ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)

27 september 2000 *

In zaak T-184/97,

BP Chemicals Ltd, gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door J. Flynn, Barrister, en J. A. Rodriguez, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Loesch en Wolter, advocaten aldaar, Rue Goethe 11,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Khan, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Franse Republiek, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur internationaal economisch recht en gemeenschapsrecht bij de directie juridische

* Procestaal: Engels.

zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Vasak, adjunct-secretaris bij die directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 9 april 1997 [SG(97) D/3266] betreffende een Franse steunregeling voor biobrandstoffen,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Potocki, kamerpresident, K. Lenaerts, J. Azizi, M. Jaeger en A. W. H. Meij, rechters,

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 15 september 1999,

het navolgende

Arrest

De juridische context

1 In de zesde overweging van de considerans van 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) wordt gezegd, dat „het dienstig is de lidstaten toe te staan op facultatieve basis, bepaalde (...) vrijstellingen of verlaagde tarieven toe te passen op hun nationale grondgebied, mits dit geen verstoring van de mededinging tot gevolg heeft".

2 Krachtens artikel 1, lid 1, van die richtlijn heffen „de lidstaten (...) een geharmoniseerde accijns op minerale oliën overeenkomstig deze richtlijn". Volgens artikel 3 wordt „in elke lidstaat (...) op minerale oliën een specifieke accijns geheven die wordt berekend per 1 000 liter product bij een temperatuur van 15 °C".

3 Artikel 8, lid 2, van richtlijn 92/81, zoals gewijzigd bij richtlijn 94/74/EG van de Raad van 22 december 1994 (PB L 365, blz. 46), bepaalt:

„Onverminderd andere communautaire bepalingen mogen de lidstaten geheel of gedeeltelijk vrijstelling of verlaging verlenen van de accijns op minerale oliën die

onder belastingcontrole worden gebruikt: (...) d) bij proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten, met name met betrekking tot brandstoffen uit hernieuwbare bronnen (...)"

4 Ten slotte staat artikel 8, lid 4, de Raad toe om met eenparigheid van stemmen te besluiten, dat een lidstaat andere dan de in richtlijn 92/81 uitdrukkelijk vastgestelde vrijstellingen mag invoeren.

De feiten

5 Verzoekster, BP Chemicals Ltd, is de belangrijkste Europese producente van synthetische ethanol. Zij produceert echter geen ethanol van agrarische oorsprong. Zij is een 100 %-dochtermaatschappij van BP Amoco plc (voorheen The British Petroleum Company plc).

De in geding zijnde steunregelingen

6 In de Franse begrotingswet 1992 (wet 91-1322 van 30 december 1991, *JORF* van 31 december 1991, blz. 17229) is een accijnsvrijstelling tot 31 december 1996 voorzien voor esters van koolzaad- en zonnebloemzaadolie, die worden gebruikt ter vervanging van huisbrandolie en dieselolie, voor ethylalcohol uit granen, topinamboers, aardappelen of bieten, die wordt toegevoegd aan superbenzine en gewone benzine, en voor derivaten van die alcohol.

7 Op 25 juli 1994 diende verzoekster bij de Commissie een klacht over die steunregeling in.

8 Bij een bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 9 juni 1995 (PB C 143, blz. 8) heeft de Commissie de belanghebbenden in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 88, lid 2, EG) met betrekking tot die door de Franse autoriteiten uitgevoerde steunregeling, en de belanghebbenden verzocht hun opmerkingen in te dienen.

9 Op 18 december 1996 gaf de Commissie beschikking 97/542/EG betreffende belastingvrijstellingen voor biobrandstoffen in Frankrijk (PB L 222, blz. 26; hierna: „beschikking van 18 december 1996"), die onder meer bepaalt: „De (...) in Frankrijk in de vorm van een belastingvrijstelling voor biobrandstoffen van agrarische oorsprong verleende steun is onwettig, omdat hij in strijd met de in artikel 93, lid 3, van het Verdrag voorgeschreven procedure is verleend. Deze steunmaatregel is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag. Frankrijk moet de in artikel 2 bedoelde steunmaatregel binnen twee maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking intrekken."

10 De bezwaren van de Commissie tegen die steunregeling betroffen voornamelijk het beperkte aantal landbouwproducten waaruit de biobrandstoffen konden worden vervaardigd, en de eis, dat die producten moesten zijn geteeld op uit productie genomen gronden.

11 In november 1996 hebben de Franse autoriteiten bij de Commissie een gewijzigde steunregeling voor biobrandstoffen (hierna: „betwiste regeling") aangemeld.

12 Bij beschikking van 9 april 1997 verklaarde de Commissie met toepassing van artikel 93, lid 3, van het Verdrag de betwiste regeling verenigbaar met de gemeenschappelijke markt (hierna: „bestreden beschikking").

13 Die beschikking is gegeven zonder een voorafgaande bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* waarin belanghebbende derden werden verzocht om hun opmerkingen in te dienen. Verzoekster ontving op 11 juni 1997 een kopie van die beschikking. De beschikking is niet in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakt.

14 In de motivering van de bestreden beschikking preciseert de Commissie:

„(blz. 2) Frankrijk wenst de Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (binnenlandse verbruiksbelasting op aardolieproducten; hierna: ‚TIPP') voor bepaalde producten uit plantaardige grondstoffen, die toegevoegd worden aan motor- of verwarmingsbrandstoffen, te verlagen (...)

