

## Mål T-210/02

### **British Aggregates Association mot Europeiska gemenskapernas kommission**

”Statligt stöd — Miljöskatt på ballast i Förenade kungariket — Beslut av kommissionen att inte göra invändningar — Talan om ogiltigförklaring — Upptagande till sakprövning — Personligen berörd — Selektiv karaktär — Motiveringsskyldighet — Snabb och opartisk granskning”

Förstainstansrättens dom (andra avdelningen i utökad sammansättning) av den  
13 september 2006 . . . . . II - 2798

#### Sammanfattning av domen

1. *Talan om ogiltigförklaring — Fysiska och juridiska personer — Rättsakter som berör dem direkt och personligen*  
(Artiklarna 88.2 EG och 230 fjärde stycket EG)
2. *Talan om ogiltigförklaring — Fysiska och juridiska personer — Rättsakter som berör dem direkt och personligen*  
(Artiklarna 88.2 och 88.3 EG och 230 andra och fjärde styckena EG)

3. *Statligt stöd — Begrepp — Åtgärdens selektiva karaktär*  
(Artikel 87.1 EG)
4. *Statligt stöd — Begrepp*  
(Artiklarna 6 EG, 87.1 EG samt 88.2 och 88.3 EG)
5. *Statligt stöd — Begrepp*  
(Artikel 87.1 EG)
6. *Statligt stöd — Beslut att inte göra invändningar mot en sektoriell miljöskatt, vilket antogs efter det preliminära granskningsförfarandet*  
(Artiklarna 88.2 och 88.3 EG samt 253 EG)
7. *Statligt stöd — Begrepp — Åtgärdens selektiva karaktär*  
(Artiklarna 87.1 EG och 91 EG)
8. *Statligt stöd — Kommissionens granskning — Preliminär fas och kontradiktorisk fas*  
(Artikel 88.2 och 88.3 EG; rådets förordning nr 659/1999, artiklarna 4.4 och 13.1)
9. *Statligt stöd — Administrativt förfarande — Kommissionens skyldigheter — Snabb och opartisk granskning av klagomål*  
(Artikel 88.3 EG)

1. Den omständigheten att en företagssammanslutning har lämnat in ett klagomål avseende ett påstått statligt stöd till kommissionen och begärt att få delta i förfarandet i egenskap av berörd part i den mening som avses i artikel 88.2 EG är inte tillräcklig för att företagssammanslutningen i sig skall ha rätt att väcka talan om ogiltigförklaring mot det omtvistade beslutet att inte inleda det formella granskningsförfarandet. Den omständigheten att detta klagomål, liksom andra klagomål, föranledde kommissionen att granska den statliga åtgärden i det omtvistade beslutet, innebär

inte att denna sammanslutning kan jämföras med en förhandlingspartner vars ställning har påverkats av detta beslut.

(se punkt 46)

2. I samband med förfarandet för kontroll av statligt stöd enligt artikel 88 EG skall det göras en åtskillnad mellan å ena sidan den preliminära fasen av granskningen av stöden, som anges i artikel 88.3 EG och som enbart syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödåtgärden helt eller delvis är förenlig med den gemensamma marknaden, och å andra sidan den granskningsfas som avses i artikel 88.2 EG. Denna granskningsfas syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet och det är först under denna fas som kommissionen enligt fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig.

Om kommissionen, utan att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG, genom beslut med stöd av artikel 88.3 EG fastslår att ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, kan de personer som omfattas av dessa processrättsliga skyddsregler endast göra dessa gällande om de har möjlighet att vid gemenskapsdomstolen väcka talan mot nämnda beslut. Av dessa skäl kommer gemenskapsdomstolen att pröva en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut som väckts av en berörd part i den mening som avses i artikel 88.2 EG, om den som väckt denna talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han åtnjuter enligt den senare bestämmelsen. Personer, företag eller sammanslutningar vars intressen eventuellt skadas

av att ett stöd beviljas, det vill säga särskilt företag i konkurrens med stödmottagarna och branschorganisationer, anses vara berörda i den mening som avses i artikel 88.2 EG, och kan således med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG väcka talan om ogiltigförklaring.

