heeft aangegeven dat deze conclusie was ingegeven door het feit dat „het [...]

********** C-494/04, EU:C:2006:407, punt 51.

********** PB L 145, blz. 1.

niet om een nieuwe afwijkende maatregel [gaat] waarvoor de Raad een machtiging dient te verlenen, maar om een bijzondere, reeds op 1 januari 1977 bestaande maatregel die de lidstaat wenste te handhaven overeenkomstig artikel 27, lid 5, van de Zesde richtlijn, ondanks de inwerkingtreding daarvan". **********

50. Duidelijk is dat een dergelijke constellatie afwijkt van de situatie waarin, zoals in dit geval, sprake is van een nieuwe steunmaatregel, ook al is deze uit een wijziging van een bestaande nationale, eerder aangemelde wet ontstaan.

51. In ieder geval moet op het gebied van staatssteun worden geoordeeld dat voorwaarden die zijn neergelegd in duidelijk geformuleerde bepalingen – zoals de bepalingen inzake de aanmeldingsverplichting en, in het verlengde daarvan, vrijstellingsmogelijkheden voor een dergelijke verplichting – geen loutere formaliteiten vormen. **********

52. Deze conclusie dringt zich met name op in geval van in een algemene groepsvrijstellingsverordening opgenomen dwingende voorwaarden, zoals de voorwaarden vervat in hoofdstuk I van verordening nr. 800/2008. Van bevrijding van de verplichting om een voorgenomen steunmaatregel formeel aan te melden, kan naar mijn opvatting geen sprake zijn bij niet-inachtneming van één of meer van deze voorwaarden. Maatregelen die niet aan alle voorwaarden voldoen, blijven onderworpen aan de aanmeldingsverplichting van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag, zoals is opgemerkt in overweging 7 van genoemde verordening.

B – *Eerste vraag: vormvereisten ingevolge verordening nr. 800/2008*

53. Met zijn eerste vraag betreffende vormvereisten wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de gevolgen zijn van, ten eerste, het ontbreken van een verwijzing naar verordening nr. 800/2008 in de betrokken steunmaatregel, en, ten tweede, de te late verzending aan de Commissie van een samenvatting van de gegevens betreffende die steunmaatregel, en, ten derde, een onjuistheid in de internetlink die toegang zou moeten geven tot de volledige tekst van die maatregel.

1. Vereiste van een uitdrukkelijke verwijzing naar verordening nr. 800/2008

54. Mij lijkt dat uit de relevante bepalingen van verordening nr. 800/2008 eenduidig kan worden afgeleid dat een dergelijke verwijzing, die één van de strikte voorwaarden is voor de vrijstelling van de verplichting vervat in artikel 25, lid 1, van verordening nr. 800/2008, onmisbaar is.

55. In dit verband bepaalt artikel 3, lid 1, van deze verordening, „Vrijstellingsvoorwaarden", dat steunregelingen die aan „alle voorwaarden" van hoofdstuk I en aan de desbetreffende bepalingen van hoofdstuk II van genoemde verordening voldoen, verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt en van de aanmeldingsverplichting zijn vrijgesteld mits alle krachtens die regeling verleende steun aan „alle voorwaarden" van de verordening voldoet, en de regeling „een uitdrukkelijke verwijzing naar [...] verordening [nr. 800/2008] bevat, waarbij de titel van deze verordening en de vindplaats in het *Publicatieblad van de Europese Unie* worden aangehaald".

********** Arrest Heintz van Landewijck (C-494/04, EU:C:2006:407, punt 49).

********** Zie naar analogie beschikking Banco Privado Português en Massa Insolvente do Banco Privado Português/Commissie (C-93/15 P, EU:C:2015:703, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56. Voorts is verordening nr. 800/2008 vastgesteld op basis van verordening nr. 994/98, waarvan artikel 3, lid 1, met het opschrift „Transparantie en toezicht", bepaalde dat „[de Commissie] [b]ij de vaststelling van verordeningen overeenkomstig artikel 1 [...] de lidstaten gedetailleerde voorschriften op[legt] om de transparantie van en het toezicht op de steunmaatregelen die uit hoofde van die verordeningen van aanmelding vrijgesteld zijn, te waarborgen".

