

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)
13 september 2006 *

In zaak T-210/02,

British Aggregates Association, gevestigd te Lanark (Verenigd Koninkrijk),
vertegenwoordigd door C. Pouncey, solicitor, en L. Van Den Hende, advocaat,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Flett en
S. Meany als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Ormond, vervolgens door T. Harris en R. Caudwell als gemachtigden, aanvankelijk bijgestaan door J. Stratford en M. Hall, barristers, vervolgens door Hall,

intervenient,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking C(2002) 1478 definitief van de Commissie van 24 april 2002 betreffende staatssteundossier N 863/01 — Verenigd Koninkrijk/Heffing over aggregaten,

wijst

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

samengesteld als volgt: J. Pirrung, kamerpresident, A. W. H. Meij, N. J. Forwood, I. Pelikánová en S. Papasavvas, rechters,
griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 december 2005,

het navolgende

Arrest

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 1 British Aggregates Association is een vereniging van kleine zelfstandige ondernemingen die steengroeven exploiteren in het Verenigd Koninkrijk. Zij heeft 55 leden, die meer dan 100 steengroeven exploiteren.
- 2 Aggregaten zijn chemisch inerte granuleuze materialen die worden gebruikt in de sector bouw en openbare werken. Zij kunnen als zodanig worden gebruikt, bijvoorbeeld als bouwremblai of ballast, of worden gemengd met bindmiddelen zoals cement (waardoor beton kan worden verkregen) of bitumen. Bepaalde natuurlijk granuleuze materialen zoals zand en grind kunnen door zeven worden verkregen. Andere materialen, zoals hard gesteente, moeten vóór het zeven worden verpulverd. Aggregaten die voor diverse doeleinden worden gebruikt, moeten aan de desbetreffende specificaties beantwoorden. De fysische eigenschappen van het oorspronkelijke materiaal bepalen of het voor het beoogde gebruik geschikt is. Zo zijn de specificaties ter zake van bouwremblai minder dwingend dan die voor de grondlagen van wegen, welke specificaties op hun beurt minder dwingend zijn dan die voor intensief gebruikte oppervlakten zoals slijtlagen van wegen of spoorwegballast. Meer materialen kunnen worden gebruikt als aggregaat voor doeleinden waarvoor minder strenge voorschriften gelden, terwijl minder materialen aan de strengere vereisten voldoen.

Finance Act 2001

- 3 Sections 16 tot en met 49 van het tweede deel van de Finance Act 2001 (hierna: „Act”) en Schedules 4 tot en met 10 daarbij, voeren in het Verenigd Koninkrijk een Aggregates Levy (heffing over aggregaten; hierna: „AGL” of „heffing”) in.
- 4 De bepalingen tot invoering van de AGL zijn overeenkomstig de verordening tot uitvoering van de Act in werking getreden op 1 april 2002.
- 5 De Act is gewijzigd bij Sections 129 tot en met 133 van en Schedule 38 bij de Finance Act 2002. De aldus gewijzigde bepalingen voorzien in vrijstellingen voor specie (spoils) uit de winning van bepaalde mineralen, met name leisteen, schist, ball clay en kaolien. Bovendien bepalen zij een overgangperiode voor de invoering van de heffing in Noord-Ierland.
- 6 De AGL bedraagt 1,60 Pond sterling (GBP) per ton commercieel geëxploiteerd aggregaat (Section 16, lid 4, van de Act).
- 7 Section 16, lid 2, van de Act, zoals gewijzigd, bepaalt dat de AGL verschuldigd is wanneer een hoeveelheid belastbare aggregaten commercieel wordt geëxploiteerd in het Verenigd Koninkrijk vanaf de datum van inwerkingtreding van de Act. Zij treft dus zowel ingevoerde aggregaten als die welke in het Verenigd Koninkrijk worden gewonnen.
- 8 Op basis van Regulation 13, lid 2, sub a, van de uitvoeringsverordening kan de exploitant in aanmerking komen voor belastingvermindering wanneer belastbare aggregaten zonder verdere behandeling worden uitgevoerd of verwijderd uit het Verenigd Koninkrijk.

9 Section 17, lid 1, van de Act, zoals gewijzigd, luidt:

„In het onderhavige deel wordt verstaan onder ‚aggregaat‘ (onverminderd Section 18 hieronder), rots, grind of zand, alsmede alle materialen die voorlopig daarin zijn geïncorporeerd of natuurlijk daarmee zijn gemengd.”

10 Section 17, lid 2, van de Act bepaalt dat aggregaat in vier gevallen niet belastbaar is: indien het uitdrukkelijk is vrijgesteld; indien het reeds voor de bouw is gebruikt; indien het reeds is onderworpen aan een heffing over aggregaten, of indien het zich op de dag van inwerkingtreding van de Act niet op zijn oorspronkelijke plaats bevindt.

11 Section 17, leden 3 en 4, van de Act, zoals gewijzigd, voorziet in bepaalde gevallen van vrijstelling van de heffing.

12 Bovendien noemt Section 18, leden 1, 2 en 3, van de Act, zoals gewijzigd, de van de heffing vrijgestelde procedés en de materialen waarop deze vrijstelling betrekking heeft.

Administratieve procedure en geschil voor de nationale rechter

13 Bij brief van 24 september 2001 heeft de Commissie een klacht ontvangen (hierna: „eerste klacht”) van twee ondernemingen die geen enkele band hebben met verzoekster, die hebben verzocht hun identiteit geheim te houden voor de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 2, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de

Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [88] van het EG-Verdrag (PB L 83, blz. 1). Klaagsters waren in wezen van mening dat de uitsluiting van bepaalde materialen van de werkingssfeer van de AGL, de vrijstelling bij uitvoer en de afwijkingen voor Noord-Ierland staatssteun vormden.

- 14 Bij brief van 20 december 2001 heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de Commissie in kennis gesteld van de staatssteunregeling „Gefaseerde invoering van de heffing over aggregaten in Noord-Ierland”.
- 15 Bij brief van 6 februari 2002 heeft de Commissie deze lidstaat een synthese van de eerste klacht meegedeeld. Zij heeft deze ook verzocht om opmerkingen over die klacht en om aanvullende informatie over de AGL. De lidstaat heeft hier bij brief van 19 februari 2002 gevolg aan gegeven.
- 16 Op 11 februari 2002 heeft verzoekster tegen de AGL beroep ingesteld bij de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, waarbij zij zich met name heeft beroepen op schending van de communautaire voorschriften ter zake van staatssteun. Bij uitspraak van 19 april 2002 heeft de High Court of Justice het beroep verworpen, maar verzoekster toestemming gegeven om hoger beroep in te stellen bij de Court of Appeal (England & Wales), hetgeen deze ook heeft gedaan. De Court of Appeal heeft de behandeling van de zaak geschorst gelet op de instelling van het onderhavige beroep bij het Gerecht.
- 17 Bij brief van 15 april 2002 had verzoekster ondertussen bij de Commissie een klacht ingediend tegen de AGL (hierna: „klacht van verzoekster”), waarbij zij in wezen betoogde dat de uitsluiting van bepaalde materialen van de werkingssfeer van de AGL en de vrijstelling bij uitvoer staatssteun vormden en dat de door de autoriteiten

van het Verenigd Koninkrijk aangemelde afwijkingen voor Noord-Ierland onverenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt.

Bestreden beschikking

- 18 Op 24 april 2002 heeft de Commissie bij beschikking besloten om geen bezwaar te maken tegen de AGL (hierna: „bestreden beschikking”).
- 19 Op 2 mei 2002 hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verzoekster op de hoogte gebracht van de bestreden beschikking. De Commissie heeft verzoekster bij brief van 27 juni 2002 formeel in kennis gesteld van deze beschikking.
- 20 In haar beschikking (punt 43) oordeelt de Commissie dat de heffing geen element van staatssteun omvat in de zin van artikel 87, lid 1, EG, daar de werkingssfeer ervan wordt gerechtvaardigd door de aard en de logica van de belastingregeling. Bovendien acht zij de bij de Commissie aangemelde vrijstelling voor Noord-Ierland verenigbaar met de gemeenschappelijke markt.
- 21 Bij de beschrijving van de werkingssfeer van de AGL benadrukt de Commissie in wezen dat deze heffing zal worden geheven over natuurlijk aggregaat, „gedefinieerd als aggregaat dat wordt voortgebracht uit natuurlijke mineraallagen bij de eerste winning daarvan”, en bestaande uit „resten rots, zand en grind die onbewerkt

kunnen worden gebruikt, of na mechanische behandeling zoals verpulveren, wassen en kalibreren" (punten 8 en 9). Aangaande de uitgesloten materialen en de nagestreefde doelstellingen stelt zij in de punten 11 tot en met 13 van de bestreden beschikking:

„De AGL zal niet worden geheven over materialen die bijproducten of afvalstoffen van andere procedés zijn. Volgens de Britse autoriteiten omvatten die materialen onder meer schist- en kaolienafval, mijnafval, assen, slakken uit hoogovens, glas- en rubberafval. Zij zal evenmin worden geheven over gerecycleerd aggregaat, zoals rots, zand of grind dat minstens één keer is gebruikt (over het algemeen in de bouw en de openbare werken).

Volgens de Britse autoriteiten heeft de uitsluiting van dergelijke materialen van de werkingssfeer van de AGL tot doel, het gebruik ervan als bouw materiaal te stimuleren en de nodeloze winning van natuurlijk aggregaat te verminderen, waardoor een rationeel beheer van de hulpbronnen wordt aangemoedigd.

De oorspronkelijke verwachtingen van de Britse autoriteiten gaan uit van de veronderstelling dat de AGL de vraag naar natuurlijke aggregaten met gemiddeld 20 miljoen ton per jaar zal doen verminderen. De jaarlijkse vraag in het Verenigd Koninkrijk bedraagt 230 à 250 miljoen ton."

- 22 Aangaande de beoordeling van de werkingssfeer van de AGL, vermeldt de bestreden beschikking in de punten 29 en 31:

„De Commissie merkt op dat de AGL alleen zal worden geheven over de commerciële exploitatie van rots, zand en grind die als aggregaat worden gebruikt.

Deze materialen worden niet belast indien zij voor andere doeleinden worden gebruikt. De AGL zal enkel worden geheven over natuurlijke aggregaten. Zij zal niet worden geheven over aggregaten die worden gewonnen als bijproducten of afvalstoffen van andere procedés (secundaire aggregaten) en evenmin over gerecycleerde aggregaten. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de AGL slechts bepaalde sectoren en bepaalde ondernemingen treft. Bijgevolg moet worden uitgemaakt of de werkingssfeer van de AGL wordt gerechtvaardigd door de opzet en de logica van de belastingregeling.

[...] [I]n het kader van de uitoefening van zijn vrijheid bij de bepaling van de nationale belastingregeling, streeft het Verenigd Koninkrijk met de AGL naar een zo groot mogelijk gebruik van gerecycleerde aggregaten of andere substitutieproducten in de plaats van natuurlijke aggregaten en wil het een rationeel gebruik van natuurlijke aggregaten, een niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbron, bevorderen. De milieuschade die door de winning van aggregaat wordt veroorzaakt en die het Verenigd Koninkrijk via de AGL wil beperken, omvat geluidshinder, stof, aantasting van de biodiversiteit en horizonvervuiling.”

- 23 De Commissie leidt daar in punt 32 uit af dat „de AGL een specifieke heffing met een zeer beperkte werkingssfeer is, die door de lidstaat wordt gedefinieerd aan de hand van de eigen kenmerken van de betrokken sector” en dat „[d]e structuur en de werkingssfeer van de heffing blijken geven van het duidelijke onderscheid tussen de winning van natuurlijk aggregaat, waardoor milieuschade wordt veroorzaakt, en de productie van secundair of gerecycleerd aggregaat, die aanzienlijk bijdraagt tot de behandeling van rots, grind en zand uit uitgravingen, andere werkzaamheden of rechtmatig om diverse doeleinden verrichte behandelingen”.
- 24 Aangaande de vrijstelling van aggregaat dat zonder behandeling in het Verenigd Koninkrijk wordt uitgevoerd, vermeldt punt 33 van de bestreden beschikking:

„[...] een dergelijke oplossing vindt haar rechtvaardiging in het feit dat aggregaat in het Verenigd Koninkrijk kan worden vrijgesteld indien het wordt gebruikt bij

vrijgestelde productieprocedés (bijvoorbeeld de productie van glas, plastic, papier, bemestingsmiddelen en pesticiden). Aangezien de Britse autoriteiten geen toezicht kunnen uitoefenen op het gebruik van aggregaat buiten hun grondgebied, is de vrijstelling bij uitvoer noodzakelijk om de exporteurs van aggregaat rechtszekerheid te bieden en te voorkomen dat de uitvoer van aggregaat dat anders in aanmerking zou komen voor een vrijstelling in het Verenigd Koninkrijk, ongelijk wordt behandeld.”

