



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi razširjeni senat)

z dne 7. marca 2012*

„Državne pomoči — Okoljska dajatev na agregate iz Združenega kraljestva — Odločba Komisije o nenasprotovanju — Prednost — Selektivnost“

V zadevi T-210/02 RENV,

British Aggregates Association s sedežem v Lanarku (Združeno kraljestvo), ki ga zastopajo C. Pouncey, J. Coombes, solicitors, in L. Van den Hende, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo M. Afonso, J. Flett in B. Martenczuk, zastopniki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga je najprej zastopala T. Harris, nato S. Ossowski, zastopnika, skupaj z M. Hall in G. Facenno, barristers,

intervenient,

zaradi predloga za razglasitev delne ničnosti Odločbe Komisije C(2002) 1478 final z dne 24. aprila 2002, v zadevi državnih pomoči N 863/01 – Združeno kraljestvo/Dajatev na agregate,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat),

v sestavi J. Azizi (poročevalec), predsednik, I. Labucka, sodnica, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz in D. Gratsias, sodniki,

sodni tajnik: N. Rosner, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. maja 2011

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Dejansko stanje spora je opredeljeno v točkah od 1 do 25 sodbe Splošnega sodišča z dne 13. septembra 2006 v zadevi British Aggregates proti Komisiji (T-210/02, ZOdl., str. II-2789; v nadaljevanju: razveljavljena sodba ali soba Splošnega sodišča), in sicer tako:

„1 British Aggregates Association je združenje majhnih neodvisnih podjetij, ki upravljajo kamnolome v Združenem kraljestvu. Ima 55 članic, ki upravljajo več kot 100 kamnolomov.

2 Agregati so agregatni, kemično inertni materiali, ki se uporabljajo v gradbeništvu in sektorju javnih gradenj. Lahko se uporabljajo na primer za nasipavanje ali za gramoz ali pa so primešani vezivom, kot sta cement (kar omogoča pridobitev betona) ali asfalt. Nekatere materiale, ki so naravno agregatni, kot sta pesek in prod, je mogoče pridobiti s presejanjem. Druge snovi, kot so trdne kamnine, je pred presejanjem treba zdrobiti. Agregati, ki se uporabljajo v različne namene, morajo ustrezati konkretnim specifikacijam in fizične lastnosti izvornega materiala so odločilne za to, ali je primeren za predvideno uporabo. Tako so specifikacije za nasipavanje manj stroge od tistih za podlago cestišč, ki so prav tako manj stroge od tistih za površine za intenzivno uporabo, kot so talne obloge cestišč ali gramoz za železniške proge. Veliko materialov je mogoče uporabiti kot agregate za uporabo tam, kjer so zahteve nižje, medtem ko so materiali, ki ustrezajo zahtevnejšim specifikacijam, manj razširjeni.

Finance Act 2001

3 Členi od 16 do 49 drugega dela Finance Act 2001 (zakona o financah za leto 2001, v nadaljevanju: zakon) in njegove priloge od 4 do 10 uvajajo Aggregates Levy (dajatev na agregate, v nadaljevanju: AGL ali dajatev) v Združenem kraljestvu.

4 Določbe o uvedbi AGL so začele veljati 1. aprila 2002 na podlagi izvedbene uredbe-zakona.

5 Zakon je bil spremenjen s členi od 129 do 133 in s priložo 38 k Finance Act 2002 (zakon o financah za leto 2002). Tako spremenjene določbe določajo oprostitve za odpadke (*spoils*), ki so posledica ekstrakcije nekaterih mineralov, zlasti glinastega skrilavca, skrilavca, grudaste ilovice in kaolina. Poleg tega določajo prehodno obdobje za uvedbo dajatve na Severnem Irskem.

6 AGL se obračuna v višini 1,60 britanskega funta (GBP) na tono agregatov, ki so predmet tržnega izkoriščanja (člen 16(4) zakona).

7 Člen 16(2) zakona, kot je bil spremenjen, določa, da je treba AGL plačati, ko je dosežena določena količina obdavčljivih agregatov, ki so predmet tržnega izkoriščanja v Združenem kraljestvu, in to od dneva, ko je začel veljati zakon. Zadeva torej uvožene agregate in agregate, ki so bili pridobljeni v Združenem kraljestvu.

8 Člen 13(2)(a) izvedbene uredbe upravljavcu omogoča davčno olajšavo, kadar se obdavčeni agregati izvozijo ali prenesejo iz Združenega kraljestva brez nadaljnje obdelave.

9 Člen 17(1) zakona, kot je bil spremenjen, določa:

„V tem delu pojem ‚agregati‘ označuje (pod pridržkom člena 18, spodaj) kamnine, prod ali pesek, pa tudi vse materiale, ki so vanje začasno vključeni oziroma so jim naravno primešani.“

- 10 Člen 17(2) zakona določa, da agregat ni obdavčen v štirih primerih: če je izrecno oproščen; če se je že uporabljal v gradbene namene; če je bil že obdavčen z dajatvijo na agregate oziroma če se na dan začetka veljavnosti zakona ni nahajal na izvornem kraju.
- 11 Člen 17(3) in (4) zakona, kot je bil spremenjen, določa nekatere primere oprostitve dajatve.
- 12 Poleg tega člen 18(1), (2) in (3) zakona, kot je bil spremenjen, določa postopke, ki so oproščeni dajatve, in materiale, na katere se ta oprostitev nanaša.