57. Deze bepaling moet worden gelezen in het licht van overweging 5 van verordening nr. 800/2008, volgens welke „[d]eze verordening [...] alle steun [dient] vrij te stellen die aan *alle desbetreffende voorwaarden* van deze verordening voldoet, alsmede alle steunregelingen [...]. Om doorzichtigheid en een doelmatiger toezicht te garanderen, dient alle individuele steun die krachtens deze verordening wordt verleend, *een uitdrukkelijke verwijzing* te bevatten naar de toepasselijke bepaling van hoofdstuk II en naar de nationale rechtsgrondslag waarop de individuele steun is gebaseerd" (cursivering van mij).

58. Dit vereiste dient voorts te worden begrepen tegen de achtergrond van het eerder gememoreerde vereiste van transparantie, dat onder meer is verankerd in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 994/98. Zoals de Commissie stelt, kunnen de begunstigden alsmede hun concurrenten dankzij een verwijzing naar die verordening in een bepaalde steunmaatregel namelijk achterhalen waarom die maatregel ten uitvoer mag worden gelegd terwijl zij niet is aangemeld bij de Commissie en door haar ook niet is goedgekeurd. Met andere woorden stelt deze verwijzing niet alleen de Commissie in staat om haar toezicht uit te oefenen, zij stelt ook geïnteresseerde derden in staat om op de hoogte te geraken van voorgenomen steunmaatregelen teneinde zo nodig hun procedurele rechten uit te oefenen.

59. Ik geloof niet dat een dergelijke uitlegging, die volledig strookt met de bewoordingen van verordening nr. 800/2008, blijkt geeft van buitensporig formalisme.

60. Om te beginnen is het voor de lidstaten niet bijzonder bezwaarlijk om in een steunmaatregel een uitdrukkelijke verwijzing op te nemen naar verordening nr. 800/2008. Tegenover de eenvoud hiervan staat dat het in voorkomend geval zowel voor de Commissie als voor derden moeilijk zou zijn om een dergelijke regeling zonder zodanige verwijzing te identificeren.

61. Verder komt het mij voor dat het verzenden van een samenvatting van de gegevens betreffende de steunmaatregel en de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, zoals dit is voorgeschreven in artikel 9, lid 1, van verordening nr. 800/2008, het ontbreken van een uitdrukkelijke verwijzing naar de verordening slechts ten dele kan ondervangen. Mij lijkt dat met deze bepalingen onderscheiden doelstellingen worden nagestreefd, en dat met de vervulling van de voorwaarden als neergelegd in de ene bepaling de niet-inachtneming van de andere bepaling niet kan worden gecompenseerd.

62. Ingeval het Hof, zoals ik voorstel, vaststelt dat een uitdrukkelijke verwijzing naar verordening nr. 800/2008 in de steunmaatregel onmisbaar is, zou het niet nodig zijn om de overige aspecten van de eerste prejudiciële vraag aan een onderzoek te onderwerpen. Hetzelfde zou dan gelden voor de tweede en de derde vraag.

63. Voor het geval dat anders is, zal ik hierna de overige aspecten beoordelen.

2. Vereiste van verzending van een samenvatting van de gegevens betreffende de steunmaatregel op grond van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 800/2008

64. Naar mijn opvatting is het van groot belang dat overeenkomstig hetgeen door artikel 9, lid 1, van verordening nr. 800/2008 wordt vereist, binnen 20 werkdagen na de inwerkingtreding van een steunregeling aan de Commissie een samenvatting van de steunmaatregel wordt verzonden en de Commissie dusdoende in staat wordt gesteld om doeltreffend en snel te controleren of de betrokken lidstaat de vrijstellingsvoorwaarden in acht heeft genomen.

65. Het betreft hier ontegenzeglijk een voorwaarde voor de toepasselijkheid van de vrijstelling van de aanmeldingsverplichting ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU.

66. De niet-inachtneming van deze in hoofdstuk I van verordening nr. 800/2008 opgenomen voorwaarde heeft tot gevolg dat de beoogde vrijstelling niet van toepassing is. Ingeval deze onregelmatigheid te laat wordt hersteld – hetgeen in het hoofdgeding het geval lijkt te zijn geweest – kan de beoogde vrijstelling naar het mij toeschijnt enkel voor de toekomst van toepassing zijn, dat wil zeggen voor de periode na het herstel – in dit geval de periode van februari tot en met december 2011********** – en niet voor de periode daarvóór.

