



Brussel, 17.5.2023
COM(2023) 307 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**over de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van
Aarhus in zaak ACCC/C/2015/128 met betrekking tot staatssteun: analyse van de
implicaties van de bevindingen en beoordeling van de beschikbare opties**

{SWD(2023) 307 final}

1. INLEIDING

De Europese Green Deal is een zeer ambitieuze politieke prioriteit die transformatieve veranderingen in de Europese economieën met zich meebrengt. De Europese Green Deal versterkt het engagement van de EU om generatiebepalende uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu aan te pakken en stimuleert de overgang naar klimaatneutraliteit door het concurrentievermogen van de Europese netto-industrie te vergroten. Het maatschappelijk middenveld speelt een cruciale rol in deze transitie, op een aantal belangrijke manieren. Zo kunnen maatschappelijke organisaties erop toezien dat de instellingen van de EU de EU-milieuwetgeving naleven door hun recht op toegang tot de rechter uit te oefenen.

De EU en haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (het “Verdrag van Aarhus”). De EU engageert zich volledig voor de naleving van het Verdrag van Aarhus en heeft de bepalingen betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van het verdrag met betrekking tot EU-instellingen en -organen in het Unierecht ingevoerd door middel van de Aarhus-verordening¹. Die verordening is in 2021 herzien teneinde ngo’s en andere burgers ruimere mogelijkheden te bieden om bestuursrechtelijke besluiten van EU-instellingen en -organen aan te vechten wanneer die besluiten mogelijk in strijd zijn met EU-milieuwetgeving.

De herziene Aarhus-verordening voorziet in een aantal uitzonderingen, waaronder een uitzondering voor staatssteunbesluiten.

Zonder financiering zal er van groene transitie geen sprake zijn, en staatssteun vervult daarbij een belangrijke functie. Het staatssteunbeleid en de handhavingsmaatregelen van de EU ondersteunen de groene transitie². De richtsnoeren inzake staatssteun voor klimaat, milieubescherming en energie zorgen voor een voorspelbaar kader dat de lidstaten de mogelijkheid biedt om groene investeringen door bedrijven te ondersteunen en tegelijkertijd de negatieve gevolgen van deze staatssteun voor de mededinging tot een minimum te beperken³. Een aantal ontwikkelingen heeft duidelijk gemaakt dat de EU behoefte heeft aan

¹ Verordening (EG) nr. 1367/2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2021/1767 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2021 (PB L 356 van 8.10.2021, blz. 1).

² Zie bijvoorbeeld de op 9 maart 2023 gepubliceerde *Mededeling aan de Commissie – Goedkeuring van de inhoud van een ontwerp voor een verordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) nr. 651/2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard en Verordening (EU) 2022/2473 waarbij bepaalde categorieën steun voor ondernemingen die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten, op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard (de zogeheten “Herziening van de algemene groepsvrijstellingsverordening in het kader van de Green Deal”)* en de *Mededeling van de Commissie – Tijdelijk crisis- en transitiekader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne*, 2023/C 101/03 (PB C 101 van 17.3.2023, blz. 3).

³ Mededeling van de Commissie – Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 (PB C 80 van 18.2.2022, blz. 1).

een snel en doeltreffend systeem voor de monitoring van en het toezicht op staatssteun. Deze ontwikkelingen omvatten de tenuitvoerlegging van: i) het kader voor herstel en veerkracht, ii) REPowerEU, en iii) de tijdelijke kaderregelingen voor staatssteun die zijn ingevoerd om de lidstaten in staat te stellen bedrijven te ondersteunen bij het opvangen van de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie en die van de agressieoorlog van Rusland tegen Oekraïne. Met een snel en doeltreffend systeem voor staatssteuntoezicht kan staatssteun het koolstofvrij maken van de EU-economie versnellen en de ontwikkeling en toepassing van groene technologieën bevorderen. Zonder een snel en doeltreffend toezicht op staatssteun bestaat het risico dat duurzame investeringen vertraging oplopen.

In 2015 ontving het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus (ACCC) een klacht van een niet-gouvernementele milieuorganisatie over een besluit van de Commissie betreffende staatssteun ter ondersteuning van de ontwikkeling van een nieuwe kerncentrale in een lidstaat (zaak ACCC/C/2015/128). Na onderzoek van deze klacht kwam het ACCC tot de slotsom dat de huidige mogelijkheden voor het publiek om staatssteunbesluiten van de Commissie aan te vechten niet voldoen aan de verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Aarhus⁴.

In deze mededeling wordt: i) uiteengezet hoe de Commissie de implicaties van de bevindingen van de ACCC beoordeelt, en ii) verslag uitgebracht van de openbare raadpleging die de Commissie heeft georganiseerd over de opties voor het geven van opvolging aan de bevindingen van het ACCC onder handhaving van de EU-Verdragen en de daarmee verband houdende rechtspraak inzake staatssteuntoezicht. Ook wordt nader ingegaan op de opties voor het toekomstige beleid van de Commissie, in het licht van haar verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Aarhus en rekening houdend met de noodzaak van een snel en doeltreffend mechanisme voor staatssteuntoezicht in de EU.

