

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

13. september 2006\*

I sag T-210/02,

**British Aggregates Association**, Lanark (Det Forenede Kongerige), ved solicitor  
C. Pouncey og avocat L. Van Den Hende,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved J. Flett og S. Meany, som  
befuldmægtigede,

sagsøgt,

\* Processprog: engelsk.

støttet af:

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland**, først ved P. Ormond, derefter ved T. Harris og R. Caudwell, som befuldmægtigede, først bistået af barristers J. Stratford og M. Hall, derefter ved M. Hall,

intervenient,

angående en påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning K(2002) 1478 endelig af 24. april 2002 vedrørende statsstøttesag N 863/01 — Det Forenede Kongerige/Miljøafgift på granuler,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET  
I FØRSTE INSTANS (Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af formanden, J. Pirrung, og dommerne A.W.H. Meij, N.J. Forwood, I. Pelikánová og S. Papasavvas,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. december 2005,

afsagt følgende

## Dom

### Faktiske omstændigheder

- 1 British Aggregates Association er en sammenslutning af mindre uafhængige virksomheder, der udnytter stenbrud i Det Forenede Kongerige. Det drejer sig om 55 medlemmer, der udnytter mere end 100 stenbrud.
  
- 2 Granulater består af kornede materialer, kemisk inaktive, som anvendes i bygge- og anlægssektoren. De kan anvendes i uforarbejdet form, f.eks. som påfyldning eller ballast, eller iblandet bindemidler, såsom cement (hvilket gør det muligt at lave beton) eller tjære. Visse materialer, som af naturen er kornede, som f.eks. sand og grus, kan opnås ved sigtning. Andre materialer, såsom hårde bjergarter, skal knuses, inden de sigtes. Granulater, der anvendes til forskellige formål, skal opfylde de tilsvarende krav, og de fysiske egenskaber for det originale materiale afgør, om det er hensigtsmæssigt for de forventede anvendelsesformål. Kravene for påfyldning er således mindre strenge end dem for vejes belægninger, hvis krav selv er mindre strenge end dem for overflader, der bruges intensivt, som f.eks. vejbelægninger eller ballastskærver. Et større udbud af materialer kan anvendes som granulater til de formål, hvor kravene er mindre strenge, hvorimod der er tale om færre materialer, der opfylder de strengeste krav.

*Finance Act 2001*

- 3 Der er ved section 16-49 i anden del af Finance Act 2001 (finanslov for 2001, herefter »loven«) og dens bilag 4-10 blevet indført en Aggregates Levy afgift på granulater (herefter »AGL« eller »afgiften«) i Det Forenede Kongerige.
- 4 De bestemmelser, der fastsætter gennemførelsen af AGL, trådte i kraft den 1. april 2002, i henhold til lovens gennemførelsesbekendtgørelse.
- 5 Loven blev ændret ved section 129-133 og bilag 38 i Finance Act 2002 (finanslov for 2002). Der er i de således ændrede bestemmelser fastsat fritagelse for affald (spoils), der følger af udvindingen af visse malme, navnlig skifersten, ler, plastisk ler og kaolin. Der blev i øvrigt indføjet en overgangsperiode for indførelsen af afgiften i Nordirland.
- 6 AGL opkræves med 1,60 engelske pund (GBP) for hvert ton granulater, der udnyttes kommercielt (lovens section 16 (4)).
- 7 Det er i lovens section 16 (2), som ændret, fastsat, at AGL skal betales, så snart en mængde granulater, der er omfattet af afgiften, udnyttes kommercielt i Det Forenede Kongerige fra lovens ikrafttræden. Loven vedrører derfor såvel granulater, der er importeret, som dem, der er udvundet i Det Forenede Kongerige.
- 8 Gennemførelsesbekendtgørelsens artikel 13, stk. 2, gør det muligt for den erhvervsdrivende at opnå en afgiftslettelse, når de omfattede granulater eksporteres eller transporteres udenfor Det Forenede Kongerige uden at blive behandlet på anden måde.

9 Section 17 (1) i loven, som ændret, har følgende ordlyd:

»I nærværende del betegnes (med forbehold af artikel 18 nedenfor) »granulater« som sten, grus eller sand samt alle de materialer, der midlertidigt indføres eller naturligt er iblandet deri.«

10 Det er i lovens section 17 (2) fastsat, at granulater ikke er afgiftsbelagt i fire tilfælde: 1) Hvis de udtrykkeligt er fritaget; 2) hvis de tidligere er blevet anvendt til byggeformål; 3) hvis de allerede er underlagt en afgift på granulater; 4) hvis de på datoen for ikrafttræden af loven ikke forefindes på oprindelsesstedet.

11 Der er i lovens section 17 (3) og (4), som ændret, fastsat visse fritagelsestilfælde for afgiften.

12 I lovens section 18 (1), (2) og (3), som ændret, angives de fremstillingsprocesser, der er fritaget for afgiften, og de materialer, som er berørt af fritagelsen.

### *Den administrative procedure og sagen for den nationale ret*

13 Kommissionen modtog ved skrivelse af 24. september 2001 en klage (herefter »den første klage«) fra to virksomheder, der ikke har forbindelse til sagsøgeren, som anmodede om, at deres identitet ikke blev meddelt den berørte medlemsstat, i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af

22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [88] (EFT L 83, s. 1). Klagerne anførte i det væsentlige, at udelukkelsen af visse materialer fra anvendelsesområdet for AGL, afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner samt undtagelserne for Nordirland udgjorde statsstøtte.

- 14 Ved skrivelse af 20. december 2001 anmeldte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland over for Kommissionen en statsstøtteordning, der betegnedes »Etapevis indførsel af en afgift på granulater i Nordirland«.
- 15 Ved skrivelse af 6. februar 2002 fremsendte Kommissionen denne medlemsstat et sammendrag af den første klage og opfordrede medlemsstaten til dels at fremkomme med bemærkninger vedrørende klagen, dels at afgive yderligere oplysninger vedrørende AGL, hvilket skete ved skrivelse af 19. februar 2002.
- 16 Sagsøgeren anfægtede AGL ved en sag anlagt den 11. februar 2002 for High Court Justice of England (England & Wales), Queen's Bench Division. Sagsøgeren gjorde navnlig gældende, at fællesskabsreglerne om statsstøtte var blevet overtrådt. Ved dom af 19. april 2002 forkastede High Court of Justice søgsmålet, men gav samtidig sagsøgeren tilladelse til at indgive appel for Court of Appeal (England & Wales). Efter at sagsøgeren faktisk havde indgivet appel, besluttede Court of Appeal at udsætte sagen, fordi den foreliggende sag var blevet anlagt ved Retten.
- 17 Sagsøgeren havde i mellemtiden ved skrivelse af 15. april 2002 indgivet en klage til Kommissionen over AGL (herefter »sagsøgerens klage«). Sagsøgeren gjorde navnlig gældende, at udelukkelsen af visse materialer fra anvendelsesområdet for AGL og afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner udgjorde statsstøtte. Undtagelserne

vedrørende Nordirland, som var blevet anmeldt af Det Forenede Kongerige, var angiveligt i strid med fællesmarkedet.

*Den anfægtede beslutning*

- 18 Kommissionen vedtog den 24. april 2002 en beslutning om ikke at rejse indsigelser mod AGL (herefter »den anfægtede beslutning«).
- 19 Den anfægtede beslutning blev meddelt sagsøgeren den 2. maj 2002 af Det Forenede Kongeriges myndigheder. Beslutningen blev formelt meddelt sagsøgeren af Kommissionen ved skrivelse af 27. juni 2002.
- 20 Kommissionen anførte i beslutningen (betragtning 43), at afgiften ikke indeholder elementer af statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, i det omfang anvendelsesområdet for bestemmelsen berettiges af afgiftsordningens opbygning og karakter. Kommissionen fandt i øvrigt, at den fritagelse, som blev indrømmet Nordirland og meddelt Kommissionen, var forenelig med fællesmarkedet.
- 21 I sin beskrivelse af anvendelsesområdet for AGL understregede Kommissionen navnlig, at afgiften vil blive pålagt udyrkede granulater, »der er defineret som granulater fremstillet af naturdepoter af malme, der udvindes for første gang«, og sammensat af »knust sten, sand og grus, der kan anvendes i rå tilstand eller efter

mekanisk behandling, såsom knusning, vask og størrelsessortering« (ottende og niende betragtning). Med hensyn til de materialer, der ikke er omfattet, og de forfulgte mål har Kommissionen i betragtning 12 og 13 til den anfægtede beslutning anført følgende:

»AGL vil ikke blive opkrævet for materialer, som er biprodukter eller affald fra andre fremstillingsprocesser. Ifølge de britiske myndigheder hører bl.a. affald fra skifer, kaolin, ufrugtbar jord, aske, klinker fra højovne, glasaffald, samt gummi til disse materialer. Afgiften pålægges heller ikke granulater, der er genbrugt, hvilket er en kategori, der omfatter sten, sand og grus, der har været anvendt mindst én gang (normalt inden for bygge- og anlægssektoren).

Ifølge de britiske myndigheder har udelukkelsen af sådanne materialer fra anvendelsesområdet for AGL til formål at fremme materialernes anvendelse som byggematerialer og nedbringe den overdrevne udvinding af udyrkede granulater, og således ansøre til en rationel forvaltning af ressourcerne.

De britiske myndigheders oprindelige prognoser støtter sig til en antagelse om, at AGL vil gøre det muligt at nedbringe efterspørgslen efter udyrkede granulater med gennemsnitligt 20 mio. ton årligt, hvilket skal ses i forhold til en årlig efterspørgsel i Det Forenede Kongerige på 230-250 mio. ton.«

- 22 For så vidt angår vurderingen af anvendelsesområdet for AGL er det i den anfægtede beslutnings betragtning 29 og 31 anført, at:

»Kommissionen har bemærket, at AGL kun vil ramme den erhvervsmæssige udnyttelse af sten, sand og grus, der anvendes som granulater. AGL vil ikke ramme



disse materialer, hvis de anvendes til andre formål. AGL vil kun blive opkrævet for udyrkede granulater. Den vil ikke blive opkrævet for granulater, der er udvundet som biprodukter eller affald fra andre fremstillingsprocesser (sekundære granulater), eller for genbrugsgranulater. Kommissionen vurderer følgelig, at AGL kun vedrører visse brancher og visse virksomheder. Den bemærker derfor, at det skal vurderes, om anvendelsesområdet for AGL berettiges af afgiftsordningens logiske sammenhæng og opbygning.

[...] Det Forenede Kongerige har inden for rammerne af dets frihed til at indføre en national afgiftsordning udtænkt AGL for at maksimere anvendelsen af genbrugsgranulater eller andre erstatningsprodukter i forhold til udyrkede granulater og fremme en rationel anvendelse af udyrkede granulater, som er en ikke-genanvendelig naturressource. Den fare for miljøet, som udvindingen af granulater udgør, og som Det Forenede Kongerige ønsker at begrænse gennem AGL, indbefatter støjproblemer, støv, skader på biodiversiteten og visuelle forringelser.«

- 23 Kommissionen har i beslutningens betragtning 32 udledt heraf, at »AGL er en særlig afgift, hvis anvendelsesområde er meget afgrænset og er fastlagt af medlemsstaten under hensyn til den omhandlede branches særlige karakteristika«, og at »strukturen og rækkevidden af afgiften afspejler den klare sondring mellem udvindingen af udyrkede granulater, som medfører uønskede konsekvenser for miljøet, og fremstillingen af sekundære eller genbrugte granulater, som udgør et væsentligt bidrag til behandlingen af sten, grus og sand, der følger af udgravninger, andre arbejder eller behandlinger, der udføres lovligt med forskellige formål«.
- 24 Med hensyn til fritagelsen for granulater, der eksporteres uden at have været underkastet en forarbejdning i Det Forenede Kongerige, er der i den anfægtede beslutnings betragtning 33 anført følgende:

»[...] en sådan løsning har sin berettigelse i det forhold, at granulaterne kan fritages i Det Forenede Kongerige, hvis de anvendes i fremstillingsprocesser, der er undtaget

(f.eks. fremstilling af glas, plastik, papir, gødning eller pesticider). Da de britiske myndigheder ikke kan udøve kontrol med anvendelsen af granulater uden for deres område, er afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner uundgåelig for granulateksportørers retssikkerhed og undgår en urimelig behandling af granulatudførsler, som ellers ville kunne opnå en fritagelse inden for Det Forenede Kongerige.«

25 Kommissionen drager i betragtning 34 følgende konklusion:

»[D]et ligger i karakteren og den almindelige opbygning af en sådan afgift, at den ikke finder anvendelse hverken på sekundære granulater eller genbrugsgranulater. Indførelsen af en sådan afgift på udvindinger af udyrkede granulater bidrager til at nedbringe udvindingen af primære granulater og begrænser anvendelsen af ikke-genanvendelige ressourcer samt de skadelige virkninger for miljøet. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at de fordele, der kan opstå til gavn for visse virksomheder på grund af afgrænsningen af anvendelsesområdet for AGL, er berettigede, henset til karakteren og den almindelige opbygning af afgiftsordningen.«

## Retsforhandlinger

26 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. juli 2002 har sagsøgeren anlagt denne sag.

