

Věc T-210/02

British Aggregates Association

v.

Komise Evropských společenství

„Státní podpory – Environmentální daň z kameniva ve Spojeném království –
Rozhodnutí Komise nevznést námitky – Žaloba na neplatnost – Přípustnost –
Osobně dotčená osoba – Selektivní povaha – Povinnost uvést odůvodnění –
Pečlivý a nestranný přezkum“

Rozsudek Soudu (druhého rozšířeného senátu) ze dne 13. září 2006 II - 2798

Shrnutí rozsudku

1. *Žaloba na neplatnost – Fyzické nebo právnické osoby – Akty týkající se jich bezprostředně a osobně*
(Článek 88 odst. 2 ES a čl. 230 čtvrtý pododstavec ES)
2. *Žaloba na neplatnost – Fyzické nebo právnické osoby – Akty týkající se jich bezprostředně a osobně*
(Článek 88 odst. 2 a 3 ES a čl. 230 druhý a čtvrtý pododstavec ES)

3. *Podpory poskytované státy – Pojem – Selektivní povaha opatření*
(Článek 87 odst. 1 ES)
4. *Podpory poskytované státy – Pojem*
(Článek 6 ES, čl. 87 odst. 1 ES a čl. 88 odst. 2 a 3 ES)
5. *Podpory poskytované státy – Pojem*
(Článek 87 odst. 1 ES)
6. *Podpory poskytované státy – Rozhodnutí Komise nevznést námitky na závěr předběžného vyšetřovacího řízení proti odvětvové ekologické dani*
(Článek 88 odst. 2 a 3 ES a článek 253 ES)
7. *Podpory poskytované státy – Pojem – Selektivní povaha opatření*
(Článek 87 odst. 1 ES a článek 91 ES)
8. *Podpory poskytované státy – Přezkum Komisí – Předběžná fáze a sporná část*
(Článek 88 odst. 2 a 3 ES; nařízení Rady č. 659/1999, čl. 4 odst. 4 a čl. 13 odst. 1)
9. *Podpory poskytované státy – Správní řízení – Povinnosti Komise – Pečlivé a nestranné posouzení stížností*
(Článek 88 odst. 3 ES)

1. Skutečnost, že sdružení podniků podalo stížnost ohledně údajné státní podpory u Komise a vyjádřilo přání vstoupit do řízení jako zúčastněná strana ve smyslu čl. 88 odst. 2 ES, nepostačuje k tomu, aby jej vybavila aktivní legitimací, která by mu umožnila podat žalobu na neplatnost proti napadenému rozhodnutí o nezahájení formálního vyšetřovacího řízení. Zejména skutečnost, že tato stížnost s ostatními stížnostmi vedla Komisi ke zkoumání státního opatření v napadeném rozhodnutí, neumožňuje přiznat tomuto sdružení postavení

vyjednaváče, jehož postavení by bylo tímto rozhodnutím dotčeno.

(viz bod 46)

2. V rámci řízení o kontrole státních podpor stanoveného v článku 88 ES, musí být rozlišována jednak předběžná fáze zkoumání podpor zavedená odstavcem 3 tohoto článku, jejímž cílem je pouze umožnit Komisi, aby si mohla vytvořit své prvotní stanovisko ohledně částečné nebo plné slučitelnosti dotčené podpory, a jednak fáze vyšetřování uvedená v odstavci 2 téhož článku. Pouze v rámci posledně uvedené fáze, která má umožnit Komisi, aby získala úplné informace o všech okolnostech věci, ukládá Smlouva Komisi povinnost vyzvat zúčastněné strany, aby podaly své připomínky.

Jestliže, aniž bylo zahájeno formální vyšetřovací řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES, Komise rozhodnutím přijatým na základě odstavce 3 téhož článku konstatuje, že podpora je slučitelná se společným trhem, nositelé těchto procesních záruk se mohou domoci jejich dodržení pouze tehdy, pokud mají možnost toto rozhodnutí zpochybnit před soudem Společenství. Z těchto důvodů soud Společenství prohlásí za přípustnou žalobu směřující ke zrušení takového rozhodnutí podanou zúčastněnou stranou ve smyslu čl. 88 odst. 2 ES, pokud původce žaloby jejím podáním směřuje k zajištění ochrany procesních práv, kterých požívá na základě tohoto posledně uvedeného

ustanovení. Zúčastněnými stranami ve smyslu čl. 88 odst. 2 ES, které tak mohou v souladu s čl. 230 čtvrtým pododstavcem ES podat žaloby na neplatnost, jsou přitom osoby, podniky nebo sdružení případně zasažené ve svých zájmech poskytnutím podpory, tj. zejména podniky soutěžící s příjemci této podpory a profesní organizace.