Upravni postopek in spor pred nacionalnim sodiščem

- 13 Z dopisom z dne 24. septembra 2001 je Komisija prejela [prvo] pritožbo [...] dveh podjetij, ki nista bili povezani s tožečo stranko, in v kateri jo prosita, da njunih identitet ne razkrije zadevni državi članici, v skladu s členom 6(2) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88 ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339). Pritožniki sta v bistvu menili, da so izključitev nekaterih materialov s področja uporabe AGL, izvozna oprostitev in izjeme, ki zadevajo Severno Irsko, državne pomoči.
- 14 Z dopisom z dne 20. decembra 2001 je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irsko Komisiji priglasilo shemo državne pomoči z naslovom ‚Postopna uvedba dajatve na agregate na Severnem Irskem‘.
- 15 Z dopisom z dne 6. februarja 2002 je Komisija tej državi članici posredovala strnjen povzetek prve pritožbe in jo pozvala, naj predloži stališča v zvezi s to pritožbo ter naj ji posreduje dopolnilne informacije glede AGL, kar je ta država naredila z dopisom z dne 19. februarja 2002.
- 16 Tožeča stranka je 11. februarja 2002 vložila tožbo zoper AGL pri High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (višje sodišče (Anglija in Wales), oddelek kraljevega sodišča [...]). Med drugim se je sklicevala na kršitev skupnostnih pravil s področja državnih pomoči. S sodbo z dne 19. aprila 2002 je High Court of Justice zavrnilo tožbo in tožeči stranki dovolilo vložitev pritožbe pri Court of Appeal (England & Wales) (pritožbeno sodišče (Anglija in Wales) [...]). Ker je [tožeča stranka] dejansko vložila pritožbo, je Court of Appeal odločilo, da zaradi vložitve te tožbe pri Splošnem sodišču prekine postopek.
- 17 Tožeča stranka je medtem z dopisom z dne 15. aprila 2002 pri Komisiji vložila pritožbo zoper AGL [...]. V bistvu je trdila, da izključitev določenih materialov s področja uporabe AGL in izvozna oprostitev pomenita državne pomoči. Izjeme, ki se nanašajo na Severno Irsko in ki so jih priglasili organi Združenega kraljestva, pa naj ne bi bile združljive s skupnim trgom.

Izpodbijana odločba

- 18 Komisija je 24. aprila 2002 sprejela [izpodbijano] odločbo o nenasprotovanju AGL [...].
- 19 Organi Združenega kraljestva so 2. maja 2002 tožeči stranki posredovali izpodbijano odločbo. Komisija ji je to odločbo uradno vročila z dopisom z dne 27. junija 2002.
- 20 Komisija v odločbi ([točka] 43) meni, da dajatev ne vsebuje elementov državne pomoči v smislu člena 87(1) ES, ker njeno uporabo upravičujeta logika in narava davčnega sistema. Ob tem meni, da je oprostitev, ki je bila odobrena za Severno Irsko in priglašena Komisiji, združljiva s skupnim trgom.
- 21 Komisija pri opisu področja uporabe AGL v bistvu poudarja, da se bodo s to dajatvijo obdavčili neobdelani agregati, ‚opredeljeni kot agregati, ki so proizvedeni iz naravnih zalog mineralov pri prvi ekstrakciji, in sestavljeni ‚iz delcev kamnin, peska ali proda, ki se lahko uporabljajo

v naravnem stanju ali po mehanski obdelavi, kot so drobljenje, pranje in presejanje' ([točki] 8 in 9). Glede izključenih materialov in glede na zaželeno cilje je v [točkah] od 11 do 13 izpodbijane odločbe določeno:

„Z AGL niso obdavčeni materiali, ki so stranski proizvodi oziroma odpadki iz drugih postopkov. Po mnenju organov [Združenega kraljestva] spadajo med te materiale odpadki skrilavca in kaolina, neplodna zemlja, pepel, žlindra iz plavžev, odpadki stekla in kavčuka. Enako niso obdavčeni recikrirani agregati, med katere spadajo kamnine, pesek in prod, ki so bili že vsaj enkrat uporabljeni (običajno v sektorju gradbeništva in javnih gradenj).

Po mnenju organov [Združenega kraljestva] naj bi se z izključitvijo takih materialov s področja uporabe AGL pospešila njihova uporaba kot gradbenih materialov in zmanjšalo prekomerno pridobivanje neobdelanih agregatov, s čimer bi se povečalo učinkovito ravnanje z viri.

Po začetnih trditvah organov [Združenega kraljestva] naj bi AGL omogočila zmanjšanje povpraševanja po neobdelanih agregatih za povprečno 20 milijonov ton na leto v primerjavi s povprečnim letnim povpraševanjem Združenega kraljestva, ki znaša od 230 do 250 milijonov ton.

22 Glede presoje področja uporabe AGL se izpodbijana odločba v [točkah] 29 in 31 glasi:

„Komisija ugotavlja, da se z AGL obdavči le tržno izkoriščanje kamnin, peska in proda, ki se uporabljajo kot agregati. Ti materiali pa niso obdavčeni z AGL, če se uporabljajo za druge namene. Z AGL se obdavčijo le neobdelani agregati. AGL se ne uporablja za agregate, pridobljene kot stranski proizvodi ali kot odpadki iz drugih postopkov (sekundarni agregati), in za recikrirane agregate. Komisija zato meni, da AGL zadeva le določene sektorje dejavnosti in določena podjetja. Zato opozarja, da je treba presoditi, ali uporabo AGL upravičujeta logika in splošna sistematika davčnega sistema.

Združeno kraljestvo je v okviru izvrševanja pravice določitve nacionalnega davčnega sistema določilo AGL tako, da bi povečalo uporabo recikriranih agregatov ali drugih alternativnih proizvodov v primerjavi z neobdelanimi agregati in da bi pospešilo racionalno uporabo neobdelanih agregatov, ki so neobnovljiv naravni vir. Škoda za okolje, ki nastaja pri ekstrakciji agregatov in ki jo želi Združeno kraljestvo omejiti z AGL, obsega zvočne emisije, prah, škodo biološki raznolikosti in kakovosti vidnega okolja.

23 Komisija iz tega v [točki] 32 sklepa, da je „AGL posebna dajatev, katere področje uporabe je zelo omejeno, določi pa jo država članica glede na posebne značilnosti zadevnega sektorja dejavnosti“, ter da „sestava in domet dajatve kažeta na jasno razločevanje med pridobivanjem neobdelanih agregatov, ki ima za okolje neželene posledice, in proizvodnjo sekundarnih ali recikriranih agregatov, ki je pomemben prispevek pri obdelavi kamnin, proda in peska, ki so posledica ekstrakcij, drugih del ali zakonito izvedenih obdelav v različne namene“.