25 De Commissie concludeert in punt 34:

„Het strookt met de aard en de algemene opzet van een dergelijke heffing dat zij niet van toepassing is op secundair aggregaat en gerecycleerd aggregaat. De invoering van een heffing over de winning van natuurlijk aggregaat zal bijdragen tot de vermindering van de winning van primair aggregaat, van het gebruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen en van de milieuschade. De Commissie is dan ook van mening dat de voordelen die de afbakening van de werkingssfeer van de AGL kan opleveren voor bepaalde ondernemingen, worden gerechtvaardigd door de aard en de algemene opzet van de belastingregeling.”

Procedure

26 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 juli 2002, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

27 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op dezelfde datum, heeft verzoekster verzocht om de zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 76 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Het Gerecht heeft dit verzoek op 30 juli 2002 afgewezen.

- 28 Bij op 29 oktober 2002 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verzocht in de onderhavige procedure te worden toegelaten te interveniëren ter ondersteuning van verweerster. Bij beschikking van 28 november 2002 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht deze interventie toegestaan. Interveniënt heeft een memorie ingediend en de overige partijen hebben hun opmerkingen daarover binnen de gestelde termijn ingediend.
- 29 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen hebben binnen de gestelde termijnen de schriftelijke vragen van het Gerecht beantwoord en de gevraagde documenten overgelegd.
- 30 Partijen zijn gehoord in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht ter terechtzitting van 13 december 2005.

Conclusies van partijen

- 31 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:
- de bestreden beschikking nietig te verklaren, behoudens wat het onderzoek van de vrijstelling voor Noord-Ierland betreft;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.

32 De Commissie en interveniënt concluderen dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren;
- verzoekster te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 33 Zonder een formele exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, betwist de Commissie de ontvankelijkheid van het beroep. Zij betoogt dat de bestreden beschikking verzoekster niet individueel raakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.
- 34 De Commissie betoogt dat een beschikking als de bestreden beschikking, waarbij een steunregeling wordt goedgekeurd, een normatieve handeling met algemene strekking is. Volgens het traditionele criterium van de individuele band (arrest Hof van 25 juli 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Raad*, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677), wordt verzoekster dus niet individueel geraakt door de beschikking om geen bezwaar te maken na de inleidende onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 3, EG.
- 35 In het bijzonder heeft verzoekster niet aangetoond dat ten minste één van haar leden individueel werd geraakt door de bestreden beschikking.

- 36 In haar verweerschrift betoogt de Commissie dat wanneer zij, zoals in casu, besluit om de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden, ten bewijze van het bestaan van een individuele band moet worden aangetoond dat de mededingingspositie van een van verzoeksters leden wordt aangetast door de betrokken steunmaatregel. Zij beroept zich op de arresten van het Gerecht van 5 juni 1996, Kahn Scheepvaart/Commissie (T-398/94, Jurispr. blz. II-477, punten 43 en 50); 16 september 1998, Waterleiding Maatschappij/Commissie (T-188/95, Jurispr. blz. II-3713, punten 60 tot en met 65), en 21 maart 2001, Hamburger Hafen- und Lagerhaus e.a./Commissie (T-69/96, Jurispr. blz. II-1037, punt 41).
- 37 In dupliek betoogt de Commissie uiteindelijk dat om uit te maken of er sprake is van een individuele band, gebruik moet worden gemaakt van het criterium van de merkbare aantasting van de mededingingspositie van de verzoeker, zowel in het geval van een beschikking van de Commissie om geen bezwaar te maken als in dat van een eindbeschikking die na de formele onderzoeksprocedure wordt vastgesteld (arrest Hof van 28 januari 1986, COFAZ e.a./Commissie, 169/84, Jurispr. blz. 391).
- 38 De Commissie betoogt in dit verband dat het Gerecht in het reeds aangehaalde arrest Waterleiding Maatschappij/Commissie en het arrest van 5 december 2002, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum/Commissie (T-114/00, Jurispr. blz. II-5121), ten onrechte heeft geoordeeld dat in de arresten van het Hof van 19 mei 1993, Cook/Commissie (C-198/91, Jurispr. blz. I-2487), en 15 juni 1993, Matra/Commissie (C-225/91, Jurispr. blz. I-3203), een dubbel criterium was neergelegd, naargelang de beschikking was vastgesteld na de inleidende onderzoeksprocedure of na de formele onderzoeksprocedure. Toen zij ter terechtzitting werd verzocht om haar standpunt te bepalen over de draagwijdte van het arrest van het Hof van 13 december 2005, Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, Jurispr. blz. I-10737), heeft de Commissie verklaard dat dit arrest, gelet op de conclusie van advocaat-generaal Jacobs, het criterium van de merkbare aantasting van de mededingingspositie van de verzoeker door de betrokken steunregeling bevestigde.
- 39 In de onderhavige zaak heeft verzoekster in het verzoekschrift over geen van haar leden precieze informatie verstrekt, zodat niet kan worden aangetoond dat ten minste één van hen procesbevoegdheid heeft.

- 40 De Commissie voegt hieraan toe dat de nieuwe feiten betreffende vier van verzoeksters leden, die pas in repliek ter sprake zijn gebracht, niet-ontvankelijk zijn.
- 41 Hoe dan ook kon op basis van deze nieuwe feiten niet worden geoordeeld dat de mededingingspositie van de betrokken ondernemingen merkbaar werd aangetast door de bestreden beschikking. De Commissie betoogt dienaangaande dat uit de door verzoeksters aangevoerde cijfers blijkt dat het belangrijkste deel van de activiteit van twee van verzoeksters leden, Torrington Stone Ltd en Cloburn Quarry Co. Ltd, niet onderworpen is aan de heffing. Bovendien volstaat het niet dat een onderneming een deel van haar secundaire materialen moet afdanken als afval.
- 42 Tot slot betoogt de Commissie dat zelfs indien het Gerecht zou concluderen dat verzoekster procesbevoegdheid heeft, gelet op het feit dat de bestreden beschikking na de inleidende onderzoeksprocedure is vastgesteld, het enige ontvankelijke middel tot nietigverklaring betrekking heeft op de niet-inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Dit soort procedurele onregelmatigheid kan immers worden hersteld door de formele procedure in te leiden. Verzoekster heeft evenwel geen procesbevoegdheid ter zake van de eindbeschikking.
- 43 Verzoekster betoogt dat de bestreden beschikking haar rechtstreeks en individueel raakt, zowel gelet op de procesbevoegdheid van haar leden als gezien haar rol van klagster. Een van de hoofddoelstellingen van de AGL — die met name het gebruik van gerecycleerde aggregaten en andere substituten voor de belaste materialen beoogt aan te moedigen — is immers, de marktstructuur aan te tasten. Deze heffing heeft dus een ongunstige impact op de mededingingspositie van alle leden van verzoekster, welke alle AGL-plichtige materialen produceren. In repliek heeft verzoekster ter illustratie de mededingingspositie van verscheidene van hen uiteengezet.

- 44 Verzoekster stelt voorts dat het door de Commissie gemaakte onderscheid ter zake van de ontvankelijkheid van de verscheidene middelen artificieel is. Indien een verzoeker aantoont dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, betekent dit noodzakelijkerwijs dat deze op moeilijkheden is gestuit die het noodzakelijk maakten de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

Beoordeling door het Gerecht

- 45 Volgens de rechtspraak kunnen degenen die niet de adressaat van een beschikking zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van bepaalde 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 (arrest Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 205, op blz. 232; arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 20; Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 14, en, laatstelijk, Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 33).
- 46 De in casu door verzoekster ingeroepen omstandigheid dat zij over de AGL een klacht heeft ingediend bij de Commissie en te kennen heeft gegeven dat zij in de procedure wenste tussen te komen als belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG, volstaat niet om haar een eigen procesbevoegdheid te verlenen ter zake van de bestreden beschikking, waarbij is besloten om de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden. In het bijzonder betekent het feit dat de klacht van verzoekster en de eerste klacht, die door derde ondernemingen is ingediend, de Commissie ertoe hebben gebracht in de bestreden beschikking de werkingssfeer van de AGL te onderzoeken, niet dat verzoekster kan worden gelijkgesteld met een onderhandelaar waarvan de positie door deze beschikking is geraakt (zie in die zin arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punten 56 en 57).

- 47 Verzoekster herinnert er evenwel terecht aan dat het beroep van een vereniging die handelt in de plaats van één of meer van haar leden die zelf een ontvankelijk beroep hadden kunnen instellen, ontvankelijk is (arrest Gerecht van 6 juli 1995, AITEC e.a./Commissie, T-447/93–T-449/93, Jurispr. blz. II-1971, punt 60, en 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen e.a./Commissie, T-266/94, Jurispr. blz. II-1399, punt 50).
- 48 Het staat bijgevolg aan het Gerecht na te gaan of in casu verzoeksters leden, of ten minste bepaalde van hen, individueel worden geraakt door de bestreden beschikking.
- 49 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat in het kader van de procedure van toezicht op steunmaatregelen van de staten in de zin van artikel 88 EG onderscheid dient te worden gemaakt tussen de in artikel 88, lid 3, bedoelde inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen, die er slechts toe dient de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de gedeeltelijke of volledige verenigbaarheid van de betrokken steun, en de onderzoeksfase van artikel 88, lid 2, van het Verdrag. Slechts in het kader van deze laatste fase, die de Commissie in staat moet stellen zich volledig te informeren over alle gegevens van de zaak, voorziet het Verdrag in de verplichting voor de Commissie om de belanghebbenden aan te manen hun opmerkingen te maken (arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 22, en Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 16; arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 38; arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 34).
- 50 Wanneer de Commissie zonder de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, bij een beschikking op basis van artikel 88, lid 3, constateert dat een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, kunnen degenen die door de in lid 2 geboden procedurele waarborgen worden beschermd, de eerbiediging daarvan slechts afdwingen indien zij de mogelijkheid hebben die beschikking voor de gemeenschapsrechter te betwisten (arresten Cook/Commissie, reeds aangehaald, punt 23; Matra/Commissie, reeds aangehaald, punt 17, en Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 40).

- 51 Om deze redenen verklaart de gemeenschapsrechter een beroep tot nietigverklaring van een beschikking op basis van artikel 88, lid 3, EG, dat door een belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG is ingesteld, ontvankelijk wanneer degene die dit beroep instelt, met het beroep de procedurele rechten wil doen eerbiedigen die hij aan deze laatste bepaling ontleent (arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 35).
- 52 De belanghebbenden in de zin van artikel 88, lid 2, EG die krachtens artikel 230, vierde alinea, EG beroep tot nietigverklaring kunnen instellen, zijn de personen, ondernemingen of verenigingen die eventueel in hun belangen worden geraakt door de verlening van de steun, dat wil zeggen met name ondernemingen die concurreren met de begunstigden van deze steun en beroepsorganisaties (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 41).
- 53 Indien de verzoeker evenwel de gegrondheid van de beschikking waarbij de steun wordt beoordeeld, als zodanig betwist, kan het feit dat hij als belanghebbende in de zin van artikel 88, lid 2, EG kan worden beschouwd, op zich niet volstaan om het beroep ontvankelijk te achten. Hij moet dan een bijzondere status in de zin van het arrest Plaumann/Commissie, reeds aangehaald, aantonen. Daarvan is met name sprake in het geval dat de marktpositie van de verzoeker merkbaar werd aangetast door de steun waarop de betrokken beschikking betrekking had (arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 37).
- 54 Met het onderhavige beroep betwist verzoekster niet alleen de weigering van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, maar stelt zij tevens de gegrondheid van de bestreden beschikking aan de orde. Derhalve dient te worden onderzocht of zij op pertinente wijze heeft te kennen gegeven waarom de AGL de positie van ten minste een van haar leden op de aggregaatmarkt merkbaar kan aantasten.