3. Vereiste van vermelding van het internetadres waarop de volledige tekst van de steunmaatregel kan worden geraadpleegd

67. Ingevolge artikel 9, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 800/2008 is de lidstaat verplicht de volledige tekst van de betrokken maatregel op internet bekend te maken. Krachtens artikel 9, lid 2, derde volzin, van verordening nr. 800/2008 dient de betrokken lidstaat er voorts voor te zorgen dat de volledige tekst van de steunmaatregel op het internet toegankelijk blijft zolang de betrokken steunmaatregel van kracht is. In dit geval heeft de verwijzende rechter aangegeven dat de Republiek Oostenrijk niet op alle punten aan deze verplichtingen heeft voldaan.

68. Ten aanzien van artikel 9, lid 2, vierde volzin, van verordening nr. 800/2008, dat vereist dat de door de lidstaat verstrekte beknopte gegevens het internetadres bevatten dat „rechtstreeks naar de volledige tekst van de steunmaatregel leidt", heeft de verwijzende rechter aangegeven dat het aan de Commissie meegedeelde internetadres zoals dat in de in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakte samenvatting is vermeld, niet werkt.

69. Zoals ik reeds heb gememoreerd, zijn de lidstaten op grond van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 800/2008 verplicht om aan alle in hoofdstuk I opgenomen voorwaarden te voldoen. Dit geldt temeer daar het hier gaat om bepalingen die beantwoorden aan de wens van de wetgever om te zorgen voor transparantie en rechtszekerheid in het beoordelingsproces van de steunmaatregelen.

70. De verplichtingen ingevolge artikel 9 van verordening nr. 800/2008 dienen naar mijn opvatting even strikt te worden nageleefd als de verplichting om uitdrukkelijk naar die verordening te verwijzen. Indien hierover anders zou worden geoordeeld, zou dat er in mijn visie op neerkomen dat er in de verschillende ingevolge de vrijstellingsverordening op de lidstaten rustende voorwaarden, met name de formele voorwaarden, een rangorde wordt aangebracht.

********** Indien, zoals de verwijzende rechter heeft aangegeven, de mededeling van beknopte informatie heeft plaatsgevonden op 7 februari 2011, dan kan men er redelijkerwijs van uitgaan dat de gehele maand februari 2011 onder de vrijstelling valt, aangezien de betrokken lidstaat op grond van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 800/2008 over een termijn van 20 werkdagen na inwerkingtreding van de steunregeling beschikt om de Commissie een samenvatting van de gegevens betreffende de steunmaatregel toe te zenden. Ik merk op dat de teruggave van energiebelasting over een enkele maand naar Oostenrijks recht mogelijk lijkt, zoals blijkt uit de uitspraak van het Verwaltungsgerichtshof van 19 maart 2013 (zie punt 19 van deze conclusie).

71. Het komt mij evenwel voor dat aan de vereisten van transparantie is voldaan wanneer in weerwil van het niet functioneren van de internetlink die is vermeld in de samenvatting als bedoeld in artikel 9 van verordening nr. 800/2008 – waarbij dit niet functioneren kan worden veroorzaakt door een technische storing – duidelijk wordt dat de volledige tekst van de nationale wetgeving in kwestie aan de hand van de informatie in de op grond van die bepaling aan de Commissie toegezonden samenvatting zowel door de diensten van de Commissie als door eventuele geïnteresseerde derden gemakkelijk kan worden geraadpleegd.

72. In het verlengde van hetgeen ik zojuist heb opgemerkt, dient evenwel te worden benadrukt dat de niet-inachtneming van één van de bij verordening nr. 800/2008 gestelde voorwaarden geenszins kan worden gecompenseerd door de eventuele inachtneming van een andere voorwaarde.

C – *Tweede vraag: materiële vereiste van artikel 25, lid 1, van verordening nr. 800/2008 dat sprake is van „milieusteunregelingen"*

73. Met de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht de materiële voorwaarden te verduidelijken waaronder gebruik kan worden gemaakt van de vrijstelling van de aanmelding als vervat in artikel 25 van die verordening. De verwijzende rechter vraagt zich namelijk af of het voor de vrijstelling op grond van artikel 25 van verordening nr. 800/2008 niet alleen nodig is dat de nationale regeling inzake de verlaging van milieubelastingen voldoet aan de in die bepaling neergelegde voorwaarden, maar ook dat wordt aangetoond dat deze daadwerkelijk bijdraagt tot de bescherming van het milieu.