24 Glede oprostitev agregatov, ki se izvažajo, ne da bi bili obdelani na ozemlju Združenega kraljestva, je v [točki] 33 izpodbijane odločbe navedeno:

„[...] taka rešitev je utemeljena s tem, da je v Združenem kraljestvu mogoče agregate oprostiti, če se uporabljajo v oproščenih postopkih proizvodnje ([na primer] proizvodnji stekla, plastike, papirja, gnojil in pesticidov). Ker organi [Združenega kraljestva] ne morejo izvajati nadzora nad uporabo agregatov zunaj svojega ozemlja, je izvozna oprostitvev nujna, da se zagotovi pravna varnost izvoznikom agregatov in da se prepreči neenako obravnavanje izvoza agregatov, ki bi sicer lahko izkoristili ugodnost oprostitev v Združenem kraljestvu.“

25 Komisija v [točki] 34 sklepa:

,V naravi in v splošni sistematiki take dajatve je, da se ne uporablja za sekundarne agregate niti za reciklirane agregate. Obdavčitev pridobitve neobdelanih agregatov bo prispevala k zmanjšanju pridobivanja primarnih agregatov, k zmanjšani uporabi neobnovljivih virov in k zmanjšanju škodljivih posledic za okolje. Komisija torej meni, da prednosti, ki jih določitev področja uporabe AGL lahko prinese nekaterim podjetjem, utemeljujeta narava in splošna sistematika davčnega sistema.“

Postopek in predlogi strank

- 2 Združenje British Aggregates Association je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 12. julija 2002 vložilo tožbo za razglasitev delne ničnosti Odločbe Komisije C(2002) 1478 final z dne 24. aprila 2002, v zadevi državnih pomoči N 863/01 – Združeno kraljestvo/Dajatev na agregate (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).
- 3 Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 28. novembra 2002 Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije Evropskih skupnosti.
- 4 Tožeča stranka se je v tožbi sklicevala na, prvič, kršitev člena 87(1) ES, drugič, na neobstoj obrazložitve v smislu člena 253 ES, tretjič, na to, da naj bi Komisija kršila obveznost uvedbe formalnega postopka preiskave v smislu člena 88(2) ES, in, četrtič, na to, da naj bi ta institucija kršila svoje obveznosti pri predhodni preučitvi v smislu člena 88(3) ES.
- 5 Komisija je izpodbijala dopustnost tožbe, pri čemer je trdila, da se izpodbijana odločba ne nanaša posamično na tožečo stranko v smislu člena 230, četrti odstavek, ES.
- 6 Splošno sodišče je z zgoraj v točki 1 navedeno razveljavljeno sodbo iz razlogov, navedenih v točkah od 45 do 68 te sodbe, razglasilo tožbo za dopustno. Zavrnilo pa je prvi in drugi tožbeni razlog, ki ju je preučilo skupaj, nato pa še tretji in četrti tožbeni razlog iz razlogov, navedenih v točkah od 104 do 156, od 163 do 173 in od 177 do 180 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe. Zato je Splošno sodišče tožbo zavrnilo v celoti.
- 7 Tožeča stranka je 27. novembra 2006 pri Sodišču vložila pritožbo za razveljavitev zgoraj v točki 1 navedene sodbe Splošnega sodišča in za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe razen v delu, v katerem se nanaša na oprostitev za Severno Irsko. Komisija je vložila nasprotno pritožbo, s katero je Sodišču predlagala, naj navedeno sodbo razveljavi in pritožbo razglasi za nedopustno. Združeno kraljestvo je predlagalo, naj se glavno pritožbo zavrne.
- 8 Sodišče je s sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi British Aggregates proti Komisiji (C-487/06 P, ZOdl., str. I-10505, v nadaljevanju: sodba, izdana v pritožbenem postopku) razveljavilo zgoraj v točki 1 navedeno sodbo Splošnega sodišča in mu zadevo vrnilo v razsojanje.
- 9 Sodišče je v celoti potrdilo presojo Splošnega sodišča glede dopustnosti tožbe (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 24 do 58).
- 10 Sodišče je pri vsebinski presoji ugotovilo, da je Splošno sodišče dvakrat napačno uporabilo pravo.
- 11 Sodišče je menilo, da je Splošno sodišče v točkah 115, 117, 120, 121 in 128 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe napačno razlagalo pojem pomoč, pri čemer zlasti ni pravilno uporabilo merila selektivnosti prednosti, ki ne razlikuje med vzroki ali cilji državnih posredovanj, ampak jih opredeljuje

glede na njihove učinke. Splošno sodišče zato ne bi smelo upoštevati, da se zaradi uresničevanja okoljskega cilja člen 87(1) ES ne uporabi za ukrepe, ki dajejo selektivno prednost (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 82 do 92).

- 12 Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da je Splošno sodišče s tem, da je razsodilo, da ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri uporabi člena 88(3) ES, zlasti v točkah 118, 134, 139, 154 in 171 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe, storilo napako glede stopnje sodnega nadzora, ki ga je treba izvesti v zvezi s pojmom državna pomoč, ki je pravni pojem in ga je treba razlagati na podlagi objektivnih dejavnikov. Sodišče zato meni, da mora sodišče Evropske unije načeloma izvajati popoln nadzor glede vprašanja, ali ukrep spada na področje uporabe člena 87(1) ES. To načelo se uporablja tudi za sklepe, ki jih Komisija sprejme med postopkom predhodne preučitve v smislu člena 88(3) ES, ker je Komisija zavezana, ne da bi imela diskrecijsko pravico, začeti formalni postopek preiskave na podlagi člena 88(2), kadar ji predhodna preučitev ne omogoča rešiti vseh problemov presoje. Sodišče meni, da celotna vsebinska analiza izpodbijane odločbe, ki jo je opravilo Splošno sodišče (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 109 do 115), temelji na tej napačni uporabi prava.
- 13 Sodišče je sprejelo tudi očitke glede točke 112 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe. Splošno sodišče je v tej točki v bistvu ugotovilo, da je Komisija v izpodbijani odločbi in predvsem v točki 29 njene obrazložitve štela, da izraz „primarni agregati“ označuje predvsem agregate, „zavezane za AGL“, medtem ko se izraz „sekundarni agregati“ nanaša predvsem na „oproščene“ agregate, ki so taksativno naštetih v zakonu. Splošno sodišče je na tej podlagi med drugim ugotovilo, da je Komisija v tej točki potrdila zgolj, da „se AGL ne obračuna za stranske proizvode ali odpadke iz prve ekstrakcije, kadar so oproščeni z zakonom“. Sodišče meni, da je Splošno sodišče s tem storilo napako pri razlagi in s svojo razlago nadomestilo razlago, ki izhaja neposredno iz izpodbijane odločbe, čeprav tega ne utemeljuje noben vsebinski dejavnik (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 140 do 145, zlasti 144 in 151).
- 14 Poleg tega je Sodišče sprejelo očitke glede točke 150 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe, ki se nanaša na spoštovanje obveznosti obrazložitve iz člena 253 ES. Sodišče v nasprotju s tem, kar je ugotovilo Splošno sodišče v tej točki, meni, da obrazložitve, ki temelji na členu 91 ES, ni mogoče obravnavati, kot da se navezuje na razloge, ki so navedeni v izpodbijani odločbi in ki temeljijo na tem, da organi Združenega kraljestva nimajo sredstev, s katerimi bi nadzirali uporabo materialov, kot so agregati, zunaj ozemlja te države članice, ampak v resnici pomeni drugačno obrazložitev, podano po sprejetju te odločbe. Zato Sodišče meni, da je Splošno sodišče kršilo člen 253 ES s tem, da je upoštevalo to obrazložitev v zvezi z razlogi, navedenimi v izpodbijani odločbi (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 172 do 179, zlasti točka 178).
- 15 Sodišče je nazadnje zavrnilo pritožbene razloge, ki so se nanašali na napačno uporabo prava v zvezi z začetkom formalnega postopka preiskave iz člena 88(2) ES (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 185 do 189) in v zvezi z nezadostno obrazložitvijo izpodbijane odločbe (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 192 do 194).
- 16 Nazadnje je Sodišče odločilo, da zgoraj v točki 1 navedeno sodbo Splošnega sodišča razglasi za nično, da zadevo vrne Splošnemu sodišču v razsojanje, ker je dvakrat napačno uporabilo pravo, kot je navedeno zgoraj v točkah 11 in 12, in da pridrži odločitev o stroških (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke 195, 197 in 198).
- 17 Z namenom rešitve spora so bile stranke po vrnitvi te zadeve v razsojanje pozvane k predložitvi stališč glede posledic zgoraj v točki 8 navedene sodbe, izdane v pritožbenem postopku. Tožeča stranka, Komisija in Združeno kraljestvo so v skladu s členom 119(1) Poslovnika Splošnega sodišča predložile stališča.