- 55 Wat in casu in de eerste plaats de afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL betreft, blijkt duidelijk uit de bestreden beschikking (punten 12 en 13) dat deze heffing tot doel heeft, een deel van de vraag naar natuurlijk aggregaat te verplaatsen naar andere producten, welke zijn vrijgesteld om het gebruik ervan als aggregaat aan te moedigen en om de winning van natuurlijk aggregaat te verminderen. Volgens de verwachtingen van de Britse autoriteiten, die in de bestreden beschikking zijn overgenomen en niet zijn tegengesproken, kan door deze heffing de vraag naar natuurlijk aggregaat met gemiddeld ongeveer 8 à 9 % per jaar worden verminderd.
- 56 Daar de AGL de verdeling van de markt tussen — heffingsplichtige — natuurlijke aggregaten en — vrijgestelde — substitutieproducten algemeen beoogt te wijzigen, dient nog te worden onderzocht of zij de mededingingspositie van bepaalde van verzoeksters leden daadwerkelijk kan aantasten.
- 57 Anders dan de Commissie beweert, heeft verzoekster de preciseringen in repliek aangaande meer specifiek de positie van bepaalde van haar leden niet te laat gedaan in de zin van artikel 48, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering. Zij kaderen immers in de voortzetting van het debat tussen partijen en zij zijn slechts een aanvulling, in antwoord op de argumenten van niet-ontvankelijkheid van de Commissie, op het in het verzoekschrift aangevoerde argument dat de AGL een ongunstige impact heeft op de mededingingspositie van ondernemingen — zoals de leden van verzoekster — die heffingsplichtige materialen verhandelen. Aangezien de gemeenschapsrechter de voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep te allen tijde ambtshalve kan onderzoeken, staat hoe dan ook niets eraan in de weg dat hij rekening houdt met de aanvullende informatie die in de repliek wordt verstrekt.
- 58 Volgens die in repliek verstrekte aanvullende informatie — waarvan de juistheid overigens noch door de Commissie noch door interveniënt wordt betwist —

concurreren bepaalde leden van verzoekster, met name Torrington Stone, Sherburn Stone Co. Ltd en Cloburn Quarry, rechtstreeks met producenten van vrijgestelde materialen, die concurrerend zijn geworden dankzij de invoering van de AGL.

59 In het bijzonder heeft verzoekster te kennen gegeven dat Torrington Stone, exploitant van een steengroeve in Devon, onbehouwen bouwsteen en bekledingssteen produceerde, welke tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton werden verkocht, alsmede behouwen bouwsteen, verkocht tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton. Deze producten vertegenwoordigen 3 à 5 % van het volume van het gewonnen gesteente. De overige 95 % wordt vertegenwoordigd door afgeleide producten of bijproducten, die in casu bestaan uit gewone remblai (verkocht tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton) en verpulverde remblai (verkocht tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton). Enkel voor de behouwen bouwsteen is geen AGL verschuldigd. Vóór de invoering van deze heffing werd remblai verkocht in een straal van vijftig kilometer. Sinds deze invoering moet remblai in dat gebied concurreren met afgeleide materialen uit met name kaoliengroeven die op een afstand van meer dan tachtig kilometer gelegen zijn, welke niet aan de AGL zijn onderworpen.

60 Aangaande Sherburn Stone, die met name de steengroeve van Barton in Yorkshire exploiteert, heeft verzoekster gepreciseerd dat deze onderneming materialen met hoge technische specificaties produceerde, die bestemd waren voor de productie van hoogwaardig beton. Deze producten, die 50 % van het gewonnen gesteente vertegenwoordigen en tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton worden verkocht, zijn onderworpen aan de AGL. Uit de overige 50 % gewonnen gesteente produceert Sherburn Stone fijnkool en kleiachtige residuen, die voor remblai kunnen worden gebruikt en worden verkocht tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton. Sinds de invoering van de AGL wordt de verkoop van deze afgeleide producten steeds moeilijker en de voorraden ervan zijn niet langer beheersbaar.

61 Aangaande Cloburn Quarry, een exploitant van een steengroeve in Schotland, heeft verzoekster uiteengezet dat deze onderneming haar productie had gericht op

hoogwaardigere aggregaten die hogere transportkosten kunnen dragen. Al haar producten zijn onderworpen aan de AGL. Rood grind en graniet met hoge technische specificaties, die door deze onderneming worden geproduceerd en onder meer worden gebruikt als ballast of in hoogwaardig beton en met asfalt, worden verkocht tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton en concurreren niet met niet-heffingsplichtige materialen die worden afgeleid uit de productie van kaolien of leisteen. De 25 % afgeleide producten uit de steengroeve van Cloburn Quarry, die vooral bestaan uit fijnkool, verkocht tegen een gemiddelde prijs af steengroeve van [...] GBP per ton om als remblai te dienen, concurreren echter met materialen die niet-heffingsplichtig zijn.

- 62 In deze context is de omstandigheid waarop de Commissie zich beroept ten bewijze dat er geen sprake is van aantasting van de mededingingspositie van de genoemde ondernemingen, namelijk dat het belangrijkste deel van hun activiteit — in termen van omzet — geen betrekking heeft op aggregaten en dus niet heffingsplichtig is, irrelevant, aangezien de activiteit van deze ondernemingen op de aggregaatmarkt niet louter bijkomstig is in vergelijking met hun hoofdactiviteit. Hoe dan ook blijkt uit bovenvermelde cijfers dat de commerciële exploitatie van de afgeleide producten als aggregaat een vrij belangrijk deel van de activiteit van de genoemde ondernemingen is.
- 63 Gelet op de diverse voormelde argumenten van verzoekster dient dan ook te worden geoordeeld dat zij niet alleen heeft aangetoond dat de litigieuze overheidsmaatregel de mededingingspositie van bepaalde van haar leden kon aantasten, welke leden dus procesbevoegdheid hebben ter zake van de beschikking van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden, maar ook dat deze aantasting merkbaar was.
- 64 Bijgevolg dient de exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Commissie heeft opgeworpen tegen het onderhavige beroep, voor zover dit de goedkeuring in de bestreden beschikking van de afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL betreft, te worden verworpen.

65 Wat in de tweede plaats de vrijstelling bij uitvoer betreft, betoogt verzoekster dat deze vrijstelling ook een ongunstige invloed heeft op de mededingingspositie van haar leden die, in tegenstelling tot hun belangrijker concurrenten op de markt van het Verenigd Koninkrijk, zeer weinig of helemaal niet uitvoeren. De vrijstelling bij uitvoer verleent die concurrenten, en met name de exploitant van de steengroeve van Glensanda, waaruit meer dan 90 % van het uitgevoerde aggregaat afkomstig is, immers het voordeel dat zij geen verliezen hoeven door te rekenen in de prijs van hun producten die in het Verenigd Koninkrijk worden verhandeld. Verzoeksters leden worden er evenwel toe gebracht hun belaste aggregaten met verlies te verkopen en de belasting in al hun producten door te rekenen.

66 Op basis van de aanvullende informatie die verzoekster in antwoord op de schriftelijke vragen van het Gerecht heeft verstrekt, kan worden geoordeeld dat de mededingingspositie van ten minste een van verzoeksters leden merkbaar kan worden aangetast door de vrijstelling bij uitvoer. Verzoekster geeft immers te kennen — zonder dat de Commissie of interveniënt dit overigens tegenspreken — dat Cloburn Quarry op de markt van graniet met hoge technische specificaties, dat onder meer wordt gebruikt als spoorwegballast (AGL-plichtig), rechtstreeks concurreert met de steengroeve van Glensanda, die, evenals de door Cloburn Quarry geëxploiteerde groeve, in Schotland gelegen is. Zoals verzoekster in repliek opmerkt — en de overige partijen betwisten dit niet — voert de steengroeve van Glensanda 50 % van haar productie uit. Verzoekster leidt daar op pertinente wijze uit af dat de vrijstelling bij uitvoer van materialen die aan lage technische specificaties beantwoorden, de exploitant van deze steengroeve dan ook een concurrentievoordeel verschaft op de Schotse markt van aggregaat met hoge technische specificaties, voor zover — anders dan Cloburn Quarry, die haar aggregaten met lage technische specificaties met verlies verkoopt in het Verenigd Koninkrijk en dit verlies doorrekent in de prijs van de materialen met hoge technische specificaties — het totale bedrag aan AGL dat de steengroeve van Glensanda aan haar klanten moet doorrekenen op de nationale markt naar verhouding de helft lager is dan het bedrag dat een niet-uitvoerende concurrent doorrekent.

67 Bijgevolg moet ook worden afgewezen de exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Commissie heeft opgeworpen tegen het onderhavige beroep, voor zover het de goedkeuring in de bestreden beschikking van de vrijstelling bij uitvoer betreft.

- 68 Gelet op het voorgaande dient tevens te worden afgewezen de subsidiaire stelling van de Commissie, dat alleen het middel betreffende schending van de verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ontvankelijk is in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een beschikking van de Commissie om geen bezwaar te maken tegen een overheidsmaatregel aan het einde van de inleidende fase van het onderzoek van steunmaatregelen. Gelet op de merkbare aantasting van de positie van bepaalde van haar leden op de markt, kan verzoekster zich in casu dus op eender welk van de in artikel 230, tweede alinea, EG genoemde middelen van onwettigheid beroepen (zie arrest Commissie/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, reeds aangehaald, punt 37).
- 69 Het beroep dient derhalve in al zijn onderdelen ontvankelijk te worden verklaard.

Ten gronde

- 70 Tot staving van haar beroep beroept verzoekster zich in de eerste plaats op schending van artikel 87, lid 1, EG, in de tweede plaats op een gebrek aan motivering, in de derde plaats op schending door de Commissie van haar verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en in de vierde plaats op miskennen door deze instelling van haar verplichtingen tijdens het inleidende onderzoek. Het Gerecht acht het opportuun de eerste twee middelen samen te behandelen.

De middelen inzake schending van artikel 87, lid 1, EG en inzake een gebrek aan motivering

Argumenten van partijen

- 71 Verzoekster herinnert er om te beginnen aan dat de voorwaarde betreffende de selectiviteit van de steunmaatregel is vervuld indien een belastingregeling markt-

deelnemers die zich, gelet op de door deze regeling nagestreefde doelstellingen, in een vergelijkbare situatie bevinden, verschillend behandelt en dit niet gerechtvaardigd is door de aard of de algemene opzet van de regeling (arrest Hof van 8 november 2001, *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, *Jurispr.* blz. I-8365, punten 41 en 42).

72 In het bijzonder heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* geoordeeld dat de vrijstelling van een milieubelasting over het energieverbruik voor ondernemingen waarvan het verbruik bepaalde drempels te boven ging, elementen van staatssteun bevatte, omdat deze vrijstelling slechts werd verleend aan ondernemingen die stoffelijke goederen produceerden. Verzoekster merkt in dit verband op dat *Adria-Wien Pipeline* een dienstverlener was, die niet hoefde te concurreren met ondernemingen die voor de vrijstelling in aanmerking kwamen.

73 In casu is de kwalificatie van de AGL als bijzondere fiscale last, en niet als uitzonderlijk belastingvoordeel, louter formeel en zij doet niet af aan de analyse. Dienaangaande sluit het op de sectorale toepassing van de AGL gebaseerde betoog van de Commissie zeer dicht aan bij de analyse van advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie bij het reeds aangehaalde arrest *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (*Jurispr.* blz. I-8369). In zijn arrest was het Hof het niet eens met de analyse van de advocaat-generaal, volgens welke de betrokken belastingregeling niet selectief was omdat, in de eerste plaats, het niet vorderen van een heffing geen afwijking van een normale regeling vormde, in de tweede plaats, het verschil in behandeling verschillende sectoren betrof en, in de derde plaats, de werkingssfeer van de heffing op objectieve criteria berustte.

74 In de onderhavige zaak heeft de Commissie een kennelijke beoordelingsfout gemaakt door te beschikken dat de afbakening van de materiële en geografische werkingssfeer van de AGL werd gerechtvaardigd door de aard en de logica van deze belastingregeling en dat de AGL dus geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, EG was.