2. HET WETTELIJK KADER VAN HET VERDRAG VAN AARHUS

2.1 De bevindingen van het ACCC in zaak ACCC/C/2015/128 betreffende staatssteun

Het Verdrag van Aarhus voorziet in een mechanisme voor nalevingstoetsing, waarvoor het ACCC verantwoordelijk is. Op 17 maart 2021 heeft het ACCC zijn bevindingen en aanbevelingen in zaak ACCC/C/2015/128 gepubliceerd. Deze zaak had betrekking op de mogelijkheid voor leden van het publiek om op te komen tegen besluiten inzake staatssteunmaatregelen die door de Europese Commissie zijn vastgesteld op grond van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De bevindingen van het ACCC zijn de volgende:

Door burgers geen toegang te verlenen tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om op te komen tegen besluiten inzake staatssteunmaatregelen die door de Europese Commissie

⁴ Voor de bevindingen en nadere bijzonderheden van de zaak, zie https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2015.128_european-union

zijn vastgesteld op grond van artikel 108, lid 2, VWEU en die in strijd zijn met het milieurecht van de EU, voldoet de Unie niet aan artikel 9, lid 3, van het Verdrag [van Aarhus].

Door niet te voorzien in een procedure uit hoofde van artikel 9, lid 3, van het Verdrag [van Aarhus], op grond waarvan leden van het publiek kunnen opkomen tegen besluiten van de Europese Commissie inzake staatssteunmaatregelen op grond van artikel 108, lid 2, VWEU die in strijd zijn met het milieurecht van de EU, voorziet de EU evenmin in een adequaat en doeltreffend rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten, zoals wordt vereist door artikel 9, lid 4, van het Verdrag [van Aarhus].

Ook heeft het ACCC in zijn bevindingen de volgende aanbeveling gedaan:

De betrokken partij [moet] de nodige wettelijke, bestuursrechtelijke en andere maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de Aarhus-verordening wordt gewijzigd of dat er nieuwe wetgeving van de Europese Unie wordt aangenomen teneinde leden van het publiek op duidelijke wijze toegang te verlenen tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om op te komen tegen besluiten inzake staatssteunmaatregelen die door de Europese Commissie zijn vastgesteld op grond van artikel 108, lid 2, VWEU en die in strijd zijn met het milieurecht van de Europese Unie, overeenkomstig artikel 9, leden 3 en 4, van het Verdrag [van Aarhus].

Naar aanleiding van de bevindingen van het ACCC heeft de Commissie nogmaals toegezegd dat zij ervoor zal zorgen dat de EU haar internationale verplichtingen nakomt in aangelegenheden die onder het Verdrag van Aarhus vallen en heeft zij de in de bevindingen van het ACCC tot uitdrukking gebrachte bezorgdheden onderkend. De Commissie heeft zich ertoe verbonden om de implicaties van de bevindingen te analyseren en de beschikbare opties te beoordelen en heeft verklaard dat zij, indien passend, tegen eind 2023 met maatregelen zal komen om het probleem aan te pakken, in het licht van de verplichtingen van de EU en haar lidstaten uit hoofde van het Verdrag van Aarhus en rekening houdend met de Unierechtelijke regels inzake staatssteun⁵.

Op 21 oktober 2021 heeft de vergadering van de partijen bij het Verdrag van Aarhus, op verzoek van de EU, de goedkeuring van de bevindingen in zaak ACCC/C/2015/128 uitgesteld tot de volgende gewone vergadering van de partijen in 2025.

2.2 Invoering van de vereisten van het Verdrag van Aarhus inzake toegang tot de rechter met betrekking tot EU-instellingen en -organen

Het Verdrag van Aarhus is in 1998 aangenomen onder auspiciën van de VN/ECE. Momenteel zijn 46 partijen aangesloten bij het verdrag, waaronder de Europese Unie. Het is het toonaangevende VN-verdrag inzake milieudemocratie, transparantie, inspraak van het publiek en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bepaalt dat “*elke Partij [waarborgt] dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen*

⁵ De verklaring van de Commissie werd bekendgemaakt tijdens de derde en laatste politieke dialoog over het voorstel voor de herziene Aarhus-verordening en is te vinden op https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ENVI/DV/2021/08-31/Commissionstatement-stateaid_EN.pdf

aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu”.

Het Verdrag van Aarhus operationaliseert derhalve de idee dat het publiek een drijvende kracht achter de groene transitie is en moet blijven en moet beschikken over de middelen om zich actief te betrekken bij de ontwikkeling en uitvoering van nieuw beleid. Toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, zowel via het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) als via de nationale rechtbanken⁶, is een manier om de rol van het maatschappelijk middenveld als waakhond in de democratische ruimte te versterken.

Hoewel het de taak van de Commissie, als hoedster van de Verdragen, is om proactief toe te zien op de naleving van de EU-milieuwetgeving, kunnen personen en ngo's een cruciale rol spelen bij het identificeren van mogelijke inbreuken op EU-milieuwetgeving door klachten in te dienen bij de Commissie. Wanneer zij van mening zijn dat de Commissie zelf een besluit heeft genomen dat niet strookt met de EU-milieuwetgeving, biedt de Aarhus-verordening milieu-ngo's (en met ingang van 29 april 2023 ook andere gedefinieerde “leden van het publiek”) het recht om te verzoeken om een interne toetsing van bestuursrechtelijke handelingen van de EU als die handelingen volgens hen in strijd zijn met EU-milieuwetgeving. Het antwoord van de EU-instelling of het EU-orgaan kan worden aangevochten bij het HvJ-EU.⁷

Sinds de vaststelling van de Aarhus-verordening in 2005 zijn bepaalde handelingen (of nalatigheden) van de Commissie of andere EU-instellingen of -organen die als toetsingsorgaan optreden echter vrijgesteld van het interne toetsingsmechanisme. Die handelingen of nalatigheden betreffen besluiten i) op grond van de artikelen 101, 102, 106

⁶ Artikel 19, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) vereist van de lidstaten dat zij voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren. Toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden is ook relevant in het kader van de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU en draagt bij aan de rechtszekerheid.