- 18 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- razglasi izpodbijano odločbo za nično, razen v delu, v katerem se nanaša na oprostitev za Severno Irsko;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov, vključno s stroški, priglašeni v okviru pritožbe.
- 19 Komisija ob intervenciji Združenega kraljestva Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 20 Splošno sodišče (prvi razširjeni senat) se je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni postopek.
- 21 Stranke so na obravnavi 16. maja 2011 ustno podale stališča in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča.
- 22 Splošno sodišče je v okviru ukrepa procesnega vodstva na podlagi člena 64 Poslovnika med obravnavo pozvalo Komisijo in Združeno kraljestvo, naj mu v roku treh tednov predložita vse dokumente ali napotila na dokumente, ki so že vsebovani v spisu in ki se nanašajo na nekatere dejanske elemente upravnega postopka, ki je bil začel po priglasitvi Aggregates Levy (dajatev na agregate, v nadaljevanju: AGL ali dajatev) v zvezi z ekstrakcijo „neobdelanih“ agregatov, ki so namenjeni za tržno izkoriščanje. Splošno sodišče je tako pustilo ustni postopek odprt, na kar je opozorilo v zapisniku obravnave.
- 23 Tožeča stranka je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 30. maja 2011, predlagala Splošnemu sodišču, naj Komisiji in Združenemu kraljestvu v okviru ukrepov procesnega vodstva na podlagi člena 64 Poslovnika naloži, naj predložita dodatne informacije o nekaterih dejstvih, ki so bila izpodbijana med obravnavo. Komisija in Združeno kraljestvo sta na podlagi tega predloga predložila stališča 13. in 14. julija 2011.
- 24 Komisija in Združeno kraljestvo sta z ločenima aktoma, vloženima v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 14. junija 2011, izpolnila zahtevo Splošnega sodišča, naj predložita dokumente. Po tem, ko je tožeča stranka 18. julija 2011 predložila stališča o teh dokumentih, je bil ustni postopek končan.

Pravo

1. Uvodne ugotovitve

- 25 Ker je Sodišče dokončno potrdilo presojo Splošnega sodišča v zgoraj v točki 1 navedeni razveljavljeni sodbi glede dopustnosti tožbe (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 24 do 58), s čimer so stranke seznanjene, je treba ugotoviti, da je ta tožba dopustna, in omejiti presojo Splošnega sodišča na vsebinsko zakonitost izpodbijane odločbe.
- 26 Zato mora Splošno sodišče po vrnitvi te zadeve v razsojanje zaradi napačne uporabe prava, ugotovljene v točkah od 82 do 92 in od 109 do 115 zgoraj v točki 8 navedene sodbe, izdane v pritožbenem postopku, ker je Splošno sodišče napačno razlagalo pojem pomoči in stopnjo sodnega nadzora nad izpodbijano odločbo (glej zgoraj točke od 10 do 12 in 16), mora Splošno sodišče ponovno v celoti obravnavati upoštevna dejstva, ki so predmet tega spora, in jih ponovno kvalificirati glede na prepoved iz člena 87(1) ES.

- 27 Splošno sodišče zato meni, da je treba obravnavati prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 87(1) ES.

2. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 87(1) ES

Povzetek stališč strank po vrnitvi zadeve v razsojanje

- 28 Tožeča stranka v bistvu trdi, da izpodbijana odločba temelji na napačni razlagi pojma pomoč, zlasti selektivnosti prednosti, ki izhajajo iz AGL. Niti Komisija niti Združeno kraljestvo nista dokazala, da je v zvezi z okoljskim ciljem, ki mu sledi AGL, različno obravnavanje nekaterih agregatov in/ali materialov upravičeno z naravo, splošno sistematiko ali okoljsko logiko zakona. Posledice nedoslednosti področja uporabe AGL so tako selektivne prednosti, ki so prepovedane s členom 87(1) ES. Tožeča stranka meni, da to nedoslednost med drugim potrjuje oprostitev dajatve za nekatere materiale, kot so glinasti skrilavec, ilovica in skrilavec, čeprav ti sestavljajo „agregate“ v smislu zakona in čeprav so agregati nadomestljivih materialov obdavčeni. Vendar ker ni jasne opredelitve pojma „agregati“, naj taka oprostitev ne bi mogla biti upravičena z argumentom, da je namen AGL spodbujati zmanjšanje povpraševanja po „neobdelanih“ agregatih v primerjavi z materiali, ki so manj škodljivi za okolje, ter zlasti pospeševati uporabo recikliranih agregatov in drugih substitutov in učinkovito uporabo navedenih neobdelanih agregatov, ki niso obnovljivi viri (točka 31 izpodbijane odločbe).
- 29 Tožeča stranka glede izvozne oprostitve predlaga Splošnemu sodišču, naj razveljavi razlago iz točke 33 izpodbijane odločbe, iz katere izhaja, da organi Združenega kraljestva ne morejo nadzorovati izvoza agregatov, kar pomeni tveganje neenakega obravnavanja izvoženih agregatov. 90 % agregatov, ki so izvoženi in oproščeni, je namreč pridobljenih v kamnolomu granita v Glensandi na Škotskem, tako da ne more biti noben proizvod uporabljen v postopkih, ki so oproščeni v Združenem kraljestvu. Tako naj bi bil resničen razlog za to oprostitev, ki ni v skladu z naravo in sistematiko okoljske dajatve, ohranitev konkurenčnosti. Izvozna oprostitev naj bi torej dajala selektivno prednost v smislu člena 87(1) ES.
- 30 Komisija odgovarja, da mora Splošno sodišče za uporabo člena 87(1) ES „najprej ugotoviti obstoj ukrepa (ali ‚sistema‘), ki ne vsebuje elementov državne pomoči in ne upošteva okoljskega cilja ali narave ali splošne sistematike sistema“.
- 31 Komisija namreč meni, da je treba najprej ugotoviti, da veliko davčno breme, ki bremeni omejen sektor, ni državna pomoč, ne da bi bilo treba presoјati cilje bremena ali naravo in splošno sistematiko sistema. V obravnavanem primeru so obdavčeni agregati, medtem ko materiali, ki niso agregati ali ki se jih ne uporablja kot agregate, niso obdavčeni. Nato je treba ugotoviti, da sistem določa izjeme za reciklirane proizvode in substitute neobdelanih agregatov, med drugim za grušč, čeprav se uporabljajo kot agregati, in da te izjeme izhajajo iz narave ali splošne sistematike sistema ter dejansko zmanjšujejo vse pogostejše pridobivanje neobdelanih agregatov. Vendar naj bi tožeča stranka od začetka postopka napačno vztrajala pri tem, da se okoljski cilj, ki izhaja iz splošne sistematike sistema, premakne iz druge v prvo fazo te razlage. V nasprotju s tem kar je Splošno sodišče razsodilo v zgoraj v točki 1 navedeni razveljavljivi sodbi naj bi se ta razlaga lahko uporabila za vsako dajatev, ki pomeni veliko davčno breme za omejen sektor, ne glede na to, kakšni so njeni cilji. V zgoraj v točki 8 navedeni sodbi, izdani v pritožbenem postopku, naj bi bila ta napaka pravilno ugotovljena, izpodbijana odločba in stališče Komisije pa torej potrjena.
- 32 Komisija izpodbija argument, da AGL ni dosledna, ker dajatev ne velja za druge sektorje, ki imajo primerljiv učinek na okolje (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke 82, 86 in 87). Veliko davčno breme za določen material, torej agregate, nima elementov državne pomoči v primerjavi z vsemi drugimi materiali, ki so predmet dajatve. Za te druge materiale se dajatev ne uporabi, ker bodisi niso agregati (premog, lignit, ilovica, kaolin, grudasta ilovica, glinasti skrilavec in skrilavec; zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točka 129) bodisi se ne uporabljajo kot

agregati (apnenec za proizvodnjo cementa in pesek za proizvodnjo stekla) (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke od 90 do 92 in 128, prvi stavek). V zgoraj v točki 1 navedeni razveljavljeni sodbi je Splošno sodišče pravilno zavrnilo ta argument tožeče stranke in rabsodilo, da je načeloma naloga države članice določiti proizvode ali storitve, ki so obdavčeni, ne da bi to pomenilo državno pomoč drugim sektorjem, ki imajo primerljiv učinek na okolje (točke od 114 do 116, 128 in 129 zgoraj v točki 1 navedene sodbe Splošnega sodišča).