- 75 Wat in de eerste plaats het onderscheid tussen belaste materialen en vrijgestelde materialen betreft, verwijt verzoekster de Commissie in de eerste plaats dat zij de betrokken markt van natuurlijk aggregaat niet objectief heeft afgebakend in de bestreden beschikking.
- 76 Verzoekster baseert zich vervolgens voornamelijk op het onderscheid, bij de natuurlijke materialen, tussen het primaire materiaal — het hoofdproduct dat uit een steengroeve wordt gewonnen — en het secundaire materiaal, een laagwaardig bijproduct dat onvermijdelijk voortkomt uit de winning van primair materiaal.
- 77 Volgens verzoekster wordt de AGL, gelet op de logica van de betrokken belastingregeling, geheven over de primaire materialen die worden gebruikt als aggregaat en kunnen worden vervangen door substitutieproducten (secundaire producten uit steengroeven of mijnen, gerecycleerde producten of andere substitutiematerialen). De primaire materialen die niet kunnen worden vervangen en de secundaire materialen die tijdens de winning van die primaire materialen worden geproduceerd, moeten echter worden vrijgesteld. Aangezien er geen substituten zijn voor de primaire materialen leidt het vorderen van een heffing over deze laatste twee categorieën materialen immers niet tot een verplaatsing van de vraag naar substituten die minder schadelijk zijn voor het milieu.
- 78 Verzoekster geeft toe dat de Act — waarin een lijst van belaste materialen en vrijgestelde materialen is opgenomen — niet de termen „primaire” en „secundaire” materialen gebruikt en dat bovenvermelde definities niet de enige mogelijke zijn. Zij verwijt de Commissie echter, deze termen in de bestreden beschikking te hebben gebruikt zonder ze te definiëren, hetgeen tot verwarring leidt.
- 79 Bovendien heeft de Commissie in de bestreden beschikking (punt 29) ten onrechte gesteld dat de AGL „niet zal niet worden geheven over aggregaten die worden

gewonnen als bijproducten of afvalstoffen van andere procedés (secundaire aggregaten)”. Bepaalde secundaire aggregaten (zoals de producten die worden afgeleid uit kalksteen dat is bestemd voor de productie van kalk of cement of de producten die worden afgeleid uit kiezelzand dat voor de glasproductie is bestemd) worden belast. Uit bovenstaande bewering blijkt dus dat de Commissie de aard van de AGL kennelijk verkeerd heeft beoordeeld. Bovendien berust de bestreden beschikking op een beoordeling van de AGL in de bij de Act vastgestelde versie ervan.

80 Wat bovendien de doelstellingen van de AGL betreft, verwijst de Commissie in de bestreden beschikking, evenals verzoekster, enkel naar de milieuoverwegingen die verband houden met de winning van materialen die als aggregaat worden gebruikt.

81 Anders dan de Commissie stelt, beantwoordt de afbakening van de werkingssfeer van de heffing niet aan het nagestreefde doel, dat er in wezen in bestaat de milieukosten van de productie van aggregaten te internaliseren en het gebruik van gerecycleerde materialen of andere substitutiematerialen te bevorderen om de rampzalige milieugevolgen van de winning te verminderen. Zo gezien behandelt de Act gelijkaardige situaties immers verschillend.

82 Ten eerste zijn een belangrijke groep primaire producten — onder meer klei, leisteen, kaolien, ball clay en schist — en de secundaire producten daarvan niet onderworpen aan de AGL. De winning van die producten uit steengroeven heeft dezelfde milieu-impact als de winning van belaste producten, zoals kalksteen of graniet. Bepaalde van die primaire producten, zoals ball clay gebruikt voor de productie van tegels of schist gebruikt voor de productie van baksteen, kunnen worden vervangen door materialen die worden gewonnen uit steengroeven die zijn gelegen in minder kwetsbare gebieden of door secundaire materialen met het oog op de productie van andere soorten tegels en doorgaande bindstenen die baksteen vervangen.

- 83 Bovendien zijn materialen zoals schist en leisteen van slechte kwaliteit, alsmede klei, kaolien en ball clay uit een groot aantal steengroeven in het Verenigd Koninkrijk, die worden gebruikt als primaire materialen zoals aggregaten, vrijgesteld, ook al kunnen zij worden vervangen door substitutieproducten. Dienaangaande weerlegt verzoekster het betoog van de Commissie en interveniënt dat deze materialen vrijgesteld zijn omdat zij geen aggregaten zijn. Zij preciseert dat de term „aggregaat” betrekking heeft op de eindbestemming van een materiaal, en niet op een bijzondere groep materialen. De genoemde vrijgestelde materialen zijn in het verleden in het Verenigd Koninkrijk weinig gebruikt als aggregaat, onder meer wegens de transportkosten. De vrijstelling ervan bevordert echter het gebruik van die primaire materialen als aggregaat.
- 84 De uitsluiting van die materialen van de werkingssfeer van de AGL vindt dus geen rechtvaardiging in de aard en de algemene opzet van de AGL. Verzoekster beroept zich in dit verband op het reeds aangehaalde arrest *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (punten 52 en 53) en op het arrest van het Gerecht van 23 oktober 2002, *Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie* (T-269/99, T-271/99 en T-272/99, Jurispr. blz. II-4217, punt 62).
- 85 Ten tweede zijn andere primaire materialen onderworpen aan de AGL, ook al kunnen zij niet worden vervangen door substitutieproducten. Verzoekster vermeldt rood grind, dat wegens de bijzondere kleur wordt gebruikt als bekleding voor voetpaden en fietspaden; aggregaten met hoge technische specificaties, zoals materialen gebruikt voor wegverharding of graniet met hoge technische specificaties gebruikt voor spoorwegballast, en aggregaten die worden gebruikt voor de productie van weinig krimpend of zeer stevig beton. Gelet op de technische kenmerken van deze diverse materialen kunnen zij niet worden vervangen door substitutieproducten. Aangezien zij duur zijn, worden zij niet gebruikt als remblai.
- 86 Ten derde is de AGL verschuldigd voor de secundaire producten van een belangrijke groep primaire materialen die zelf vrijgesteld zijn, zoals kalksteen voor de productie

van cement en kalk, behouwen steen en materialen zoals kiezelzand of kalksteen voor bepaalde industriële toepassingen (bijvoorbeeld de glasproductie). Deze primaire materialen kunnen niet worden vervangen door substitutieproducten.

87 Deze incoherentie in de door de Commissie ingeroepen logica en aard van de belastingregeling, toont aan dat de werkingssfeer van de AGL in werkelijkheid blijkt geeft van de wil om bepaalde sectoren van de heffing uit te sluiten teneinde hun concurrentievermogen te beschermen. Dit wordt bevestigd door diverse verklaringen van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, met name in een bij het verzoekschrift gevoegde beoordeling van de gevolgen van de regeling ter zake van de heffing over aggregaten, waarbij is benadrukt dat „bepaalde [vrijgestelde] materialen belangrijke bestanddelen zijn van internationaal verhandelde producten, waarvoor producenten uit het Verenigd Koninkrijk een concurrentienadeel hebben ten opzichte van de importeurs en bij uitvoer”, alsmede in het kader van een — eveneens bij het verzoekschrift gevoegde — studie over milieuheffingen in de Europese Unie.

88 In de tweede plaats betoogt verzoekster dat de vrijstelling bij uitvoer van aggregaten ook in strijd is met de milieudoelstellingen die de AGL nastreeft. Deze vrijstelling beoogt enkel, het concurrentievermogen van de Britse producenten op de exportmarkten veilig te stellen. Ter zake van milieuheffingen is het beginsel dat de vervuiler betaalt een wezenlijk criterium bij de beoordeling van het bestaan van steun (conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij het arrest van het Hof van 20 november 2003, GEMO, C-126/01, Jurispr. blz. I-13769, blz. I-13772). Dienaangaande is verzoekster het niet eens met de door de Commissie in haar verweerschrift aangevoerde rechtvaardiging, volgens welke de AGL een indirecte verbruiksbelasting is. Deze rechtvaardiging staat niet in de bestreden beschikking en is bovendien onjuist. Daarenboven is zij geen rechtvaardiging voor de vrijstelling bij uitvoer, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de Zweedse heffing over aggregaten, die niet voorziet in een vrijstelling bij uitvoer. Daar heffingen over aggregaten een antwoord moeten bieden op de door de productie veroorzaakte bezorgdheden ter zake van het milieu, is er normaal geen gevaar voor dubbele belasting. De motivering van de bestreden beschikking, die berust op het ontbreken van toezicht door de autoriteiten

van het Verenigd Koninkrijk op de bestemming van uitgevoerde aggregaten, is onjuist. Op basis van hun chemische eigenschappen kunnen aggregaten die in vrijgestelde procedés zullen worden gebruikt, immers gemakkelijk worden onderscheiden van heffingsplichtige aggregaten.

- 89 Tot slot stelt verzoekster dat de bestreden beschikking blijk geeft van een gebrek aan motivering. De Commissie dient een standpunt in te nemen over voormelde verschillen in behandeling, die onverenigbaar zijn met de vermeende doelstellingen van de AGL, daar zij niet „kennelijk niet ter zake doende, zonder betekenis of duidelijk bijkomstig” zijn (arrest Commissie/Sytraval en Brink’s France, reeds aangehaald, punt 64).
- 90 De Commissie is het niet eens met deze argumentering. Zij betoogt dat in het geval van een sectorale maatregel voldaan is aan het selectiviteitscriterium wanneer deze maatregel een uitzonderlijk voordeel oplevert (arrest Hof van 17 juni 1999, België/Commissie, „Maribel”, C-75/97, Jurispr. blz. I-3671, punten 32 en 33, en arrest Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, reeds aangehaald, punt 48). Een regeling waarbij een uitzonderlijke last wordt opgelegd in een bepaalde sector, kan evenwel geen staatssteun zijn. Deze vormt immers geen bedreiging voor de interne markt die de voorschriften ter zake van staatssteun beogen te beschermen.
- 91 Een uitzonderlijke heffing bevat dus geen elementen van staatssteun, mits zij van toepassing is op een bepaalde sector of de desbetreffende bepalingen de aard of de algemene opzet van het stelsel weerspiegelen.
- 92 In casu vormt de AGL een uitzonderlijke fiscale last die drukt op een bepaalde, begrensde sector, namelijk de sector van de commerciële exploitatie van natuurlijke aggregaten. Zij levert geen selectief voordeel op en trekt bijgevolg geen investeerders of scheppers van arbeidsplaatsen in het Verenigd Koninkrijk aan. Zij sluit aggregaten

uit andere lidstaten niet uit van de Britse markt en zij subsidieert de uitvoer niet. De AGL valt bijgevolg niet onder de bepalingen van artikel 87, lid 1, EG betreffende staatssteun, maar onder de verdragsbepalingen op belastinggebied. Het reeds aangehaalde arrest *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, waarop verzoekster zich beroept, is in casu dus irrelevant.

93 Aangaande de door verzoekster aangevoerde wijziging van de Act na de aanmelding van de betrokken voorgenomen steunregeling, preciseert de Commissie dat zij vóór de vaststelling van de bestreden beschikking schriftelijk en vervolgens mondeling op de hoogte is gebracht van de voorgenomen wijzigingen van de Act.

94 De AGL bevat geen elementen van staatssteun, voor zover de betrokken afwijkingen ten gunste van de vrijgestelde materialen de aard of de opzet van het stelsel weerspiegelen.

95 In de eerste plaats is de Commissie het niet eens met de incoherentie die verzoekster aan de orde stelt ter zake van de werkingssfeer van de AGL. Zij betoogt dat alleen natuurlijke aggregaten zijn onderworpen aan de AGL.

96 Bovendien komen bepaalde materialen die kunnen worden gebruikt als aggregaat, onder meer wegens hun lagere prijzen, in aanmerking voor een vrijstelling die inherent is aan de aard en de opzet van het stelsel, voor zover zij natuurlijke aggregaten kunnen vervangen.

- 97 Kalksteen en zand, die, als uit de eerste winning afgeleide producten, worden gebruikt als aggregaat, kunnen evenwel worden vervangen door gerecycleerde aggregaten of door andere substituten, hetgeen hun onderwerping aan de AGL rechtvaardigt. Bovendien geeft de heffing daarover ook blijk van de wens om de door de winning ervan veroorzaakte milieukosten in aanmerking te nemen.
- 98 Voor zover de winning van bepaalde materialen wordt gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel, kan op basis van de door verzoekster ingeroepen omstandigheid dat deze materialen concurreren met heffingplichtige aggregaten, niet worden geoordeeld dat deze elementen van staatssteun bevat.
- 99 In de tweede plaats strookt de vrijstelling bij uitvoer ook met de logica van de AGL.
- 100 Tot slot is de bestreden beslissing voldoende gemotiveerd.
- 101 Intervenient sluit zich aan bij de opmerkingen van de Commissie. Hij benadrukt dat de AGL is ingevoerd om te waarborgen dat de milieu-impact van de winning van natuurlijke aggregaten te zien is in de prijzen. De hoofddoelstelling van deze heffing is het gebruik van substitutieproducten zoals gerecycleerde aggregaten of andere substitutiematerialen voor natuurlijk aggregaat te stimuleren en een doeltreffend gebruik van aggregaten en de ontwikkeling van substitutieproducten te bevorderen. Subsidiar heeft zij tot doel, het concurrentievermogen van het Verenigd Koninkrijk te behouden door ingevoerde producten te belasten en de uitvoer vrij te stellen.