27 Ved særskilt processkrift indleveret samme dag til Rettens Justitskontor har sagsøgeren begæret sagen behandlet efter den hasteprocedure, som er omhandlet i artikel 76a i Rettens procesreglement. Retten afviste denne anmodning den 30. juli 2002.

- 28 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 29. oktober 2002 fremsatte Det Forenede Kongerige begæring om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgtets påstande. Ved kendelse af 28. november 2002 har formanden for Rettens Anden Afdeling givet tilladelse til denne intervention. Intervenienten indleverede indlæg, og de øvrige parter afgav deres bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.
- 29 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Parterne har besvaret Rettens skriftlige spørgsmål og fremlagt de begærede dokumenter inden for de fastsatte frister.
- 30 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 13. december 2005.

### **Parternes påstande**

- 31 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede beslutning annulleres, dog ikke med hensyn til fritagelsen for Nordirland.
  
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Kommissionen og intervenienten har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises, eller sagsøgte frifindes.
  
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

## Formaliteten

### *Parternes argumenter*

- 33 Kommissionen har uden at fremsætte en egentlig formalitetsindsigelse gjort gældende, at sagen må afvises. Kommissionen gør gældende, at den anfægtede beslutning ikke berører sagsøgeren individuelt som omhandlet i artikel 230, stk. 4 EF.
- 34 Kommissionen har gjort gældende, at en beslutning som den anfægtede beslutning, der godkender en støtteordning, er en generel retsakt, der er almengyldig. Ifølge det klassiske kriterium om individuel påvirkning (Domstolens dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677) er sagsøgeren derfor ikke individuelt berørt af afgørelsen om ikke at rejse indsigelser efter afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure indført ved artikel 88, stk. 3, EF.
- 35 Sagsøgeren har navnlig ikke bevist, at mindst et af sammenslutningens medlemmer var individuelt berørt af den anfægtede beslutning.

- 36 Kommissionen har i svarskriftet anført, at når den, som i det foreliggende tilfælde, har besluttet ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, skal det — for at der kan foreligge en individuel påvirkning — bevises, at konkurrencesituationen for en af sagsøgerens medlemmer er berørt af den pågældende støtte. Kommissionen støtter sig til Rettens dom af 5. juni 1996, Kahn Scheppvaart mod Kommissionen (sag T-398/94, Sml. II, s. 477, præmis 43 og 50), af 16. september 1998, Waterleiding Maatschappij mod Kommissionen (sag T-188/95, Sml. II, s. 3713, præmis 60-65), og af 21. marts 2001, Hamburger Hafen- und Lagerhaus m.fl. mod Kommissionen (sag T-69/96, Sml. II, s. 1037, præmis 41).
- 37 Kommissionen konkluderede definitivt i duplikken, at det kriterium, der skal anvendes ved vurderingen af, om der foreligger en individuel påvirkning, er, om der foreligger en væsentlig påvirkning af sagsøgerens konkurrencestilling, såvel i tilfælde af en kommissionsbeslutning om ikke at rejse indsigelser som i tilfælde af en endelig beslutning, der vedtages efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure (jf. Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, COFAZ m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391).
- 38 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at Retten i dommen i sagen Waterleiding Maatschappij mod Kommissionen og i dom af 5. december 2002, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum mod Kommissionen (sag T-114/00, Sml. II, s. 5121), begik en fejl ved at vurdere, at Domstolens dom af 19. maj 1993, Cook mod Kommissionen (sag C-198/91, Sml. I, s. 2487), og af 15. juni 1993, Matra mod Kommissionen (sag C-225/91, Sml. I, s. 3203), havde fastslået et dobbelt kriterium, alt efter om beslutningen var truffet efter afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure eller efter afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure. Efter opfordring under retsmødet til at tage stilling til rækkevidden af Domstolens dom af 13. december 2005 i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (sag C-78/03 P, Sml. I, s. 10737), fandt Kommissionen, at denne dom, i lyset af generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse, bekræftede kriteriet om en væsentlig påvirkning af sagsøgerens konkurrencestilling ved den pågældende støtteordning.
- 39 Sagsøgeren har i det foreliggende tilfælde ifølge Kommissionen ikke i stævningen fremlagt præcise oplysninger vedrørende nogen af sammenslutningens medlemmer, således at det ikke er muligt at fastslå, at i det mindste ét af disse medlemmer har søgsmålskompetence.

- 40 Kommissionen tilføjer, at de nye faktiske omstændigheder vedrørende fire af sagsøgerens medlemmer, som først blev fremlagt i replikken, bør afvises.
- 41 Disse nye faktiske omstændigheder har under alle omstændigheder ikke gjort det muligt at antage, at de omhandlede virksomheders konkurrencestilling var væsentligt påvirket af den anfægtede beslutning. Kommissionen hævder i denne forbindelse, at de af sagsøgeren forelagte tal viser, at den væsentligste del af aktiviteten hos to af sagsøgerens medlemmer, Torrington Stone Ltd og Cloburn Quarry Co. Ltd, ikke er omfattet af afgiften. Det er endvidere heller ikke tilstrækkeligt, at en virksomhed tvinges til at skrotte en del af dens sekundærmateriale som affald.
- 42 Kommissionen har endelig gjort gældende, at selv om Retten fandt, at sagsøgeren har søgsmålsinteresse, henset til, at den anfægtede beslutning blev vedtaget efter afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure, vedrører det eneste annullationsanbringende, der kan realitetsbehandles, den omstændighed, at der ikke blev indledt en formel undersøgelsesprocedure. En sådan formel mangel vil således kunne afhjælpes ved at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Sagsøgeren har imidlertid ikke søgsmålskompetence for så vidt angår den endelige beslutning.
- 43 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning vedrører sammenlutningen umiddelbart og individuelt, med hensyn til såvel dens medlemmers søgsmålsinteresse som dens rolle som klager. Et af hovedformålene med AGL — som navnlig har til hensigt at opfordre til anvendelsen af genbrugsgranulater og andre alternativer til afgiftsbelagte materialer — er således at påvirke markedets struktur. Afgiften har således en negativ virkning på konkurrencestillingen for alle sagsøgerens medlemmer, som fremstiller alle de materialer, som er omfattet af AGL. Sagsøgeren har i replikken til illustration gjort rede for adskillige medlemmers konkurrencestilling.

- 44 Sagsøgeren har tilføjet, at den af Kommissionen foretagne sontring med hensyn til, om de forskellige anbringender kan antages til realitetsbehandling, er kunstig. Hvis en sagsøger ifølge sagsøgeren påviser, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, indebærer dette nødvendigvis, at Kommissionen er stødt på problemer, som pålægger den at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

### *Retten's bemærkninger*

- 45 Det følger af retspraksis, at andre personer end en beslutnings adressater kun vil kunne påstå, at de er individuelt berørt, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde, som adressaten for en sådan beslutning ville være det (jf. Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, dommen i sagen Cook mod Kommissionen, præmis 20, dommen i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 14, samt dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, præmis 33).
- 46 I det foreliggende tilfælde er den af den sagsøgende sammenslutning påberåbte omstændighed, hvorefter den indgav en klage vedrørende AGL til Kommissionen og gav udtryk for et ønske om at indtræde i proceduren, som omhandlet i artikel 88, stk. 2, EF, ikke tilstrækkelig til at give sagsøgeren en særlig søgsmålsadgang mod den anfægtede beslutning om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Særligt den omstændighed, at sagsøgerens klage — såvel som den første klage, som blev indgivet af andre virksomheder — havde ført Kommissionen til at undersøge anvendelsesområdet for AGL i den anfægtede beslutning, gør det ikke muligt at sidestille sagsøgeren med en forhandler, hvis stilling ville være påvirket af denne beslutning (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, præmis 56 og 57).

- 47 Til gengæld har sagsøgeren med rette anført, at en af en sammenslutning anlagt sag, hvorunder den handler på et eller flere af sine medlemmers vegne, der hver især havde været søgsmålsberettigede, kan antages til realitetsbehandling (jf. Rettens dom af 6.7.1995, forenede sager T-447/93 — T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 60, og af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 50).
- 48 Derfor skal Retten undersøge, om sagsøgerens medlemmer i det foreliggende tilfælde — eller i det mindste nogle af dem — kan anses for at være individuelt berørt af den anfægtede beslutning.
- 49 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i forbindelse med proceduren for kontrol med statsstøtte fastsat i artikel 88 EF må sondres mellem på den ene side den indledende fase af undersøgelsen af støtteforanstaltninger i medfør af denne artikels 93, stk. 3 — der alene har til formål at gøre det muligt for Kommissionen at danne sig en første opfattelse af, om den pågældende støtte er delvis eller fuldt ud forenelig med fællesmarkedet — og på den anden side undersøgelsesfasen i henhold til artiklens stk. 2. Først i denne undersøgelsesfase, som skal give Kommissionen mulighed for at opnå fuldstændige oplysninger om alle sagens momenter, er Kommissionen i henhold til traktaten forpligtet til at give de berørte adgang til at fremsætte deres bemærkninger (jf. Domstolens dom i sagen Cook mod Kommissionen, præmis 22, og i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 16, dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 38, og dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, præmis 34).
- 50 Når Kommissionen — uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 88, stk. 2 — i medfør af en beslutning truffet på grundlag af artikel 88, stk. 3, fastslår, at en støtte er forenelig med fællesmarkedet, kan de interesserede parter, der er indrømmet de i denne artikel omhandlede processuelle garantier, kun opnå, at de respekteres, hvis de har adgang til at indbringe denne beslutning for Domstolen (jf. Domstolens dom i sagen Cook mod Kommissionen, præmis 23, i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 17, og i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 40).



- 51 Fællesskabets retsinstanser må derfor realitetsbehandle et annullationssøgsmål vedrørende en sådan beslutning, som er anlagt af en interesseret part i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 88, stk. 2, EF, når denne med søgsmålet ønsker at beskytte de processuelle rettigheder, der tilkommer ham ifølge denne bestemmelse (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, præmis 35).
- 52 De retssubjekter, der har status som interesserede parter i den forstand, hvori disse udtryk anvendes i artikel 88, stk. 2, EF, og som dermed i medfør af artikel 230, stk. 4, EF kan indbringe annullationssøgsmål, er personer, virksomheder eller sammenlutninger, hvis interesser eventuelt er berørt af den tildelte støtte, dvs. navnlig virksomheder, som er i konkurrence med støttemodtagerne, og erhvervsorganisationer (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 41).
- 53 Hvis sagsøgeren derimod har anfægtet begrundelsen for beslutningen om vurdering af den pågældende støtte som sådan, er den omstændighed, at sagsøgeren måtte kunne betragtes som interesseret part i artikel 88, stk. 2 EF's forstand, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Sagsøgeren skal i så fald bevise, at han har en særlig status, som omhandlet i Plaumann-dommen. Dette ville navnlig være tilfældet, hvis sagsøgerens stilling på markedet var væsentlig berørt af den støtte, som er genstand for den pågældende beslutning (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, præmis 37).
- 54 I denne sag har sagsøgeren ikke alene bestridt Kommissionens afvisning af at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, men også anfægtet begrundelsen for den anfægtede beslutning. Det skal derfor undersøges, om sagsøgeren på en saglig måde har anført grundene til, at AGL kan påvirke mindst et af sammenslutningens medlemmer på markedet for granulater i væsentligt omfang.