De verkoop van de bedoelde producten zal, voor zover de jaarlijks beschikbare middelen dit toelaten, geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van de TIPP om de hogere productiekosten van die producten ten opzichte van die van fossiele oorsprong ten dele te compenseren (...)

Er zal een vrijstellingspercentage gelden voor de estersbedrijfskolom en een voor de ethyl-tertiair-butyl-ether-bedrijfskolom (...)

(blz. 3) Die vrijstelling van de TIPP zal worden verleend aan productie-eenheden (inrichtingen) van biobrandstoffen die door uw autoriteiten zijn erkend na een daartoe bekendgemaakte oproep tot kandidaatstelling in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Op grond van die erkenning zullen de betrokken eenheden een bepaalde hoeveelheid biobrandstoffen met toepassing van de in de jaarlijkse begrotingswet voorziene belastingvrijstelling in Frankrijk op de markt mogen brengen (...)

(blz. 7) In de sector biobrandstoffen vindt handelsverkeer plaats en bestaat dus mededinging tussen de lidstaten. Uiteraard concurreren biobrandstoffen met de meeste motor- en verwarmingsbrandstoffen van fossiele oorsprong.

In het bijzonder concurreert de ETBE met de uit methanol verkregen methyl-tertiair-butyl-ether (MTBE), die gewoonlijk uit aardgas wordt geproduceerd, waardoor de productiekosten ervan ongeveer de helft lager zijn dan van ETBE. Die twee producten zijn volledig onderling vervangbaar en dienen ter verhoging van het octaangehalte van loodvrije benzine (...)

Vooraf moet eraan worden herinnerd, dat volgens uw autoriteiten de maatregelen die tot dusver ter bevordering van biobrandstoffen zijn genomen, zich beperken tot bestudering van de technische productiemogelijkheden in proefeenheden en de verwerking in motor- en verwarmingsbrandstoffen die in het binnenland op de markt worden gebracht. Thans gaat het erom, de economische haalbaarheid van biobrandstoffen-bedrijfskolommen aan te tonen en te komen tot een verbetering van hun economisch rendement (...)

Aangezien biobrandstoffen als additieven of surrogaten concurreren met motor- of verwarmingsbrandstoffen van fossiele oorsprong en zij een rol spelen in het intracommunautaire handelsverkeer, kunnen de betrokken steunmaatregelen dat handelsverkeer nadelig beïnvloeden en de mededinging vervalsen (...)

(blz. 9) Aangezien de voorgenomen maatregel is gericht op de ontwikkeling van een bedrijfssector die de Gemeenschap wil stimuleren, moet komen vast te staan, dat die regeling het handelsverkeer niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad. De afwijking als bedoeld in artikel [92, lid 3, sub c] is namelijk enkel toepasselijk, wanneer de betrokken regeling objectieve criteria bevat met betrekking tot de erkenning van de belanghebbende ondernemingen (...) en de autoriteiten bij de keuze van de productie-eenheden die van de belastingvermindering zullen kunnen profiteren, niet over een discretionaire bevoegdheid beschikken (...)

(blz. 11) Het is echter de vraag, in hoeverre de productiecapaciteit die in Frankrijk is opgebouwd dankzij de steunregeling die de Commissie zojuist onwettig en onverenigbaar met het [EG]-Verdrag heeft verklaard, meetellen bij de vaststelling van de hoeveelheden waarvoor een eenheid erkenning kan aanvragen.

Vanzelfsprekend gaat het er niet om de erkenning van die ondernemingen ingewikkelder te maken dan voor andere potentieel geïnteresseerde producenten. Niettemin moet worden vermeden, dat feitelijk alleen de Franse producenten van de regeling profiteren, omdat zij *ex ante* beschikken over een productiecapaciteit die op basis van een niet met het gemeenschapsrecht onverenigbare steunregeling is opgebouwd.

In de genoemde beschikking heeft de Commissie zich reeds met dit vraagstuk beziggehouden. Hierin heeft zij uiteengezet, dat ‚deze rechtstreeks aan de fabrikanten verleende steun voor hen van voorbijgaande aard [was] of op zijn minst minimaal, zij het niet kwantificeerbaar. Weliswaar stelde de steun hen in staat om tegen concurrerende prijzen bepaalde hoeveelheden biobrandstoffen te leveren, die echter, gerelateerd aan de markt voor motorbrandstoffen in het algemeen, betrekkelijk onbeduidend waren' (...)

(blz. 12) Geconcludeerd kan worden, dat de voorgenomen vrijstellingsregeling zoals door uw autoriteiten aangemeld, de mededinging niet vervalst en het

handelsverkeer niet nadelig beïnvloedt in een mate die in strijd is met het gemeenschappelijk belang, omdat de criteria voor de erkenning van de ondernemingen geen discriminerende factor bevatten en in de keuze van de begunstigden en de wijze van erkenning geen discretionair element schuilt. De regeling, bestemd als zij is om de ontwikkeling van bepaalde activiteiten te vergemakkelijken, valt dus onder de afwijking van artikel [92, lid 3, sub c], gelet op het feit dat zij past in de strategie van vermindering van de afhankelijkheid van aardolie in de energiesector, van de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen en van een beter gebruik van de agrarische bronnen (...)

Ten slotte stelt de Commissie vast, dat de onderhavige aanmelding een accijnsverlaging betreft, die onder richtlijn 92/81 valt (...)

(blz. 13) Gezien de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens gaat het om ‚de uitvoering van een beperkt programma van belastingvrijstelling, waarmee de industriële haalbaarheid van biobrandstoffen-bedrijfskolommen moet worden aangetoond en een verbetering van hun economisch rendement moet worden bereikt'.