⁷ Op grond van de Aarhus-verordening kunnen milieu-ngo's, en met ingang van 29 april 2023 ook andere leden van het publiek die aan bepaalde criteria voldoen, in een administratieve beroepsprocedure bestuursrechtelijke handelingen betwisten die door EU-instellingen of -organen op enig beleidsterrein zijn vastgesteld, indien de verzoekers kunnen aantonen dat die handelingen in strijd zijn met milieuwetgeving van de EU. Leden van het publiek kunnen binnen acht weken na de vaststelling, kennisgeving of bekendmaking van de bestreden handeling, naargelang welke datum het laatst valt, een toetsingsverzoek indienen. Het interne toetsingsproces zal derhalve binnen acht weken na de vaststelling, kennisgeving of bekendmaking van het staatssteunbesluit van de Commissie van start gaan. De toetsing wordt uitgevoerd door het directoraat-generaal (DG) van de Commissie dat de bestreden handeling heeft opgesteld, in overleg met andere DG's van de Commissie, en kan 16 tot 22 weken duren. Als het besluit dat na de interne toetsing wordt vastgesteld vervolgens voor de rechterlijke instanties van de EU wordt aangevochten, kan de rechterlijke toetsing het proces met enkele maanden of zelfs jaren verlengen.

en 107 VWEU (mededingingsregels), ii) in inbreukprocedures, iii) in procedures van de Ombudsman, en iv) in OLAF-procedures⁸.

3. WAT ZIJN DE SPECIFIEKE KENMERKEN EN BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VAN HET EU-STAATSSTEUNTOEZICHT?

Het staatssteuntoezicht is een hoeksteen van de werking van de interne markt van de EU en heeft tot doel om mededingingsvervalsing als gevolg van staatssteunbesluiten van lidstaten te beperken, waarmee wordt beoogd een gelijk speelveld te waarborgen voor ondernemingen die in de EU actief zijn. Bij het beoordelen van de implicaties van – en de opties voor het geven van opvolging aan – de bevindingen van het ACCC moet de Commissie daarom rekening houden met de noodzaak om een efficiënt en betrouwbaar staatssteunstelsel in stand te houden.

3.1 Overzicht van het EU-stelsel voor staatssteuntoezicht

Het staatssteuntoezicht in de EU is gebaseerd op bepalingen van het VWEU, het secundair recht en de rechtspraak. Hoewel het EU-beleid inzake staatssteun bijdraagt tot de verwezenlijking van andere EU-doelstellingen, waaronder op het gebied van milieu (bijvoorbeeld door het verlenen van goedkeuring aan steun voor de bevordering van hernieuwbare energie), is de belangrijkste doelstelling ervan het waarborgen van een gelijk speelveld en het voorkomen van subsidiewedlopen⁹. Het staatssteuntoezicht is bedoeld om de interne markt te beschermen tegen vervalsingen van de mededinging die voortvloeien uit besluiten van de lidstaten om selectieve voordelen toe te kennen aan bepaalde ondernemingen.

De procedure van controle van staatssteun, gelet op de algemene opzet ervan, is een procedure die wordt ingeleid jegens de lidstaat die, gezien zijn verplichtingen krachtens het Unierecht, verantwoordelijk is voor de toekenning van de steun¹⁰. De staatssteunprocedure voert een bilaterale verhouding tussen de Commissie en de lidstaat in. Dat blijkt niet alleen uit de opzet van artikel 108, lid 3, VWEU,¹¹ maar ook uit de rol van de betrokken partijen in het kader van de procedure van artikel 108, lid 2, VWEU¹².

⁸ De uitzonderingen vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus, dat voorziet in een vrijstelling voor overheidsinstanties die optreden in een rechterlijke hoedanigheid. Bij de beoordeling van besluiten van lidstaten om staatssteun te verlenen, treedt de Commissie, als hoedster van de EU-Verdragen, op als een onafhankelijk en onpartijdig toetsingsorgaan. De rol van de Commissie bij de toetsing van staatssteunbesluiten is derhalve vergelijkbaar met die van een rechterlijke instantie. Deze uitlegging door de EU is door het ACCC in zaak ACCC/C/2015/128 echter verworpen met betrekking tot het staatssteuntoezicht.

⁹ Zie in dit verband zaak C-594/18 P, Commissie/Oostenrijk, punt 26: “[A]rtikel 107, lid 3, onder c), VWEU [...] verlangt [niet] dat de voorgenomen steun een doel van gemeenschappelijk belang nastreeft om verenigbaar met de interne markt te worden verklaard”.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, ECLI:EU:C:2021:905, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹¹ Arrest van het Hof van Justitie van 1 juni 2006, P & O European Ferries en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie, C-442/03 P en C-471/03 P, ECLI:EU:C:2006:356, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹² Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2021, Autostrada Wielkopolska/Commissie en Polen, C-933/19 P, ECLI:EU:C:2021:905, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

De EU en haar lidstaten hebben verschillende bevoegdheden op het gebied van staatssteun. Het zijn altijd de lidstaten die besluiten welke economische activiteiten staatssteun moeten ontvangen in het kader van nationaal beleid (binnen de beperkingen van het toepasselijke rechtskader, met inbegrip van de EU-milieuwetgeving). Het is derhalve op nationaal niveau dat beleidsoverwegingen relevant worden, namelijk wanneer het besluit tot toekenning van de steun wordt genomen.