Om en sökande däremot ifrågasätter det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet är det inte tillräckligt att denne kan anses berörd enligt artikel 88.2 EG för att talan skall kunna prövas. Sökanden måste visa att han har en särskild ställning, det vill säga att beslutet angår honom på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för honom eller på grund av en faktisk situation som särskiljer honom från alla andra personer och därigenom försätter honom i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett dylikt beslut är riktat till. Så är till exempel fallet om sökandens konkurrensställning väsentligen påverkas av det stöd som är föremål för prövning i det omtvistade beslutet.

En talan mot ett beslut av kommissionen att inte göra invändningar mot en statlig åtgärd, vilket kommissionen har antagit efter det preliminära granskningsförfarandet avseende en statlig stödåtgärd, som väckts av en företagssammanslutning kan tas upp till sakprövning när denna åtgärd kan medföra att konkurrensställningen för åtminstone en av sammanslutningens medlemmar väsent-

ligt påverkas. I så fall har sammanslutningen rätt att åberopa vilken som helst av ogiltighetsgrunderna i artikel 230 andra stycket EG och inte endast att kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att inleda det formella granskningsförfarandet.

(se punkterna 49–54 och 68)

3. För att en åtgärd skall anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG, skall den bland annat vara ägnad att medföra en selektiv förmån för enbart vissa företag eller vissa verksamhetssektorer. Med artikeln avses nämligen stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen "genom att gynna vissa företag eller viss produktion". Det görs inte i denna bestämmelse någon åtskillnad mellan åtgärder som medför lättnader jämfört med de pålagor som normalt åvilar ett företag med hänsyn till åtgärdernas orsaker eller syften, utan de definieras i stället med utgångspunkt från vilka verkningar de har. Följaktligen är varken en sådan åtgärds skattemässiga karaktär eller dess eventuella eftersträlvade sociala eller ekonomiska mål ett tillräckligt skäl för att undanta den från den nämnda artikelns tillämpningsområde.

Vid prövningen av huruvida en åtgärd är selektiv skall gemenskapsdomstolen

kontrollera huruvida kommissionen med rätta har funnit att den skillnad i behandling mellan företag såvitt avser förmåner eller bördor som har införts genom den berörda åtgärden kan hänföras till det allmänna tillämpliga systemets karaktär eller systematik. Om grunden för särbehandlingen är andra mål än de som eftersträvas med det allmänna systemet, skall den ifrågavarande åtgärden i princip anses uppfylla selektivitetskriteriet i artikel 87.1 EG.

(se punkterna 105–107)

4. En miljöskatt eller en miljöavgift är en fristående skatteåtgärd som kännetecknas av sitt miljömål och sitt specifika skatteunderlag. Den innebär att vissa varor eller tjänster beskattas för att miljökostnaderna skall inkluderas i priserna och/eller för att göra återanvända produkter mer konkurrenskraftiga och styra producenter och konsumenter mot miljövänligare verksamheter. Medlemsstaterna, vilka på gemenskapsrättens nuvarande stadium har kvar sin behörighet på det miljöpolitiska området när harmonisering saknas, har rätt att införa sektoriella miljöskatter i syfte att uppnå vissa miljömål. Medlemsstaterna är bland annat fria att vid en avvägning mellan olika berörda intressen fastställa

sina prioriteter i fråga om miljöskydd och att i enlighet härmed bestämma vilka varor eller tjänster som skall beläggas med miljöskatt.

Enbart den omständigheten att en miljöskatt utgör en punktåtgärd som avser särskilda varor eller tjänster och inte kan hänföras till ett allmänt skattesystem som är tillämpligt på alla liknande verksamheter som har en jämförbar inverkan på miljön innebär följaktligen i princip inte att de liknande verksamheter som inte omfattas av miljöskatten skall anses åtnjuta en selektiv förmån. Att sådana liknande verksamheter inte beläggs med en miljöskatt som tas ut på vissa särskilda produkter kan inte jämföras med en åtgärd som medför skattelättnader från ett system av sådana pålagor som normalt åvilar företagen, eftersom en miljöskatt kännetecknas just av sitt tillämpningsområde och mål och därför i princip inte kan hänföras till något allmänt system.

skatt är förenlig med gemenskapsbestämmelserna om statligt stöd. I nämnda artikel föreskrivs det nämligen att dessa krav skall integreras i utformningen och genomförandet av bland annat en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids.