- 102 De structuur en de werkingssfeer van de AGL zijn verenigbaar met de opzet of de aard van de belastingregeling, zoals de High Court of Justice in voormelde uitspraak van 19 april 2002 heeft bevestigd. Overeenkomstig de doelstellingen ervan wordt de heffing immers geheven over alle natuurlijke aggregaten. Zij wordt niet geheven over materialen die voor andere doeleinden dan het gebruik als aggregaat worden gebruikt, en evenmin op afvalstoffen uit andere behandelingsprocedés.
- 103 In het bijzonder zijn kaolien en ball clay niet onderworpen aan de AGL, omdat zij geen aggregaten zijn. De specie, het afval of de andere bijproducten ervan zijn ook vrijgesteld, teneinde het gebruik ervan als substituten voor natuurlijk aggregaat aan te moedigen. Leisteen, kool, ligniet en schist zijn geen natuurlijke aggregaten die als zodanig worden gebruikt. Het afval ervan is samengesteld uit hetzelfde materiaal en is daarom ook vrijgesteld. Kalksteen is heffingplichtig omdat het een natuurlijk aggregaat is. De bijproducten ervan, die vanuit mineralogisch oogpunt identiek zijn, zijn dus ook onderworpen aan de heffing. Alleen kalksteen dat wordt gebruikt voor de productie van kalk of cement valt onder een vrijgesteld procedé.

Beoordeling door het Gerecht

- 104 In casu betreft het debat de toepassing die de Commissie in de bestreden beschikking heeft gemaakt van het selectiviteitscriterium. Zij heeft de kwalificatie als staatssteun afgewezen op grond dat „de werkingssfeer van de AGL wordt gerechtvaardigd door de aard en de logica van de belastingregeling” (punt 43).
- 105 Er dient aan te worden herinnerd dat een maatregel, om staatssteun te vormen in de zin van artikel 87, lid 1, EG, met name een selectief voordeel moet toekennen

waarvoor alleen bepaalde ondernemingen of bepaalde sectoren in aanmerking komen. Dit artikel ziet immers op steunmaatregelen die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen „door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties”.

106 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat artikel 87, lid 1, EG geen onderscheid maakt naar de redenen of de doelstellingen van een maatregel tot verlaging van de lasten die normaal op een onderneming drukken, maar ziet op de gevolgen van deze maatregel. Bijgevolg volstaan noch de fiscale aard noch het economische of sociale doel of de doelstellingen van milieubescherming of van veiligheid van personen die eventueel door deze maatregel worden nagestreefd, om deze van meet af aan te onttrekken aan de toepassing van voormeld artikel [zie aangaande selectieve vrijstellingen van sociale lasten, arrest Hof van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, Jurispr. blz. 709, punten 27 en 28, en arrest Maribel, reeds aangehaald, punt 25; aangaande een selectieve rentesubsidie voor kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) ter vernieuwing van het bedrijfsvoertuigenpark met het oog op de bescherming van het milieu en de verbetering van de verkeersveiligheid, arrest Hof van 13 februari 2003, Spanje/Commissie, C-409/00, Jurispr. blz. I-1487, punt 46, en arrest Gerecht van 29 september 2000, CETM/Commissie, T-55/99, Jurispr. blz. II-3207, punt 53].

107 Bij het toezicht op het selectieve karakter van een maatregel gaat de gemeenschapsrechter na of de Commissie kon oordelen dat het door de betrokken maatregel ingevoerde onderscheid tussen ondernemingen ter zake van voordelen of lasten voortkomt uit de aard of de opzet van het toepasselijke algemene stelsel. Indien dit onderscheid gebaseerd is op andere doelstellingen dan die welke door het algemene stelsel worden nagestreefd, voldoet de betrokken maatregel in beginsel aan de voorwaarde van selectiviteit bedoeld in artikel 87, lid 1, EG (zie in die zin arresten Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 33; Maribel, reeds aangehaald, punten 33 en 39, en Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, reeds aangehaald, punt 49). De verzoeker moet voldoende bewijs aanvoeren (zie in die zin arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald, punt 53, en arrest Gerecht van 6 maart 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-127/99, T-129/99 en T-148/99, Jurispr. blz. II-1275).

- 108 Deze rechtspraak is overigens door de Commissie overgenomen in haar mededeling van 10 december 1998 over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB C 384, blz. 3).
- 109 In casu dient te worden onderzocht of de aan de orde zijnde heffing, gelet op de aard en de kenmerken ervan, een selectief karakter heeft volgens de criteria van voormelde rechtspraak. Om aan te tonen dat aan deze criteria is voldaan, beroept verzoekster zich op de incoherentie ten opzichte van de ingeroepen milieudoelstellingen van de afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL en de vrijstelling bij uitvoer.

— Materiële werkingssfeer van de AGL

- 110 Om te beginnen dient te worden ingegaan op de grief van verzoekster dat de Commissie — die enkel heeft verwezen naar de in de Act opgenomen lijst van belaste materialen — zich in werkelijkheid heeft gebaseerd op een onjuiste afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL, hetgeen heeft geleid tot een kennelijk onjuiste beoordeling van de aard van deze heffing in de bestreden beschikking.
- 111 In de eerste plaats voert verzoekster geen enkel belangrijk gegeven aan waaruit kan worden afgeleid dat de bestreden beschikking gebaseerd is op een onderzoek van de AGL zoals die bij de oorspronkelijke versie van de Act was ingevoerd. Weliswaar waren de relevante bepalingen van de Act waarbij de AGL is ingevoerd, nog niet gewijzigd op het moment waarop deze heffing bij brief van 20 december 2001 is aangemeld, maar bij de aanmeldingsbrief is de Commissie duidelijk meegedeeld dat wijzigingen zouden worden aangebracht bij de Finance Act 2002 en dat het voornemen, dat volgens deze brief deel zou uitmaken van de Finance Act 2002, nog niet was uitgewerkt. Bovendien bevestigen de bestreden beschikking en bepaalde elementen van het dossier dat de Commissie deze wijzigingen later in aanmerking heeft genomen bij de vaststelling van de bestreden beschikking, in het bijzonder voor zover zij afval uit de winning van kool, ligniet, leisteen of schist of de in Section

18, lid 3, van de Act genoemde materialen vrijstellen. In hun brief van 19 februari 2002 aan de Commissie hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk immers in antwoord op een vraag van deze instelling uiteengezet dat de vrijstelling van bepaalde van deze materialen het gebruik ervan als substituut voor natuurlijke aggregaten beoogt mogelijk te maken. Bovendien blijkt uit de bestreden beschikking (met name de punten 11 en 29) dat de Commissie de vrijstelling van dit afval in aanmerking heeft genomen.

- 112 Vervolgens dient ook te worden afgewezen verzoeksters bewering dat in het bijzonder uit punt 29 van de bestreden beschikking blijkt dat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat alle afgeleide producten of afval uit de winning van rots, zand of grind vrijgesteld waren. De door verzoekster voorgestelde lezing van de litigieuze bepaling van punt 29 — volgens hetwelk de AGL „niet zal niet worden geheven over aggregaten die worden gewonnen als bijproducten of afvalstoffen van andere procedés (secundaire aggregaten)” — berust namelijk op een uitlegging van het begrip „secundaire aggregaten” die verschilt van die welke de Commissie in de bestreden beschikking hanteert. Uit de antwoorden van verweerster op de schriftelijke vragen van het Gerecht blijkt namelijk dat zij het begrip „primaire aggregaten” in wezen heeft gebruikt voor AGL-plichtige aggregaten, terwijl het begrip „secundaire aggregaten” in wezen doelt op vrijgestelde aggregaten die in de Act nauwkeurig zijn genoemd. Deze begrippen — waarvan alle partijen vinden dat zij verschillende noties kunnen dekken — worden evenwel door verzoekster gebruikt om een onderscheid te maken tussen de producten waarop de hoofdactiviteit van een steengroeve betrekking heeft (primaire materialen) en de afgeleide producten, die voortkomen uit de winning van primaire materialen (secundaire materialen). In die omstandigheden en gelet op de opzet van de bestreden beschikking en de uiteenzettingen van de Commissie, houdt de litigieuze passage in punt 29 van de bestreden beschikking enkel in dat de AGL niet verschuldigd is voor afgeleide producten of afval uit eerste winning wanneer de Act, zoals gewijzigd, deze vrijstelt. Die lezing van punt 29 wordt bevestigd door het feit dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in hun brief van 19 februari 2002 aan de Commissie duidelijk en nauwkeurig hadden uiteengezet waarom de aggregaten van mindere kwaliteit die afgeleid zijn van bepaalde vrijgestelde materialen (zie punt 137 hieronder) onderworpen waren aan de AGL.

- 113 In die omstandigheden dient de stelling van verzoekster dat de bestreden beschikking berust op een onjuiste afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL, te worden afgewezen.
- 114 Aangaande de vermeende incoherentie van de werkingssfeer van de AGL ten opzichte van de milieudoelstellingen ervan, dient om te beginnen te worden opgemerkt dat een heffing kan worden gedefinieerd als een milieubelasting of milieuheffing „wanneer de heffingsgrondslag is gerelateerd aan een duidelijk negatief milieueffect”, zoals de Commissie stelt in haar mededeling van 26 maart 1997 inzake de milieubelastingen en -heffingen in de gemeenschappelijke markt [COM(97) 9 definitief, punt 11]. Een milieuheffing is dus een zelfstandige fiscale maatregel die wordt gekenmerkt door de milieudoelstelling en de bijzondere grondslag ervan. Zij drukt op bepaalde goederen of diensten teneinde de milieukosten in de prijs ervan op te nemen en/of gerecycleerde producten meer concurrerend te maken en de producenten en verbruikers aan te zetten tot activiteiten die minder schadelijk zijn voor het milieu.
- 115 Dienaangaande dient te worden benadrukt dat het de lidstaten — die bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht door het ontbreken van coördinatie op dit gebied bevoegd blijven ter zake van het milieubeleid — vrij staat sectorale milieuheffingen in te voeren teneinde bepaalde milieudoelstellingen, die in het vorige punt zijn vermeld, te bereiken. Zo zijn de lidstaten vrij om bij de afweging van de diverse aan de orde zijnde belangen hun prioriteiten ter zake van milieubescherming te definiëren en om bijgevolg te bepalen welke goederen of diensten zij aan een milieuheffing zullen onderwerpen. Derhalve volstaat de omstandigheid dat een milieuheffing een gerichte maatregel vormt, die bepaalde specifieke goederen of diensten treft en geen deel uitmaakt van een algemeen stelsel van heffing over alle gelijkaardige activiteiten met een vergelijkbare milieu-impact, in beginsel niet om te oordelen dat gelijkaardige activiteiten, die niet aan deze milieuheffing zijn onderworpen, een selectief voordeel genieten.
- 116 In het bijzonder kan het niet onderwerpen van die gelijkaardige activiteiten aan een milieuheffing die bepaalde specifieke producten treft, niet worden gelijkgesteld met

een maatregel tot verlaging van de lasten in deze sectoren die vergelijkbaar is met die welke aan de orde waren in de reeds aangehaalde arresten Spanje/Commissie, CETM/Commissie en Diputación Foral de Álava e.a./Commissie. Anders dan een milieuheffing, die juist wordt gekenmerkt door haar eigen werkingssfeer en doelstelling (zie punt 114 hierboven) en daarom in beginsel geen deel uitmaakt van een algemeen stelsel, weken de genoemde maatregelen tot lastenverlaging immers af van een normaal op de ondernemingen drukkend lastenstelsel. In de eerste twee genoemde arresten ging het om een verlaging, in de vorm van rentesubsidie, van de lasten die onder normale commerciële voorwaarden voortvloeien uit de noodzaak voor ondernemingen om hun bedrijfsvoertuigen te vernieuwen. In de context van dit lastenstelsel volstond de omstandigheid dat deze — overigens alleen aan KMO's toegekende — rentesubsidies de vernieuwing van het bedrijfsvoertuigenpark in de betrokken lidstaat beoogden te bevorderen met het oog op de bescherming van het milieu en de verbetering van de verkeersveiligheid, niet om te oordelen dat dit voordeel deel uitmaakte van een stelsel op zich, dat verzoekster overigens niet eens identificeerde (arrest CETM/Commissie, reeds aangehaald, punten 53 en 54). In het derde genoemde arrest heeft het Hof geoordeeld dat het betrokken belastingkrediet, waarvoor alleen ondernemingen met aanzienlijke financiële middelen in aanmerking kwamen, indruiste tegen de aan het belastingstelsel van de betrokken lidstaat inherente beginselen (punt 166 van het arrest).