Op het gebied van staatssteun is de beoordeling van de verenigbaarheid van maatregelen van de lidstaten met de interne markt een exclusieve bevoegdheid van de Commissie, onderworpen aan een toetsing door de Unierechter. De Commissie heeft in richtsnoeren en kaderregelingen inzake staatssteun vastgelegd hoe zij deze beoordeling zal uitvoeren. De procedureverordening van de Raad inzake staatssteun¹³ (hierna de “procedureverordening” genoemd) bevat zowel de te volgen procedureregels als het type besluiten dat de Commissie kan vaststellen in haar beoordeling van staatssteunmaatregelen. Die besluiten zijn: i) besluiten waarbij wordt vastgesteld dat een maatregel geen staatssteun vormt, ii) besluiten om geen bezwaar te maken, iii) besluiten tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU, en iv) besluiten tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure, waarbij wordt vastgesteld dat de maatregel geen steun vormt, dat de maatregel kan worden goedgekeurd (“positief eindbesluit”) of dat de maatregel niet kan worden goedgekeurd (“negatief eindbesluit”).

Hoewel de focus van het staatssteuntoezicht ligt op de bescherming van de interne markt tegen mededingingsvervalsing, moet de Commissie voor de algemene samenhang binnen de rechtsorde van de EU ook waarborgen dat staatssteun niet in strijd is met andere bepalingen van het EU-recht, waaronder de milieuwetgeving van de EU. Wanneer staatssteun in strijd is met het EU-recht en mits aan de in de rechtspraak vastgestelde voorwaarden is voldaan¹⁴, kan de Commissie de steun niet goedkeuren. Dat vloeit voort uit de arresten in de zaken Braesch e.a. en Hinkley Point C en uit eerdere rechtspraak van de rechterlijke instanties van de EU¹⁵. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft erop gewezen dat wanneer de modaliteiten van een steunmaatregel zo onlosmakelijk verbonden zijn met het voorwerp van de steun dat het onmogelijk is deze afzonderlijk te beoordelen, de gevolgen ervan voor de verenigbaarheid of onverenigbaarheid van de steun als geheel noodzakelijkerwijs moeten worden bepaald in het licht van de procedure van artikel 108 VWEU. In de praktijk pleegt de Commissie,

¹³ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 9).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, ECLI:EU:C:1977:51, punt 14: “Overwegende dat er een dermate nauw verband kan bestaan tussen enerzijds het doel van een steunmaatregel en anderzijds bepaalde uitvoeringsvoorschriften ervan die met bijzondere verdragsbepalingen [...] in strijd zijn, dat een afzonderlijke beoordeling van die voorschriften niet mogelijk is en ter beoordeling van hun consequenties voor de verenigbaarheid van de steunmaatregel in zijn geheel noodzakelijkerwijze de procedure van artikel 93 moet worden gevolgd”.

¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 31 januari 2023, Commissie/Braesch e.a., C-284/21 P, ECLI:EU:C:2023:58, punten 96-99 en aldaar aangehaalde rechtspraak; Zaak C-594/18 P, Commissie/Oostenrijk, punt 100; arrest van het Hof van Justitie van 15 juni 1993, Matra/Commissie, C-225/91, ECLI:EU:C:1993:239, punt 41.

alvorens de steun goed te keuren, systematisch intern overleg met haar DG's om eventuele inconsistenties met andere gebieden van het EU-recht vast te stellen.

3.2 Lopende beoordeling om vast te stellen welke typen staatssteunbesluiten relevant zijn in de context van de bevindingen van het ACCC in zaak ACCC/C/2015/128

De Commissie merkt op dat het ACCC in zijn bevindingen in zaak ACCC/C/2015/128 heeft geconcludeerd dat de EU het Verdrag van Aarhus schendt ten aanzien van staatssteunbesluiten die de Commissie heeft vastgesteld op grond van artikel 108, lid 2, VWEU. Het ACCC verwees in dit verband naar definitieve besluiten op grond waarvan de lidstaat de steun kon verlenen na een formele onderzoeksprocedure waarin de Commissie publiekelijk haar twijfels had geuit over de verenigbaarheid van de steun met de interne markt en belanghebbenden had uitgenodigd om hun standpunt kenbaar te maken.

Voor de volledigheid heeft de Commissie belanghebbenden in de online openbare raadpleging gevraagd naar hun standpunt over de typen staatssteunbesluiten die relevant zouden kunnen om opvolging te geven aan de bevindingen van het ACCC: i) aan de hand van de typen besluiten die worden gespecificeerd in de procedureverordening, en ii) aan de hand van de verenigbaarheidsgronden ervan, gespecificeerd in “zachte” wetgevingsmaatregelen zoals richtsnoeren en kaders.

De Commissie zal de in de online openbare raadpleging ontvangen feedback verder analyseren en beoordelen of ook andere typen besluiten relevant kunnen zijn voor het verhelpen van de door het ACCC vastgestelde inbreuk.

De Commissie zal met name beoordelen of er in de toekomst eventueel een toetsingsmechanisme van toepassing moet zijn: i) op besluiten om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, ii) op besluiten waarbij wordt vastgesteld dat de maatregel geen steun vormt, en iii) op negatieve eindbesluiten. Besluiten van de eerste categorie zijn evenwel van voorlopige aard. Voor de laatste twee categorieën besluiten is de vraag of het besluit van de Commissie in overeenstemming is met milieuwetgeving in beginsel ook niet aan de orde: i) omdat in het besluit wordt geconcludeerd dat de betrokken maatregel geen staatssteun vormt; dan wel ii) omdat een potentiële niet-naleving van EU-milieuwetgeving de aard van de conclusies (steun niet toegestaan) in geen geval zou veranderen.