Naproti tomu, pokud žalobce zpochybní opodstatněnost rozhodnutí o posouzení podpory jako takové, pouhá skutečnost, že může být považován za zúčastněnou stranu ve smyslu čl. 88 odst. 2 ES, nemůže stačit pro uznání přípustnosti žaloby. Musí tedy prokázat, že má zvláštní postavení, tedy že rozhodnutí jej zasahuje z důvodu určitých vlastností, které jsou pro něj zvláštní, nebo z důvodu faktické situace, která ho vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím ho individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát takového rozhodnutí. Tak je tomu zejména v případě, kdy je žalobcovo postavení na trhu bylo podstatně zasaženo podporou, která je předmětem sporného rozhodnutí.

Přípustná je tedy žaloba sdružení podniků zpochybňující opodstatněnost rozhodnutí Komise nevznášet námitky na závěr předběžného vyšetřovacího řízení vůči opatření státu, pokud toto opatření může podstatně zasáhnout do postavení nejméně jednoho z jeho členů na trhu.

V tomto případě je sdružení oprávněno dovolávat se kteréhokoli důvodu protiprávnosti vyjmenovaného v čl. 230 čtvrtém pododstavci ES, a nikoliv pouze důvodu vycházejícího z porušení povinnosti zahájit formální vyšetřovací řízení.

právem domnívala, že rozlišování mezi podniky, pokud jde o jejich zvýhodňování či zatížení zavedené daným opatřením, spadá do povahy či systematiky použitelného obecného systému. Pokud se toto rozlišování opírá o jiné cíle, než jsou cíle sledované obecným systémem, je na dotčené opatření v zásadě nahlíženo tak, že splňuje podmínku selektivity stanovenou v čl. 87 odst. 1 ES.

(viz body 49–54, 68)

(viz body 105–107)

3. Aby opatření bylo státní podporou ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, musí zejména poskytovat selektivní výhodu výlučně ve prospěch některých podniků nebo některých odvětví činnosti. Tento článek se totiž vztahuje na podpory, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, „že zvýhodňují některé podniky nebo některá odvětví výroby“. V tomto ohledu toto ustanovení nerozlišuje podle důvodů nebo cílů opatření, které má snížit zátěž, již má podnik obvykle nést, ale definuje ho podle jeho účinků. Z toho plyne, že ani daňová povaha, ani hospodářský či sociální cíl nebo cíle ochrany životního prostředí nebo bezpečnosti osob, jež jsou takovým opatřením případně sledovány, nejsou dostačující k tomu, aby se na ně bez dalšího nepoužil výše uvedený článek.

4. Environmentální či ekologická daň je autonomním ekologickým opatřením charakterizovaným svým environmentálním účelem a svým specifickým základem daně. Upravuje zdanění určitého zboží nebo služeb za účelem zahrnutí environmentálních nákladů do jejich ceny nebo umožnění větší konkurenceschopnosti recyklovaných produktů a zaměření výrobců a spotřebitelů na činnosti, které více respektují životní prostředí. Členské státy, které si za současného stavu práva Společenství při neexistenci koordinace v této oblasti ponechávají svou pravomoc v oblasti environmentální politiky, jsou oprávněny zavádět odvětvové ekologické daně za účelem dosažení některých environmentálních cílů. Členské státy jsou zejména oprávněny při zvažo-

Soud Společenství při přezkumu selektivity opatření ověří, zda se Komise

vání různých existujících zájmů vymezit své priority v oblasti ochrany životního prostředí, a stanovit tudíž zboží nebo služby, které chtějí podrobit ekologické dani.

životního prostředí uvedeným v článku 6 ES. Uvedený článek totiž stanoví, že tyto požadavky musí být zahrnuty zejména do vymezení a provádění režimu zajišťujícího, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž.

Z toho plyne, že pouze na základě okolností, že ekologická daň je *ad hoc* opatřením, které se vztahuje na určité specifické zboží nebo služby a které nemůže být v zásadě vztaženo na obecný systém zdanění použitelný na všechny obdobné situace se srovnatelným dopadem na životní prostředí, se nelze domnívat, že obdobné činnosti nepodléhající této ekologické dani požívají selektivní výhody. Zejména nepodrobení takových obdobných činností ekologické dani, které je vyžadováno u některých specifických výrobků, nemůže být připodobněno k opatření vedoucímu ke snížení, odchylovajícímu se od systému zatížení, které podniky zpravidla nesou, neboť ekologická daň se vyznačuje právě svým rozsahem působnosti a vlastními cíli, a z tohoto důvodu nemůže být vztažena k žádnému obecnému systému.

