

HET ARREST HINKLEY POINT C

NAAR EEN VERREGAANDE INTEGRATIE VAN DE REGELS
INZAKE STAATSSTEUN EN DE UNIERECHTELIJKE
VOORSCHRIFTEN OP MILIEUGEBIED

Jeroen Dewispelaere

& DE BANDT CV / SC

Advocaten | Avocats | Attorneys | Rechtsanwälte

OVERZICHT

- Inleiding
- Context en procedurele antecedenten
- Voorwerp van de hogere voorziening
- Vaststellingen van het Hof van Justitie
- Analyse en impact van Hinkley Point C
 - Impact op steun voor kernenergie
 - Impact op de toepassing van de staatssteunregels

- Inleiding
- Context en procedurele antecedenten
- Voorwerp van de hogere voorziening
- Vaststellingen van het Hof van Justitie
- Analyse en impact van het arrest Hinkley Point C
 - Impact op steun voor kernenergie
 - Impact op de toepassing van de staatssteunregels

INLEIDING

Waarom deze analyse van het arrest Hinkley Point C?

- Bijzondere procedurele context van de zaak
 - Oostenrijk en Luxemburg tegen ‘de rest’
- Inzet van het geschil
 - Verschil in visie omtrent het gebruik van kernenergie
- Maar vooral: de vaststellingen van het Hof van Justitie
 - Belangrijke impact op de toepassing van de staatssteunregels in de volgende jaren

→ “Het belangrijkste arrest op vlak van staatssteun in 2020”

- Inleiding
- **Context en procedurele antecedenten**
- Voorwerp van de hogere voorziening
- Vaststellingen van het Hof van Justitie
- Analyse en impact van het arrest Hinkley Point C
 - Impact op steun voor kernenergie
 - Impact op de toepassing van de staatssteunregels

CONTEXT EN PROCEDURELE ANTECEDENTEN

**Steun ten behoeve van
Hinkley Point C**



**Beslissing SA.34947 van 8
oktober 2014**



**Diverse procedures voor het
Gerecht van de Unie**

Diverse steunmaatregelen waaronder Contract for Difference

Steun in overeenstemming met artikel 107(3)(c) VWEU

- ➡ **Beroep ingesteld door concurrerende ondernemingen**
- ➡ **Beroep ingesteld door Oostenrijk (met steun van Luxemburg)**

CONTEXT EN PROCEDURELE ANTECEDENTEN

**Beroep ingesteld door concurrerende ondernemingen
(arrest T-382/15 van 26 september 2016)**

- Goedkeuring van een steunmaatregel is geen “regelgevingshandeling”
- Verzoeksters tonen niet aan dat de beslissing hen “individueel” raakt
 - Marktpositie van verzoeksters wordt niet “merkbaar” aangetast

-> Dit wordt later bevestigd door het Hof van Justitie in arrest C-640/16 P

CONTEXT EN PROCEDURELE ANTECEDENTEN

**Beroep ingesteld door Oostenrijk (met steun van Luxemburg)
(arrest T-356/15 van 12 juli 2018)**

- Bevordering van kernenergie is een doel van gemeenschappelijk belang
 - Steun is noodzakelijk voor het bereiken van dit doel
 - Steun is geschikt voor het bereiken van dit doel
- Elke lidstaat heeft het recht zijn energiemix te bepalen

-> Oostenrijk stelt hiertegen een hogere voorziening in voor het Hof van Justitie

- Inleiding
- Context en procedurele antecedenten
- **Voorwerp van de hogere voorziening**
- Vaststellingen van het Hof van Justitie
- Analyse en impact van het arrest Hinkley Point C
 - Impact op steun voor kernenergie
 - Impact op de toepassing van de staatssteunregels