Bovendien lijkt dit programma een beperkte strekking te hebben, omdat de biobrandstoffen thans in Frankrijk slechts ongeveer 0,5 % van het verbruik van aardolieproducten en 0,8 % van de brandstoffenmarkt vertegenwoordigen.

De producten zullen streng worden gecontroleerd teneinde eventuele incidenten in verband met het gebruik van producten van plantaardige oorsprong op te sporen en de consument voor te lichten en te beschermen.

Ook zullen aanvullende tests worden verricht ten aanzien van de stabiliteit van het product bij opslag en de roestvorming.

Om al die redenen lijkt de aangemelde regeling de kenmerken te hebben van een proefproject in de zin van artikel [8, lid 2, sub d] van richtlijn 92/81 (...)

In het licht van het voorgaande heb ik de eer u mede te delen, dat de Commissie heeft besloten geen bezwaren uit het oogpunt van de bepalingen betreffende staatssteun te maken tegen de vrijstelling van de binnenlandse verbruiksbelasting op aardolieproducten die Frankrijk aan bepaalde hoeveelheden ETBE en methylesters wil verlenen (...)"

15 In artikel 25 van de rectificerende begrotingswet voor 1997 (wet nr. 97-1239 van 29 december 1997, *JORF* van 29 en 30 december 1997, blz. 19101) heeft de Franse regering een gedeeltelijke vrijstelling van de TIPP verleend. Deze vrijstelling bedroeg 230 FRF/hl voor esters van plantaardige olie verwerkt in huisbrand- en dieselolie, en 329,50 FRF/hl voor het alcoholgehalte van derivaten van ethylalcohol (met name ETBE) van agrarische oorsprong, verwerkt in superbenzine en in gewone benzine. Die belastingvrijstelling geldt voor productie-eenheden die door de Franse autoriteiten zijn erkend op basis van een in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakte oproep tot kandidaatstelling.

16 Een aankondiging van oproep tot kandidaatstelling voor de erkenning van productie-eenheden van biobrandstoffen voor een maximum van 350 000 ton esters en 270 000 ton ETBE is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 19 november 1997 (PB C 350, blz. 26). Bij brief van 18 februari 1998 hebben de Franse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van de inhoud en de resultaten van die oproep. Vier aanvragen om erkenning zijn ingediend voor een totale hoeveelheid van 227 600 ton per jaar in het kader van de ETBE-bedrijfskolom.

De markt van biobrandstoffen

17 De term „biobrandstof" is een generieke term die stricto sensu enkel brandstoffen van biologische, niet-fossiele oorsprong omvat. Die term wordt bovendien algemeen gebruikt voor brandstofmengsels die zowel bestanddelen van fossiele oorsprong als „biobrandstof" in stricte zin bevatten.

18 Biobrandstoffen in ruime zin, waarvan in de onderhavige zaak sprake is, kunnen dan ook in twee grote categorieën worden ingedeeld: in de eerste plaats ethanol dat als zodanig als brandstof wordt gebruikt, hoewel thans enkel in een experimenteel stadium, en in de tweede plaats bioadditieven voor brandstoffen ter verhoging van het octaangehalte. Die tweede categorie kan nog worden onderverdeeld in twee subcategorieën: bioadditieven voor dieselolie en bioadditieven voor benzine.

19 De bestreden beschikking heeft in wezen betrekking op de maatregelen van de betwiste regeling voor deze twee subcategorieën: in de eerste plaats ETBE, dat als bioadditief voor benzine wordt gebruikt, en in de tweede plaats de esters van koolzaad- en zonnebloemzaadolie, die als bioadditieven voor dieselolie en voor huisbrandolie worden gebruikt. In het onderhavige beroep betwist verzoekster de bestreden beschikking in hoofdzaak voor zover deze de maatregelen voor ETBE betreft.

20 ETBE is een product dat ontstaat uit een katalytische reactie tussen isobutyleen (een petrochemisch product) en ethanol (doorgaans alcohol genoemd) in min of meer vergelijkbare hoeveelheden. De ethanol kan worden verkregen uit agrarische producten (hierna: „bio-ethanol") dan wel synthetisch met ethyleen (een petrochemisch product) en water.

21 MTBE, dat ontstaat door een katalytische reactie tussen isobutyleen en methanol, een methaanderivaat, dat wil zeggen aardgas, kan eveneens worden gebruikt als additief ter verhoging van het octaangehalte van benzine.

Het procesverloop

22 Bij verzoekschrift, ingediend ter griffie van het Gerecht op 20 juni 1997, heeft verzoekster krachtens artikel 173 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230 EG) het onderhavige beroep ingesteld.

23 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 september 1997, heeft de Franse Republiek verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies aan verweerster.

24 Bij beschikking van de president van de Derde kamer (uitgebreid) van 9 december 1997 is dat verzoek ingewilligd.

25 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het partijen verzocht om schriftelijk bepaalde vragen te antwoorden, waaraan zij naar behoren hebben voldaan. Naar aanleiding van de schriftelijke antwoorden van verweerster heeft verzoekster bij brief van 7 september 1999 verzocht om overlegging van bepaalde aanvullende documenten door verweerster.

26 Partijen zijn in hun pleidooien en in antwoorden op vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 15 september 1999.

Conclusies van partijen

27 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— verweerster in de kosten te verwijzen;

— interveniënte in de kosten van haar interventie te verwijzen.