74. In dit geval bestaan er twee tegengestelde opvattingen.

75. Volgens de Oostenrijkse en de Estse regering alsmede de Commissie volstaat het voor de vrijstelling dat een steunmaatregel voldoet aan de uitdrukkelijk in dat artikel genoemde voorwaarden, te weten de voorwaarden van richtlijn 2003/96/EG, de voorwaarde dat de begunstigden van de belastingverlaging ten minste het bij die richtlijn vastgestelde communautaire minimumbelastingniveau betalen, en de voorwaarde dat dergelijke verlagingen voor een periode van ten hoogste tien jaar worden toegestaan.

76. Dilly's Wellnesshotel betoogt daarentegen dat steun in de vorm van de verlaging van milieubelastingen ook moet kwalificeren als steun voor „milieubescherming" in de zin van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 800/2008, waarin dat begrip wordt gedefinieerd.

77. Indien men afgaat op bepaalde overwegingen in vóór de vaststelling van verordening nr. 800/2008 gewezen rechtspraak**********, dan kan men de twijfels van de verwijzende rechter over de vraag of de betrokken belastingverlagingsmaatregelen daadwerkelijk strekken tot verbetering van de milieubescherming eenvoudig begrijpen. Het valt op het eerste gezicht moeilijk in te zien hoe deze maatregelen zich vertalen in het tegengaan of voorkomen van de aantasting van het milieu dan wel in een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

78. Evenwel brengt een grammaticale, systematische en teleologische uitlegging van artikel 25 van verordening nr. 800/2008 mij ertoe om een duidelijke voorkeur uit te spreken voor het standpunt van de meerderheid van de interveniënten.

********** Zie arrest Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598), waarin wordt overwogen dat is gebleken dat de toekenning van gunstige voorwaarden aan ondernemingen die stoffelijke goederen produceren, eerder was bedoeld om hun concurrentievermogen te waarborgen dan was ingegeven door ecologische overwegingen.

79. Vanuit het oogpunt van een grammaticale uitlegging is duidelijk dat artikel 25 van verordening nr. 800/2008 voor de vrijstelling van een steunmaatregel slechts drie voorwaarden stelt, namelijk de inachtneming van de vereisten ingevolge richtlijn 2003/96, het vereiste van een minimumbelastingniveau en een maximale periode van tien jaar waarin belastingverlagingen worden toegestaan.

80. In deze bepaling wordt slechts gesproken van „milieusteunregelingen" en wordt op geen enkele manier verwezen naar de definitie van steunmaatregelen in artikel 17, lid 1, van die verordening. Artikel 25 van deze verordening eist uitdrukkelijk de inachtneming van de voorwaarden van richtlijn 2003/96. Overweging 31 van verordening nr. 800/2008 vermeldt in dit verband dat „[v]erlagingen van milieubelastingen die aan de voorwaarden van richtlijn 2003/96/EG [...] voldoen en die onder de toepassing van deze verordening vallen, dienen te worden geacht een stimulerend effect te hebben, aangezien deze verlaagde percentages ten minste indirect tot de verbetering van de milieubescherming bijdragen doordat zij het mogelijk maken de betrokken belastingregeling goed te keuren of voort te zetten, en zodoende de ondernemingen die de milieubelasting verschuldigd zijn, prikkelen hun vervuilingniveau te verlagen".

81. Vanuit teleologisch en systematisch oogpunt is duidelijk dat artikel 25 van verordening nr. 800/2008, „Milieusteun in de vorm van verlagingen van milieubelastingen", betrekking heeft op door richtlijn 2003/96 geharmoniseerde milieubelastingen********** en daarmee verschilt van de artikelen 17 tot en met 20 van die verordening, die voorzien in aanvullende voorwaarden in verband met milieubescherming.

82. Zoals uit de beweegredenen voor die richtlijn volgt (zie met name overwegingen 6, 7 en 12), houdt de richtlijn rekening met de aan milieubescherming gerelateerde doelstellingen. Aangezien genoemde richtlijn, die zelf rekening houdt met de aan milieubescherming gerelateerde doelstellingen, de basis vormt voor de geharmoniseerde energiebelastingen, vallen deze belastingen onder het begrip „milieubelastingen".