VOORWERP VAN DE HOGERE VOORZIENING

Inzet van de procedure voor het Hof van Justitie

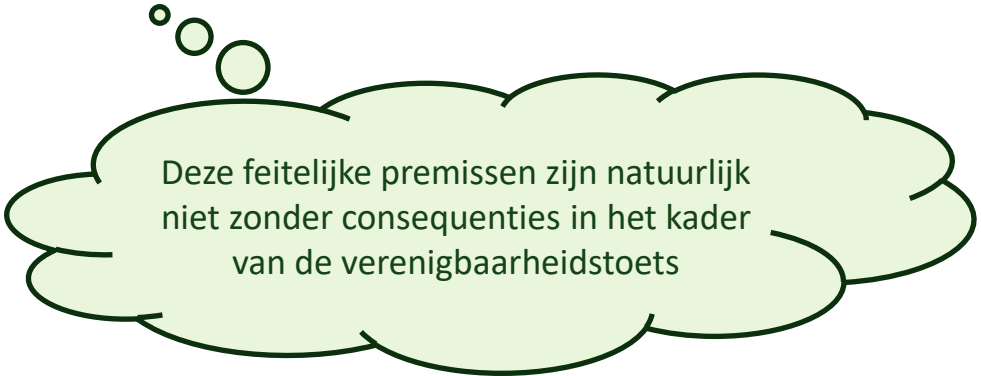
1. Deze zaak kan worden omschreven als de juridische kant van een geschil tussen lidstaten die voorstander zijn van kernenergie en lidstaten die ertegen zijn. Beide kanten stellen dat zij hun koers aanhouden om het milieu te beschermen.⁽²⁾ Centraal in deze zaak staat de fundamentele vraag of de Europese Commissie op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU staatssteun kan goedkeuren voor de bouw van een kerncentrale. Dat is wellicht de hamvraag van deze hogere voorziening, die is ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van 12 juli 2018 in de zaak Oostenrijk/Commissie⁽³⁾ (hierna: „bestreden arrest”).

Advocaat-Generaal Hogan

VOORWERP VAN DE HOGERE VOORZIENING

Contouren van de procedure voor het Hof van Justitie

- Een hogere voorziening is beperkt tot “**rechtsvragen**”
- Het Hof weigert daarom uitspraak te doen over aantal argumenten van Oostenrijk omdat die een feitelijke beoordeling zouden impliceren
 - Zonder de steun zou niet tijdig zijn geïnvesteerd in kernenergie
 - Hinkley Point C is noodzakelijk voor de voorzieningszekerheid



Deze feitelijke premissen zijn natuurlijk
niet zonder consequenties in het kader
van de verenigbaarheidstoets

- Inleiding
- Context en procedurele antecedenten
- Voorwerp van de hogere voorziening
- **Vaststellingen van het Hof van Justitie**
- Analyse en impact van het arrest Hinkley Point C
 - Impact op steun voor kernenergie
 - Impact op de toepassing van de staatssteunregels

VASTSTELLINGEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Uiteenzetting van het algemeen toetsingskader

3. Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd:

c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;

Artikel 107(3)(c) VWEU

FASTSTELLINGEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Uiteenzetting van het algemeen toetsingskader

- Belangrijke rechtvaardigingsgrond voor staatssteun
 - Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020
 - Andere instrumenten (bv. Kaderregeling O&O&I)
- Het Hof had zich nog niet vaak over deze bepaling uitgesproken
- In Hinkley Point C beperkt het Hof zich tot een **letterlijke lezing**

19. Een steunmaatregel moet dus aan twee voorwaarden voldoen om overeenkomstig deze bepaling als verenigbaar met de interne markt te kunnen worden beschouwd: volgens de eerste voorwaarde moet hij bestemd zijn om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, en volgens de negatief geformuleerde tweede voorwaarde mogen de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

VASTSTELLINGEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Eerste voorwaarde: ontwikkeling van een economische activiteit

- ‘Minimalistische’ lezing van artikel 107(3)(c) VWEU...
- ... leidt tot zeer **brede toepassing** van de verenigbaarheidsgrond
 - Niet nodig om een doelstelling van algemeen belang na te streven
 - Niet nodig om een (resterend) marktfalen te remediëren
- Niettemin **één belangrijke beperking**: de steunmaatregel mag geen afbreuk doen aan bepalingen of algemene beginselen van het Unierecht