Med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen har vid tillämpningen av artikel 88.3 EG, skall förstainstansrättens prövning av ett beslut av kommissionen att inte inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 EG dessutom endast avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de faktiska omständigheter som lagts till grund för det omtvistade valet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk.

(se punkterna 114–118)

Eftersom miljöskatter till sin natur utgör specifika åtgärder som vidtas av medlemsstaterna inom ramen för miljöpolitiken — ett område där medlemsstaterna är behöriga när harmonisering saknas — ankommer det på kommissionen att mot denna rättsliga bakgrund beakta de miljöskyddskrav som anges i artikel 6 EG vid bedömningen av huruvida en miljö-

5. Det framgår vid prövningen, i förhållande till gemenskapens regler om statligt stöd, av en miljöskatt, som införts av en medlemsstat och som huvudsakligen träffar försäljning av naturlig ballast, det vill säga korniga material som efter en första utvinning används inom bygg-

nadsindustrin och vid offentliga arbeten och vars syfte är att maximera användningen av återanvänd ballast eller andra ersättningsprodukter som ersättning för naturlig ballast, att främja rationell användning av naturlig ballast och att säkerställa internaliseringen av miljökostnader i enlighet med principen att förorenaren skall betala, att den omständigheten att material som säljs för att användas som annat än ballast undantas från den sektor som nämnda skatt är tillämplig på inte medför att det förekommer statligt stöd. Undantaget från beskattning för sådana material utgör nämligen inte något undantag från systemet för den berörda miljöskatten. Beslutet att införa en miljöskatt för enbart ballastsektorn — och inte införa den generellt för alla sektorer för utvinning i stenbrott och gruvor som medför samma inverkan på miljön som utvinning av ballast — ingår i den berörda medlemsstatens behörighet att fastställa sina prioriteter inom ramen för sin ekonomi-, skatte- och miljöpolitik. Ett sådant val kan således inte ge någon anledning att ifrågasätta att miljöskatten är förenlig med de eftersträlvade miljömålen.

Den berörda medlemsstaten har dessutom rätt att inom ramen för sin miljöpolitik fritt bestämma vilka material avsedda att användas som ballast som

den anser det lämpligt att beskatta samt att med hänsyn till de eftersträlvade miljömålen utesluta vissa material från miljöskattens tillämpningsområde, även i fall då dessa efter utvinningen används som ballast, i den mån som undantaget från beskattning av dessa material, mot bakgrund av de eftersträlvade miljömålen, gör det möjligt att använda dem som ersättning för sådan naturlig ballast som är belagd med miljöskatt och kan bidra till en rationalisering av utvinningen och användningen av dessa material.

Att vissa material, som inte kan ersättas med andra produkter, beläggs med miljöskatt kan rimligen sägas svara mot ett av målen med miljöskatten, nämligen att internalisera de miljökostnader som är knutna till produktionen av naturlig ballast när skattebeloppet motsvarar ungefär de genomsnittliga miljökostnaderna vid utvinning av ballast.

Beskattningen av restprodukter från utvinningen av material som inte kan ersättas med andra produkter kan även motiveras av principen att förorenaren skall betala liksom av målet att uppmuntra rationellare utvinning och be-

handling av ballast i syfte att minska andelen ballast av låg kvalitet.

missionen är emellertid inte skyldig att ta ställning till omständigheter som uppenbarligen är irrelevanta, som saknar betydelse eller som uppenbart saknar direkt samband med saken.

(se punkterna 124, 127–128, 130, 135–137 och 139)

6. Kravet på motivering av ett beslut om statligt stöd skall inte bedömas med hänsyn till det intresse av information som enbart den medlemsstat som beslutet är riktat till har. När kommissionen godkänner en åtgärd efter den preliminära granskningen enligt artikel 88.3 EG skall den kortfattat lägga fram de huvudsakliga skälen för beslutet om godkännande, så att de berörda får kännedom om skälen till beslutet och får möjlighet att väcka talan mot nämnda beslut i syfte att utnyttja sina processuella rättigheter enligt artikel 88.2 EG.