83. Met andere woorden houden steunregelingen die in overeenstemming zijn bevonden met artikel 25 – dat wil zeggen die voldoen aan 1) de vereisten van richtlijn 2003/96, 2) het minimumbelastingniveau en 3) de tijdsgrens van tien jaar – indirect rekening met de aan milieubescherming gerelateerde doelstellingen en moeten als milieubelastingen worden aangemerkt.

84. Wat meer in het bijzonder de in dit geval aan de orde zijnde verlaging van milieubelastingen betreft, geeft overweging 31 van verordening nr. 800/2008 aan dat deze „een stimulerend effect [heeft], aangezien deze verlaagde percentages ten minste indirect tot de verbetering van de milieubescherming bijdragen doordat zij het mogelijk maken de betrokken belastingregeling goed te keuren of voort te zetten, en zodoende de ondernemingen die de milieubelasting verschuldigd zijn, prikkelen hun vervuilingniveau te verlagen".

85. Hierin vindt overigens de verwijzing in artikel 25 van verordening nr. 800/2008 naar de inachtneming van de communautaire minimumniveaus van richtlijn nr. 2003/96 haar grondslag.

86. Uit de opbouw van verordening nr. 800/2008 volgt dan ook dat een mechanisme voor de verlaging van energiebelastingen dat de bij richtlijn 2003/96 ingestelde minimumbelastingniveaus eerbiedigt, tot de in artikel 25 van verordening nr. 800/2008 bedoelde maatregelen kan behoren.

********** Zie in dit verband arrest Oostenrijk/Commissie (T-251/11, EU:T:2014:1060, punt 202).

D – *Derde vraag: vereiste dat de betrokken maatregel niet voor een periode langer dan tien jaar mag gelden (artikel 25, lid 3, van verordening nr. 800/2008) en gevolgen van het ontbreken van een verwijzing naar deze periode in die maatregel*

87. In het kader van een eventuele beantwoording van de derde vraag dient te worden onderzocht of artikel 25, lid 3, van verordening nr. 800/2008 vereist dat de steunmaatregel zelf een uitdrukkelijke verwijzing naar de toepassingsduur ervan bevat.

88. Ik meen dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord.

89. Ingevolge deze bepaling worden belastingverlagingen „voor een periode van ten hoogste tien jaar toegestaan". In overweging 47 van deze verordening wordt opgemerkt dat de lidstaten na die periode van 10 jaar het passende karakter van de betrokken belastingverlagingen opnieuw moeten beoordelen, en dat een en ander voor de lidstaten de mogelijkheid onverlet dient te laten om op grond van verordening nr. 800/2008 deze of soortgelijke maatregelen opnieuw vast te stellen, nadat zij een dergelijke nieuwe beoordeling hebben gemaakt.

90. In dit geval heeft de verwijzende rechter erop gewezen dat het recht op teruggave van milieubelastingen in de betrokken wijzigingsbepaling, te weten artikel 4, lid 7, van het EAVG, niet in de tijd is beperkt, en dat daarin ook niet wordt verwezen naar de in de vrijstellingskennisgeving genoemde periode.

91. Het is juist dat de tijdslimiet waarbinnen de maatregelen mogen worden uitgevoerd – zoals deze uitdrukkelijk is voorgeschreven in verordening nr. 800/2008, gelezen in het licht van overweging 47 en de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming********** voor de periode 2008-2014 – van groot belang en dwingend van aard is.

92. Het is immers vaste rechtspraak dat de duur van een verenigbaarverklaring, zoals deze impliciet voortvloeit uit een groepsvrijstelling, noodzakelijkerwijs in de tijd beperkt moet zijn, aangezien het hierbij gaat om een uitzondering op het uitgangspunt dat staatssteun verboden is.********** Dit vereiste zorgt er verder voor dat de toepassing in de tijd van de steunmaatregelen voor zowel potentiële begunstigden van de steunregeling als voor hun concurrenten transparant is, hetgeen in overeenstemming is met één van de doelstellingen die de Commissie nastreeft bij de uitwerking van de precieze regels die ingevolge groepsvrijstellingsverordeningen op de lidstaten rusten.