28 De Commissie, ondersteund door de Franse Republiek, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het is gericht tegen het gedeelte van de bestreden beschikking dat betrekking heeft op de betwiste maatregelen voor esters, en het beroep voor het overige ongegrond te verklaren;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

29 Verzoekster stelt om te beginnen, dat zij een van de belangrijkste producenten is van synthetische ethanol, een product dat concurreert met bio-ethanol waarvoor de betwiste regeling geldt. Aangezien de bestreden beschikking is gegeven zonder inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag, acht verzoekster zich op grond van het arrest van het Hof van 19 mei 1993, Cook/Commissie (C-198/91, Jurispr. blz. I-2487) bevoegd beroep in te stellen. In dat verband merkt zij op, dat de Commissie die procedure ten onrechte niet heeft toegepast.

30 Haars inziens kan de Commissie haar bevoegdheid om de bestreden beschikking aan te vechten niet in twijfel trekken, voor zover het de maatregelen voor esters betreft, aangezien die regeling zonder onderscheid zowel voor ETBE als esters geldt.

31 De Commissie trekt niet in twijfel, dat verzoekster de bestreden beschikking kan aanvechten voor zover deze betrekking heeft op de maatregelen voor ETBE. Verzoekster mist die bevoegdheid echter voor dat gedeelte van de bestreden beschikking, dat de bepalingen voor de esters betreft. Verzoekster heeft immers nooit melding gemaakt van enig belang ten aanzien van die esters. Verzoeksters cirkelredenering in dat verband verhult het feit, dat beide betrokken bedrijfskolommen onafhankelijk van elkaar zijn.

32 De Franse Republiek stelt, dat verzoekster niet als een „belanghebbende" onderneming in de zin van artikel 93, lid 2, van het Verdrag kan worden

beschouwd en evenmin individueel en rechtstreeks door de bestreden beschikking wordt geraakt. Bijgevolg is het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk.

Beoordeling door het Gerecht

33 Om te beginnen moet worden beslist op de door de Commissie aangevoerde exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid.

34 Een natuurlijke of rechtspersoon kan krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag enkel opkomen tegen handelingen die bindende rechtsgevolgen hebben welke zijn belangen schaden doordat zij zijn rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (arresten Gerecht van 30 januari 1997, Corman/Commissie, T-117/95, Jurispr. blz. II-95, en 18 december 1997, ATM/Commissie, T-178/94, Jurispr. blz. II-2529, punt 53). Wanneer de handeling waartegen beroep tot nietigverklaring is ingesteld substantieel van elkaar verschillende onderdelen omvat, dan kunnen derhalve enkel de gedeelten worden aangevochten die bindende rechtsgevolgen hebben waardoor de rechtspositie van verzoekster aanmerkelijk wordt aangetast.

35 De bestreden beschikking heeft betrekking op steunmaatregelen voor twee groepen biobrandstoffen die van elkaar verschillen wat betreft de samenstelling en het gebruik van die biobrandstoffen en de markten waarvoor zij van belang zijn. De argumenten die verzoekster in het kader van de vier middelen ten gronde heeft aangevoerd, hebben in wezen slechts betrekking op de maatregelen voor uitsluitend ETBE. Voorts heeft verzoekster zich ten bewijze van haar procesbevoegdheid beroepen op haar hoedanigheid van producent van synthetische ethanol, een product dat concurreert met bio-ethanol, een van de twee bestanddelen van ETBE.

36 In die omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat voor zover de bestreden beschikking betrekking heeft op de maatregelen voor de esters, verzoeksters rechtspositie niet aanmerkelijk wordt gewijzigd en haar belangen dus niet worden geschaad.

37 Het onderhavige beroep is dus niet-ontvankelijk voor zover de bestreden beschikking betrekking heeft op de maatregelen van de betwiste regeling voor de esters.

38 Wat vervolgens de door Frankrijk aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid betreft, moet worden beklemtoond, dat volgens artikel 37, vierde alinea, van 's Hofs Statuut-EG, dat krachtens artikel 46, eerste alinea, van dat statuut van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, de conclusies van een interventieverzoek slechts kunnen strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen.

39 Daaruit volgt, dat de door de Franse Republiek aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen, omdat zij verder gaat dan de conclusie van verweerster, die strekt tot gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring van het onderhavige beroep. Verweerster heeft immers de ontvankelijkheid van het beroep niet in twijfel getrokken voor zover de bestreden beschikking de maatregelen voor ETBE betreft.

40 In casu zijn er geen redenen de ontvankelijkheid van het beroep ambtshalve te onderzoeken, voor zover het is gericht tegen het gedeelte van de beschikking dat de regeling voor ETBE betreft.

Ten gronde

41 Verzoekster voert in wezen vier middelen aan. Het eerste betreft schending van artikel 92, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 3, EG), het tweede schending van richtlijn 92/81, het derde schending van artikel 95 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 90 EG), en het laatste schending van artikel 190 EG-Verdrag (thans artikel 253 EG).

42 Om redenen die hierna zullen blijken, zal het Gerecht eerst het tweede middel, schending van richtlijn 92/81, behandelen.

Argumenten van partijen

43 Verzoekster is van mening, dat artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 betreffende „proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten" in casu niet toepasselijk is. De betwiste regeling heeft immers geenszins betrekking op een of andere technologische ontwikkeling, maar is volledig gericht op de industriële productie. De in casu enig mogelijke afwijking is dus een besluit van de Raad krachtens artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81.