Ett beslut av kommissionen att efter den preliminära granskningen inte göra invändningar mot en sektoriell miljöskatt, i vilket kommissionen koncist har redogjort för de huvudsakliga skälen till beslutet, kan inte anses vara bristfälligt motiverat i förhållande till den sammanlutning av ekonomiska aktörer som framställt klagomål med hänsyn till att medlemsstaterna har rätt att fritt utforma sin skatte- och miljöpolitik och sålunda införa en miljöskatt.

(se punkterna 142–143 och 146)

Vad särskilt beträffar ett beslut genom vilket kommissionen avslutar den preliminära granskningen och fastslår att en åtgärd som är föremål för ett klagomål inte är ett statligt stöd, är kommissionen under alla omständigheter skyldig att i tillräcklig mån underrätta klaganden om skälen för att de faktiska och rättsliga omständigheter som åberopats i klagomålet inte var tillräckliga för att bevisa förekomsten av ett statligt stöd. Kom-

7. Om en miljöskatt, som tas ut på försäljning av ballast och således träffar produkterna och inte producenternas inkomster, utgör en indirekt skatt som i denna egenskap styrs av principen att beskattning i överensstämmelse med artikel 91 EG skall ske i destinationslandet, är det undantag som exportörerna omfattas av motiverat med hänsyn till skattesystemets interna systematik och

medför inte en förmån för exportörerna och omfattas därför inte av artikel 87.1 EG.

när granskning finner att den olagliga åtgärden föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet.

En medlemsstat som beviljar ett sådant undantag utnyttjar sin rätt att gynna de hänsyn som hänger samman med det berörda skattesystemets struktur jämfört med de eftersträlvade miljömålen och det har därvid inte någon betydelse att andra medlemsstater gör andra val.

(se punkterna 151–153)

8. Kommissionens skyldighet att först granska ett eventuellt olagligt stöd tillsammans med den berörda medlemsstaten och i förekommande fall begära upplysningar av denna fritar inte institutionen från skyldigheten att inleda det formella granskningsförfarandet, i synnerhet om den mot bakgrund av de erhållna upplysningarna fortfarande har allvarliga svårigheter att bedöma den ifrågavarande åtgärden. Denna skyldighet följer nämligen direkt av artikel 88.3 EG och slås dessutom uttryckligen fast i artikel 4.4 jämförd med artikel 13.1 i förordning nr 659/1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [88 EG] när kommissionen efter en prelimi-

Förfarandet enligt artikel 88.2 EG är nämligen oundgängligt då kommissionen har allvarliga svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen kan följaktligen endast begränsa sig till den preliminära granskningen enligt artikel 88.3 EG för att godkänna en stödåtgärd, om kommissionen efter en första bedömning är övertygad om att åtgärden inte utgör stöd i den mening som avses i artikel 87.1 EG eller att åtgärden, om den utgör stöd, är förenlig med den gemensamma marknaden. Om däremot denna första granskning leder kommissionen till den motsatta slutsatsen, eller inte gör det möjligt för kommissionen att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av om det ifrågavarande stödet är förenligt med den gemensamma marknaden, är kommissionen skyldig att inhämta alla erforderliga yttranden och i detta syfte inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG.

Enbart den omständigheten att kommissionen har tagit hänsyn till den berörda medlemsstatens intresse av ett snabbt beslut är inte tillräcklig för att kommis-



sionens beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet skall kunna presumeras vara grundat på andra kriterier än att det inte har funnits några allvarliga svårigheter att göra en bedömning.

(se punkterna 165–166 och 168)

9. När utomstående berörda har lämnat in klagomål till kommissionen avseende statliga åtgärder som inte har anmälts i enlighet med artikel 88.3 EG är institutionen enligt rättspraxis skyldig att

under den preliminära granskning som föreskrivs i denna bestämmelse, i intresse av en korrekt tillämpning av de grundläggande bestämmelserna om statligt stöd i fördraget, göra en snabb och opartisk granskning av dessa klagomål.

I avsaknad av andra uppgifter, kan inte enbart den omständigheten att det omtvistade beslutet antogs snabbt leda till slutsatsen att ärendet inte utreddes i tillräcklig omfattning.

(se punkterna 177 och 178)