- 33 Vendar naj bi Splošno sodišče dodalo vidik, ki ne izhaja iz obrazložitve izpodbijane odločbe in ga Komisija ni uveljavljala med tem postopkom zaradi neskladnosti z ustaljeno sodno prakso (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke 84, 85 in 87), in sicer vidik okoljskega cilja (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točki 115 in 128). Splošno sodišče naj bi namreč napačno razlagalo, da je obrazložitev izpodbijane odločbe omejena le na okoljske dajatve, saj se ta obrazložitev nanaša na vsako dajatev, ne glede na njen cilj. Sodišče naj bi to napako pravilno ugotovilo (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točki 86 in 87). Splošno sodišče mora za odpravo te napake izločiti okoljski cilj iz tega dela razlage in tako ugotoviti, da veliko davčno breme, ki bremeni omejeni sektor, ne vsebuje elementov državne pomoči v korist vseh drugih sektorjev, za katere se dajatev ne uporabi, in da ne obstaja državna pomoč za materiale, ki niso agregati, in agregate, ki so namenjeni uporabi, za katero se AGL ne uporabi. Komisija v zvezi s tem pojasnjuje, da zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, izrecno zavrača različne očitke tožeče stranke, da so nekateri agregati predmet dajatve in da nekateri drugi materiali, ki niso agregati ali ki se ne uporabljajo kot agregati, niso predmet dajatve.
- 34 Komisija trdi, da točka 88 zgoraj v točki 8 navedene sodbe, izdane v pritožbenem postopku, potrjuje to presojo, pri čemer dodaja, da je v zgoraj v točki 1 navedeni razveljavljeni sodbi okoljski cilj v očitnem nasprotju z izključitvijo drugih sektorjev, ki onesnažujejo okolje, kot je sektor premoga, in z uveljavljanjem drugih ciljev, ki se jih navaja, za upravičenje, da se dajatve ne uporabljajo za te druge sektorje, za katere se želi ohraniti mednarodna konkurenčnost. V zvezi s tem je Sodišče pravilno ugotovilo, da takega protislovja ni mogoče odpraviti z uveljavljanjem razlogov, utemeljenih na naravi ali splošni sistematiki sistema, ker „ni pomemben cilj, ampak učinek“ (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke 84, 85 in 87).
- 35 Glede razlikovanja, ki ga je Splošno sodišče navedlo v točkah 120 in 121 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe, med zadevnim primerom in primerom, ki je bil obravnavan v sodbi Sodišča z dne 8. novembra 2001 v zadevi *Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, Recueil., str. I-8365, v nadaljevanju: sodba *Adria-Wien Pipeline*), Komisija opozarja, da je Sodišče ugotovilo, da člen 87(1) ES opredeljuje državne intervencije glede na njihove učinke, in torej ne glede na uporabljene tehnike (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točka 89). Komisija glede učinkov opozarja, da je AGL posebna dajatev, ki bremeni omejen sektor, torej sektor agregatov (točka 32 izpodbijane odločbe). Ta značilnost velikega davčnega bremena za omejen sektor naj bi upravičevala sklep, da ta dajatev sama po sebi in ne glede na njen cilj ni državna pomoč v korist drugih materialov, ki niso agregati, ali agregatov, ki se ne uporabljajo kot taki (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke od 90 do 92). Komisija meni, da je ta značilnost med drugim „nevtralna referenčna točka“ ali „sistem“ ali „normalno stanje“, ki „samo po sebi nima elementov državne pomoči in ki ni vzpostavljeno na podlagi upoštevanja ali sklicevanja na objektivnost dajatve ali [...] narave ali splošne sistematike sistema“, na podlagi česar je mogoče ugotoviti, ali druge oprostitve dajatev izhajajo iz narave ali splošne sistematike sistema. Vendar glede na dejansko stanje iz zgoraj navedene sodbe *Adria-Wien Pipeline* tak omejen sektor ni bil „referenčna točka“, ker je zadevni ukrep vplival na velik del splošne sistematike, zaradi česar naj bi bil drugačen pristop upravičljiv.
- 36 Komisija tako Splošnemu sodišču predlaga, prvič, naj ponovno določi sektor agregatov in pri tem upošteva zahtevani standard sodnega nadzora (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke 75, 90, 91, 110, 138 in 139, in zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 96 do 101). V obravnavanem primeru naj bi Komisija svojo analizo oprla na področje uporabe

dajatve, kot jo je določilo Združeno kraljestvo. Materiali, ki niso agregati, kot so premog, lignit, ilovica, kaolin, grudasta ilovica, glinasti skrilavec in skrilavec, in agregati, ki se ne uporabljajo kot agregati, kot sta med drugim apnenec za proizvodnjo cementa in pesek za proizvodnjo stekla, niso obdavčeni, ker ne spadajo v sektor agregatov. Torej naj ne bi bilo pravilno trditi, kot trdi tožeča stranka, da so vsi zadevni materiali agregati. Zgoraj v točki 8 navedena sodba (točka 130), izdana v pritožbenem postopku, naj bi prav tako potrjevala, da nekateri materiali niso obdavčeni, ker niso agregati. Drugič, to ponovno razsojanje se mora nanašati na obdavčitev agregatov višjih tehničnih specifikacij, kot so rdeči prod za kolesarske steze, zgornje plasti cestišč in gramoz za železniške proge, ker so agregati, ne glede na to, ali obstajajo za te materiale substituti (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke 85, od 90 do 92, 135 in 136, in zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke 125, 126, 130 in 131). Tretjič, Splošno sodišče mora ponovno obravnavati, ali se obdavčita „sekundarni“ apnenec in pesek, ker se uporabljata kot agregata, ne glede na to, ali sta „sekundarna“ proizvoda nekaterih kamnolomov (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke 86, od 90 do 92 in 137, in zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 146 do 151). Četrto, to ponovno razsojanje se mora nanašati na neobdavčitev proizvodov, ki niso agregati in grušč, kot so glinasti skrilavec, skrilavec, ilovica, kaolin, grudasta ilovica, premog in lignit, čeprav se uporabljajo kot agregati, ker je spodbujanje uporabe substitutov za neobdelane agregate v naravi splošne sistematike sistema (zgoraj v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke 83, od 94 do 98 in od 130 do 132, in zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 152 do 154 in od 160 do 162). Nazadnje, Komisija glede izvozne oprostitve Splošnemu sodišču predlaga, naj ponovno obravnava, ali je ta oprostitve upravičena iz razlogov, navedenih v točkah 22 in 33 izpodbijane odločbe.

- 37 Združeno kraljestvo izpodbija zlasti argument tožeče stranke, da ključni pojmi AGL niso bili nikoli jasno opredeljeni in da se je njihova vsebina spreminjala glede na okoliščine.
- 38 Izraz „primarni agregati“ naj bi tako najpogosteje uporabljali upravljavci kamnolomov za poimenovanje primarnih ali glavnih agregatov, ki jih tam proizvajajo. Ti upravljavci pogosto proizvajajo paleta različnih agregatov, ki se razlikujejo glede na fizične lastnosti, tehnične specifikacije in primernost za določeno uporabo. Agregati z visoko specifikacijo se tako lahko uporabljajo za proizvodnjo katrana ali betona, medtem ko se agregati z nižjo specifikacijo lahko uporabljajo za nasipavanje ali gramoz. Na splošno imajo primarni agregati večjo vrednost, povpraševanje po njih je večje in njihova struktura je dovolj trdna za široko uporabo. Rentabilnost pridobivanja je v veliki meri odvisna od geološke strukture kamnoloma in deloma od tega, kako lahko je namestiti opremo za obdelavo surovega materiala in maksimiranje zelene kakovosti.
- 39 Izraz „sekundarni agregati“ pa naj bi najpogosteje uporabljali upravljavci kamnolomov za poimenovanje agregatov, ki so stranski proizvodi proizvodnje primarnih agregatov in so pogosto predmet fizična obdelave, kot so drobljenje, presejanje, brušenje in mletje. V vsaki fazi te obdelave nastanejo agregati, ki so stranski proizvod in niso tako trdni kot primarni agregati, zato so ločeni od zadnjenavedenih. Sekundarne agregate je mogoče dodatno obdelati v več fazah, da bi se dosegel največji potencial za njihovo uporabo kot agregatov. Tako je proizvedena paleta proizvodov z različno strukturo in vse manjšo kakovostjo ali vrednostjo, dokler ne ostane le še zelo droben agregatni material, torej „drobni delci“, katerih uporaba je omejena, povpraševanje po njih pa majhno. Vendar sekundarni agregati niso vedno stranski proizvodi ali odpadki. Nasprotno, večina sekundarnih agregatov ima relativno visoko vrednost in kakovost in zanje obstaja povpraševanje, tako da je v večini primerov le „drobne delce“ mogoče opredeliti kot odpadke. Zato je struktura sekundarnih agregatov, ki je slabša od strukture primarnih agregatov, bistvena za razlikovanje teh dveh vrst agregatov. Izraz „sekundarni agregati“ je včasih uporabljen tudi za poimenovanje stranskih proizvodov v nekaterih postopkih ekstrakcije in izdelave, katerih cilj ni proizvodnja agregatov, vendar v njih neizogibno nastaja tak material, kot so ostanki pri ekstrakciji z miniranjem, ekstrakciji kaolina in proizvodnji glinastega skrilavca, pepel električnih central ter plavžna žindra. Tako je te postopke treba razločevati od izkoriščanja agregatov.