- 117 In dit rechtskader staat het, gelet op het feit dat milieuheffingen naar hun aard specifieke maatregelen zijn, die worden vastgesteld door de lidstaten in het kader van hun milieubeleid, op welk gebied zij bij gebreke van harmonisatiemaatregelen bevoegd blijven, aan de Commissie om bij de toetsing van een milieuheffing aan de communautaire voorschriften ter zake van staatssteun rekening te houden met de eisen van milieubescherming bedoeld in artikel 6 EG. Dit artikel bepaalt immers dat deze eisen moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van met name een regime waarbij wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst.

- 118 Bovendien dient eraan te worden herinnerd dat het toezicht van het Gerecht op een beschikking van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure van artikel 88, lid 2, EG niet in te leiden, gelet op de ruime beoordelingsvrijheid van de Commissie bij de toepassing van artikel 88, lid 3, EG beperkt moet blijven tot het onderzoek van

de inachtneming van de procedurevoorschriften, de nakoming van de motiveringsplicht, de materiële juistheid van de feiten op basis waarvan de bestreden keuze is gemaakt, het ontbreken van kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten en misbruik van bevoegdheid (arresten *Matra/Commissie*, reeds aangehaald, punt 25, en *Skibsværftsforeningen e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punten 169 en 170).

- 119 In casu dient het Gerecht bijgevolg tegen de achtergrond van al deze overwegingen te oordelen of de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet heeft overschreden door in de bestreden beschikking te oordelen dat de afbakening van de werkingssfeer van de AGL haar rechtvaardiging kon vinden in de ingeroepen milieudoelstellingen.
- 120 Dienaangaande onderscheidt het onderhavige geding zich van het debat dat aan de orde was in het reeds aangehaalde arrest *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, waarop verzoekster zich beroept. In dat arrest diende het Hof geen uitspraak te doen over de afbakening van de materiële werkingssfeer van een milieuheffing, zoals in casu, maar over de gedeeltelijke vrijstelling van de betaling van een dergelijke heffing — in casu ingevoerd in het kader van het *Strukturanpassungsgesetz* (Oostenrijkse structuuraanpassingswet) 1996 over het verbruik van aardgas en elektriciteit door ondernemingen — die enkel werd verleend aan producenten van stoffelijke goederen.
- 121 In bovengenoemd arrest had het bestreden onderscheid dus geen betrekking op het soort product waarover de betrokken milieuheffing werd geheven, maar op de industriële gebruikers naargelang zij al dan niet in de primaire en secundaire sector van de nationale economie actief waren. Het Hof heeft vastgesteld dat de toekenning van voordelen aan ondernemingen die hoofdzakelijk stoffelijke goederen produceerden, niet werd gerechtvaardigd door de aard of de algemene opzet van het belastingstelsel dat bij het *Strukturanpassungsgesetz* was ingevoerd. Het heeft in wezen geoordeeld dat voor zover het energieverbruik door de sector van producenten van stoffelijke goederen en door de sector van dienstverleners even schadelijk was voor het milieu, de overwegingen van milieubescherming die aan het *Strukturanpassungsgesetz* ten grondslag lagen, geen verschillende behandeling van

deze twee sectoren rechtvaardigden. In deze context was het Hof het met name niet eens met het argument van de Oostenrijkse regering, dat was gebaseerd op de gedachte van behoud van het concurrentievermogen van de producenten van stoffelijke goederen, volgens hetwelk de beperking van de gedeeltelijke restitutie van de betrokken milieuheffingen tot deze producenten werd gerechtvaardigd door het feit dat deze naar verhouding zwaarder door die heffingen werden getroffen dan anderen (punten 44, 49 en 52 van het arrest).

- ¹²² In casu betoogt verzoekster tot staving van haar beroep dat de definitie van de AGL-plichtige materialen niet strookt met de ingeroepen milieudoelstellingen, maar in werkelijkheid blijk geeft van de wil om bepaalde sectoren van de heffing uit te sluiten en hun concurrentievermogen te beschermen.
- ¹²³ Bijgevolg dient de door verzoekster aangevoerde incoherente afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL te worden onderzocht.
- ¹²⁴ In casu blijkt duidelijk uit de aanmeldingsbrief en uit de bestreden beschikking (punten 5, 16 en 31) dat de AGL in beginsel bedoeld is om het beroep op gerecycleerde aggregaten of andere substitutieproducten in de plaats van natuurlijke aggregaten te maximaliseren en een rationeel gebruik van natuurlijke aggregaten, een niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbron, te bevorderen. De aanmeldingsbrief en de bestreden beschikking verwijzen ook, meer impliciet, naar de internalisering van de milieukosten overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt, door in het kader van de bepaling van de doelstellingen van de AGL te stellen dat „de door de winning van aggregaten veroorzaakte milieukosten waarop de heffing ziet, geluidshinder, stof, aantasting van de biodiversiteit en horizonvervuiling omvatten”. Deze doelstellingen zijn uitdrukkelijk vermeld in de brief van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk aan de Commissie van 19 februari 2002.

- 125 In de bestreden beschikking (punt 8) wordt natuurlijk aggregaat gedefinieerd als „aggregaat dat wordt voortgebracht uit natuurlijke mineraallagen bij de eerste winning daarvan” en „resten rots, zand en grind die onbewerkt kunnen worden gebruikt, of na mechanische behandeling zoals verpulveren, wassen en kalibreren”.
- 126 Partijen zijn het erover eens dat het begrip „aggregaat” niet ziet op een bijzondere groep van materialen die enkel door hun fysisch-chemische eigenschappen worden gedefinieerd. Het gebruik van materiaal (rots, zand of grind) als aggregaat hangt ook af van de prijs van dat materiaal en van de transportkosten. Ook staat vast dat bepaalde van de heffing vrijgestelde materialen, zoals schist en leisteen van slechte kwaliteit, klei, kaolien en ball clay, in bepaalde gevallen na winning eerst worden gebruikt als aggregaat.
- 127 De AGL is dus een milieuheffing die in beginsel drukt op de verhandeling van natuurlijke aggregaten — dat wil zeggen voor het eerst gewonnen granuleuze materialen die worden gebruikt in de sector bouw en openbare werken — met uitzondering van bepaalde in de Act gespecificeerde materialen. De coherentie van deze werkingssfeer ten opzichte van de nagestreefde milieudoelstellingen moet worden onderzocht (zie punt 124 hierboven).
- 128 In de eerste plaats maken materialen die worden verhandeld met het oog op een ander gebruik dan dat van aggregaat geen deel uit van de aan de AGL onderworpen sector. Anders dan verzoekster beweert, wordt met de vrijstelling ervan dus niet afgeweken van het stelsel van de betrokken milieuheffing. In het bijzonder behoort de beslissing, alleen een milieuheffing in te voeren in de aggregaatsector in plaats van in alle sectoren van exploitatie van steengroeven en mijnen met dezelfde milieu-impact als de winning van aggregaat, tot de bevoegdheid van de betrokken lidstaat ter zake van de vaststelling van zijn prioriteiten bij het economisch, fiscaal en milieubeleid. Bijgevolg is die keuze, ook al is zij ingegeven door de wil om het

internationale concurrentievermogen van bepaalde sectoren veilig te stellen, geen reden om de coherentie van de AGL met de nagestreefde milieudoelstellingen in twijfel te trekken (zie punt 115 hierboven).

- 129 In dit kader zijn de argumenten van verzoekster betreffende de vrijstelling van materialen zoals onder meer leisteen en schist van hoge kwaliteit, ball clay, kaolien, kool en ligniet, die door de fysische eigenschappen of de prijs ervan in beginsel niet geschikt zijn om als aggregaat te worden gebruikt, in casu irrelevant.
- 130 In de tweede plaats kon de betrokken lidstaat in het kader van zijn milieubeleid vrij bepalen over welke als aggregaat gebruikte materialen hij het nuttig achtte een heffing in te voeren, en bepaalde materialen, zoals schist en leisteen van slechte kwaliteit, klei en afval van kaolien en ball clay, gelet op de nagestreefde milieudoelstellingen uitsluiten, zelfs indien zij na winning worden gebruikt als aggregaat. Dienaangaande is de uiteenzetting van interveniënt en de Commissie, volgens welke de vrijstelling van deze materialen, die gezien hun hoge transportkosten tot nu toe weinig zijn gebruikt als aggregaat, ervoor zorgt dat deze kunnen worden gebruikt als substituuut voor de natuurlijke aggregaten waarop de milieuheffing ziet, en zo kan bijdragen tot de rationalisering van de winning en het gebruik van deze laatsten, gelet op de nagestreefde milieudoelstellingen aanvaardbaar.
- 131 Uit de werkingssfeer van de AGL en uit de brief van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk aan de Commissie van 19 februari 2002 volgt immers dat met de invoering van de AGL juist werd beoogd de winning van de gewoonlijk als aggregaat gebruikte materialen, die 70 % van de tonnage van de in het Verenigd Koninkrijk gewonnen mineralen vertegenwoordigen, te verminderen en te rationaliseren, met name door de substitutie ervan door — vrijgestelde — gerecycleerde producten of andere natuurlijke materialen, zoals specie of afval van leisteen, schist, klei, kaolien of ball clay, te bevorderen.

- 132 Bovendien heeft de Commissie te kennen gegeven — en verzoekster heeft dit niet tegengesproken — dat er aanzienlijke en vaak oude voorraden van specie van leisteen (of leisteen van lage kwaliteit) te vinden waren in steenbergten in Wales, en van kaolien en ball clay in Devon en in Cornwall. Deze voorraden worden thans beschouwd als afval en zij tasten het landschap aan. Volgens informatie in de brief van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van 19 februari 2002, zijn ze soms gelegen in nationale parken. De vrijstelling van de verhandeling van deze materialen met het oog op het gebruik ervan als aggregaat, maakt deze meer concurrerend ten opzichte van de andere natuurlijke aggregaten en maakt dan ook een geleidelijke verdwijning van de voorraden mogelijk. Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting gepreciseerd dat kalksteen kon worden gewonnen zonder veel afval te produceren, terwijl bij de winning van leisteen, dat broos is, onvermijdelijk een zeer aanzienlijke hoeveelheid afval wordt geproduceerd.
- 133 In deze context volstaat het argument van verzoekster betreffende de milieu-impact van de winning van leisteen, schist, klei, kaolien en ball clay niet om te concluderen dat de vrijstelling van deze materialen indruist tegen de nagestreefde milieudoelstellingen en dan ook een selectief voordeel toekent aan de betrokken sectoren. Dienaangaande beroept verzoekster zich op geen overtuigende gegevens op basis waarvan kan worden betwijfeld of de keuze van de nationale wetgever om de AGL alleen te heffen over de verhandeling van aggregaten waarvan de winning wordt beschouwd als de voornaamste bron van milieuschade, zoals blijkt uit voormelde brief van 19 februari 2002, gelet op de ingeroepen doelstellingen rechtmatig is.
- 134 In deze omstandigheden dient te worden geoordeeld dat de in de Act, zoals gewijzigd, neergelegde vrijstelling van bepaalde natuurlijke materialen die als aggregaat worden gebruikt, niet in strijd is met de ingeroepen milieudoelstellingen en redelijkerwijs kan worden gerechtvaardigd door de aard en de opzet van de AGL.
- 135 In de derde plaats dient te worden ingegaan op de argumenten van verzoekster betreffende de incoherentie van de onderwerping aan de AGL van met name aggregaten met hoge technische specificaties (materialen gebruikt voor wegverhar-

ding, graniet gebruikt voor ballast, aggregaten gebruikt voor de productie van weinig krimpnd of zeer stevig beton) en rood grind (gebruikt als bekleding voor voetpaden of fietspaden), die niet kunnen worden vervangen door substitutieproducten. Ofschoon, zoals verzoekster aanvoert, de invoering van een heffing over deze materialen — die gezien hun hogere prijs niet worden gebruikt als remblai — in beginsel niet tot gevolg kan hebben dat de vraag wordt verplaatst naar substitutieproducten zoals gerecycleerd aggregaat, zodat minder natuurlijke aggregaten worden gewonnen, kon deze heffing evenwel redelijkerwijs beantwoorden aan een van de doelstellingen van de AGL, te weten de internalisering van de door de voortbrenging van natuurlijk aggregaat veroorzaakte milieukosten.

- 136 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat in casu het bedrag van de heffing, te weten 1,60 GBP per ton heffingsplichtig aggregaat, bij benadering overeenstemt met de gemiddelde milieukosten die worden veroorzaakt door de winning van aggregaten in het Verenigd Koninkrijk, welke worden geraamd op 1,80 GBP per ton, volgens de informatie verstrekt in het door verzoekster overgelegde verslag van april 2001 van Ecotec Research & Consulting, „Study on the Economic and Environmental Implications of the use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States” (Studie over de economische en milieugevolgen van de toepassing van milieubelastingen en -heffingen in de Europese Unie en haar lidstaten). Dit verslag benadrukt overigens dat het van belang is dat de heffing voldoende hoog is. Bovenvermelde informatie bevestigt dan ook dat de invoering van een heffing over de betrokken materialen, gelet op het beginsel dat de vervuiler betaalt, rechtmatig is.