44 Bovendien verdedigt de Commissie in de bestreden beschikking het standpunt, dat de betwiste regeling onder artikel 8, lid 2, sub d, valt, zonder dat zij tracht te verklaren waarom zij in haar beschikking van 18 december 1996 een tegenovergestelde mening had.

45 De in de bestreden beschikking genoemde controle van het gebruik van de producten van plantaardige oorsprong, de voorlichting van de consument en de tests betreffende de stabiliteit van het product bij opslag en de problemen met roestvorming kunnen evenmin tot de slotsom leiden, dat de begunstigde ondernemingen als „proeffabrieken" dienden, gegeven de omvang van de betrokken productieprogramma's en het feit dat de levensvatbaarheid van de gebruikte technologie reeds ruimschoots vaststond.

46 In antwoord op het argument van de Commissie, dat er met betrekking tot de betekenis van het begrip „proefproject" een beoordelingsmarge bestaat, betoogt verzoekster, dat een dergelijke marge niet mag leiden tot verbuiging van de betekenis van dat begrip. Gewoonlijk moet een „proefproject" ten minste aan twee criteria beantwoorden: het moet een beperkte schaal hebben en experimenteel zijn, zodat het een wetenschappelijke controle van de resultaten ervan moet omvatten. In casu beantwoordt de betwiste regeling aan geen van beide criteria.

47 Vervolgens wijst verzoekster erop, dat de zesde overweging van de considerans van richtlijn 92/81 vereist, dat de verleende vrijstellingen geen mededingingsverstoringen teweegbrengen; in het kader van haar eerste middel heeft zij evenwel aangetoond, dat de betwiste regeling dergelijke verstoringen op de ethanolmarkt veroorzaakt.

48 De Commissie herinnert eraan, dat het begrip „proefproject" noch in richtlijn 92/81 noch in enig andere handeling van de instellingen wordt gedefinieerd. De lidstaten beschikken dus over een zekere beoordelingsmarge om te bepalen wat zij onder dat begrip verstaan. De Commissie moet met die marge rekening houden, wanneer zij beoordeelt of een op nationaal niveau vastgestelde belastingvrijstelling verenigbaar is met de richtlijn (zie arrest Gerecht van 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen e.a./Commissie, T-266/94, Jurispr. blz. II-1399, punt 172).

49 De beschikking van 18 december 1996 biedt geen geldige aanwijzingen over de toepasselijkheid van artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81, omdat die

beschikking verband hield met de productie van ethanol en niet met de productie van door benzine gemengde biobrandstoffen, waarom het in casu gaat. Bovendien bevestigt het feit dat er thans buiten Frankrijk geen productiefabriek van ETBE bestaat, de conclusie dat de betwiste regeling wel degelijk betrekking heeft op „proefprojecten".

50 De Commissie is bovendien van mening, dat de juridische context vereist, dat het begrip „proefproject" ruim wordt uitgelegd. Artikel 3 van richtlijn 92/81 bepaalt, dat het accijnstarief moet worden vastgesteld per eenheid van 1 000 liter. Een belastingvrijstelling is derhalve enkel noodzakelijk, wanneer de omvang van het project zodanig is, dat de accijns een hindernis kan vormen. In elk geval moet het karakter van „proefproject" niet worden beoordeeld aan de hand van de hoeveelheid geproduceerd product of de verworven marktaandelen, maar aan de hand van een eventuele verstoring van de mededinging die het betrokken project veroorzaakt, wat in casu niet het geval is.

51 Bovendien moeten er met betrekking tot de biobrandstoffen nog enkele technische problemen worden opgelost, zoals blijkt uit het onderzoek dat in het kader van het zogenoemde Altener-programma ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de Gemeenschap en door het Ministerie van Energie van de Verenigde Staten is verricht.

52 De Commissie herinnert eraan, dat de Gemeenschap sinds 1986 haar onderzoeksprogramma heeft geheroriënteerd en meer heeft gericht op projecten met vooruitzichten voor een onmiddellijke commerciële toepassing. Ten slotte beklemtoont zij de band tussen de status „proefproject" en haar beleid ter bevordering van het gebruik van hernieuwbare bronnen.

53 Ter aanvulling van de argumenten van de Commissie voert de Franse regering aan, dat in het verslag van de Commissie over de resultaten van het Altener-programma van 12 maart 1997 [COM(97)122] wordt verklaard, dat „[de

Commissie] in samenwerking met de deskundigen van de lidstaten heeft besloten, dat een marktgerichte benadering, met een belangrijke bijdrage van de industrie, het geschiktst is voor de uitvoering van dit onderdeel van het programma (...)".

Beoordeling door het Gerecht

54 Vooraf moet eraan worden herinnerd, dat de bestreden beschikking ertoe strekt de betwiste regeling te beoordelen in het licht van artikel 92, lid 3, sub c, van het Verdrag. Op grond van deze bepaling kunnen in afwijking van het verbod van artikel 92, lid 1, van het Verdrag steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken, als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

55 Volgens vaste rechtspraak beschikt de Commissie bij de toepassing van artikel 92, lid 3, van het Verdrag over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Aangezien het bij die discretionaire bevoegdheid gaat om de beoordeling van ingewikkelde sociaal-economische situaties, is de toetsing door de gemeenschapsrechter van een in dit kader gegeven beschikking van beperkte aard (arrest Gerecht van 25 juni 1998, British Airways e.a. en British Midland Airways/Commissie, T-371/94 en T-394/94, Jurispr. blz. II-2405, punt 79). Deze bij artikel 93 van het Verdrag aan de Commissie verleende beoordelingsbevoegdheid staat haar echter niet toe, de lidstaten te machtigen af te wijken van andere bepalingen van gemeenschapsrecht dan die betreffende de toepassing van artikel 92, lid 1, van het Verdrag (arrest Hof van 12 november 1992, Kerafina en Vioktimatiki, C-134/91 et C-135/91, Jurispr. blz. I-5699, punt 20).