Krom toho se musí Soud při přezkumu rozhodnutí Komise o nezahájení formálního vyšetřovacího řízení upraveného v čl. 88 odst. 2 ES omezit s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má Komise při provádění čl. 88 odst. 3 ES, na ověření, zda byla dodržena procesní pravidla a pravidla týkající se odůvodnění, jakož i na přezkum věcné správnosti skutkových zjištění k provedení zpochybňované volby, neexistence zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu nebo neexistence zneužití pravomoci.

(viz body 114–118)

Jelikož v tomto právním rámci představují ekologické daně svou povahou specifická opatření přijatá členskými státy v rámci jejich environmentálních politik, tedy v oblasti, v nichž jim byly ponechány pravomoci při neexistenci harmonizačních opatření, přísluší Komisi, aby při posuzování ekologické daně vzhledem k pravidlům Společenství týkajícím se státních podpor přihlédla k požadavkům spojeným s ochranou

5. V rámci posuzování, zda je v souladu s pravidly Společenství týkajícími se státních podpor ekologická daň zavedená členským státem, která v zásadě postihuje uvádění přírodního kameniva na trh – tedy zrnitých materiálů z prvotní těžby používaných ve stavebnictví a na inženýrských stavbách – a jejímž cílem je maximalizace použití

recyklovaného kameniva nebo dalších substitučních materiálů oproti přírodnímu kamenivu, podpora racionálního využití přírodního kameniva a zajištění internalizace environmentálních nákladů těžby kameniva, na něž se daň vztahuje v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“, nelze ve skutečnosti, že materiály uváděné na trh za jiným účelem než kamenivo nespádají do oblasti podléhající této dani, spatřovat prvky státní podpory. Osvobození těchto materiálů od daně totiž nemá žádný odchýlný charakter ve vztahu k systému daně ekologické daně. Zejména rozhodnutí zavést ekologickou daň pouze v odvětví kameniva – a nikoli obecně ve všech oblastech těžby v lomech a dolech, jež mají stejný dopad na životní prostředí jako těžba kameniva – spadá do pravomoci dotyčného členského státu stanovit svoje priority v oblasti hospodářské, daňové a environmentální politiky. Taková volba, byť vedená snahou zachovat mezinárodní konkurenceschopnost některých odvětví, tedy neumožňuje zpochybnit soulad ekologické daně se sledovanými environmentálními cíli.

Krom toho je dotyčný členský stát v rámci své environmentální politiky oprávněn svobodně stanovit materiály používané jako kamenivo, jejichž zdanění považuje za účelné, a s ohledem na

sledované environmentální cíle vyloučit z věcné působnosti ekologické daně některé materiály, i když jsou používány jako kamenivo následně po své těžbě, v rozsahu, v němž s ohledem na sledované environmentální cíle umožňuje osvobození těchto materiálů od daně jejich použití jako substitutů přírodního kameniva, na něž se vztahuje ekologická daň, a může tak přispět k racionalizaci těžby a jejich používání, s ohledem na sledované environmentální cíle.

Konečně, podrobení určitých materiálů, které nemohou být nahrazeny substitučními produkty, ekologické dani může rozumně odpovídat cíli ekologické daně, směřujícímu k internalizaci environmentálních nákladů spojených s výrobou přírodního kameniva, pokud její výše odpovídá průměrným environmentálním nákladům spojeným s těžbou kameniva.

Zdanění výrobků odvozených z těžby materiálů, jež nelze nahradit substitučními produkty, může být rovněž odůvodněno zásadou „znečišťovatel platí“, jakož i cílem ekologické daně, směřujícím k podpoře racionálnější těžby kameniva a racionálnějšímu zachá-

zení s ním, tak aby byl snížen poměr kameniva nízké kvality.

nosti k prokázání existence státní podpory. Komise však není povinna vyjádřit se ke skutečnostem, které byly zjevně irelevantní, neměly žádný nebo měly jednoznačně druhořadý význam.

(viz body 124, 127–128,
130, 135–137, 139)

6. Požadavek odůvodnění rozhodnutí přijatého v oblasti státních podpor nelze stanovit pouze v souladu se zájmem členského státu, kterému je toto rozhodnutí určeno, aby byl informován. Komisi zejména přísluší, pokud schvaluje opatření na závěr předběžného vyšetřovacího řízení upraveného v čl. 88 odst. 3 ES, aby shrnujícím způsobem vylíčila hlavní důvody tohoto schvalujícího rozhodnutí, aby umožnila třetím zúčastněným stranám seznámit se s jeho důvody a zvážit účelnost podání žaloby proti uvedenému rozhodnutí za účelem využití svých procesních práv, která jim přiznává čl. 88 odst. 2 ES.