Evenzo zal de Commissie nader beoordelen of alle verenigbaarheidsgronden van het VWEU relevant zijn om tegemoet te komen aan de bevindingen van het ACCC in zaak ACCC/C/2015/128, rekening houdend met de verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Aarhus en met de noodzaak om de specifieke kenmerken van het staatssteuntoezicht te behouden. De bevindingen van het ACCC in zaak ACCC/C/2015/128 hadden betrekking op steun voor de ontwikkeling van een kerncentrale, waarbij de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU had ingeleid en een positief eindbesluit had aangenomen op basis van de verenigbaarheidsgronden van artikel 107, lid 3,

punt c), VWEU¹⁶. Ofschoon de aanbevelingen van het ACCC in algemene zin zien op alle staatssteunbesluiten van de Commissie die op grond van artikel 108, lid 2, VWEU worden vastgesteld, ligt de nadruk van de bevindingen dus op staatssteun die tot doel heeft de ontwikkeling van een bepaald project of een bepaalde activiteit die in strijd kan zijn met milieuwetgeving van de EU te vergemakkelijken.

In haar beoordeling zal de Commissie rekening houden met de doelstelling van het Verdrag van Aarhus om de toegang tot de rechter te waarborgen met betrekking tot handelingen die mogelijk in strijd zijn met milieuwetgeving.

3.3 Mogelijkheden voor derden om de Commissie aansprakelijk te stellen voor staatssteunbesluiten

Derden kunnen een belangrijke rol spelen in staatssteunprocedures, eerst in de bestuursrechtelijke en vervolgens in de gerechtelijke fase, vooral als zij kunnen aantonen dat hun belangen door de toekenning van steun kunnen worden geraakt¹⁷.

In de bestuursrechtelijke fase kunnen derden die als belanghebbenden kwalificeren opmerkingen indienen naar aanleiding van een besluit van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure in te leiden¹⁸. Op voorwaarde dat zij het verplichte klachtenformulier invullen, kunnen derden ook klachten indienen over staatssteun die door de lidstaten zonder voorafgaande aanmelding is verleend, of over staatssteun die door de begunstigde is gebruikt in strijd met de voorwaarden van het desbetreffende staatssteunbesluit¹⁹. Ongeacht hun status als belanghebbende kunnen derden, waaronder milieu-ngo's, in ieder geval gedurende de hele procedure fungeren als een waardevolle bron van informatie, onder meer door mogelijke inbreuken op de EU-milieuwetgeving te signaleren.

Wat de rechterlijke controle op staatssteunbesluiten betreft, kunnen derden, mits zij als belanghebbende kwalificeren, rechtstreeks bij het Gerecht van de Europese Unie beroep instellen tegen een staatssteunbesluit waartegen geen bezwaar wordt gemaakt, met als doel dat er een formele onderzoeksprocedure wordt ingeleid. Wat betreft de mogelijkheid om op te komen tegen een positief eindbesluit (d.w.z. het soort besluit waarvan het ACCC heeft vastgesteld dat de EU daarmee het Verdrag van Aarhus schendt), zijn de voorwaarden voor ontvankelijkheid echter losgekoppeld van het begrip “belanghebbende”²⁰ en is de

¹⁶ SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N). Artikel 107, lid 3, punt c), heeft betrekking op „steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad”.

¹⁷ In artikel 1, punt h), van de procedureverordening wordt “belanghebbende” gedefinieerd als “een lidstaat en een persoon, onderneming of ondernemersvereniging waarvan de belangen door de toekenning van steun kunnen worden geraakt, in het bijzonder de begunstigde van de steun, concurrerende ondernemingen en beroepsverenigingen”.

¹⁸ Artikel 6, lid 1, van de procedureverordening en artikel 24, lid 1, van de procedureverordening.

¹⁹ Artikel 12, lid 1, van de procedureverordening en artikel 24, lid 2, van de procedureverordening.

²⁰ Bovendien is de deelname van de verzoeker, als belanghebbende, aan de formele procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid op zich niet van invloed op de ontvankelijkheid van het beroep: zaak T-236/10, punt 44. Zie ook arrest T-764/15, Deutsche Lufthansa, punt 100.

zogenaamde Plaumann-toets van “individuele geraaktheid” volledig van toepassing²¹. In die context wordt de mogelijkheid voor een vereniging om te stellen dat zij op grond van een eigen belang locus standi (procesbevoegdheid) heeft, eng uitgelegd.

Derden, waaronder milieu-ngo's, kunnen de rechtmatigheid van EU-staatssteunbesluiten betwisten voor de nationale rechter als zij krachtens het nationaal recht procesbevoegdheid hebben²². Met name kunnen zij, in overeenstemming met de nationale procedureregels, in rechte stellen dat het staatssteunbesluit van de Commissie, als noodzakelijke voorwaarde voor de nationale handeling waarbij het voordeel wordt verleend, onwettig is²³. Bijgevolg kunnen de nationale rechterlijke instanties, in een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie, het Hof verzoeken het staatssteunbesluit van de Commissie ongeldig te verklaren²⁴.

De Commissie is van mening dat nationale autoriteiten en rechters een zeer belangrijke rol spelen bij het waarborgen van de toegang tot de rechter in het kader van staatssteunbesluiten. De lidstaten besluiten wanneer en aan wie zij staatssteun verlenen. De toegang tot de rechter in de lidstaten blijft daarom een belangrijk onderdeel van de architectuur van het Verdrag van Aarhus, dat niet kan worden vervangen door een interne toetsing door de Commissie.

Zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie over verbetering van de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU en haar lidstaten²⁵, is het van cruciaal belang dat veel lidstaten verdere maatregelen nemen om de naleving van het Verdrag van Aarhus te verbeteren. Zwakke punten en obstakels voor ngo's op nationaal niveau, zoals onvoldoende procesbevoegdheid en hoge proceskosten, verklaren deels de druk om nieuwe voorwaarden op EU-niveau in te voeren. Zonder afbreuk te doen aan haar werkzaamheden om opvolging te geven aan de bevindingen van het ACCC, voert de Commissie een nadere studie naar dit punt uit, met de titel *Collecting and updating information on public participation and access to justice in environmental matters in the EU Member States in case Member States adopt decisions on state aid* (Verzamelen en actualiseren van informatie over inspraak van het publiek en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in de EU-lidstaten wanneer lidstaten staatssteunbesluiten nemen). In de studie wordt beoordeeld of projecten die staatssteun ontvangen doeltreffend kunnen worden aangevochten door ngo's op het niveau van de lidstaten in geval van een vermeende inbreuk op EU-milieuwetgeving. Aangezien in de studie zaken op nationaal niveau worden onderzocht, zullen de bevindingen complementair zijn en geen alternatieve oplossing aandragen voor het aanpakken van de door het ACCC op EU-niveau vastgestelde nalevingsproblemen.

²¹ Zaak 25/62, Plaumann / Commissie: “[Z]ij, die niet zijn de adressaten ener beschikking [...] zouden [slechts] kunnen stellen dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat”.

²² Zaak C-212/19, Compagnie des pêches de Saint-Malo.

²³ Beschikking in zaak C-640/16 P, Greenpeace Energy/Commissie, punten 60-61.

²⁴ *Idem*. Zie ook punt 27 van de Mededeling van de Commissie over de handhaving van de staatssteunregels door nationale rechterlijke instanties (2021/C 305/01 C/2021/5372), PB C 305 van 30.7.2021, blz. 1.

²⁵ COM (2020) 643 final.

4. RAADPLEGINGSPROCES

4.1 Voorwerp van de raadpleging

Op 13 juli 2022 heeft de Commissie op het portaal “Geef uw mening” een oproep tot het indienen van bewijsmateriaal en een online openbare raadpleging gepubliceerd. De uiterste datum om te reageren was 5 oktober 2022. Op 9 september 2022 organiseerde de Commissie een virtuele bijeenkomst voor alle belanghebbenden (waaronder milieu-ngo’s, academici, advocatenkantoren, overheidsinstanties)²⁶, gevolgd door een ad-hocvergadering tussen deskundigen van de lidstaten op het beleidsterrein mededinging/staatssteun en de Aarhus-deskundigengroep op 12 september 2022²⁷.

De Commissie heeft het publiek en belanghebbenden geraadpleegd over drie scenario’s (“opties”) en over de mogelijkheid om een vierde scenario (“Anders”, waarin de status quo wordt gehandhaafd) te overwegen. Alle drie de opties omvatten de mogelijkheid voor het publiek om besluiten van de Commissie aan te vechten, terwijl in de opties 2 en 3 ook specifieke kenmerken van het staatssteuntoezicht aan de orde worden gesteld.

- Optie 1: Wijziging van de Aarhus-verordening om staatssteunbesluiten op te nemen in het toepassingsgebied ervan. In deze optie zouden door de Commissie vastgestelde staatssteunbesluiten worden onderworpen aan dezelfde toetsingsprocedures als elke andere bestuursrechtelijke handeling die in strijd is met EU-milieuwetgeving.
- Optie 2: Wijziging van de gedragscode voor een goed verloop van staatssteunprocedures (Best Practices Code (BPC))²⁸ om een intern toetsingsmechanisme in te voeren dat vergelijkbaar is met dat van de Aarhus-verordening, maar dat is aangepast aan de specifieke kenmerken van het staatssteuntoezicht (bijvoorbeeld kortere termijnen voor de toetsingsverzoeken en de antwoorden van de Commissie dan in de Aarhus-verordening²⁹). Deze wijziging zou worden gecombineerd met een herziening van de uitvoeringsverordening ten aanzien van de aanmelding van staatssteun, die zou behelzen dat de lidstaten de Commissie de garantie moeten geven dat de steunmaatregel en de gesteunde activiteit voldoen aan de EU-milieuwetgeving. De Commissie zou dan een staatssteunbesluit kunnen intrekken wanneer dit op onjuiste informatie van de lidstaten blijkt te zijn gebaseerd. Optie 2 zou worden aangevuld met de publicatie van samenvattingen van aanmeldingen, die het publiek in staat zouden stellen mogelijke inbreuken op milieuwetgeving in een vroeg stadium van de staatssteunprocedure te identificeren en onder de aandacht te brengen.

²⁶ Voor nadere informatie over de vergadering, zie de notulen in [Circabc \(europa.eu\)](https://circabc.europa.eu).

²⁷ Voor nadere informatie over de vergadering, zie de notulen in het [Register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen \(europa.eu\)](https://circabc.europa.eu).

²⁸ De gedragscode voor een goed verloop van staatssteunprocedures is vervat in een mededeling van de Commissie met richtsnoeren voor de lidstaten, begunstigen van steun en andere belanghebbenden over de praktische werking van staatssteunprocedures. Doel is om de staatssteunprocedures zo transparant, eenvoudig, duidelijk, voorspelbaar en vlot mogelijk te maken en waar nodig verbeteringen in de procedures aan te brengen.

²⁹ Ter referentie: de toetsingsprocedure van de Aarhus-verordening kan tussen 16 en 22 weken duren en met maanden of zelfs jaren worden verlengd indien het resultaat van de toetsing wordt aangevochten voor de rechter.