- 55 Hvad for det første i nærværende sag angår afgrænsningen af det materielle anvendelsesområde for AGL fremgår det klart af den anfægtede beslutning (betragtning 12 og 13), at afgiften har til formål at flytte en del af efterspørgslen efter udyrkede granulater mod andre produkter, som er fritaget med henblik på at fremme deres brug som granulater, og for at nedbringe udvindingen af udyrkede granulater. Ifølge de britiske myndigheders prognoser, som er gengivet i den anfægtede beslutning — og ubestridte — vil afgiften gøre det muligt at nedbringe efterspørgslen efter udyrkede granulater med gennemsnitligt ca. 8-9% om året.
- 56 Da AGL har til formål generelt at ændre opdelingen af markedet mellem udyrkede granulater, som er omfattet af afgiften, og erstatningsprodukterne, som er fritaget, skal det endvidere undersøges, om afgiften kan medføre en faktisk ændring af konkurrencestillingen for visse af sagsøgerens medlemmer.
- 57 I denne forbindelse kan sagsøgerens præciseringer i replikken — i modsætning til det af Kommission hævdede — for så vidt angår særligt stillingen for visse af sagsøgerens medlemmer, ikke anses for at være anført for sent efter procesreglementets artikel 48, stk. 1. Præciseringerne ligger således i fortsættelse af parternes diskussion. De begrænser sig til — som svar på Kommissionens argumenter vedrørende sagens formalitet — at supplere den i stævningen fremførte argumentation, ifølge hvilken AGL har en negativ virkning på konkurrencestillingen for virksomheder — som f.eks. sagsøgerens medlemmer — som sælger materialer, der er omfattet af afgiften. Da betingelserne for at antage en sag til realitetsbehandling under alle omstændigheder når som helst kan efterprøves ex officio af Fællesskabets retsinstanser, er der intet til hinder for, at der tages hensyn til yderligere oplysninger afgivet i replikken.
- 58 Ifølge de yderligere oplysninger, som er afgivet i replikken, og hvis rigtighed i øvrigt ikke bestrides hverken af Kommissionen eller af intervenienten, befinder visse af

sagsøgerens medlemmer, navnlig Torrington Stone, Sherburn Stone Co. Ltd og Cloburn Quarry, sig i direkte konkurrence med producenter af fritagne materialer, som er blevet konkurrencedygtige som følge af indførelsen af AGL.

- 59 Sagsøgeren anførte i særdeleshed, at Torrington Stone, der driver et stenbrud i Devon, producerede utilhugget byggesten og foringssten, som gennemsnitligt blev solgt til [...] GBP pr ton fra stenbruddet, og tilhugget byggesten, som gennemsnitligt blev solgt til [...] GBP pr. ton fra stenbruddet. Disse produkter udgør 3-5% af mængden af udgravet sten. De resterende 95% er afledte produkter eller biprodukter, der i den foreliggende sag er sammensat af almindelig påfyldning (som gennemsnitligt blev solgt til [...] GBP pr. ton fra stenbruddet) og knust påfyldning (som gennemsnitligt blev solgt til [...] GBP pr. ton fra stenbruddet). Det er kun tilhugget byggesten, der ikke er omfattet af AGL. Inden indførelsen af denne afgift blev påfyldning solgt inden for en rækkevidde af 50 km. Efter indførelsen af afgiften er påfyldning udsat for konkurrence fra materialer, som navnlig stammer fra kaolinstenbrud, der er beliggende mere end 80 km væk, og som ikke er omfattet af AGL.
- 60 For så vidt angår Sherburn Stone, der bl.a. driver stenbruddet i Barton, Yorkshire, har sagsøgeren præciseret, at virksomheden fremstillede materialer med høje tekniske specifikationer, som er beregnet til fremstilling af avanceret beton. Disse produkter, som repræsenterer mere end 50% af udvundet sten, og hvis pris er på [...] GBP pr. ton fra stenbruddet, er omfattet af AGL. Af de resterende 50% af udvundet sten fremstiller Sherburn Stone smuld og ler-rester, der anvendes til påfyldning, og som gennemsnitligt sælges til [...] GBP pr. ton fra stenbruddet. Efter indførelsen af AGL er salget af disse produkter blevet stadig vanskeligere og lagrene uhåndterlige.
- 61 Med hensyn til Cloburn Quarry, der driver et stenbrud i Skotland, har sagsøgeren forklaret, at virksomhedens produktion var blevet rettet mod granulater med højt

indhold, der kunne bære højere transportomkostninger. Alle produkterne var omfattet af AGL. Rødt fint hårdt grus og granit med høje tekniske specifikationer, som fremstilles af denne virksomhed, og navnlig anvendes som ballast eller i avanceret beton, samt med asfalt, og som sælges til en gennemsnitlig pris på [...] GBP pr. ton fra stenbruddet, er ikke udsat for konkurrence fra materialer, der ikke er omfattet af afgiften, affald fra produktionen af kaolin eller skifersten. Til gengæld er 25% af de afledte produkter udvundet fra stenbruddet i Cloburn Quarry, som ofte består af smuld og sælges til en gennemsnitlig pris på [...] GBP pr. ton fra stenbruddet, og som er beregnet til brug som påfyldning, i konkurrence med materialer, som ikke er omfattet.

62 I denne sammenhæng er den af Kommissionen påberåbte omstændighed, der skal påvise, at der ikke foreligger en påvirkning af de ovennævnte virksomheders konkurrencesituation, og hvorefter den væsentligste del af virksomhedernes aktivitet, som udtrykt i omsætning, ikke vedrører granulater, og derfor ikke er omfattet af afgiften, irrelevant, eftersom disse virksomheders aktivitet på markedet for granulater ikke udelukkende er marginal i forhold til deres hovedaktivitet. Det følger under alle omstændigheder af de ovennævnte talmæssige oplysninger, at den erhvervsmæssige udnyttelse af afledte produkter, som granulater, udgør en relativ vigtig del af aktiviteten hos de ovennævnte virksomheder.

63 Henset til de ovennævnte forskellige forhold, som sagsøgeren har fremført, skal det således fastslås, at sagsøgeren ikke alene har bevist, at den omtvistede statslige foranstaltning kunne påvirke konkurrencesituationen for visse af sammenslutningens medlemmer, som derfor har søgsmålskompetence til at bestride Kommissionens beslutning om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, men også, at denne påvirkning var af væsentlig karakter.

64 Det følger heraf, at den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse i denne sag, for så vidt den tilsigter godkendelsen i den anfægtede beslutning af afgrænsningen af det materielle anvendelsesområde for AGL, ikke kan tages til følge.

65 Hvad for det andet angår afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner har sagsøgeren gjort gældende, at denne fritagelse også har en negativ virkning på sammenlutningens medlemmers konkurrencestilling, som i modsætning til deres større konkurrenter på det britiske marked eksporterer meget lidt eller intet. Afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner giver således disse konkurrenter — navnlig den, der driver stenbruddet i Glensanda, som mere end 90% af de eksporterede granulater stammer fra — den fordel, at der ikke vil være tab, der skal overføres til priserne på de produkter, der sælges i Det Forenede Kongerige. Sagsøgerens medlemmer ville til gengæld være tilskyndet til at sælge deres afgiftsbelagte granulater med tab og vælte afgiftsbyrden over på alle deres produkter.

66 De supplerende oplysninger, som blev afgivet af sagsøgeren som svar på Rettens skriftlige spørgsmål, gør det muligt at antage, at konkurrencestillingen for mindst ét af sagsøgerens medlemmer kan være væsentligt påvirket af afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner. Sagsøgeren har således — uden i øvrigt at blive modsagt hverken af Kommissionen eller intervenienten — bemærket, at Cloburn Quarry på markedet for granit med høje tekniske specifikationer, der navnlig anvendes som ballast til jernbanespor (der er omfattet af AGL), befinder sig i et direkte konkurrenceforhold med stenbruddet i Glensanda, der, ligesom det stenbrud, der drives af Cloburn Quarry, er beliggende i Skotland. Som sagsøgeren herved har gjort opmærksom på i replikken, uden at blive modsagt af de andre parter, eksporterer Glensanda 50% af produktionen. Sagsøgeren har heraf med rette udledt, at afgiftsfritagelsen for eksport af materialer med lave tekniske specifikationer således giver ejeren af dette stenbrud en konkurrencefordel på markedet for granit med høje tekniske specifikationer i Skotland, i det omfang hvor — modsat Cloburn Quarry, som sælger sine granulater med lave tekniske specifikationer i Det Forenede Kongerige med tab og overfører dette tab til priserne på materialer med høje tekniske specifikationer — det samlede beløb på AGL, som stenbruddet i Glensanda skal vælte over på sine kunder på indre marked, er tilsvarende nedsat med halvdelen i forhold til det beløb, som en konkurrent, der ikke eksporterer, overvælter.

67 Det følger heraf, at den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse i sagen, for så vidt den tilsigter godkendelsen i den anfægtede beslutning af fritagelsen for eksporttransaktioner, også må forkastes.

- 68 Af samtlige de grunde, der er anført ovenfor, må også Kommissionens subsidiære anbringende, hvorefter det kun er anbringendet om tilsidesættelse af pligten til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i en sag, hvori der er nedlagt påstand om annullation af en beslutning fra Kommissionen om ikke at rejse indsigelser mod den statslige foranstaltning efter afslutningen af den indledende undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtten, der kan antages til realitetsbehandling, forkastes. Henset til den væsentlige påvirkning af stillingen for visse af sagsøgerens medlemmer på markedet, står det i den foreliggende sag, sagsøgeren frit for at påberåbe sig hver af de annullationsgrunde, som er nævnt i artikel 230, stk. 2, EF (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, præmis 37).
- 69 Det følger heraf, at sagen i det hele må erklæres egnet til realitetsbehandling.

## Realiteten

- 70 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet for det første gjort gældende, at der foreligger en overtrædelse af artikel 87, stk. 1, EF, for det andet begrundelsesmangler, for det tredje, at Kommissionen har tilsidesat pligten til at indlede en formel undersøgelsesprocedure, og for det fjerde, at Kommissionen har tilsidesat sine pligter under den indledende undersøgelse. Retten finder det hensigtsmæssigt at samle de første to anbringender.

*Anbringendet om overtrædelse af artikel 87, stk. 1, EF og begrundelsesmangler*

## Parternes argumenter

- 71 Indledningsvis bemærker sagsøgeren, at betingelsen om støttens selektivitet er opfyldt, så snart en afgiftsordning behandler virksomheder, der befinder sig i en

situation, der kan sammenlignes under hensyntagen til de formål, der forfølges med denne ordning, forskelligt, og som ikke kan berettiges af karakteren eller opbygningen af ordningen (Domstolens dom af 8.11.2001, sag C-143/99, *Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Sml. I, s. 8365, præmis 41 og 42*).

72 Domstolen fastslog særligt i *Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*-dommen, at den fritagelse for en miljøafgift på energiforbrug, der blev ydet virksomheder, hvis forbrug oversteg visse grænseværdier, indebar elementer af statsstøtte, med henvisning til, at fritagelsen kun blev ydet virksomheder, der fremstiller materielle goder. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at *Adria-Wien Pipeline* var en virksomhed, der leverede tjenesteydelser, og som ikke var i konkurrence med de virksomheder, der var fritaget.

73 I den foreliggende sag er kvalifikationen af AGL som en særlig afgiftsbyrde, snarere end en særlig afgiftsfordel, rent formel, og ændrer ikke vurderingen. I den forbindelse er Kommissionens argumentation vedrørende den sektorbestemte anvendelse af AGL meget lig med generaladvokat Mischos vurdering i hans forslag til afgørelse i *Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*-sagen (Sml. 2001 I, s. 8369). Domstolen afviste imidlertid generaladvokatens vurdering, hvorefter afgiftsordningen ikke var af selektiv karakter, hvilket han begrundede med for det første, at fritagelsen ikke var en undtagelse fra en normal ordning, for det andet, at forskelsbehandlingen omfattede forskellige sektorer, samt for det tredje, at anvendelsesområdet for afgiften var baseret på objektive kriterier.

74 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ifølge sagsøgeren anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at konkludere, at afgrænsningen af det materielle og geografiske anvendelsesområde for AGL var berettiget af karakteren og opbygningen af afgiftsordningen, således at AGL ikke indeholder statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF.