100. [...] Hieruit volgt dat de Commissie bij de beoordeling of staatssteun ten behoeve van een economische bedrijvigheid in deze sector voldoet aan de in punt 19 van het onderhavige arrest genoemde eerste voorwaarde van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, moet verifiëren of die bedrijvigheid niet in strijd is met de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied [...]. Indien zij vaststelt dat deze voorschriften zijn geschonden, dient zij die steun zonder verder onderzoek onverenigbaar met de interne markt te verklaren.

VASTSTELLINGEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE

Tweede voorwaarde: impact op het handelsverkeer

- Impliceert dat de positieve gevolgen van de steun worden afgewogen tegen de negatieve gevolgen op het vlak van de mededinging
- Ook hier een **‘minimalistische’ invulling** van artikel 107(3)(c) VWEU
 - Geen toetsing aan andere Unierechtelijke beginselen
 - Louter beperkt tot de voorliggende steunmaatregel

101. De vraag of dergelijke staatssteun voldoet aan de ook in punt 19 van het onderhavige arrest genoemde tweede voorwaarde van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU [...] houdt evenwel in, zoals het Gerecht terecht heeft geoordeeld, dat de positieve gevolgen van de voorgenomen steunmaatregel voor de ontwikkeling van de bedrijvigheden die deze maatregel beoogt te ondersteunen, moeten worden afgewogen tegen de negatieve gevolgen die deze steunmaatregel voor de interne markt kan hebben. [...] Het onderzoek van de tweede voorwaarde van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU impliceert dus dat de Commissie rekening moet houden met de negatieve gevolgen van staatssteun voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten, maar vereist niet dat rekening wordt gehouden met eventuele andere negatieve gevolgen.

- Inleiding
- Context en procedurele antecedenten
- Voorwerp van de hogere voorziening
- Vaststellingen van het Hof van Justitie
- Analyse en impact van het arrest Hinkley Point C
 - Impact op steun voor kernenergie
 - Impact op de toepassing van de staatssteunregels

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

Geen duidelijk precedent voor steun voor kernenergie

- Hogere voorziening -> feitelijke elementen niet meer ter discussie
- Steun mag geen afbreuk doen aan Unierechtelijke beginselen
- Terughoudendheid in de bewoordingen van het Hof
 - Wat betreft de verenigbaarheid van kernenergie met het beginsel van bescherming van het milieu en het duurzaamheidsbeginsel
 - Wat betreft de vaststelling door de lidstaten van hun energiemix

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

Impact op de toepassing van de Europese staatssteunregels...

- ‘Oude’ systeem voorzag in een zeer fijnmazige verenigbaarheidstoets
 - Is er sprake van een duidelijk omschreven doel van algemeen belang?
 - Is de steun noodzakelijk, geschikt en evenredig in het licht van dat doel?
 - Heeft de steun een stimulerend effect?
- < > In Hinkley Point C stelt het Hof slechts twee algemene voorwaarden
- Bovendien onderstreept het Hof dat de Europese Commissie in haar kaderregelingen, richtsnoeren en beslissingen geen afbreuk mag doen aan de draagwijdte van artikel 107(3)(c) VWEU door bijkomende voorwaarden te stellen die niet zijn voorzien in voormelde bepaling

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

Impact op de toepassing van de Europese staatssteunregels...

- Impact op de beslissingen van de Europese Commissie
 - Eerst nog voorzichtig in 2020...
 - ... maar gaandeweg is hierbij een nieuwe systematiek ontstaan
 - > Zie beslissing SA.54915 van 27 augustus 2021 inzake de CRM

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

Impact op de toepassing van de Europese staatssteunregels...