- 40 Združeno kraljestvo trdi, da želi zmanjšati obseg izločevanja teh stranskih proizvodov kot odpadkov in spodbujati, da bi se uporabljali kot trajno nadomestilo za agregate. Čeprav AGL teh materialov ne opredeljuje kot „sekundarne agregate“, se ta opredelitev redno uporablja v zadevnih sektorjih. Vendar je terminologija, uporabljana v sektorju upravljanja kamnolomov, lahko zavajajoča, ker se obdavčene materiale pogosto napačno opredeljuje kot primarne agregate, neobdavčene materiale pa kot sekundarne agregate, čeprav kategorija obdavčenih agregatov obsega primarne in sekundarne agregate. Poleg tega se izraz „neobdelani agregati“ nanaša na primarne in sekundarne agregate, ki še niso bili uporabljeni, ker so bili pridobljeni pred kratkim. Reciklirani agregati torej niso neobdelani agregati.
- 41 Združeno kraljestvo izpodbija argument tožeče stranke, da Komisija in Združeno kraljestvo nista dokazala dosledne okoljske logike AGL ali da nista dokazala, da narava in splošna sistematika AGL lahko upravičita njene cilje. Ne bi naj bilo sporno, da ima ekstrakcija agregatov številne negativne vplive na okolje, med drugim hrup, prah, poslabšanje videza, škodo, ki se povzroči biološki raznolikosti, in motenje miru. Namen AGL je te okoljske stroške vključiti v ceno agregatov in tako zmanjšati izkoriščanje neobdelanih agregatov ter spodbuditi njihovo učinkovito uporabo, uporabo drugih recikliranih materialov in materialov, ki bi sicer bili zavrženi kot odpadki. Čeprav so za plačilo AGL neposredno zavezani proizvajalci agregatov, bodo breme davka vsekakor nosili končni uporabniki agregatov, saj bodo proizvajalci s prilagoditvijo cene prenesli stroške davka na svoje stranke. V tem smislu je AGL posredni davek, ki bremeni končne potrošnike neobdelanih agregatov.
- 42 Združeno kraljestvo izpodbija to, da je splošna sistematika AGL nedosledna, kar naj bi dajalo selektivno prednost nekaterim sektorjem ali proizvodom, ki niso obdavčeni. Splošnemu sodišču naj ne bi bilo treba ponovno podrobno obravnavati argumentov tožeče stranke glede narave, logike in področja uporabe AGL, ker jih je Sodišče večinoma zavrnilo v okviru zavrnitve neodvisne presoje dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 94 do 101). Poleg tega so narava, logika AGL in okoljska načela, ki jo upravičujejo, preprosta, koherentna in utemeljena. Tako neobdavčitev nekaterih materialov, kot so kaolin, grudasta ilovica, glinasti skrilavec in drugi mineralni industrijski odpadki, izhaja iz narave in splošne strukture AGL, zaradi česar se za to oprostitev ne uporabi člen 87(1) ES.
- 43 Združeno kraljestvo glede oprostitve davka za glinasti skrilavec, skrilavec in kaolin trdi, da v procesu proizvodnje glinastega skrilavca in kaolina nastajajo številni stranski proizvodi agregatov. Poleg tega nekateri sektorji trga agregatov s temi stranskimi proizvodi uspešno nadomeščajo neobdelane agregate, ki so obdavčeni z AGL. Cilj postopkov ekstrakcije kaolina, glinastega skrilavca, premoga in drugih materialov namreč ni proizvodnja agregatov, vendar pa se v teh postopkih neizogibno proizvajajo materiali, ki so primerni za tako rabo. Čeprav v teh postopkih ekstrakcije nastajajo nekateri odpadki in čeprav so v določeni meri škodljivi za okolje, pa ni učinkovitejšega načina za proizvodnjo materialov, kot sta glinasti skrilavec in kaolin. Glede na cilj AGL, to je varstvo okolja, je treba, kolikor je mogoče, privilegirati uporabo stranskih proizvodov takih procesov kot agregatov v primerjavi z uporabo drugih neobdelanih agregatov, zlasti ker bi se stranski proizvodi sicer lahko zavrgli le kot odpadki. Velika količina materialov, ki so stranski proizvodi teh postopkov, se danes namreč proda kot agregate, ki niso obdavčeni z AGL, medtem ko so se pred uvedbo davka odlagali na odlagališča. Oprostitev materialov, ki se ne uporabljajo kot agregati, kot je silicijev pesek, ki se uporablja za izdelavo stekla, se uporabi, kadar sta izpolnjena dva kumulativna temeljna pogoja, in sicer, da ne obstaja drug material, ki je trajen substitut, in da se material ne uporablja kot agregat.
- 44 Združeno kraljestvo v bistvu meni, da je Sodišče zavrnilo vse argumente tožeče stranke v zvezi z vprašanjem skladnosti AGL z načelom, da naj plača tisti, ki onesnažuje, z ureditvijo vpliva ekstrakcije različnih materialov na okolje, z opredelitvijo „sektorja agregatov“, ki jo je podala Komisija, in z domnevno resničnim razlogom za oprostitev nekaterih materialov, in sicer z ohranitvijo mednarodne konkurenčnosti (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 99 do 101, od 128 do 132, 149, 150, 161 in 162), in da jih je zato treba zavrniti. Ti argumenti so vsekakor očitno napačni, glede na to, da sta narava in logika AGL taki, kot je navedeno zgoraj (zgoraj

v točki 1 navedena sodba Splošnega sodišča, točke 129, 133, 134, 138 in 153). Tožeča stranka poleg tega zamenjuje uporabo pojmov „primarni agregati“, „sekundarni agregati“ in „neobdelani agregati“ ter jim pripisuje pomen, ki ni podprt z zakonsko pravno opredelitvijo.