- 75 Hvad for det første angår sondringen mellem afgiftsbelagte materialer og fritagne materialer har sagsøgeren indledningsvis kritiseret Kommissionen for ikke at have foretaget en objektiv definition af markedet for udyrkede granulater i den anfægtede beslutning.
- 76 Sagsøgeren har derefter hovedsagelig henholdt sig til sondringen, blandt de udyrkede granulater, mellem det primære materiale — hovedproduktet udvundet fra et stenbrud — og det sekundære materiale, et biprodukt af lav værdi, der uundgåeligt følger af udvindingen af det primære materiale.
- 77 Det er sagsøgerens opfattelse, at systemet i den pågældende afgiftsforordning krævede, at AGL skulle finde anvendelse på primære materialer, der anvendes som granulater, der kan erstattes af substitutionsprodukter (sekundære produkter fra stenbrud eller miner, genindvundne produkter eller andre erstatningsmaterialer). Til gengæld bør de primære materialer, som ikke kan erstattes — såvel som det sekundære materiale, der fremkommer ved udvindingen af sådanne primære materialer — fritages. Beskatningen af de to sidstnævnte kategorier af materialer vil således ikke bevirke — når der ikke er substitutionsprodukter til de primære materialer — at efterspørgslen flyttes til substitutionsprodukter, der er mindre skadelige for miljøet.
- 78 Sagsøgeren erkender, at der i loven — hvori opregnes en liste over afgiftsbelagte materialer og fritagne materialer — ikke anvendes begreberne »primære« og »sekundære« materialer, og at de ovennævnte definitioner ikke er de eneste mulige. Sagsøgeren har imidlertid kritiseret Kommissionen for at have anvendt disse betegnelser i den anfægtede beslutning uden at definere dem, hvilket giver anledning til usikkerhed.
- 79 Kommissionen har endvidere ifølge sagsøgeren i den anfægtede beslutning (betragtning 29) fejlagtigt fastslået, at AFGL »ikke finder anvendelse på udvundne



granulater som biprodukter eller affald fra andre produktionsmetoder (sekundære granulater)«. Visse sekundære granulater (såsom produkter afledt af kalksten, udvundet for at fremstille kalk eller cement, eller produkter afledt af udvindingen af siliciumsand, der anvendes til glasfremstilling) er imidlertid afgiftsbelagte. Den ovennævnte påstand gengiver derfor en åbenbart forkert vurdering af karakteren af AGL, foretaget af Kommissionen. Endvidere er den anfægtede beslutning begrundet i en vurdering af AGL i udgaven som affattet ved loven.

80 I øvrigt henviste Kommissionen i den anfægtede beslutning for så vidt angår formålet med AGL — i lighed med intervenienten — alene til de miljøhensyn, som var forbundet med udvindingen af materialer, der anvendes som granulater.

81 I modsætning til Kommissionens påstand opfylder afgrænsningen af anvendelsesområdet for afgiften ikke det formål, der forfølges, navnlig at internalisere miljøomkostningerne for produktionen af granulater og tilgodese anvendelsen af genindvundne materialer eller andre substitutionsprodukter, med henblik på at nedbringe de skadelige virkninger af udvindingen for miljøet. Ud fra disse betragtninger indfører loven således en forskelsbehandling af sammenlignelige situationer.

82 For det første er en vigtig gruppe af primære produkter — navnlig ler, skifersten, kaolin, plastisk ler samt skifer — og disses sekundære produkter ikke omfattet af AGL. Udvindingen af disse produkter fra stenbrud har den samme virkning på miljøet som udvindingen af afgiftsbelagte produkter, såsom kalksten eller granit. Nogle af disse primære produkter, såsom plastisk ler, der anvendes til at fremstille fliser, eller skifer, der anvendes til at fremstille mursten, kan imidlertid erstattes af materialer udvundet fra stenbrud, der er beliggende i områder, hvor miljøet er mindre skrøbeligt, eller af sekundære materialer, for at fremstille andre slags fliser og betonblokke, der er erstatninger for mursten.

- 83 Endvidere er materialer, såsom skifer og skifersten af ringe kvalitet samt ler, kaolin og plastisk ler, der udvindes fra et stort antal stenbrud i Det Forenede Kongerige og anvendes som granulater som primære materialer, fritaget, selv om de kan erstattes af substitutionsprodukter. Sagsøgeren har i denne forbindelse bestridt rigtigheden af det af Kommissionen og intervenienten fremførte argument om, at disse materialer er fritaget, da de ikke udgør granulater. Sagsøgeren har præciseret, at begrebet »granulater« omfatter det endelige anvendelsesformål for et materiale, og ikke en specifik gruppe af materialer. De ovennævnte materialer, der er fritaget, blev tidligere kun i begrænset omfang anvendt som granulater i Det Forenede Kongerige, navnlig på grund af transportomkostningerne hertil. Fritagelsen af materialerne fremmer dog brugen af disse primære materialer som granulater.
- 84 Udelukkelsen af disse materialer fra anvendelsesområdet for AGL kan således ikke berettiges hverken af hensyn til karakteren eller den almindelige opbygning af AGL. Sagsøgeren har i denne forbindelse påberåbt sig Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke-dommen (præmis 52 og 53), og Rettens dom af 23. oktober 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-269/99, T-271/99 og T-272/99, Sml. II, s. 4217, præmis 62).
- 85 For det andet er andre primære materialer omfattet af AGL, selv om de ikke kan erstattes af andre substitutionsprodukter. Sagsøgeren henviser til rødt fint hårdt grus, der på grund af dets særlige farve anvendes som fortovsbelægning og cykelstier, granulater med høje tekniske specifikationer, såsom materialer, der anvendes til vejbelægning, eller granit med høje tekniske specifikationer, der anvendes som ballast til jernbanespor, samt granulater, der anvendes til fremstilling af beton med lavt indsvind eller høj soliditet. På grund af disse forskellige materials tekniske kendetegn er det næppe muligt at erstatte dem med substitutionsprodukter. Produkterne vil til en højere pris ikke blive anvendt som påfyldning.
- 86 For det tredje er sekundære produkter af en betydelig gruppe primære materialer, som selv er fritaget — såsom kalksten, der anvendes til fremstilling af cement og

kalk, monumentsten, og materialer som siliciumsand eller kalksten, der anvendes til visse industrielle anvendelsesformål (f.eks. glasfremstilling) — omfattet af AGL. Disse primære materialer vil ikke kunne erstattes af substitutionsprodukter.

87 Disse uoverensstemmelser viser ifølge sagsøgeren — i forhold til den af Kommissionen påståede karakter og opbygning af afgiftsordningen — at anvendelsesområdet for AGL i realiteten er udtryk for et ønske om at fritage visse sektorer for afgiften for at beskytte deres konkurrenceevne. Dette er blevet bekræftet ved adskillige erklæringer fra de britiske myndigheder, navnlig under en evaluering af virkningerne af lovgivningen om beskatningen af granulater, der er vedlagt stævningen, hvori det blev understreget, at »visse [fritagne] produkter udgør vigtige bestanddele af produkter, der omsættes i verdenshandelen, og hvis producenter i Det Forenede Kongerige stilles ringere i konkurrencen i forhold til importører og i eksporten«, og i forbindelse med en undersøgelse af miljøafgifter i Den Europæiske Union, der også er vedlagt stævningen.

88 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at fritagelsen for eksporterede granulater også er i strid med de miljømæssige formål, der angiveligt søges opfyldt gennem AGL. Denne fritagelse har kun til formål at bevare de britiske producenters konkurrenceevne på eksportmarkederne. For miljøafgifter er princippet om, at forureneren betaler, imidlertid et væsentligt kriterium ved vurderingen af, om der er tale om statsstøtte (jf. forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Jacobs i forbindelse med Domstolens dom af 20.11.2003, sag C-126/01, GEMO, Sml. I, s. 13769, på s. 13772). Sagsøgeren har i denne forbindelse bestridt den af Kommissionen anførte begrundelse i svarskriftet, hvorefter AGL er en indirekte forbrugsafgift. Denne berettigelse fremgår ikke af den anfægtede beslutning og er i øvrigt forkert. Hertil kommer, at berettigelsen ikke hjemler fritagelsen for eksporttransaktioner, hvilket eksemplet med den i Sverige — hvor eksporttransaktioner ikke er fritaget — indførte afgift på granulater viser. Da granulatafgiften har til formål at afhjælpe de miljøproblemer, der er forbundet med produktionen, burde der normalt ikke være risiko for dobbeltbeskatning. Begrundelsen i den anfægtede beslutning, hvori der henvises til, at de britiske myndigheder ikke kontrollerede

bestemmelsesstedet for de udførte granulater, er ukorrekt. Det er således let at adskille granulater, der er beregnet til at blive anvendt i fritagne produktionsmetoder, fra granulater, der er omfattet af afgiften som følge af deres kemiske egenskaber.

- 89 Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at den anfægtede beslutning er behæftet med en begrundelsesmangel. Kommissionen er forpligtet til at tage stilling til den ovennævnte forskelsbehandling, som er uforenelig med de påståede formål med AGL, idet de ikke er »åbenbart uvedkommende, uden betydning eller klart af underordnet relevans« (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 64).
- 90 Kommissionen har bestridt denne argumentation. Den har gjort gældende, at selektivitetskriteriet i tilfælde af en sektorbestemt foranstaltning er opfyldt, når foranstaltningen indrømmer en særlig fordel (Domstolens dom af 17.6.1999, sag C-75/97, Belgien mod Kommissionen, »Maribel«-dommen, Sml. I, s. 3671, præmis 32 og 33, og Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke-dommen, præmis 48). Til gengæld kan en ordning, der pålægger en særlig byrde i en bestemt sektor, ikke udgøre statsstøtte. Byrden er således ikke udtryk for en trussel for det indre marked, som statsstøttebestemmelserne skal beskytte.
- 91 En særlig afgift indeholder derfor ikke noget element af statsstøtte, forudsat at den finder anvendelse på en bestemt sektor, eller at bestemmelserne herom er omfattet af karakteren eller den generelle opbygning af ordningen.
- 92 I det foreliggende tilfælde udgør AGL en særlig afgiftsbyrde, der rammer en bestemt og afgrænset sektor, nemlig sektoren for kommerciel udnyttelse af udyrkede granulater. AGL indrømmer ingen selektiv fordel og tiltrækker følgelig ikke investorer og virker heller ikke jobskabende i Det Forenede Kongerige, den

udelukker ikke granulater hidrørende fra andre medlemsstater fra det britiske marked og yder ikke eksportstøtte. AGL er derfor ikke omfattet af bestemmelserne i artikel 87, stk. 1, EF, der indeholder en definition af begrebet statsstøtte, men af traktatens bestemmelser, som finder anvendelse inden for skatteområdet. *Adria-Wien Pipeline* og *Wietersdorfer & Peggauer-dommen*, som sagsøgeren har påberåbt sig, er således ikke relevant i det foreliggende tilfælde.

93 Hvad angår den lovændring, der blev foretaget efter anmeldelsen af den pågældende statsstøtteordning, som sagsøgeren har gjort opmærksom på, har Kommissionen oplyst, at den blev skriftligt og derefter mundtligt orienteret om de planlagte ændringer af loven, inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

94 AGL indeholder ikke noget element af statsstøtte, i det omfang de påståede undtagelser for de fritagne materialer ifølge Kommissionen er omfattet af karakteren eller opbygningen af ordningen.

95 Kommissionen har for det første afvist de af sagsøgeren fremførte uoverensstemmelser for så vidt angår anvendelsesområdet for AGL. Kommissionen har gjort gældende, at det kun er udyrkede granulater, der er omfattet af AGL.

96 I øvrigt er visse materialer, der navnlig på grund deres lave priser kan anvendes som granulater, omfattet af en fritagelse, der er en nødvendig konsekvens af selve karakteren og opbygningen af ordningen, i det omfang de vil kunne erstatte udyrkede granulater.

- 97 Til gengæld kan kalksten eller sand, der — i form af afledte produkter fra den første udvinding — anvendes som granulat, erstattes af genbrugsgranulat eller andre substitutionsprodukter, hvilket berettiger, at de er omfattet af AGL. Endvidere afspejler beskatningen heraf også et ønske om at tage hensyn til miljøomkostningerne ved udvindingen.
- 98 I det omfang, fritagelsen for visse materialer ifølge Kommissionen berettiges af karakteren eller opbygningen af ordningen, gør den af sagsøgeren hævdede omstændighed, hvorefter disse materialer konkurrerer med granulat, der er omfattet af afgiften, det ikke muligt at antage, at ordningen indeholder elementer af statsstøtte.
- 99 For det andet er afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner i overensstemmelse med AGL's system.
- 100 Endelig er den anfægtede beslutning tilstrækkeligt begrundet.
- 101 Intervenienten har tilsluttet sig Kommissionens bemærkninger. Intervenienten har fastholdt, at AGL blev indført for at sikre, at virkningen af udvindingen af udyrkede granulat på miljøet afspejles i priserne. Hovedformålet med afgiften er at fremme brugen af substitutionsprodukter, såsom genbrugsgranulat eller andre substitutionsprodukter for udyrkede granulat, fremme en effektiv anvendelse af granulat samt at støtte udviklingen af erstatningsprodukter. Et subsidiært formål er at opretholde Det Forenede Kongeriges konkurrenceevne ved at beskatte importerede varer og fritage eksporttransaktioner.