- Impact op de 'soft law' instrumenten van de Europese Commissie
 - Dit sluit aan bij de zogenaamde 'fitness check'
 - Het arrest Hinkley Point C komt op het ideale moment
- Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 ("CEEAG")

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

... met hierbij ook een centrale rol voor milieubescherming

- Vóór Hinkley Point C was de bevoegdheid van de Europese Commissie om steun te toetsten aan andere Unierechtelijke bepalingen beperkt
 - Zie bijvoorbeeld randnummer 29 van de Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020: enkel indien sprake is van “een onlosmakelijk verbonden schending van het Unierecht”
 - Zie in dezelfde zin overweging 314 van het arrest T-289/03 van 12 februari 2008: enkel indien “de uitvoeringsvoorwaarden van een steunmaatregel die in strijd zijn met die bepalingen, dermate verbonden zijn met het doel van de steun, dat zij niet afzonderlijk kunnen worden beoordeeld”
- Terughoudendheid om deze bevoegdheid uit te breiden

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

... met hierbij ook een centrale rol voor milieubescherming

- De Advocaat-Generaal wijst een bredere toets resoluut af
 - De controle op de naleving van de milieuregels behoort toe aan de desbetreffende autoriteiten van elke afzonderlijke lidstaat
 - Een uitbreiding van de toetsingsbevoegdheid van de Europese Commissie zou de autonomie van de lidstaten duidelijk beknotten
 - Specifiek wat betreft het gebruik van kernenergie in de lidstaten meent de Advocaat-Generaal dat de Europese Commissie en het Hof van Justitie niet de democratische legitimiteit hebben om hierover te oordelen
- In Hinkley Point C schuift het Hof deze bezwaren evenwel terzijde

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

... met hierbij ook een centrale rol voor milieubescherming

100. [...] Hieruit volgt dat de Commissie bij de beoordeling of staatssteun ten behoeve van een economische bedrijvigheid in deze sector voldoet aan de in punt 19 van het onderhavige arrest genoemde eerste voorwaarde van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, moet verifiëren of die bedrijvigheid niet in strijd is met de Unierechtelijke voorschriften op milieugebied [...]. Indien zij vaststelt dat deze voorschriften zijn geschonden, dient zij die steun zonder verder onderzoek onverenigbaar met de interne markt te verklaren.

→ Proactieve verplichting in hoofde van de Europese Commissie

→ De Europese Commissie heeft geen enkele appreciatiemarge

→ Lidstaten kunnen geen rechtvaardiging inroepen

→ **Kan staatssteuncontrole op die manier worden aangewend als “a tool of indirect enforcement of EU environmental law”?**

ANALYSE EN IMPACT VAN HINKLEY POINT C

... met hierbij ook een centrale rol voor milieubescherming

Ook een impact op de toegang van milieu-NGO's tot de Europese rechter?

- Procedure van Oostenrijkse NGO's bij Aarhus Comité die stellen dat de Europese regels niet in overeenstemming zijn met artikel 9 Verdrag Aarhus
 - Marktpositie van milieu-NGO's wordt niet "merkbaar" aangetast
- Aarhus Comité is van oordeel dat de Europese Unie het procedurele kader inzake staatssteun dient aan te passen *"to clearly provide members of the public with access to administrative or judicial procedures to challenge decisions on state aid measures taken by the European Commission under article 108(2) TFEU which contravene EU law relating to the environment, in accordance with article 9(3) and (4) of the Convention"*
- De Europese Commissie zal deze kwestie verder onderzoeken

CONCLUSIE: UITDAGINGEN EN OPPORTUNITeiten

- De Europese Commissie moet haar **analysekader grondig herzien**
- De Europese Commissie krijgt een **nieuw krachtig wapen** in handen inzake de controle op de naleving van het beginsel van de bescherming van het milieu
 - Schept nieuwe mogelijkheden om de nodige investeringen te realiseren voor het bereiken van de Europese klimaat- en energiedoelstellingen
 - Met milieuorganisaties als (mogelijke) 'stok achter de deur'