56 De beoordelingsmarge die de Commissie, zoals legitiem is, aan de lidstaten wil laten bij de toepassing van het begrip „proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten" als bedoeld in artikel 8, lid 2, van richtlijn 92/81, moet worden onderscheiden van de bij artikel 93 van het Verdrag aan de Commissie verleende beoordelingsbevoegdheid om te bepalen, in

hoeverre staatssteun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag. Immers, terwijl de bij artikel 93 van het Verdrag aan de Commissie verleende bevoegdheid onderstelt dat die instelling met betrekking tot ingewikkelde economische en sociale situaties discretionaire beslissingen neemt, die door de rechter slechts beperkt mogen worden getoetst, moet de toepassing van de bestreden bepaling van richtlijn 92/81 worden beoordeeld in het kader van een plausibele uitlegging van de daarin voorkomende onduidelijke en vage begrippen, een beoordeling die in laatste instantie aan de gemeenschapsrechter toekomt.

57 Overeenkomstig het in punt 55 hiervoor aangehaalde arrest Kerafina en Vioktimatiki dienen derhalve zowel de Commissie in het kader van de beoordeling van een aangemelde steunregeling, als de bevoegde gemeenschapsrechter bij wie een beroep tot nietigverklaring aanhangig is gemaakt, de grenzen in acht te nemen waaraan elke contextuele en redelijke uitlegging van begrippen in de gemeenschapswetgeving is gebonden.

58 In het licht van die beginselen moet het tweede middel worden onderzocht.

59 Dat middel betreft om te beginnen de vraag naar de draagwijdte van het in punt 3 hiervoor geciteerde artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81. Vervolgens moet worden onderzocht, of de in de bestreden beschikking gegeven toepassing aan die bepaling onder de aldus vastgestelde werkingssfeer valt.

60 Weliswaar laat het in richtlijn 92/81 voorkomende begrip „proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten" een zekere ruimte voor interpretatie, zoals iedere inhoudelijk niet nauwkeurig vaststaande uitdrukking, doch het kan niet zo worden opgevat als zouden de lidstaten het als het ware naar eigen goeddunken kunnen toepassen. Blijkens de redactie van artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 mogen de lidstaten immers niet voor alle proefprojecten voor de ontwikkeling van milieuvriendelijker producten

vrijstelling van de accijns verlenen. Die bepaling vereist uitdrukkelijk, dat dergelijke projecten betrekking hebben op de technologische ontwikkeling van die producten, waardoor het soort proefprojecten dat onder de werkingssfeer ervan kan vallen, wordt beperkt.

61 Vervolgens beoogt de richtlijn blijkens de overwegingen van de considerans en artikel 1, lid 1, om door middel van een harmonisatie van de accijns op minerale oliën het vrije verkeer van de betrokken producten te verwezenlijken en daarmee de goede werking van de interne markt te bevorderen. Volgens vaste rechtspraak moeten afwijkingen van dergelijke fundamentele communautaire beginselen echter strikt worden uitgelegd en toegepast (zie arrest Hof van 14 december 1962, Commissie/Luxemburg en België, 2/62 en 3/62, Jurispr. blz. 853, en arrest Gerecht van 14 september 1995, Lefebvre e.a./Commissie, T-571/93, Jurispr. blz. II-2379, punt 48). Anders dan de Commissie stelt, volgt uit die rechtspraak, dat artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 strikt moet worden uitgelegd.

62 Bovendien vermeldt de zesde overweging van richtlijn 92/81/EEG „dat het (...) dienstig is de lidstaten toe te staan bepaalde (...) vrijstellingen of verlaagde tarieven toe te passen op hun nationale grondgebied, mits dit geen verstoring van de mededinging tot gevolg heeft". Uit die overweging van de considerans volgt, dat het gehele artikel 8, lid 2, van richtlijn 92/81 en dus eveneens de uitdrukking „proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten" moet worden uitgelegd met inachtneming van de mededingingsverstoringen die uitvoeringsmaatregelen van die bepaling kunnen veroorzaken.

63 In zoverre staat vast, dat hoe meer de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten van een onderneming op bijvoorbeeld technologisch gebied het verhandelingsstadium naderen, en dus de commerciële toepassing van de betrokken producten, hoe meer het effect van die activiteiten de mededinging nadelig kan beïnvloeden. Eveneens staat vast, dat proef- of demonstratieprojecten in het algemeen het laatste stadium van het onderzoeks- en ontwikkelingsproces vóór de groot-

schalige industriële toepassing van de resultaten van dit onderzoek vormen (zie, in die zin, Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling, PB 1996, C 45, blz. 5, punt 2.2 en bijlage I).

64 Deze Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling, onafhankelijk van de vraag of zij in casu van toepassing is, vormt op grond van het vereiste van coherente toepassing van de gehele gemeenschapswetgeving een element waarmee de gemeenschapsrechter naast andere rekening kan houden ter bepaling van de strekking van een in een communautaire wetgevingshandeling gebruikt begrip.