- 102 Strukturen og anvendelsesområdet for AGL er forenelig med opbygningen og karakteren af afgiftsordningen, hvilket blev fastslået af High Court of Justice i dom af 19. april 2002. Afgiften finder således i overensstemmelse med dens formål anvendelse på alle udyrkede granulater. Loven finder ikke anvendelse hverken på materialer, der anvendes til andre formål end granulater, eller på affald fra andre fremstillingsprocesser.
- 103 Kaolin og plastisk ler er i særdeleshed ikke omfattet af AGL, idet der ikke er tale om granulater. Fyldjord, affald eller andre biprodukter heraf er også fritaget, for at fremme deres anvendelse som erstatninger for udyrkede granulater. Skifersten, kul, brunkul og skifer udgør ikke udyrkede granulater, der anvendes som sådanne. Deres affald er sammensat af det samme materiale og er af denne grund fritaget. Kalksten er afgiftsbelagt, idet det er omfattet af kategorien udyrkede granulater. Biprodukterne heraf, som er identiske ud fra et mineralogisk synspunkt, er følgelig også afgiftsbelagte. Kun kalksten, der anvendes til fremstilling af kalk eller cement, er en fremstillingsproces, der er fritaget.

### Rettens bemærkninger

- 104 I den foreliggende sag vedrører uenigheden spørgsmålet om Kommissionens anvendelse af selektivitetskriteriet i den anfægtede beslutning, da den afviste kvalificeringen af statsstøtte med henvisning til, at »anvendelsesområdet for AGL berettiges af opbygningen og karakteren af afgiftsordningen« (betragtning 43).
- 105 Det bemærkes, at en foranstaltning for at udgøre statsstøtte som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF navnlig skal indrømme visse virksomheder eller visse brancher

en selektiv fordel. Denne artikel vedrører således den støtte, som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene »ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner«.

106 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis sondres der ikke i artikel 87, stk. 1, EF mellem grundene til eller formålene med en foranstaltning, der letter de byrder, der normalt er pålagt en virksomhed, men bestemmelsen indeholder en definition af foranstaltningen i kraft af dens virkninger. Det følger heraf, at hverken den skattemæssige karakter, det økonomiske eller sociale formål, eller hensynet til beskyttelse af miljøet eller personers sikkerhed, der måtte forfølges ved en sådan foranstaltning, uden videre kan medføre, at foranstaltningen falder uden for artiklens anvendelsesområde (jf. med hensyn til selektive fritagelser for sociale udgifter, Domstolens dom af 2.7.1974, sag 173/73, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 709, præmis 27 og 28, og Maribel-dommen, præmis 25; med hensyn til en selektiv rentegodtgørelse, der blev givet til små og mellemstore virksomheder (SMV), og som havde til formål at forny parken af erhvervskøretøjer af hensyn til beskyttelsen af miljøet og forbedringen af trafikikkerheden, se Domstolens dom af 13.2.2003, sag C-409/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1487, præmis 46, og Rettens dom af 29.9.2000, sag T-55/99, CETM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3207, præmis 53).

107 Det tilkommer Fællesskabets retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om en foranstaltning er af selektiv karakter; at vurdere, om Kommissionen med rette har antaget, at forskelsbehandlingen mellem virksomheder for så vidt angår fordele eller byrder, som er indført ved den pågældende foranstaltning, er omfattet af karakteren eller opbygningen af den almindelige ordning, der finder anvendelse. Hvis denne forskelsbehandling er begrundet i andre formål end dem, som forfølges ved den almindelige ordning, antages den pågældende foranstaltning i princippet for at opfylde selektivitetsbetingelsen i artikel 87, stk. 1, EF (jf. i denne retning dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 33, Maribel-dommen, præmis 33 og 39, og Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke-dommen, præmis 49). Det påhviler sagsøgeren at fremlægge tilstrækkeligt stærke beviser (jf. i denne retning dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 53, og Rettens dom af 6.3.2002, forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1275).



108 Denne retspraksis blev der i øvrigt henvist til af Kommissionen i dens meddelelse om anvendelsen af statsstøtteregeleer på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne (EFT C 384, s. 3).

109 Det skal i den foreliggende sag undersøges, om den omhandlede afgift — under hensyn til dens karakter og kendetegn — på grundlag af de kriterier, der fremgår af den ovennævnte retspraksis, er selektiv. Sagsøgeren har for at bevise, at disse kriterier er opfyldt, gjort gældende, at der foreligger en uoverensstemmelse i relation til de anførte miljømål, dels på grund af afgrænsningen af det materielle anvendelsesområde for AGL, dels som følge af afgiftsfritagelsen for eksporttransaktioner.

— Det materielle anvendelsesområde for AGL

110 Først skal der foretages en undersøgelse af sagsøgerens klagepunkt, hvorefter Kommissionen — der begrænsede sig til at henvise til listen med fritagne materialer fastsat ved loven — i realiteten henholdt sig til en unøjagtig definition af det materielle anvendelsesområde for AGL, hvilket har medført en åbenbart urigtig vurdering af karakteren af denne afgift i den anfægtede beslutning.

111 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt noget seriøst forhold, der lader formode, at den anfægtede beslutning er baseret på en undersøgelse af AGL, som indført ved loven i den oprindelige udgave. Selv om det er korrekt, at de relevante bestemmelser i loven, der indførte afgiften, på tidspunktet for anmeldelsen af AGL, der skete ved skrivelse af 20. december 2001, endnu ikke var ændret, kan det imidlertid fastslås, at Kommissionen ved underretningsskrivelsen fik udtrykkelig underretning om, at der ville blive foretaget ændringer ved Finance Act 2002, og at forslaget, som i henhold til ordlyden af denne skrivelse skulle udgøre en del af Finance Act 2002, endnu ikke var udarbejdet. Endvidere bekræftes det i den anfægtede beslutning og af visse forhold i sagens akter, at Kommissionen, da den vedtog den anfægtede beslutning, efterfølgende tog hensyn til disse ændringer, især for så vidt som ændringerne indfører en fritagelse for affald, der fremkommer ved

udvindingen af kul, brunkul, skifersten eller skifer, eller for de i lovens artikel 18, stk. 3, opregnede materialer. De britiske myndigheder forklarede således i skrivelse af 19. februar 2002 til Kommissionen, som svar på et spørgsmål fra denne, at fritagelsen for visse af disse materialer tilsigtede at gøre det muligt at anvende dem som substitutionsprodukter for udyrkede granulater. I øvrigt følger det af den anfægtede beslutning (navnlig betragtning 11 og 29), at Kommissionen har taget hensyn til fritagelsen for dette affald.

- 112 Derefter skal sagsøgerens påstand, hvorefter det især følger af betragtning 29 til den anfægtede beslutning, at Kommissionen begik en fejl ved at antage, at alle afledte produkter eller affald, der hidrører fra udvindingen af sten, sand eller grus, var fritaget, også afvises. Den af sagsøgeren foreslåede fortolkning af den omtvistede bestemmelse i betragtning 29 — hvori det anføres, at AGL »ikke vil blive opkrævet for granulater, der udvindes som biprodukter eller affald fra andre fremstillingsprocesser (sekundære granulater)« — har således grundlag i en fortolkning af begrebet »sekundære granulater«, som er en anden end den af Kommissionen anvendte i hele den anfægtede beslutning. Det følger af Kommissionens svar på Rettens skriftlige spørgsmål, at den anvendte begrebet »primære granulater« for i det væsentlige at betegne granulater, der er omfattet af AGL, og »sekundære granulater«, for i det væsentlige at henvise til fritagne granulater, der er opregnet præcist i loven. Derimod anvendes disse begreber — som parterne er enige om kan dække forskellige forhold — af sagsøgeren for at sondre mellem produkter, der udgør hovedaktiviteten for stenbrud (primære materialer), og afledte produkter, der følger af udvindingen af primære materialer (sekundære materialer). Under disse omstændigheder begrænser den omtvistede bestemmelse i betragtning 29 sig til — henset til opbygningen af den anfægtede beslutning og i lyset af Kommissionens forklaringer — at angive, at AGL ikke vil blive opkrævet for afledte produkter eller affald fra den første udvinding, når de er fritaget ved den ændrede lov. Denne fortolkning af betragtning 29 støttes af det forhold, at de britiske myndigheder i skrivelse af 19. februar 2002 klart og tydeligt over for Kommissionen redegjorde for årsagen til, at granulater af lav kvalitet, som udgøres af de afledte produkter af visse fritagne materialer (jf. nedenfor præmis 137), var omfattet af AGL.

113 Under disse omstændigheder skal sagsøgerens påstand om, at den anfægtede beslutning er begrundet i en forkert definition af anvendelsesområdet for AGL, afvises.

114 Med hensyn til den påståede uoverensstemmelse som følge af anvendelsesområdet for AGL i forhold til lovens miljømål bemærkes indledningsvis, at en afgift kan defineres som en miljøskat eller en miljøafgift, »når dens beregningsgrundlag åbenbart har skadelige miljøpåvirkninger«, som anført af Kommissionen i dens meddelelse af 26. marts 1997 om miljøafgifter i det indre marked (KOM(97) 9 endelig, punkt 11). En miljøafgift er derfor en selvstændig afgiftsmæssig foranstaltning, der er kendetegnet ved dens miljømæssige formål og et særligt ligningsgrundlag. Den beskatter visse varer og tjenesteydelser med henblik på at medtage miljøomkostningerne i varernes priser og/eller for at gøre de genindvundne produkter mere konkurrencedygtige og få producenter og forbrugere til at rette sig mod aktiviteter, der i højere grad tager hensyn til miljøet.

115 Det skal i denne forbindelse understreges, at det står medlemsstaterne — der på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin på grund af den manglende koordinering på dette område har bevaret deres kompetence inden for miljøpolitikken — frit for at indføre miljøafgifter for bestemte sektorer, med henblik på at nå visse miljømål, der er nævnt i foregående præmis. Medlemsstaterne kan navnlig frit inden for rammerne af en afvejning af de forskellige berørte interesser fastlægge deres prioriteringer med hensyn til miljøbeskyttelse, og som følge heraf fastsætte, hvilke varer og tjenesteydelser der skal pålægges en miljøafgift. Det følger i princippet heraf, at alene den omstændighed, at en miljøafgift udgør en punktforanstaltning, som omfatter bestemte udvalgte produkter og tjenesteydelser, og ikke kan ses som en del af en almindelig afgiftsordning, som finder anvendelse på alle tilsvarende aktiviteter, der har en lignende virkning på miljøet, ikke gør det muligt at lægge til grund, at tilsvarende aktiviteter, der ikke er underkastet denne miljøafgift, har en selektiv fordel.

116 Særligt det forhold, at sådanne tilsvarende aktiviteter ikke er underkastet en miljøafgift, som er pålagt visse udvalgte produkter, kan ikke sidestilles med en

foranstaltning, som letter byrderne i disse aktivitetssektorer, og som kan sammenlignes med navnlig de i sagen Spanien mod Kommissionen, CETM mod Kommissionen og Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, omhandlede. Til forskel fra en miljøafgift, der netop er kendetegnet ved dens anvendelsesområde og særlige formål (jf. ovenfor i præmis 114), og af denne grund i princippet ikke kan ses som en del af en almindelig ordning, udgjorde de ovennævnte foranstaltninger, der bestod i lettelse af byrder, en undtagelse til en byrdeordning, som virksomheder normalt er omfattet af. I de to førstnævnte domme var der tale om en lettelse — i form af en rentegodtgørelse — af de byrder, der under iagttagelse af normale handelsvilkår fulgte af virksomhedernes behov for at forny parken af erhvervskøretøjer. På baggrund af denne byrdeordning var det forhold, at denne rentegodtgørelse, der i øvrigt kun blev ydet SMV, havde til formål at forny parken af erhvervskøretøjer i den pågældende medlemsstat af hensyn til beskyttelsen af miljøet og forbedringen af trafiksikkerheden, ikke tilstrækkelig til at antage, at denne fordel vedrørte en særskilt ordning, som sagsøgeren i øvrigt end ikke identificerede (dommen i sagen CETM mod Kommissionen, præmis 53 og 54). I den tredje dom fastslog Domstolen, at den omhandlede skattelettelse, der kun kom virksomheder, der rådede over betydelige økonomiske ressourcer, til gode, var i modstrid med de principper, der var indbygget i den pågældende medlemsstats skattesystem (dommens præmis 166).

117 På denne retlige baggrund — idet miljøafgifter ifølge sagens natur udgør særlige foranstaltninger, der vedtages af medlemsstaterne inden for rammerne af deres miljøpolitikker, et område, hvor medlemsstaterne i mangel af foranstaltninger om harmonisering fortsat har kompetence — tilkommer det Kommissionen, ved vurderingen af en miljøafgift i relation til fællesskabsbestemmelserne om statsstøtte, at tage hensyn til de krav i artikel 6 EF, der er forbundet med miljøbeskyttelsen. Den nævnte artikel bestemmer således, at disse krav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af bl.a. en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes.