- Optie 3: Wijziging van de procedureverordening om een intern toetsingsmechanisme in te voeren dat vergelijkbaar is met dat van de Aarhus-verordening. Deze optie heeft soortgelijke parameters als optie 2, aangezien zij een intern evaluatiemechanisme omvat, zij het met kortere termijnen voor het indienen van toetsingsverzoeken en de beantwoording daarvan door de Commissie³⁰.

De in punt 3.2 bedoelde overwegingen inzake het beperken van de besluiten die kunnen worden getoetst, aan de hand van het type of de rechtsgrondslag ervan, zijn potentieel relevant voor alle drie de hierboven genoemde opties (en derhalve ook voor optie 1).

4.2. Resultaten van het raadplegingsproces

De oproep tot het indienen van bewijsmateriaal en de online openbare raadpleging hebben beperkte – zij het informatieve – feedback van belanghebbenden gegenereerd³¹. De in de feedback geventileerde opvattingen kunnen worden onderverdeeld in twee hoofdgroepen. Bijna alle milieu-ngo's en de meeste overheidsinstanties met een verantwoordelijkheid voor milieubescherming gaven de voorkeur aan optie 1, een wijziging van de Aarhus-verordening. De meeste overheidsinstanties met een verantwoordelijkheid voor staatssteun en de meeste bedrijven/bedrijfsverenigingen gaven daarentegen de voorkeur aan het handhaven van de status quo. Overheidsinstanties met een verantwoordelijkheid voor staatssteun vertegenwoordigden het grootste aantal respondenten, gevolgd door ngo's, bedrijven en andere respondenten (burgers, advocaten).

De voorstanders van optie 1 benadrukten het belang van adequate toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden voor alle soorten staatssteunbesluiten en van het waarborgen van de naleving van de internationale verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Aarhus. Zij waren van mening dat de EU de bevindingen en aanbevelingen van het ACCC moet opvolgen. De naleving van de internationale verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Aarhus werd ook onderstreept door de weinige lidstaten die een door hun milieu- en staatssteunautoriteiten geformuleerd geconsolideerd standpunt hebben ingenomen. Diezelfde lidstaten verklaarden dat staatssteunprocedures geen vertraging mogen oplopen en dat er naar behoren rekening moet worden gehouden met de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen van begunstigden van staatssteun en de lidstaten.

Daarnaast benadrukten de meeste belanghebbenden met een voorkeur voor optie 1 dat deze optie het voordeel heeft dat een bestaande regeling wordt toegepast op staatssteun, waardoor, volgens hen, de samenhang en consistentie tussen alle gebieden van het EU-recht wordt gewaarborgd omdat deze allemaal in de Aarhus-verordening worden opgenomen. Milieu-ngo's hadden ook kritiek op optie 2 (wijziging van de gedragscode voor een goed verloop van

³⁰ Andere in het kader van optie 2 voorgestelde wijzigingen van de uitvoeringsverordening van de Commissie of de publicatie van samenvattingen van de kennisgevingen werden niet voorzien in optie 3.

³¹ Op het verzoek om input werden 19 reacties ontvangen, op de online openbare raadpleging 49. Voor nadere bijzonderheden, zie het werkdokument van de diensten van de Commissie SWD(2023)307.

staatssteunprocedures) omdat een dergelijk instrument in hun ogen geen nieuwe wettelijke rechten voor milieu-ngo's zou creëren en niet voldoende zou waarborgen dat het antwoord van de Commissie vervolgens voor het Gerecht van de Europese Unie zou kunnen worden betwist, zoals vereist door het Verdrag van Aarhus. In hun optiek beschrijft de gedragscode louter de praktijken van de Commissie.

Anderzijds gaven de meeste overheidsinstanties met een verantwoordelijkheid voor staatssteun, evenals alle belanghebbende bedrijven en bedrijfsverenigingen, uiting aan hun substantiële bezorgdheden over het toevoegen van nieuwe procedures of administratieve lagen aan het toch al complexe staatssteunproces. De meeste van deze belanghebbenden verklaarden de voorkeur te geven aan handhaving van de status quo, zonder gevolgen voor de staatssteunprocedure. Volgens hen draagt optie 1 (wijziging van de Aarhus-verordening) het risico in zich dat investeringen worden “verdrongen” doordat het moment waarop het staatssteunbesluit definitief wordt verder in de tijd komt te liggen. Dit zou een ontmoedigend effect kunnen hebben op de broodnodige particuliere investeringen voor de groene transitie van de EU-economie. Andere respondenten in deze groep waren van mening dat de voorgestelde extra verantwoordingslaag niet nodig was, gezien: i) de verplichting van de Commissie om ervoor te zorgen dat de steun in overeenstemming is met de EU-milieuwetgeving met het oog op consistentie met andere gebieden van het EU-recht³², en ii) de mogelijkheid voor ngo's om staatssteunbesluiten van lidstaten aan te vechten op nationaal niveau, waar die besluiten worden genomen. Sommige belanghebbenden voerden aan dat de lidstaten ook geen verplichting hebben om de steun te verlenen, zelfs als die door de Commissie is goedgekeurd, waarbij zij wezen op de verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie, die optreedt als “controleorgaan”, en de lidstaten, die besluiten welke activiteiten moeten worden gesteund en uiteindelijk het besluit tot toekenning van de steun nemen.