65 Dienaangaande moet worden beklemtoond, dat het belang van de vraag of er tussen de uitvoering van een proefproject en de latere commerciële toepassing ervan verwantschap bestaat, de Commissie niet is ontgaan bij het geven van de beschikking van 18 december 1996. Hierin heeft zij met betrekking tot een vorige regeling die grotendeels vergelijkbaar is met de betwiste regeling overwogen: „De opmerkingen van Frankrijk bevestigen overigens de analyse van de Commissie volgens welke het werkelijke doel en gevolg van de maatregel niet het fundamentele of zelfs het toegepaste wetenschappelijke onderzoek als bedoeld in (...) richtlijn [92/81] betreffen, maar veeleer de commerciële ontwikkeling van niet-voedingstoepassingen en de vestiging van een omvangrijkere productie van biobrandstoffen uit op aan de productie onttrokken grond geteelde producten."

66 Uit al die overwegingen volgt, dat de marge waarover de lidstaten volgens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie bij de toepassing van de bestreden bepaling van richtlijn 92/81 moeten beschikken, elk nuttig effect aan die bepaling kan ontnemen, doordat de beperking die inherent is aan die van de geharmoniseerde accijnsregels afwijkende maatregelen wegvalt. De Commissie diende het begrip „proefprojecten voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten" dus niet enkel letterlijk en restrictief uit te leggen, maar eveneens bijzondere aandacht te schenken aan de verwevenheid tussen het door haar te onderzoeken programma van accijnsvrijstelling en de eventuele latere toepassing ervan.

67 Er moet dus worden onderzocht, of de door de Commissie in casu aan artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 gegeven toepassing verenigbaar is met de zojuist genoemde beginselen.

68 De Commissie heeft in de bestreden beschikking (blz. 7) opgemerkt:

„(...) De maatregelen [die de Franse autoriteiten] tot dusver ter bevordering van biobrandstoffen hebben genomen, beperken zich tot bestudering van de technische productiemogelijkheden in proefeenheden en de verwerking in motor- en verwarmingsbrandstoffen die in het binnenland op de markt worden gebracht. Thans gaat het erom, de economische haalbaarheid van biobrandstoffen-bedrijfskolommen aan te tonen en te komen tot een verbetering van hun economisch rendement." In dezelfde beschikking wijst zij er vervolgens op (blz. 13): „Gezien de door de Franse autoriteiten verstrekte gegevens gaat het om ‚de uitvoering van een beperkt programma van belastingvrijstelling, waarmee de industriële haalbaarheid van biobrandstoffen-bedrijfskolommen moet worden aangetoond en een verbetering van hun economisch rendement moet worden bereikt'."

69 Uit de bestreden beschikking blijkt dus met zoveel woorden, dat de betwiste regeling in wezen niet beoogt om de technische of technologische haalbaarheid van de productie van biobrandstoffen aan te tonen, maar om het economisch rendement en de industriële capaciteiten van bestaande productie-installaties voor biobrandstoffen te beoordelen. De Commissie was overigens reeds tot diezelfde conclusie gekomen in de beschikking van 18 december 1996. Het aan de betwiste regeling inherente doel gaat dus verder dan de verwezenlijking van een proefproject voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten, zoals artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 vereist, ongeacht de meetbare invloed van die regeling op marktaandelen op de relevante markten.

70 Bijgevolg heeft de Commissie artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 geschonden door de betwiste regeling, die bij haar was aangemeld als programma

om de economische en industriële haalbaarheid van de ETBE-bedrijfskolom aan te tonen, te beschouwen als een proefproject voor de technologische ontwikkeling van milieuvriendelijker producten.

71 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door het argument van de Commissie, dat de invloed van de betwiste regeling op de markt beperkt zou zijn. Immers, een dergelijke invloed, voor zover deze al nauwkeurig is te berekenen, kan een project dat in wezen gericht is op de economische en industriële ontwikkeling van biobrandstoffen, niet veranderen in een project voor de technologische ontwikkeling ervan.

72 Verder is het onderzoek van het marktaandeel van de ETBE-producerende ondernemingen in de bestreden beschikking niet vrij van dubbelzinnigheden. Bij de toetsing van de betwiste regeling aan richtlijn 92/81 verklaart de Commissie namelijk:

„Bovendien blijkt, dat dit programma een beperkte strekking heeft, omdat de biobrandstoffen thans in Frankrijk slechts ongeveer 0,5 % van het verbruik van petroleumproducten en 0,8 % van de markt van motorbrandstoffen vertegenwoordigen."

73 In de bestreden beschikking wordt evenwel in de eerste plaats opgemerkt (blz. 7): „In de sector biobrandstoffen vindt handelsverkeer plaats en bestaat dus mededinging tussen de lidstaten. Uiteraard concurreren biobrandstoffen met de meeste motor- en verwarmingsbrandstoffen van fossiele oorsprong. In het bijzonder concurreert de ETBE met de uit methanol verkregen [MTBE], die gewoonlijk uit aardgas wordt geproduceerd, waardoor de productiekosten ervan ongeveer de helft lager zijn dan van ETBE. Die twee producten zijn volledig onderling vervangbaar en dienen ter verhoging van het octaangehalte van loodvrije benzine." Ook de Franse Republiek heeft overigens in haar memorie in interventie beklemtoond, dat MTBE rechtstreeks met ETBE concurreert. Het

gezag van de bewering van de Commissie, dat de invloed van de betwiste regeling op de motorbrandstoffenmarkt beperkt is, moet dus worden gerelativeerd. Bij de beoordeling van de invloed van de maatregelen voor ETBE is de Commissie namelijk niet steeds even consequent geweest, aangezien zij als referentiemarkt voor de beoordeling van de gevolgen van de uitvoering van de betwiste regeling voor die bedrijfskolom de ene keer de beperkte markt van additieven voor loodvrije benzine (blz. 7) heeft gekozen, en de andere keer een ruimere markt die alle motorbrandstoffen omvat (blz. 13).