118 Det bemærkes i øvrigt, at Rettens prøvelse af en beslutning fra Kommissionen om ikke at indlede den formelle undersøgelsesprocedure fastsat i artikel 88, stk. 2, EF, henset til Kommissionens vide skønsmåling ved anvendelsen af artikel 88, stk. 3, EF, må begrænses til en kontrol af, om procedure- og begrundelsesforskrifterne er

overholdt, om de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke det anfægtede valg er foretaget, er materielt rigtige, samt til, om der foreligger en åbenbar fejl ved vurderingen af de nævnte faktiske omstændigheder, eller om der er begået magtfordrejning (dommen i sagen Matra mod Kommissionen, præmis 25, og i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, præmis 169 og 170).

- 119 I den foreliggende sag påhviler det herefter Retten på grundlag af samtlige ovenstående synspunkter at undersøge, om Kommissionen overskred grænserne for sit skøn ved i den anfægtede beslutning at vurdere, at afgrænsningen af AGL's materielle anvendelsesområde kunne berettiges ud fra forfølgelsen af de fremførte miljømål.
- 120 Nærværende sag adskiller sig i denne forbindelse fra den tvist, der blev afgjort i Adria-Wien Pipeline og Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke-dommen, som sagsøgeren har påberåbt sig. I denne sag skulle Domstolen undersøge, ikke afgrænsningen af en miljøafgifts materielle anvendelsesområde, som i det foreliggende tilfælde, men den delvise fritagelse for betaling af en sådan afgift — der i det foreliggende tilfælde blev indført i forbindelse med Strukturanpassungsgesetz (østrigsk lov om strukturtilpasning) fra 1996, om virksomheders forbrug af naturgas og elektricitet — der kun blev ydet virksomheder, der fremstiller materielle goder.
- 121 I ovennævnte dom vedrørte den omtvistede forskel derfor ikke typen af det produkt, der var omfattet af den omhandlede miljøafgift, men derimod industrielle forbrugere, alt efter, om de drev virksomhed i primærsektoren eller forarbejdningsindustrien i den samlede økonomi. Domstolen fastslog, at den omstændighed, at der ydes fordele til virksomheder, hvis hovedaktivitet er fremstilling af materielle goder, ikke berettiges ved karakteren eller opbygningen af den afgiftsordning, der blev indført i medfør af Strukturanpassungsgesetz. Domstolen fastslog i det væsentlige, at i det omfang virksomheder, hvis hovedaktivitet er fremstilling af materielle goder, og tjenesteydelsesvirksomheders energiforbrug er lige skadeligt for miljøet, kunne de økologiske hensyn, der ligger til grund for Strukturanpassungsgesetz, ikke begrunde en forskelsbehandling af de to sektorer. Det var i denne sammenhæng, at Domstolen

i det væsentlige afviste den østrigske regerings argument, der var inspireret af tanken om at bevare konkurrenceevnen for virksomheder, der fremstiller materielle goder, og hvorefter den omstændighed, at alene disse virksomheder fik delvis tilbagebetaling af de pågældende miljøafgifter, var begrundet i det forhold, at virksomhederne var blevet ramt uforholdsmæssigt hårdt af de nævnte afgifter i forhold til andre virksomheder (dommens præmis 44, 49 og 52).

- 122 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet i den foreliggende sag gjort gældende, at definitionen af de materialer, der er omfattet af AGL, ikke opfylder de påståede miljømål, men at den i realiteten er udtryk for et ønske om at fritage visse sektorer for afgiften og beskytte deres konkurrenceevne.
- 123 Derfor skal de af sagsøgeren påståede uoverensstemmelser i definitionen af anvendelsesområdet for AGL undersøges.
- 124 I den foreliggende sag fremgår det udtrykkeligt af underretningsskrivelsen og den anfægtede beslutning (betragtning 5, 16 og 31), at AGL i princippet har til formål på den ene side at maksimere brugen af genindvundne granuler eller andre substitutionsprodukter i forhold til udyrkede granuler og at fremme en rationel anvendelse af udyrkede granuler. På den anden side henvises der i underretningsskrivelsen og den anfægtede beslutning mere indirekte til internaliseringen af omkostningerne til miljøbeskyttelse i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler, når det ved fastlæggelsen af målene med AGL anføres, at »omkostningerne for miljøet ved udvinding af de granuler, der er omfattet af afgiften, indbefatter støjproblemer, støv, skader på biodiversiteten og visuelle forringelser«. Disse mål er udtrykkelig nævnt i de britiske myndigheders skrivelse af 19. februar 2002 til Kommissionen.

- 125 I den anfægtede beslutning (betragtning 8) defineres udyrkede granulater som »granulater, der fremstilles af naturlige aflejringer af stenarter, der udvindes for første gang«, og »knust sten, sand og grus, der kan anvendes i rå tilstand eller efter mekanisk behandling, såsom knusning, vask og størrelsessortering«.
- 126 Der er enighed mellem parterne om, at begrebet »granulater« ikke omfatter en bestemt gruppe af materialer, der kun defineres ved deres fysisk-kemiske egenskaber. Anvendelsen af et materiale (sten, sand eller grus) som granulater afhænger også af prisen for dette materiale og transportomkostningerne. Der er også enighed om, at visse materialer, der er fritaget for betaling af afgiften, såsom skifer og skifersten af lav kvalitet, ler, kaolin og plastisk ler, i visse tilfælde efter udvinding er genstand for en første anvendelse som granulater.
- 127 AGL udgør således en miljøafgift, der i princippet rammer salget af udyrkede granulater — dvs. granulatmaterialer, der er udvundet første gang, og som anvendes i byggebranchen og i forbindelse med offentlige anlægsarbejder — med undtagelse af visse materialer angivet i loven. Overensstemmelsen mellem dette anvendelsesområde i forhold til de forfulgte miljømål skal undersøges (jf. ovenfor i præmis 124).
- 128 Det bemærkes for det første, at materialer, der sælges med henblik på en anden brug end som granulater, ikke er omfattet af den sektor, som er omfattet af AGL. Fritagelsen heraf udgør derfor, i modsætning til det af sagsøgeren påståede, ikke en undtagelse i forhold til den omhandlede afgiftsordning. Især er beslutningen om at indføre en miljøafgift alene i sektoren for granulater — og ikke generelt for alle sektorer for drift af stenbrud og miner, der har den samme indvirkning på miljøet som udvindingen af granulater — omfattet af den pågældende medlemsstats kompetence til at fastlægge dens prioriteringer inden for den økonomiske politik, skatte- og afgiftspolitikken samt miljøpolitikken. Et sådant valg, som endda kan

skyldes ønsket om at bevare den internationale konkurrencedygtighed for visse sektorer, gør det derfor ikke muligt at rejse tvivl om sammenhængen mellem AGL og de forfulgte miljømål (jf. ovenfor i præmis 115).

- 129 I den forbindelse er sagsøgerens argumenter vedrørende fritagelsen af materialer, såsom navnlig skifersten og skifer af høj kvalitet, plastisk ler, kaolin, kul samt brunkul, der i princippet er uegnede på grund af deres fysiske egenskaber eller pris til anvendelse som granulater, irrelevante i sagen.
- 130 For det andet skal det fastslås, at det stod den pågældende medlemsstat frit for i forbindelse med dens miljøpolitik efter eget valg at fastlægge de materialer, der bruges som granulater, og som medlemsstaten har fundet det hensigtsmæssigt at beskatte, og, i betragtning af de miljømålsætninger, som forfølges, at udelukke visse materialer fra anvendelsesområdet for AGL — navnlig skifer og skifersten af lav kvalitet, ler samt affald fra kaolin og plastisk ler — selv hvor disse anvendes som granulater efter udvindingen. I denne forbindelse må interventionens og Kommissionens forklaring, hvorefter fritagelsen for disse materialer — som hidtil kun i begrænset omfang er anvendt som granulater på grund af de høje transportomkostninger — gør det muligt at anvende dem som substitutionsprodukter for udyrkede granulater, der er omfattet miljøafgiften, og således medvirker til en rationalisering af udvindingen og anvendelsen af granulater, anerkendes i forhold til de forfulgte miljømål.
- 131 Det følger således af anvendelsesområdet for AGL såvel som af de britiske myndigheders skrivelse af 19. februar 2002 til Kommissionen, at indførelsen af AGL netop havde til hensigt at nedbringe og rationalisere udvindingen af materialer, der normalt anvendes som granulater, og som står for 70% af de mængder stenarter, der udvindes i Det Forenede Kongerige, navnlig ved at begunstige erstatningen heraf med genindvundne produkter eller andre udyrkede materialer, der er fritaget, såsom fyldjord eller skiferstenaffald, skifer, ler, kaolin eller plastisk ler.



- 132 Kommissionen har endvidere uden at blive modsagt af sagsøgeren anført, at der forelå betydelige og ofte gamle lagre af skiferstenjord (eller skifersten af lav kvalitet) i slaggedynger i Wales, og af kaolin og plastisk ler i Devon og Cornwall. Disse lagre anses i dag for at være affald og en forringelse af landskabet. Lagrene er ifølge oplysningerne i de britiske myndigheders skrivelse af 19. februar 2002 i visse tilfælde beliggende i nationalparker. Fritagelsen for salg af disse materialer med henblik på anvendelse som granulater gør dem konkurrencedygtige sammenlignet med andre udyrkede granulater, hvilket således gør det muligt at nedbringe lagrene. Endvidere har Kommissionen under retsmødet præciseret, at kalksten kunne udvindes uden at producere for meget affald, til forskel fra skifersten, der er skrøbeligt, og hvis udvinding uundgåeligt producerer meget betydelige mængder affald.
- 133 I denne sammenhæng er sagsøgerens argument om indvirkningen på miljøet af udvindingen af skifersten, skifer, ler, kaolin og plastisk ler ikke tilstrækkelig til at fastslå, at fritagelsen af disse materialer er i strid med de miljømål, der forfølges, og at fritagelsen således giver de pågældende aktivitetssektorer en selektiv fordel. Sagsøgeren har i denne forbindelse ikke fremsat nogen overbevisende argumenter, der gør det muligt at rejse tvivl om berettigelsen af — i relation til de påståede miljømål — den nationale lovgivers valg om kun at lade AGL påhvile salget af granulater, hvis udvinding anses for at være hovedårsagen til forringelsen af miljøet, hvilket også fremgår af ovennævnte skrivelse af 19. februar 2002.
- 134 Under disse omstændigheder findes fritagelsen for visse udyrkede materialer, der anvendes som granulater, og som er fastsat i den ændrede lov, ikke at være i strid med de fremførte miljømål og kan med rimelighed berettiges ved karakteren og opbygningen af AGL.
- 135 For det tredje skal sagsøgerens argumenter om den manglende sammenhæng i, at navnlig granulater med høje tekniske specifikationer (materialer, der anvendes til vejbelægning, granit, der anvendes til ballast, granulater, der anvendes til fremstilling

af beton med lavt indsvind eller høj soliditet) og rødt fint hårdt grus (der anvendes som fortovsbelægning og til cykelstier), som ikke kan erstattes af substitutionsprodukter, er omfattet af AGL, undersøges. Ganske vist kan, således som det hævdes af sagsøgeren, beskatningen af disse materialer — der ikke anvendes som fyldmaterialer på grund af den høje pris — i princippet ikke bevirke, at efterspørgslen flyttes mod substitutionsprodukter, som f.eks. genindvundne granulater, således at udvindingen af udyrkede granulater nedbringes. Det må imidlertid konstateres, at denne beskatning med rimelighed kunne opfylde en af AGL's målsætninger, nemlig at internalisere de miljøomkostninger, der er forbundet med produktionen af udyrkede granulater.

136 Det bemærkes i denne forbindelse, at afgiftsbeløbet i den foreliggende sag, svarende til 1,60 GBP pr. afgiftsbelagte ton granulater, er nogenlunde det samme som de gennemsnitlige miljøomkostninger, der er forbundet med udvindingen af granulater i Det Forenede Kongerige, og som vurderes til 1,80 GBP pr. ton ifølge oplysningerne i rapporten fra april 2001, udarbejdet af 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« (Undersøgelse af de økonomiske og miljømæssige indvirkninger af anvendelsen af miljøafgifter og -skatter i Den Europæiske Union og dens medlemsstater), som sagsøgeren har fremlagt. Det understreges i øvrigt i rapporten, at det er vigtigt med et tilstrækkeligt stort afgiftsbeløb. De ovennævnte oplysninger bekræfter således, at beskatningen af de pågældende materialer kan anses for lovlig i relation til kravene i princippet om, at forureneren betaler.