93. Een dergelijk vereiste verplicht de betrokken lidstaat evenwel niet om een dergelijke tijdslimiet in de tekst zelf van de nationale regeling inzake verlaging of vrijstelling van milieubelasting, zoals de tekst die in het hoofdgeding aan de orde is, te vermelden, aangezien de enkele verwijzing naar verordening nr. 800/2008 – die, zoals ik eerder heb aangegeven, dwingend van aard is – de toekenning van de steun in kwestie in de tijd begrenst. In dit verband is van belang te onderstrepen dat artikel 4, lid 1, van verordening nr. 994/98 bepaalt dat krachtens een groepsvrijstellingsverordening, zoals verordening nr. 800/2008, vrijgestelde steunmaatregelen, vrijgesteld zijn „gedurende de tijdsspanne waarin de genoemde verordening van kracht is alsmede, in voorkomend geval, gedurende de in de leden 2 en 3 bedoelde aanpassingsperiode".

94. Deze conclusie lijkt mij overigens geheel in overeenstemming met de benadering van het Hof in het arrest Nuova Agricast en Cofra/Commissie.********** Ter zake van de vraag of een eerder bij besluit van de Commissie goedgekeurde steunregeling verenigbaar was met het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel, heeft het Hof geoordeeld dat „een voorzichtige en

********** PB 2008, C 82, blz. 1.

********** Zie naar analogie arrest Nuova Agricast en Cofra/Commissie (C-67/09 P, EU:C:2010:607, punt 80).

********** C-67/09 P, EU:C:2010:607, punten 71-77 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

bezonnen marktdeelnemer" uit een publicatie van de Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* met vermelding van de einddatum voor de toepassing van de steunregeling in kwestie, kon afleiden op welke datum de goedkeuring van de steunregeling zou aflopen „zelfs wanneer de nationale bepalingen waarin de modaliteiten van die regeling zijn neergelegd en [bepaalde daarop betrekking hebbende] handelingen [ter zake] niet uitdrukkelijk melding maakten van een uiterste datum".

95. Ik ben dus van mening dat het feit dat in de tekst zelf van de betrokken nationale regeling geen melding is gemaakt van de maximale duur van 10 jaar als bedoeld in artikel 25, lid 3, van verordening nr. 800/2008, als zodanig niet tot gevolg kan hebben dat deze regeling niet onder de groepsvrijstelling ingevolge deze verordening valt.

96. Afgezien van het feit dat een dergelijk vereiste niet volgt uit de bewoordingen van artikel 25, lid 3, van verordening nr. 800/2008, lijkt dit vereiste me ook weinig pragmatisch in geval van fiscale maatregelen die periodiek worden gewijzigd en die, bij mijn weten, niet gedurende een zo lange periode worden toegepast. Daarvan getuigt ook de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, die herhaaldelijk is gewijzigd en die volgens de gegevens in de op 7 februari 2011 aan de Commissie verzonden samenvatting was voorzien voor de periode van 1 februari 2011 tot en met 31 december 2011.

IV – **Conclusie**

97. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overwegingen de door het Bundesfinanzgericht gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„Een steunregeling die in strijd met artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (‚de algemene groepsvrijstellingsverordening'), geen uitdrukkelijke verwijzing bevat naar deze verordening waarbij de titel van deze verordening en de vindplaats in het *Publicatieblad van de Europese Unie* worden aangehaald, voldoet niet aan de voorwaarden voor vrijstelling van de aanmeldingsverplichting ingevolge artikel 108, lid 3, VWEU (voorheen artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag).

Een milieusteunregeling in de vorm van verlagingen van milieubelastingen in de zin van richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, waarbij de begunstigde ten minste de minimumbelastingniveaus ingevolge die richtlijn betaalt en waarvan de geldigheidsduur is beperkt tot tien jaar, valt onder de werkingssfeer van artikel 25 van verordening nr. 800/2008.

Een steunregeling die de in artikel 25, lid 3, van verordening nr. 800/2008 voorgeschreven maximale geldigheidsduur van tien jaar overschrijdt, voldoet niet aan de voorwaarden voor vrijstelling ingevolge die verordening. Een dergelijk vereiste betekent niet noodzakelijkerwijs dat die maximale tijdsduur moet worden vermeld in de tekst zelf van de betrokken regeling."