74 In de tweede plaats beperkt de Commissie zich in de bestreden beschikking tot de actuele marktaandelen van de verschillende biobrandstoffen, zonder aandacht te schenken aan de marktaandelen die uit de toepassing van de betwiste regeling zouden kunnen resulteren, terwijl zij ter terechtzitting heeft erkend, dat die regeling was bedoeld om te worden uitgebreid.

75 Aan de in punt 72 hiervoor getrokken conclusie kan evenmin worden afgedaan door het feit, dat de betwiste regeling naast het economische en industriële hoofddoel dat de Franse autoriteiten ermee nastreven, ook nog enkele technische begeleidingsmaatregelen omvat. Dat geldt des te meer, omdat de in de bestreden beschikking genoemde controlemaatregelen en „aanvullende" tests van algemene aard zijn. Dat soort maatregelen is immers een vast bestanddeel van elke professioneel begeleide industriële activiteit.

76 In elk geval heeft noch de Commissie noch interveniënte gesteld, dat de betwiste regeling primair het technologisch onderzoek met betrekking tot de kernactiviteit van de productie van ETBE of van een van de essentiële bestanddelen ervan, zoals bio-ethanol, beoogt te bevorderen. Uit de in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* bekendgemaakte oproep tot kandidaatstelling, uit de Franse besluiten en ontwerpbesluiten met betrekking tot de betwiste regeling, uit het door interveniënte overgelegde document van het Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (Agentschap voor Milieu en Energiebeheersing;

ADEME) betreffende het Altener-programma en uit het door de Commissie genoemde Witboek voor een communautaire strategie en een actieplan ter verbetering van de penetratie van biobrandstoffen op de markt, blijkt dan ook geenszins, dat de betwiste regeling op enigerlei wijze de technologische ontwikkeling van die producten tot doel had. Die documenten accentueren juist het industriële aspect en het economisch belang van die regeling en van andere soortgelijke programma's ter verbetering van de penetratie van biobrandstoffen op de markt.

77 Voorts kunnen het reeds genoemde Altener-programma en het Witboek, waarnaar interveniënte en de Commissie verwijzen, hooguit bevestigen, dat de betwiste regeling past in het beleid van de Gemeenschap ter bevordering van hernieuwbare bronnen. Daarmee is echter nog niet aangetoond, dat die regeling voldoet aan de vereisten van artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 zoals die hiervoor zijn uitgelegd.

78 Ten slotte moet erop worden gewezen, dat ten behoeve van een betere penetratie van biobrandstoffen op de markt zeer wel op de voet van het Altener-programma belastingvrijstellingsregelingen als de in geding zijnde kunnen worden ingevoerd, die tegelijkertijd voldoen aan de vereisten van richtlijn 92/81, aangezien dergelijke regelingen door de Raad krachtens artikel 8, lid 4, van richtlijn 92/81 kunnen worden goedgekeurd. Er zijn dan ook tal van programma's van de lidstaten ter bevordering van het gebruik van milieuvriendelijker brandstoffen door de Raad overeenkomstig die bepaling goedgekeurd, zoals blijkt uit de antwoorden van de Commissie op schriftelijke vragen van het Gerecht en uit verklaringen van haar vertegenwoordiger ter terechtzitting.

79 In dit stadium moet worden beklemtoond, dat ook al zou de Commissie van mening zijn, dat de voorgenomen maatregelen als zodanig niet onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 92 van het Verdrag, deze vaststellingen haar evenwel niet toestaan om geen bezwaar tegen de aangemelde regeling te maken en aldus artikel 8, lid 2, sub d, van richtlijn 92/81 te miskennen.

80 Uit het voorgaande volgt, dat de Commissie met de bestreden beschikking, voor zover betrekking hebbend op de maatregelen van de betwiste regeling voor ETBE, de haar bij artikel 93, lid 3, van het Verdrag verleende bevoegdheden heeft overschreden. In zoverre moet de bestreden beschikking dus nietig worden verklaard.

81 In die omstandigheden behoeft niet meer te worden beslist op de overige middelen van verzoekster. Het in punt 25 hiervoor bedoelde verzoek om overlegging van documenten is dus nutteloos voor de beslechting van het geschil en moet bijgevolg worden afgewezen.

Kosten

82 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de conclusie van verzoekster, in de kosten van laatstgenoemde te worden verwezen.

83 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Daaruit volgt, dat de Franse Republiek haar eigen kosten zal dragen. Verder zal zij de kosten dragen die verzoekster wegens haar interventie heeft gemaakt.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

1) Verklaart het beroep tegen de beschikking van de Commissie van 9 april 1997 [SG(97) D/3266] betreffende een Franse steunregeling voor biobrandstoffen niet-ontvankelijk voor zover die beschikking betrekking heeft op de maatregelen voor esters.

2) Verklaart de bestreden beschikking nietig voor zover zij betrekking heeft op de maatregelen voor ETBE.

3) Verwijst de Commissie in de kosten van verzoekster.

4) Verstaat, dat de Franse Republiek haar eigen kosten zal dragen alsmede de kosten die verzoekster wegens haar interventie heeft gemaakt.

Potocki Lenaerts Azizi

Jaeger Meij

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 september 2000.

De griffier

H. Jung

De president van de Tweede kamer

A. Potocki