137 Princippet om, at forureneren betaler, gjorde det også muligt at berettigg afgiftspligten for produkter afledt fra udvindingen af materialer, der ikke kan erstattes af substitutionsprodukter, særligt afgiftspligten for granulater af lav kvalitet, som er produkter afledt af udvindingen af kalksten beregnet til fremstilling af cement og kalk, monumentsten samt siliciumsand, der anvendes til glasfremstilling, hvilket fremgår af skrivelsen fra de britiske myndigheder af 19. februar 2002. Beskatningen af disse produkter kan endvidere berettiges ud fra formålet — hvilket også blev gjort gældende af intervenienten i ovennævnte skrivelse — om at fremme en mere rationel udvinding og behandling af granulater, hvorved andelen af granulater af lav kvalitet nedbringes. Denne andel, der som sagsøgeren har

understreget er forskellig fra stenbrud til stenbrud, kan imidlertid ændres for det samme stenbrud. Kommissionen har dog i denne forbindelse, navnlig i svarskriftet — og uden at blive modsagt af sagsøgeren — fremhævet den relative lille prisforskel mellem granulater af lav kvalitet og de materialer, der ikke genskabes, som de er biprodukter af.

138 Det følger klart heraf, at der i det hele intet grundlag er for sagsøgerens argumentation om den angivelige uoverensstemmelse mellem definitionen af det materielle anvendelsesområde for AGL og de forfulgte miljømål.

139 Sagsøgeren har herefter ikke bevist, at den anfægtede beslutning er behæftet med et klart urigtigt skøn, for så vidt som det heri fastslås, at afgræsningen af det materielle anvendelsesområde for AGL ikke indeholder elementer af statsstøtte.

140 På dette trin skal der foretages en undersøgelse af anbringendet om den anfægtede beslutnings manglende begrundelse for så vidt angår vurderingen af det materielle anvendelsesområde for AGL. Sagsøgeren har i denne forbindelse kritiseret Kommissionen for at have afholdt sig fra at begrunde de forskelle i behandlingen med hensyn til afgiftspligten i henhold til AGL, som netop er blevet undersøgt.

141 Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 253 EF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan

have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 63, og dom af 13.1.2004, sag T-158/99, Thermenhotel Stoiser Franz m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 94).

- 142 Heraf følger, at kravene til begrundelse af en beslutning vedrørende statsstøtte ikke kan fastlægges blot på grundlag af den interesse, som den medlemsstat, beslutningen er rettet til, har i at få oplysninger (Rettens dom af 25.6.1998, forenede sager T-371/94 og T-394/94, British Airways m.fl. og British Midland Airways mod Kommissionen, Sml. II, s. 2405, præmis 92). Det påhviler i særdeleshed Kommissionen, når den godkender en foranstaltning ved afslutningen af den indledende fase af undersøgelsen i henhold artikel 88, stk. 3, EF, summarisk at angive de væsentligste grunde til denne beslutning om godkendelse, således at det gøres muligt for interesserede tredjeparter at få kendskab til begrundelsen og vurdere muligheden for at anlægge sag til prøvelse af beslutningen og herved gøre brug af de processuelle rettigheder, de har i medfør af artikel 88, stk. 2, EF.
- 143 Hvad nærmere angår en beslutning fra Kommissionen om at afslutte en indledende procedure, hvori det fastslås, at der ikke som anført af en klager foreligger en statsstøtte, bemærkes, at Kommissionen under alle omstændigheder er forpligtet til på tilstrækkeligt uddybende måde at give klageren meddelelse om grundene til, at de i klagen nævnte faktiske og retlige omstændigheder ikke har været tilstrækkelige til, at det kan anses for godtgjort, at der foreligger en statsstøtte. Kommissionen er dog ikke forpligtet til at tage stilling til forhold, der er åbenbart uvedkommende, uden betydning eller klart af underordnet relevans (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 64).
- 144 I den foreliggende sag fremgår det klart af betragtning 31, 32 og 34 til den anfægtede beslutning, at Kommissionen konkluderede, at anvendelsesområdet for AGL var

berettiget under hensyn til opbygningen og karakteren af afgiftsordningen, fordi AGL var en særlig miljøafgift, hvis meget begrænsede anvendelsesområde var blevet defineret af den pågældende medlemsstat, der frit kan bestemme, hvilken national skatteretlig ordning der skal gælde under hensyn til de særlige forhold i den pågældende erhvervssektor. Kommissionen understregede i det væsentlige, at den sondring, der er foretaget mellem de afgiftsbelagte sektorer og de fritagne sektorer, var begrundet i et ønske om dels at nedbringe udvindingen af granulater, der indebærer uønskede virkninger for miljøet, og at bidrage til en rationel anvendelse af disse granulater, dels at fremme anvendelsen af genindvundne granulater eller andre substitutionsprodukter, således at anvendelsen af ressourcer, der ikke genskabes, og de skadelige konsekvenser heraf for miljøet nedbringes.

145 Kommissionen har således summarisk, men klart angivet grundene — som i al væsentlighed meget kortfattet er medtaget i betragtning 14 og 15 til den anfægtede beslutning — til, hvorfor den afviste de af sagsøgeren i klagen angivne klagepunkter. Sagsøgeren havde således anfægtet sondringen mellem dels de materialer, der var omfattet af AGL, såsom visse afledte materialer af lav kvalitet (f.eks. afledte kalkstensprodukter udvundet for at fremstille kalk eller cement) eller sandsten, som ifølge sagsøgeren er afgiftsbelagt, selv om det ikke er beregnet til at blive anvendt som granulater, dels visse fritagne afledte produkter (f.eks. affald af skifersten og kaolin, der anvendes som granulater, og som er nævnt i betragtning 11 til den anfægtede beslutning). Sagsøgeren havde gjort gældende, at en sådan sondring kunne fordreje konkurrencevilkårene mellem disse forskellige kategorier af materialer, og at den ikke kunne berettiges af karakteren eller opbygningen af ordningen.

146 Under disse omstændigheder bemærkes, at når henses dels til medlemsstaternes frihed — som fremhæves i den anfægtede beslutning (betragtning 31 og 32) — til at bestemme, hvilken skatte- og miljøretlig ordning der skal gælde og herved som i den foreliggende sag kan anvende en sektorbestemt miljøafgift (jf. ovenfor i præmis 115, 116, 128 og 130), dels til det forhold, at sagsøgeren er en sammenslutning af velunderrettede erhvervsdrivende, kan den anfægtede beslutning, der indeholder de væsentligste betragtninger, som beslutningen bygger på, ikke anses for at være behæftet med en begrundelsesmangel.

## — Fritagelsen for eksporttransaktioner

- 147 Sagsøgeren har gjort gældende, at afgiftsfritagelsen for eksport af granulater også er i strid med de miljøformål, som angiveligt forfølges med AGL. Denne fritagelse har udelukkende til formål at bevare de britiske producenters konkurrenceevne på eksportmarkederne.
- 148 Det bemærkes indledningsvis, at AGL opkræves på anvendelsen eller salget af udyrkede granulater i Det Forenede Kongerige. Importen af udyrkede granulater er afgiftsbelagt, og eksporten af sådanne materialer er fritaget med henblik på, som anført af de britiske myndigheder, »at sikre ligebehandling mellem udyrkede granulater, der produceres i Det Forenede Kongerige, og dem, som produceres i andre medlemsstater« (betragtning 22 til den anfægtede beslutning). Kommissionen har i den anfægtede beslutning begrundet denne fritagelse (betragtning 33) med, at de britiske myndigheder ikke kan udøve kontrol med anvendelsen af granulater uden for landet.
- 149 Kommissionen og intervenienten har præciseret denne begrundelse for Retten. Kommissionen har navnlig understreget, at AGL udgjorde en indirekte forbrugsafgift, som i princippet gjaldt i de medlemsstater, hvor forbruget finder sted, for at undgå en eventuel dobbeltbeskatning af de udførte produkter. Intervenienten har anført, at artikel 91 EF tillod fritagelse for en intern afgift ved udførsel, forudsat at det fritagne beløb ikke gik ud over den erlagte afgift.
- 150 Denne begrundelse, som er støttet på AGL's karakter af en indirekte afgift, skal tages i betragtning, i det omfang den — i modsætning til det af sagsøgeren hævdede — knytter sig til Kommissionens begrundelse i den anfægtede beslutning og derfor ikke kan betragtes som en supplerende begrundelse, fremsat efter vedtagelsen af

beslutningen. Den vægt, der blev lagt på kontrollen med anvendelsen af de pågældende materialer som granulater, tyder på, at Kommissionen i den anfægtede beslutning henviste til den omstændighed, at den omhandlede foranstaltning udgjorde en indirekte afgift, der ramte selve produkterne og ikke virksomhederne.

- 151 I den foreliggende sag skal det fastslås, at AGL, der — i modsætning til sagsøgerens synspunkt — finder anvendelse på salg af granulater og således påhviler produkterne og ikke producenternes indtægter, udgør en indirekte afgift, der er underlagt princippet om beskatning i bestemmelseslandet i overensstemmelse med artikel 91 EF.
- 152 Ifølge retspraksis falder en konkret skattemæssig foranstaltning, der er begrundet i skattesystemets art og indretning, imidlertid uden for anvendelsesområdet for artikel 87, stk. 1, EF (dommen i sagen Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, præmis 164, og i sagen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen, præmis 61).
- 153 I nærværende sag kan fritagelsen for eksporttransaktioner følgelig ikke anses for at yde eksportører en selektiv fordel, i det omfang fritagelsen er begrundet i AGL's karakter af en indirekte afgift. Det stod således den pågældende medlemsstat frit for at prioritere de betragtninger, der er forbundet med strukturen af afgiftsordningen, i forhold til de miljømål, der forfølges. Den af sagsøgeren påståede omstændighed, at andre medlemsstater foretager andre valg, er irrelevant.
- 154 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved i den anfægtede beslutning at fastslå, at fritagelsen for eksporttransaktioner ikke udgjorde statsstøtte.

- 155 I øvrigt har Kommissionen hvad angår begrundelsen i den anfægtede beslutning, ved at henholde sig til AGL's struktur, givet en tilstrækkelig begrundelse for afvisningen af de af sagsøgeren i klagen anførte klagepunkter for så vidt angår den angivelige selektive fordel for eksportører som følge af fritagelsen for eksporttransaktioner.
- 156 Af samtlige ovenstående grunde kan anbringenderne om overtrædelse af artikel 87, stk. 1, EF og manglende begrundelse ikke tages til følge.

*Anbringendet om tilsidesættelse af pligten til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure*

#### Parternes argumenter

- 157 Sagsøgeren har gjort gældende, at de påståede uoverensstemmelser i afgrænsningen af anvendelsesområdet for AGL uundgåeligt fører til den konklusion, at kvalifikationen af AGL rejste alvorlige problemer. Disse problemer blev ligeledes bekræftet af den omfattende drøftelse heraf, som blev foretaget af High Court of Justice i ovennævnte dom af 19. april 2002, og af erklæringerne fra de britiske myndigheder, hvorefter anvendelsesområdet for AGL blev fastlagt for at beskytte de fritagne sektors internationale konkurrenceevne. Endvidere er fritagelsen for skifer og skifersten og for eksporten ifølge sagsøgeren i strid med princippet om, at forureneren betaler. Kommissionen har i øvrigt i svarskriftet selv erkendt, at kvalifikationen af AGL i forhold til artikel 87, stk. 1, EF rejste et stort antal komplicerede problemstillinger, navnlig for så vidt angår afgrænsningen af det berørte marked.



158 Endvidere viser høringsdokumentet, som blev offentliggjort af de britiske myndigheder den 9. december 2002, at myndighederne havde vanskeligheder med hensyn til sammenhængen mellem anvendelsesområdet for AGL og de miljøformål, som forfølges.

159 I øvrigt viser den omstændighed, at der i svarskriftet blev henvist til medlemsstatens interesse i hurtigt at opnå en beslutning, og risikoen for en forstyrrelse af ordningen for kontrol med statsstøtte, at Kommissionen baserede sig på andre kriterier end kriteriet om »alvorlige problemer«.

160 Selv om det antages, at den anfægtede beslutning ikke er behæftet med et klart urigtigt skøn, hvilket sagsøgeren har bestridt, udgør beslutningen under disse omstændigheder ikke desto mindre en overtrædelse af artikel 88, stk. 3, EF, som pålagde Kommissionen at indlede den formelle undersøgelsesprocedure.

161 Kommissionen har indvendt, at det ligger klart, at AGL udgjorde en særlig afgiftsbyrde, der ikke var omfattet af bestemmelserne om statsstøtte, at udelukkelsen af substitutionsprodukter fra kategorien af udyrkede granulater var begrundet i karakteren og den generelle opbygning af ordningen, samt at den ordning, der normalt anvendes på indirekte forbrugsafgifter, ikke var omfattet af statsstøtteområdet.