Na rozhodnutí Komise nevznést námitky proti odvětvové ekologické dani na závěr předběžného vyšetřovacího řízení, které stručně uvádí hlavní úvahy, o něž se opírá, nemůže být nahlíženo tak, že je postiženo vadou spočívající v nedostatku odůvodnění ve vztahu ke stěžovateli, jímž je sdružení seskupující informované hospodářské subjekty, vzhledem ke svobodě členských států určovat svoji daňovou a environmentální politiku zaváděním odvětvové ekologické daně.

(viz body 142–143, 146)

Pokud jde konkrétněji o rozhodnutí Komise ukončit předběžné vyšetřovací řízení, které dochází k závěru o neexistenci státní podpory uváděné stěžovatelem, je Komise v každém případě povinna dostatečně objasnit stěžovateli důvody, proč nepostačují skutkové a právní poznatky uplatňované ve stíž-

7. Jelikož ekologická daň za uvádění kameniva na trh, která postihuje výrobky, a nikoli příjmy výrobců, představuje nepřímou daň, jež se jako taková řídí zemí určení v souladu s článkem 91 ES, osvobození vývozců od daně je odůvodněno vnitřní logikou daňového systému, takže nemůže být považována za daň,

která vývozcům poskytuje selektivní výhodu, a nevztahuje se na ni čl. 87 odst. 1 ES.

po skončení předběžného šetření konstatuje, že protiprávní opatření vznáší pochybnosti ohledně své slučitelnosti.

Poskytnutím takového osvobození od daně dotýčný členský stát využil své možnosti upřednostnit úvahy spojené se strukturou dotčeného daňového režimu oproti sledovaným environmentálním cílům a nezáleží na tom, že ostatní členské státy se rozhodly pro jinou volbu.

(viz body 151–153)

8. Povinnost Komise zkoumat předem případnou protiprávní podporu společně s dotýčným členským státem, s tím, že si od něj v případě nutnosti vyžádá informace, nemůže tento orgán zprostit jeho povinnosti zahájit formální vyšetřovací řízení zejména tehdy, pokud se ve světle získaných informací musí nadále vypořádat se značnými obtížemi spojenými s posouzením dotčeného opatření. Taková povinnost totiž vyplývá přímo z čl. 88 odst. 3 ES, a je ostatně výslovně potvrzena ustanoveními čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 13 odst. 1 nařízení č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [88 ES], pokud Komise

Postup na základě čl. 88 odst. 2 ES je totiž nevyhnutelný, pokud Komise zaznamená závažné obtíže při posouzení, zda je podpora slučitelná se společným trhem. Komise se tedy může pro vydání příznivého rozhodnutí o státním opatření omezit na předběžnou fázi podle čl. 88 odst. 3 pouze tehdy, pokud byla po prvním šetření přesvědčena, že toto opatření buď není podporou ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, nebo, pokud je toto opatření kvalifikováno jako podpora, že je slučitelné se společným trhem. Pokud naproti tomu Komise po tomto prvním šetření nabude opačného přesvědčení, nebo pokud jí neumožní překonat veškeré obtíže, jež vyvstaly při posuzování slučitelnosti dotčeného opatření se společným trhem, je Komise povinna vyžádat si veškerá nezbytná stanoviska a zahájit za tímto účelem řízení podle čl. 88 odst. 2 ES.

Okolnost, že Komise přihlédla k zájmu dotýčného členského státu na rychlém získání rozhodnutí, sama o sobě předpokládá, že se tento orgán za účelem

rozhodnutí o nezahájení formálního vyšetřovacího řízení opíral o jiná kritéria, než jsou kritéria týkající se neexistence značných obtíží při posouzení.

základních pravidel Smlouvy týkajících se státních podpor provést v rámci předběžného šetření pečlivé a nestranné posouzení těchto stížností.

(viz body 165–166, 168)

Při neexistenci jakékoli další indicie nelze pouze na základě okolnosti, že napadené rozhodnutí bylo přijato rychle, dospět k závěru, že spis byl přezkoumán nedostatečně.

9. Komise je v případě, že jí třetí zúčastněné osoby předloží stížnosti týkající se státních opatření, která nebyla oznámena v souladu s čl. 88 odst. 3 ES, povinna v zájmu řádného uplatňování

(viz body 177–178)