De meeste respondenten in deze groep voerden aan dat, indien de status quo niet kan worden gehandhaafd, de optie om de gedragscode te wijzigen (optie 2) de meest flexibele oplossing zou zijn, waarbij de specifieke kenmerken van staatssteun op soepele wijze in aanmerking kunnen worden genomen. De andere mogelijkheid zou bestaan in een wijziging van de procedureverordening. Andere argumenten voor optie 2 waren onder meer dat een wijziging van de gedragscode gemakkelijker en sneller uitvoerbaar zou zijn. Deze respondenten betoogden dat de Commissie in dat geval meer controle zou houden over de opzet van de bestaande toetsingsprocedures, onder meer door: i) de typen besluiten die aan toetsing kunnen worden onderworpen, te beperken, ii) de termijn waarbinnen beroep tegen een besluit kan worden ingesteld, te verkorten, en iii) de tijd die aan de toetsing zelf wordt besteed, te verminderen. Die respondenten beschouwden deze aspecten als essentieel voor het waarborgen van de rechtszekerheid en het gewettigd vertrouwen van de lidstaten en begunstigen. Andere respondenten, die pleitten voor optie 3 als de “op een na beste” oplossing, waren van mening dat een wijziging van de procedureverordening vergelijkbare voordelen zou kunnen opleveren als optie 2 met betrekking tot het waarborgen van de

³² Zie voetnoot 9.

specifieke kenmerken van het staatssteuntoezicht, terwijl deze optie meer rechtszekerheid zou bieden dan een “soft law”-instrument als de gedragscode.

Tijdens het raadplegingsproces hebben slechts enkele belanghebbenden alternatieve opties voor de respons op de bevindingen van het ACCC aangedragen. Een van de voorgestelde opties was het verruimen van de definitie van “belanghebbende” in de procedureverordening om daarin specifiek “milieu-ngo’s en andere leden van het publiek” op te nemen. Het ACCC heeft deze optie echter beoordeeld en geconcludeerd dat deze niet zou volstaan om te voldoen aan de vereisten van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, tenzij voornoemde belanghebbenden ook duidelijk het recht zouden krijgen om in formele onderzoeksprocedures vastgestelde besluiten van de Commissie aan te vechten.

Bovendien suggereerde één lidstaat dat de Commissie een onafhankelijk orgaan zou kunnen oprichten dat voldoet aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus. De Commissie is echter bezorgd over de complexiteit van deze regeling en over de meerwaarde ervan ten opzichte van andere opties. Bovendien is deze regeling mogelijk ook moeilijk te verenigen met de bestaande rol van de EU-instellingen, waarin de Commissie de bevoegdheid heeft om de staatssteunregels te handhaven en toezicht te houden op de naleving van de EU-milieuwetgeving, als hoedster van het Verdrag en uitsluitend onderworpen aan toetsing door de rechterlijke instanties van de EU.

Tot slot hebben enkele belanghebbenden het idee geopperd om elementen van bepaalde opties met elkaar te combineren in een afzonderlijke optie.

5. CONCLUSIES

Het resultaat van het raadplegingsproces versterkt de noodzaak van een verdere zorgvuldige beoordeling om een optimale oplossing te vinden voor het geven van opvolging aan de bevindingen van het ACCC inzake de toetsing van staatssteunbesluiten in het licht van de verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Aarhus, rekening houdend met de specifieke kenmerken van staatssteun. De belanghebbenden zijn verdeeld in twee kampen. Aan de ene kant pleiten de meeste staatssteunautoriteiten en bedrijven voor handhaving van de status quo (of, als alternatief, voor optie 2 als de meest flexibele aanpak waarin de specifieke kenmerken van het staatssteuntoezicht kunnen worden behouden). Aan de andere kant steunen bijna alle milieu-ngo’s en de meeste overheidsinstanties met een verantwoordelijkheid voor milieubescherming optie 1, waarin de uitzondering voor staatssteun in de Aarhus-verordening wordt geschrapt. Sommige belanghebbenden onderstrepen de voordelen van optie 3 als een andere wetgevingsoptie.

Er bestaat echter brede consensus dat de EU het Verdrag van Aarhus volledig moet naleven. Ook bestaat er een sterke wens dat in een nieuw toetsingsmechanisme de toegang tot administratieve of rechterlijke toetsing wordt gewaarborgd en dat de specifieke kenmerken van staatssteun en de doeltreffendheid ervan, met inbegrip van de snelheid van de EU-procedures, worden behouden.

De Commissie concludeert dat het opvolgen van de bevindingen van het ACCC in zaak ACCC/C/2015/128 een aanpassing van het bestaande rechtskader of een gelijkwaardige maatregel vereist. De Commissie concludeert dat de status quo vragen over die opvolging zou doen rijzen, rekening houdend met de verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Aarhus.

In dit stadium houdt de Commissie alle drie de in de openbare raadpleging genoemde opties open en kan zij ook een combinatie van opties overwegen. Tot slot concludeert de Commissie dat elke aanpassing van het bestaande kader zodanig moet worden ontworpen dat de doeltreffendheid van het staatssteuntoezicht behouden blijft en de mogelijkheden voor toetsing op nationaal niveau zo efficiënt mogelijk worden aangevuld, rekening houdend met de verplichtingen van de EU uit hoofde van het Verdrag van Aarhus.

Wat de volgende stappen betreft, zal de Commissie de gevolgen, met inbegrip van de kosten en baten, van mogelijke maatregelen analyseren in een effectbeoordeling overeenkomstig de regels voor betere regelgeving. Dit houdt onder meer in dat zal worden gekeken naar: i) het te wijzigen instrument, ii) het toepassingsgebied van staatssteunbesluiten die aan toetsing worden onderworpen, iii) de duur van de procedures, met name wanneer de uitvoering van het staatssteunbesluit dringend is, en iv) de gevolgen voor de benodigde middelen voor de betrokken EU-instellingen en -organen.