- 137 Op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt, kon ook de onderwerping van afgeleide producten, voortkomende uit de winning van materialen die niet kunnen worden vervangen door substitutieproducten, worden gerechtvaardigd, in het bijzonder de onderwerping van de aggregaten van lage kwaliteit die afgeleid zijn van kalksteen bestemd voor de productie van cement en kalk, behouwen steen en kiezelzand gebruikt voor de glasproductie, zoals blijkt uit de brief van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van 19 februari 2002. Bovendien kan de heffing over deze producten ook worden gerechtvaardigd door de, eveneens door interveniënt in de genoemde brief ingeroepen, doelstelling, een rationelere winning en behandeling van aggregaten te stimuleren, teneinde het aandeel aggregaten van lage kwaliteit te verminderen. Dit aandeel, dat per steengroeve verschilt, zoals verzoekster bena-

drukt, kan namelijk voor een zelfde steengroeve worden gewijzigd. De Commissie heeft in dit verband met name in haar verweerschrift de nadruk gelegd op het relatief geringe prijsverschil tussen aggregaten van lage kwaliteit en de niet-vervangbare materialen waarvan zij het bijproduct zijn. Verzoekster heeft dit niet tegengesproken

138 Daaruit volgt duidelijk dat het betoog van verzoekster betreffende de vermeende incoherente afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL ten opzichte van de nagestreefde milieudoelstellingen, volledig ongegrond is.

139 Bijgevolg heeft verzoekster niet aangetoond dat de bestreden beschikking blijk geeft van een kennelijke beoordelingsfout voor zover zij vaststelt dat de afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL geen elementen van staatssteun bevat.

140 In dit stadium dient het middel betreffende het gebrek aan motivering van de bestreden beschikking ter zake van de beoordeling van de materiële werkingssfeer van de AGL te worden onderzocht. Volgens verzoekster heeft de Commissie de hiervóór onderzochte verschillen in behandeling betreffende de onderwerping aan de AGL niet gemotiveerd.

141 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG geëiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle

relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de eisen van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 63, en Thermenhotel Stoiser Franz e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 94).

- ¹⁴² Bijgevolg kan voor het vereiste van motivering van een beschikking inzake staatssteun niet enkel bepalend zijn het belang bij informatie van de lidstaat tot welke de beschikking is gericht (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 92). In het bijzonder dient de Commissie bij de goedkeuring van een maatregel na de inleidende onderzoeksfase bedoeld in artikel 88, lid 3, EG beknopt de belangrijkste redenen van deze goedkeuringsbeschikking uiteen te zetten, opdat belanghebbende derden kennis kunnen nemen van de rechtvaardiging ervan en kunnen uitmaken of het nuttig is, beroep in te stellen tegen deze beschikking om de hun door artikel 88, lid 2, EG toegekende procedurele rechten te laten gelden.
- ¹⁴³ Aangaande meer in het bijzonder een beschikking van de Commissie tot beëindiging van de inleidende onderzoeksprocedure waarbij wordt geconcludeerd dat een door een klager aan de orde gestelde steunmaatregel niet bestaat, dient de Commissie de klager hoe dan ook voldoende duidelijk uiteen te zetten waarom de in de klacht aangevoerde gegevens feitelijk en rechtens ontoereikend zijn geweest om staatssteun aan te tonen. De Commissie hoeft evenwel geen standpunt in te nemen over gegevens die kennelijk niet ter zake doende, zonder betekenis of duidelijk bijkomstig zijn (arrest Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 64).
- ¹⁴⁴ In casu blijkt met name uit de punten 31, 32 en 34 van de bestreden beschikking dat de Commissie heeft geconcludeerd dat de werkingssfeer van de AGL werd

gerechtvaardigd door de aard en de logica van dat belastingstelsel, op grond dat de AGL een specifieke milieuheffing vormde, waarvan de zeer beperkte werkingssfeer was afgebakend door de betrokken lidstaat, die vrij zijn nationale belastingregeling kan bepalen op basis van de kenmerken van de betrokken sector. De Commissie heeft in wezen benadrukt dat het onderscheid tussen de belaste sectoren en de vrijgestelde sectoren werd gerechtvaardigd door het streven, de winning van aggregaten die milieuschade veroorzaakt te verminderen, en het gebruik van gerecycleerde aggregaten of andere substitutiematerialen te stimuleren, zodat het gebruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen en de daardoor veroorzaakte milieuschade afnemen.

- 145 De Commissie heeft dus synthetisch, maar duidelijk uiteengezet waarom zij de in verzoeksters klacht vermelde grieven — waarvan de kern zeer beknopt is overgenomen in de punten 14 en 15 van de bestreden beschikking — heeft afgewezen. Verzoekster had immers kritiek geuit op het gemaakte onderscheid tussen enerzijds de AGL-plichtige materialen, zoals bepaalde afgeleide producten van lage kwaliteit (bijvoorbeeld de afgeleide producten van kalksteen dat voor de productie van kalk of cement wordt gewonnen) of zandsteen, dat volgens verzoekster wordt belast ook al is het niet bestemd om als aggregaat te worden gebruikt, en anderzijds bepaalde vrijgestelde afgeleide producten (zoals het als aggregaat gebruikte afval van leisteen en kaolien, vermeld in punt 11 van de bestreden beschikking). Zij had betoogd dat dit onderscheid de mededinging tussen deze diverse categorieën materialen vervalste en niet werd gerechtvaardigd door de aard of de logica van het stelsel.

- 146 Gelet op de vrijheid van de lidstaten — waarop in de bestreden beschikking (punten 31 en 32) wordt gewezen — om hun belasting- en milieubeleid te bepalen door zoals in casu een sectorale milieuheffing in te voeren (zie punten 115, 116, 128 en 130 hierboven) en op de omstandigheid dat verzoekster een vereniging van ter zake kundige marktdeelnemers is, kan de bestreden beschikking, die de voornaamste overwegingen waarop zij is gebaseerd beknopt uiteenzet, dan ook geen blijk geven van een gebrek aan motivering.

— Vrijstelling bij uitvoer

- ¹⁴⁷ Verzoekster betoogt dat de vrijstelling bij uitvoer van aggregaat ook in strijd is met de milieudoelstellingen die de AGL zou nastreven. Deze vrijstelling beoogt enkel het concurrentievermogen van de Britse producten op de exportmarkten veilig te stellen.
- ¹⁴⁸ Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat de AGL drukt op het gebruik of de verhandeling van natuurlijke aggregaten in het Verenigd Koninkrijk. De invoer van natuurlijke aggregaten is belast en de uitvoer van die materialen is vrijgesteld, teneinde, volgens de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, „te verzekeren dat de in het Verenigd Koninkrijk voortgebrachte natuurlijke aggregaten en die uit andere lidstaten gelijk worden behandeld” (punt 22 van de bestreden beschikking). De Commissie rechtvaardigt deze vrijstelling in de bestreden beschikking (punt 33) door het feit dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk geen toezicht kunnen uitoefenen op het gebruik van de materialen als aggregaat buiten hun grondgebied.
- ¹⁴⁹ Voor het Gerecht hebben de Commissie en interveniënt deze motivering toegelicht. De Commissie heeft met name benadrukt dat de AGL een indirecte verbruiksbelasting was, die in beginsel van toepassing was in de lidstaten waarin het verbruik plaatsvond, teneinde een eventuele dubbele belasting van uitgevoerde producten te vermijden. Volgens interveniënt staat artikel 91 EG de vrijstelling bij uitvoer van een binnenlandse belasting toe, mits het vrijgestelde bedrag het bedrag van de betaalde heffing niet te boven gaat.
- ¹⁵⁰ Deze motivering, die ervan uitgaat dat de AGL een indirecte belasting is, dient in aanmerking te worden genomen, daar zij, anders dan verzoekster stelt, samenhangt met de door de Commissie in de bestreden beschikking uiteengezette redenen en dus niet kan worden beschouwd als een extra motivering die na de vaststelling van

deze beschikking naar voren is gebracht. De nadruk die wordt gelegd op het toezicht op het gebruik van de betrokken materialen als aggregaat wijst erop dat de Commissie de betrokken maatregel in de bestreden beschikking heeft beschouwd als een indirecte belasting die op de producten rust en niet op de ondernemingen.

- 151 In casu dient te worden vastgesteld dat de AGL, die, anders dan verzoekster beweert, van toepassing is op de verhandeling van aggregaten, en dus drukt op de producten en niet op de inkomsten van de producenten, wel degelijk een indirecte belasting is, die wordt beheerst door het beginsel van belastingheffing in het land van bestemming, overeenkomstig artikel 91 EG.
- 152 Volgens de rechtspraak is artikel 87, lid 1, EG niet van toepassing op een specifieke belastingmaatregel die wordt gerechtvaardigd door de interne logica van het belastingstelsel (arresten *Diputación Foral de Álava e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 164, en *Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 61).
- 153 In casu kan dus niet worden geoordeeld dat de vrijstelling bij uitvoer de exporteurs een selectief voordeel toekent, daar zij wordt gerechtvaardigd door het feit dat de AGL een indirecte belasting is. Het stond de betrokken lidstaat immers vrij om meer belang te hechten aan de overwegingen die verband hielden met de structuur van de betrokken belastingregeling dan aan de nagestreefde milieudoelstellingen. De door verzoekster ingeroepen omstandigheid dat andere lidstaten andere keuzes maken, is irrelevant.
- 154 Bijgevolg heeft de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt door in de bestreden beschikking vast te stellen dat de vrijstelling bij uitvoer geen staatssteun vormde.

- 155 Wat de motivering van de bestreden beschikking betreft, heeft de Commissie bovendien, door zich te beroepen op de structuur van de AGL, rechtens afdoende gerechtvaardigd waarom zij de in verzoeksters klacht vermelde grieven ter zake van het vermeende selectieve voordeel dat de vrijstelling bij uitvoer de exporteurs toekent, heeft afgewezen.
- 156 Gelet op het voorgaande dienen de middelen betreffende schending van artikel 87, lid 1, EG en het gebrek aan motivering te worden afgewezen.

Het middel inzake schending van de verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure

Argumenten van partijen

- 157 Verzoekster betoogt dat de aangevoerde incoherente afbakening van de werkingssfeer van de AGL onvermijdelijk leidt tot de conclusie dat de kwalificatie van de AGL ernstige moeilijkheden opleverde. Dat deze moeilijkheden bestonden, blijkt ook uit de grote aandacht die de High Court of Justice er in voormelde uitspraak van 19 april 2002 aan heeft besteed, alsmede uit de verklaringen van de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk dat de werkingssfeer van de AGL was afgebakend met het oog op de bescherming van het internationale concurrentievermogen van de vrijgestelde sectoren. Bovendien was de vrijstelling van schist en leisteen alsmede de vrijstelling bij uitvoer in strijd met het beginsel dat de vervuiler betaalt. De Commissie heeft overigens zelf in haar verweerschrift toegegeven dat de kwalificatie van de AGL ten aanzien van artikel 87, lid 1, EG een groot aantal ingewikkelde vraagstukken deed rijzen, onder meer met betrekking tot de afbakening van de betrokken markt.

- 158 Bovendien blijkt uit het consultatiedocument dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk op 9 december 2002 hebben bekendgemaakt, dat deze autoriteiten moeilijkheden ondervonden ter zake van de coherentie van de werkingssfeer van de AGL ten opzichte van de nagestreefde milieudoelstellingen.
- 159 Daarenboven wijst het feit dat in het verweerschrift melding is gemaakt van het belang van de betrokken lidstaat om snel een beslissing te verkrijgen, en van het gevaar dat het stelsel van toezicht op staatssteun niet langer zou werken, erop dat de Commissie zich op andere criteria dan dat betreffende „ernstige moeilijkheden” heeft gebaseerd.
- 160 Ook al zou de bestreden beschikking geen blijk geven van een kennelijke beoordelingsfout, hetgeen verzoekster betwist, zou deze toch in strijd zijn met artikel 88, lid 3, EG, op grond waarvan de Commissie de formele onderzoeksprocedure had moeten inleiden.
- 161 Volgens de Commissie was het duidelijk dat de AGL een uitzonderlijke fiscale last was die niet onder de regels inzake staatssteun viel, dat de uitsluiting van substituten van de categorie natuurlijk aggregaat werd gerechtvaardigd door de aard of de algemene opzet van het stelsel en dat het gebruikelijke mechanisme voor indirecte verbruiksbelastingen niets te maken had met staatssteun.
- 162 Intervenient preciseert dat de op 9 december 2002 opgestarte consultatie over afvalaggregaten tot doel had informatie te verzamelen over aggregaten, teneinde te onderzoeken of er reden was om deze vrij te stellen, en of die vrijstelling de industrie ten goede kwam en zonder buitensporige last voor de ondernemingen en gevaar voor misbruik kon plaatsvinden. Het door verzoekster ingeroepen consultatiedocument suggereert niet dat de behandeling van afval in strijd is met de doelstellingen van de heffing.