162 Intervenienten har præciseret, at den høring om granulater hidrørende fra affald, der blev afholdt den 9. december 2002, havde til formål at indsamle oplysninger om granulater for at undersøge, om der var grundlag for at fritage dem, og om en sådan fritagelse ville være til gavn for industrien, og kunne gennemføres uden hverken en urimelig byrde for virksomhederne eller en risiko for misbrug. Det af sagsøgeren påberåbte høringsdokument antyder ikke, at behandlingen af affald er uforenelig med afgiftens formål.

## Rettens bemærkninger

- 163 Indledningsvis skal Kommissionens argument om — i modsætning til sagsøgerens opfattelse, der er begrundet i retspraksis forud for ikrafttrædelsen af forordning nr. 659/1999 i april 1999 — at tilstedeværelsen af alvorlige problemer ved vurderingen af en statsstøtte ikke længere pålægger den at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, undersøges. Kommissionen har især gjort gældende, at den i tilfælde af en uanmeldt støtte har ret til — uden at indlede proceduren i artikel 88, stk. 2, EF — forinden at indhente de nødvendige oplysninger fra den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 659/1999.
- 164 Retten bemærker i den foreliggende sag, at den omtvistede statslige foranstaltning kun var blevet meddelt, for så vidt den fastsatte en fritagelse for Nordirland, men ikke for så vidt angår definitionen af anvendelsesområdet for AGL, hvilket er det eneste, denne sag drejer sig om.
- 165 Det skal i denne forbindelse understreges, at Kommissionens pligt til først at undersøge en eventuel ulovlig statsstøtte med den pågældende medlemsstat, og i givet fald anmode medlemsstaten om oplysninger (jf. Domstolens dom af 10.5.2005, sag C-400/99, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3657, præmis 29 og 30), ikke kan frigøre institutionen fra pligten til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, navnlig hvis den i lyset af de indhentede oplysninger står over for alvorlige vanskeligheder ved vurderingen af foranstaltningen. En sådan pligt følger således direkte af artikel 88, stk. 3, EF, således som denne bestemmelse er fortolket i retspraksis, og er i øvrigt udtrykkeligt bekræftet af bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, sammenholdt med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, når Kommissionen efter den indledende undersøgelse konstaterer, at den nærer tvivl med hensyn til den ulovlige foranstaltnings forenelighed med fællesmarkedet (jf. Rettens dom af 30.4.2002, forenede sager T-195/01 og T-207/01, Government of Gibraltar mod Kommissionen, Sml. II, s. 2309, præmis 69 og 72).

- 166 Det er således fast retspraksis, at proceduren i artikel 88, stk. 2 EF, er uundværlig, når Kommissionen støder på alvorlige vanskeligheder ved undersøgelsen af, om en påtænkt støtte er forenelig med fællesmarkedet. Kommissionen kan derfor kun begrænse sig til den indledende fase i medfør af artikel 88, stk. 3, i forbindelse med en godkendelse af en påtænkt støtte, såfremt den efter en første undersøgelse kan nå til den opfattelse, at denne foranstaltning enten ikke udgør støtte i henhold til artikel 87, stk. 1, EF eller, hvis den betragtes som støtte, er forenelig med fællesmarkedet. Hvis Kommissionen på grundlag af denne første undersøgelse imidlertid når til den modsatte opfattelse, eller denne undersøgelse ikke har gjort det muligt for den at overvinde alle vanskelighederne ved bedømmelsen af, om foranstaltningen er forenelig med fællesmarkedet, skal den indhente alle de nødvendige udtalelser og med henblik herpå indlede proceduren efter artikel 88, stk. 2, EF (dommen i sagen *Matra mod Kommissionen*, præmis 33, og i sagen *Kommissionen mod Sytraval og Brink's France*, præmis 39, samt Rettens dom af 10.5.2000, sag T-46/97, *SIC mod Kommissionen*, Sml. II, s. 2125, præmis 71, og af 15.3.2001, sag T-73/98, *Prayon-Rupel mod Kommissionen*, Sml. II, s. 867, præmis 42).
- 167 Denne pligt til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure er særlig nødvendig, når Kommissionen, på grundlag af de oplysninger, som medlemsstaten har fremsendt, efter at have foretaget en tilstrækkelig undersøgelse af den omtvistede statslige foranstaltning stadig nærer tvivl om tilstedeværelsen af elementer af statsstøtte, som omhandlet i artikel 87, stk. 1, EF, og disses forenelighed med fællesmarkedet (dom af 10.5.2005, *Italien mod Kommissionen*, præmis 47 og 48).
- 168 Det skal i den foreliggende sag bemærkes — i modsætning til, hvad sagsøgeren gør gældende — at den omstændighed, at Kommissionen har taget hensyn til den pågældende medlemsstats interesse i hurtigt at opnå en beslutning, ikke alene gør det muligt at antage, at Kommissionen lagde andre kriterier end kriteriet om, at der ikke forelå alvorlige vurderingsvanskeligheder, til grund, ved beslutningen om ikke at indlede en formel undersøgelsesprocedure.
- 169 Med hensyn til høringsdokumentet af 9. december 2002, der forelå efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning, kan dette ikke tages i betragtning ved vurderingen af

lovligheden af beslutningen. Under et annullationssøgsmål må Kommissionens komplicerede vurderinger ifølge fast retspraksis kun bedømmes på baggrund af de oplysninger, som Kommissionen sad inde med på det tidspunkt, hvor den anlagde vurderingerne (Rettens domme af 6.10.1999, sag T-110/97, Kneissl Dachstein mod Kommissionen, Sml. II, s. 2881, præmis 47, og sag T-123/97, Salomon mod Kommissionen, Sml. II, s. 2925, præmis 48).

- 170 Det følger heraf, at de eneste argumenter, der med føje kan påberåbes af sagsøgeren til støtte for dette anbringende, om de påståede uoverensstemmelser i afgrænsningen af anvendelsesområdet for AGL, er de samme, som blev fremført i forbindelse med anbringendet om tilsidesættelse af artikel 87, stk. 1, EF.
- 171 Som Retten imidlertid allerede har fastslået, var afgrænsningen af det materielle anvendelsesområde for en miljøafgift, som f.eks. AGL, omfattet af den pågældende medlemsstats kompetence, der frit kan fastsætte sine prioriteringer inden for miljøpolitikken (jf. præmis 115 og 116 ovenfor). I denne sammenhæng følger det af ovennævnte bemærkninger (jf. præmis 138 og 139 ovenfor), at Kommissionen, uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn, kunne vurdere, at der slet ikke forelå tvivl om, at afgrænsningen af det materielle anvendelsesområde for AGL ikke indeholdt elementer af statsstøtte. I øvrigt var fritagelsen for eksporttransaktioner ubestrideligt begrundet i AGL's karakter af en indirekte afgift (jf. præmis 152 og 153 ovenfor). Under disse omstændigheder viser hverken betragtningerne i dommen af 19. april 2002 fra High Court of Justice, intervenientens erklæringer, der redegør for medlemsstatens valg om ikke at lade visse materialer være omfattet af AGL, ud fra et ønske om at bevare den internationale konkurrenceevne for de omhandlede sektorer, eller den påståede kompleksitet af afgrænsningen af det pågældende marked, som sagsøgeren har påberåbt sig, at der forelå alvorlige vanskeligheder med hensyn til kvalifikationen af AGL i forhold til selektivitetskriteriet.
- 172 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for sit skøn, ved at finde, at kontrollen i henhold til artikel 87, stk. 1, EF af såvel afgrænsningen af det materielle anvendelsesområde for AGL og fritagelsen for

eksporttransaktioner ikke frembød en alvorlig vanskelighed, der pålagde den at indlede den formelle undersøgelsesprocedure

- 173 Det følger heraf, at anbringendet om tilsidesættelse af pligten til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure ikke kan tages til følge.

*Anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat sine pligter under den indledende undersøgelse*

#### Parternes argumenter

- 174 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har foretaget en omhyggelig og upartisk undersøgelse af klagen. Kommissionen har desuden i svarskriftet erkendt, at den på intervenientens anmodning traf en hurtig beslutning.
- 175 Kommissionen har i øvrigt i den anfægtede beslutning undladt på tilstrækkeligt uddybende måde at angive begrundelsen for afvisningen af klagen. Kommissionen har ikke behandlet de uoverensstemmelser, der fremgik af sagsøgerens klage, som f.eks. beskatningen af sekundære materialer fra produktionen af kalksten, der ikke er afgiftsbelagt, og det forhold, at skifer, der udvindes med henblik på anvendelse om granulat, ikke er afgiftsbelagt. Hvad endvidere angår eksporttransaktioner behandles spørgsmålet om fritagelsen for eksport af materialer af lav kvalitet ikke i den anfægtede beslutning.

- 176 Kommissionen afviser denne argumentation. Den har indvendt, at alle de spørgsmål, der rejses i klagen — og som i øvrigt er identiske med dem, som blev rejst i den første klage — blev undersøgt i den anfægtede beslutning. Det er kun tidsplanen, der forklarer, hvorfor sagsøgerens klage ikke blev nævnt i tredje betragtning til den anfægtede beslutning, hvori der blev redegjort for den første klage.

### Rettens bemærkninger

- 177 Ifølge retspraksis er Kommissionen, når tredjeparter indgiver klager til Kommissionen om statslige foranstaltninger, der ikke har været genstand for en anmeldelse i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, EF, under den i bestemmelsen fastsatte indledende fase ud fra hensynet til god forvaltningsskik ved anvendelsen af traktatens grundlæggende regler om statsstøtte forpligtet til at gennemføre en påpasselig og upartisk undersøgelse af klagen (dommen i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, præmis 62, og i sagen SIC mod Kommissionen, præmis 105).
- 178 I den foreliggende sag har sagsøgeren ikke fremlagt noget seriøst forhold, der lader formode, at Kommissionen ikke har foretaget en tilstrækkelig oplysning af sagen. Tværtimod fremgår det af sagens akter, at Kommissionen opfordrede de britiske myndigheder til at fremsætte deres bemærkninger vedrørende de væsentligste klagepunkter i den første klage — der i det væsentlige svarer til de klagepunkter, der fremgår af sagsøgerens klage — og at den anmodede myndighederne om yderligere oplysninger, som blev fremsendt ved ovennævnte skrivelse af 19. februar 2002. I denne sammenhæng, og i mangel af noget som helst andet indicium, giver det ene forhold, at den anfægtede beslutning blev truffet hurtigt, ikke grundlag for at antage, at der ikke er foretaget en tilstrækkelig oplysning af sagen.
- 179 Det bemærkes i øvrigt, at Kommissionen fremsendte den anfægtede beslutning, som den pågældende medlemsstat var adressat for, til sagsøgeren i overensstemmelse

med princippet om god forvaltningsskik. I beslutningen anføres på fyldestgørende vis grundene til, at de af sagsøgeren i klagen angivne klagepunkter blev afvist, hvilket allerede er fastslået (jf. præmis 144, 145 og 155 ovenfor).

180 Det følger heraf, at anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat sine pligter ved den indledende undersøgelse, ikke kan tages til følge.

181 Af de anførte grunde må Kommissionen frifindes i det hele.

### **Sagens omkostninger**

182 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

183 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland skal derfor bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**
- 3) **Intervenienten bærer sine egne omkostninger.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. september 2006.

E. Coulon

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand



## Indhold

Faktiske omstændigheder .....	II - 2800
Finance Act 2001 .....	II - 2801
Den administrative procedure og sagen for den nationale ret .....	II - 2802
Den anfægtede beslutning .....	II - 2804
Retsforhandlinger .....	II - 2807
Parternes påstande .....	II - 2808
Formaliteten .....	II - 2809
Parternes argumenter .....	II - 2809
Rettens bemærkninger .....	II - 2812
Realiteten .....	II - 2819
Anbringendet om overtrædelse af artikel 87, stk. 1, EF og begrundelsesmangler ....	II - 2819
Parternes argumenter .....	II - 2819
Rettens bemærkninger .....	II - 2828
— Det materielle anvendelsesområde for AGL .....	II - 2830
— Fritagelsen for eksporttransaktioner .....	II - 2843
Anbringendet om tilsidesættelse af pligten til at indlede den formelle undersøgelses-procedure .....	II - 2845
Parternes argumenter .....	II - 2845
Rettens bemærkninger .....	II - 2847
Anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat sine pligter under den indledende undersøgelse .....	II - 2850
Parternes argumenter .....	II - 2850
Rettens bemærkninger .....	II - 2851
Sagens omkostninger .....	II - 2852