Beoordeling door het Gerecht

- ¹⁶³ Om te beginnen dient te worden ingegaan op het argument van de Commissie dat, anders dan verzoeksters standpunt, dat berust op de rechtspraak van vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 659/1999 in april 1999, de aanwezigheid van ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van een steunmaatregel haar niet langer verplicht tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. De Commissie betoogt in het bijzonder dat zij in het geval van niet-aangemelde steun het recht heeft om, zonder de procedure van artikel 88, lid 2, EG in te leiden, de betrokken lidstaat eerst om de noodzakelijke informatie te verzoeken krachtens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 659/1999.
- ¹⁶⁴ In casu merkt het Gerecht op dat de litigieuze overheidsmaatregel enkel was aangemeld omdat zij voorzag in een vrijstelling ten gunste van Noord-Ierland, en niet voor de afbakening van de werkingssfeer van de AGL. De onderhavige zaak ziet alleen op dit laatste aspect.
- ¹⁶⁵ In dit verband dient te worden benadrukt dat de verplichting van de Commissie om een eventuele onrechtmatige steunmaatregel eerst met de betrokken lidstaat te bespreken, in voorkomend geval door deze om informatie te verzoeken (arrest Hof van 10 mei 2005, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr. blz. I-3657, punten 29 en 30), deze instelling niet kan vrijstellen van haar verplichting om de formele onderzoeksprocedure in te leiden, met name wanneer zij gelet op de verkregen informatie geen oplossing heeft gevonden voor de ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van de betrokken maatregel. Die verplichting volgt immers rechtstreeks uit artikel 88, lid 3, EG, zoals uitgelegd door de rechtspraak en wordt overigens uitdrukkelijk bevestigd door de bepalingen van artikel 4, lid 4, juncto artikel 13, lid 1, van verordening nr. 659/1999, wanneer de Commissie na een inleidend onderzoek vaststelt dat de onrechtmatige maatregel twijfel wekt over de verenigbaarheid ervan (arrest Gerecht van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, Jurispr. blz. II-2309, punten 69 en 72).

- 166 Volgens vaste rechtspraak is de procedure van artikel 88, lid 2, EG onontbeerlijk wanneer de Commissie op ernstige moeilijkheden stuit bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt. De Commissie kan zich dus slechts tot de inleidende fase van artikel 88, lid 3, EG beperken en zich in positieve zin uitspreken over een overheidsmaatregel, indien zij na een eerste onderzoek tot de conclusie komt dat deze maatregel geen steun in de zin van artikel 87, lid 1, EG vormt of, indien deze als steun wordt aangemerkt, verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Komt de Commissie na dit eerste onderzoek echter tot de tegenovergestelde conclusie, of vindt zij geen oplossing voor de bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de gemeenschappelijke markt gerezen moeilijkheden, dan moet de Commissie alle noodzakelijke informatie inwinnen en daartoe de procedure van artikel 88, lid 2, EG inleiden (arresten *Matra/Commissie*, reeds aangehaald, punt 33, en *Commissie/Sytraval en Brink's France*, reeds aangehaald, punt 39; arresten *Gerecht van 10 mei 2000, SIC/Commissie, T-46/97, Jurispr. blz. II-2125, punt 71*, en *15 maart 2001, Prayon-Rupel/Commissie, T-73/98, Jurispr. blz. II-867, punt 42*).
- 167 Deze verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure geldt in het bijzonder wanneer de Commissie, na een toereikend onderzoek van de litigieuze overheidsmaatregel op basis van de door de betrokken lidstaat meegedeelde informatie nog twijfelt aan het bestaan van steunelementen in de zin van artikel 87, lid 1, EG en over de verenigbaarheid daarvan met de gemeenschappelijke markt (arrest van 10 mei 2005, *Italië/Commissie*, reeds aangehaald, punten 47 en 48).
- 168 In casu dient te worden opgemerkt dat, anders dan verzoekster beweert, de enkele omstandigheid dat de Commissie rekening heeft gehouden met het belang van de betrokken lidstaat om snel een beslissing te verkrijgen, niet volstaat om te veronderstellen dat deze instelling haar besluit om de formele onderzoeksprocedure niet in te leiden, heeft gebaseerd op andere criteria dan het ontbreken van ernstige beoordelingsmoeilijkheden.
- 169 Het consultatiedocument van 9 december 2002, dat van na de vaststelling van de bestreden beschikking dateert, kan niet in aanmerking worden genomen bij de

beoordeling van de rechtmatigheid van die beschikking. Volgens vaste rechtspraak mogen in het kader van een beroep tot nietigverklaring de door de Commissie verrichte ingewikkelde beoordelingen enkel worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het moment waarop zij die beoordelingen heeft verricht (arresten *Gerecht van 6 oktober 1999, Kneissl/Dachstein/Commissie*, T-110/97, *Jurispr. blz. II-2881*, punt 47, en *Salomon/Commissie*, T-123/97, *Jurispr. blz. II-2925*, punt 48).

- 170 Bijgevolg zijn de enige argumenten waarop verzoekster zich nuttig beroept tot staving van het onderhavige middel, ter zake van de vermeende incoherente afbakening van de werkingssfeer van de AGL, dezelfde als die welke zij in het kader van het middel betreffende schending van artikel 87, lid 1, EG had ingeroepen.
- 171 Zoals het Gerecht reeds heeft geoordeeld, viel de afbakening van de materiële werkingssfeer van een milieuheffing, zoals de AGL, onder de bevoegdheid van de betrokken lidstaat, die zijn prioriteiten ter zake van het milieubeleid vrij kan bepalen (zie punten 115 en 116 hierboven). In deze context volgt uit de voorgaande overwegingen (zie punten 138 en 139 hierboven) dat de Commissie, zonder een kennelijke beoordelingsfout te maken, heeft kunnen oordelen dat het geen twijfel leed dat de afbakening van de materiële werkingssfeer van de AGL geen element van staatssteun bevatte. Bovendien kon de vrijstelling bij uitvoer zeker worden gerechtvaardigd door het feit dat de AGL een indirecte belasting is (zie punten 152 en 153 hierboven). Noch de uiteenzettingen in de uitspraak van de High Court of Justice van 19 april 2002, noch interveniënts verklaringen volgens welke de keuze om bepaalde materialen niet aan de AGL te onderwerpen, is ingegeven door de wil om het internationale concurrentievermogen van de betrokken sectoren veilig te stellen, noch de vermeende ingewikkeldheid van de afbakening van de betrokken markt, waarop verzoekster zich beroept, wijzen dan ook op het bestaan van ernstige moeilijkheden bij de kwalificatie van de AGL ten aanzien van het selectiviteitscriterium.
- 172 In die omstandigheden dient te worden vastgesteld dat de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet te buiten is gegaan door te oordelen dat de toetsing aan artikel 87, lid 1, EG van zowel de afbakening van de materiële

werkingssfeer van de AGL als de vrijstelling bij uitvoer geen ernstige moeilijkheid opleverde op grond waarvan zij de formele onderzoeksprocedure had moeten inleiden.

- 173 Bijgevolg dient het middel betreffende schending van de verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure te worden afgewezen.

Het middel inzake schending door de Commissie van haar verplichtingen tijdens het inleidende onderzoek

Argumenten van partijen

- 174 Verzoekster betoogt dat de Commissie haar klacht niet zorgvuldig en onpartijdig heeft onderzocht. De Commissie heeft overigens in haar verweerschrift toegegeven dat zij de bestreden beschikking op verzoek van interveniënt snel had vastgesteld.

- 175 Bovendien heeft de Commissie in de bestreden beschikking niet voldoende uiteengezet waarom zij verzoeksters klacht heeft afgewezen. Zij gaat niet in op de incoherentie waarop verzoekster in haar klacht heeft gewezen, zoals de belasting van de secundaire materialen uit de productie van onbelast kalksteen en het niet belasten van schist dat wordt gewonnen om als aggregaat te worden gebruikt. Bovendien besteedt de bestreden beschikking, wat de uitvoer betreft, geen aandacht aan het vraagstuk van de vrijstelling bij uitvoer van de materialen van lage kwaliteit.

- 176 De Commissie is het hier niet mee eens. Zij stelt dat alle vraagstukken die in deze klacht ter sprake zijn gebracht, welke overigens identiek zijn aan die welke in de eerste klacht waren opgeworpen, in de bestreden beschikking zijn onderzocht. Enkel de timing verklaart waarom verzoeksters klacht niet is vermeld in punt 3 van de bestreden beschikking, waarin melding wordt gemaakt van de eerste klacht.

Beoordeling door het Gerecht

- 177 Het is rechtspraak dat wanneer belanghebbende derden bij de Commissie klachten hebben ingediend tegen overheidsmaatregelen die niet zijn aangemeld overeenkomstig artikel 88, lid 3, EG, deze instelling in het kader van de in die bepaling bedoelde inleidende fase moet overgaan tot een zorgvuldig en onpartijdig onderzoek van deze klachten, in het belang van een goede toepassing van de fundamentele regels van het Verdrag inzake staatssteun (arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, reeds aangehaald, punt 62, en SIC/Commissie, reeds aangehaald, punt 105).
- 178 In casu voert verzoekster geen zwaarwichtige gegevens aan op basis waarvan kan worden verondersteld dat de Commissie het dossier niet voldoende heeft onderzocht. Blijkens het dossier heeft deze instelling daarentegen de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verzocht om opmerkingen te maken over de voornaamste grieven uit de eerste klacht — welke in wezen gelijkaardig zijn aan de in verzoeksters klacht vermelde grieven — en heeft hij hen verzocht om aanvullende informatie, die is verstrekt in bovenvermelde brief van 19 februari 2002. In deze context is, bij gebreke van andere aanduidingen, de omstandigheid dat de bestreden beschikking snel is vastgesteld, niet voldoende om te concluderen dat het onderzoek ontoereikend was.
- 179 Bovendien dient te worden opgemerkt dat de Commissie de bestreden beschikking, die tot de betrokken lidstaat is gericht, overeenkomstig het beginsel van behoorlijk

bestuur aan verzoekster heeft meegedeeld. Zoals reeds is geoordeeld (zie punten 144, 145 en 155 hierboven) zet deze beschikking voldoende uiteen waarom de in verzoeksters klacht vermelde grieven zijn afgewezen.

180 Bijgevolg dient het middel volgens hetwelk de Commissie haar verplichtingen tijdens het inleidende onderzoek heeft geschonden, te worden afgewezen.

181 Gelet op het voorgaande dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

182 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

183 Ingevolge artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Bijgevolg zal het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn eigen kosten dragen.

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

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Verzoekster zal haar eigen kosten en die van de Commissie dragen.**
- 3) Intervenient zal zijn eigen kosten dragen.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 september 2006.

De griffier

De president van de Tweede kamer

E. Coulon

J. Pirrung

Inhoud

Aan het geding ten grondslag liggende feiten	II - 2800
Finance Act 2001	II - 2801
Administratieve procedure en geschil voor de nationale rechter	II - 2802
Bestreden beschikking	II - 2804
Procedure	II - 2807
Conclusies van partijen	II - 2808
De ontvankelijkheid	II - 2809
Argumenten van partijen	II - 2809
Beoordeling door het Gerecht	II - 2812
Ten gronde	II - 2819
De middelen inzake schending van artikel 87, lid 1, EG en inzake een gebrek aan motivering	II - 2819
Argumenten van partijen	II - 2819
Beoordeling door het Gerecht	II - 2828
— Materiële werkingssfeer van de AGL	II - 2830
— Vrijstelling bij uitvoer	II - 2843
Het middel inzake schending van de verplichting tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure	II - 2845
Argumenten van partijen	II - 2845
Beoordeling door het Gerecht	II - 2847
Het middel inzake schending door de Commissie van haar verplichtingen tijdens het inleidende onderzoek	II - 2850
Argumenten van partijen	II - 2850
Beoordeling door het Gerecht	II - 2851
Kosten	II - 2852