Pogoji uporabe člena 87(1) ES

Merila selektivnosti prednosti

- 45 Tožeča stranka s prvim tožbenim razlogom v bistvu očita Komisiji, da je napačno razlagala pojem pomoči, in sicer da je zlasti napačno razlagala merili prednosti in njene selektivnosti v smislu člena 87(1) ES, in da je storila več napak pri uporabi tega pojma.
- 46 Glede merila prednosti je bilo v ustaljeni sodni praksi sprejeto, da je pojem državne pomoči splošnejši od pojma subvencije, ker zajema ne le aktivna ravnanja, kot so same subvencije, ampak tudi ukrepe države, ki v različnih oblikah zmanjšujejo dajatve, ki običajno bremenijo proračun podjetja in ki torej imajo, ne da bi bile subvencije v strogem smislu besede, enako naravo in enake učinke (glej sodbe Sodišča z dne 8. maja 2003 v združenih zadevah Italija in SIM 2 Multimedia proti Komisiji, C-328/99 in C-399/00, Recueil, str. I-4035, točka 35; z dne 10. januarja 2006 v zadevi Cassa di Risparmio di Firenze in drugi, C-222/04, ZOdl., str. I-289, točka 131, in z dne 15. junija 2006 v združenih zadevah Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 in C-41/05, ZOdl., str. I-5293, točka 29 in v njej navedena sodna praksa). Glede davčnega področja je Sodišče pojasnilo, da ukrep, s katerim javni organi nekaterim podjetjem priznajo davčno oprostitev, ki upravičence postavlja v ugodnejši finančni položaj od položaja drugih davčnih zavezancev, pomeni „državno pomoč“ v smislu člena 87(1) ES. Enako lahko pomeni državno pomoč ukrep, ki nekaterim podjetjem priznava znižanje davka ali odlog plačila zapadlega davka (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Cassa di Risparmio di Firenze in drugi, točka 132).
- 47 Glede merila selektivnosti prednosti je treba preizkusiti, ali državni ukrep v okviru neke pravne ureditve daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v smislu člena 87(1) ES v primerjavi z drugimi podjetji, ki so glede na cilj zadevnega ukrepa v primerljivem dejanskem in pravnem položaju (zgoraj v točki 35 navedena sodba Adria-Wien Pipeline, točka 41; glej tudi sodbe Sodišča z dne 3. marca 2005 v zadevi Heiser, C-172/03, ZOdl., str. I-1627, točka 40; z dne 22. junija 2006 v združenih zadevah, Belgija in Forum 187 proti Komisiji, C-182/03 in C-217/03, ZOdl., str. I-5479, točka 119; z dne 6. septembra 2006 v zadevi Portugalska proti Komisiji, C-88/03, ZOdl., str. I-7115, točka 54, in z dne 11. septembra 2008 v združenih zadevah UGT-Rioja in drugi, od C-428/06 do C-434/06, ZOdl., str. I-6747, točka 46).
- 48 Vendar, tega pogoja selektivnosti ne izpolnjuje ukrep, ki je, čeprav z njim nastane ugodnost za njegovega upravičenca, utemeljen z naravo ali splošno sistematiko davčnega sistema, v katerega spada (glej v tem smislu zgoraj v točki 35 navedeno sodbo Adria-Wien Pipeline, točka 42, in zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Portugalska proti Komisiji, točka 52). Sodišče je pojasnilo, da lahko zadevna država članica dokaže, da ta ukrep neposredno izhaja iz temeljnih ali usmerjevalnih načel davčnega sistema in da je v zvezi s tem treba razlikovati med cilji, določenimi posebnemu davčnemu sistemu, ki so zunaj njega, in mehanizmi, ki so lastni samemu davčnemu sistemu in so potrebni za uresničitev takih ciljev (zgoraj v točki 47 navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 81). Davčne olajšave, ki bi izhajale iz cilja, ki ni cilj davčnega sistema, v katerega spadajo, se namreč ne bi mogle izogniti zahtevam, ki izhajajo iz člena 87(1) ES.
- 49 Poleg tega ima za presojo selektivnosti prednosti, ki je bila dodeljena z zadevnim ukrepom, določitev referenčnega okvira poseben pomen pri davčnih ukrepih, ker je sam obstoj prednosti mogoče dokazati le, če se primerja s tako imenovanim „običajnim“ obdavčenjem (glej v tem smislu zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Portugalska proti Komisiji, točka 56, in sodbo Splošnega sodišča z dne 1. julija 2004 v zadevi Salzgitter proti Komisiji, T-308/00, ZOdl., str. II-1933, točka 81). Da bi bilo mogoče

nacionalni davčni ukrep opredeliti kot „selektiven“, je tako najprej treba predhodno ugotoviti in preučiti skupni ali „običajni“ davčni sistem, ki se uporablja v zadevni državi članici. Glede na ta skupni ali „običajni“ davčni sistem je treba nato presoditi in ugotoviti morebitno selektivnost prednosti, dodeljene z zadevnim davčnim ukrepom, pri čemer je treba dokazati, da ta ukrep odstopa od navedenega skupnega sistema, ker uvaja razlikovanja med subjekti, ki so glede na cilj, določen za davčni sistem te države članice, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju (točka 49 sodbe Paint Graphos).

50 Zato je treba najprej ugotoviti merilo, ki se uporablja za „običajno“ obdavčitev, ki jo določa AGL.

„Običajna“ obdavčitev, ki jo določa AGL

51 Stranke se v obravnavanem primeru strinjajo, da je referenčni okvir, v skladu s katerim je treba ugotoviti običajno obdavčitev in obstoj morebitnih selektivnih prednosti, vzpostavljen s samo AGL, s katero je bil uvedena specifična davčna ureditev, ki se uporablja za sektor agregatov v Združenem kraljestvu.

52 Vendar v nasprotju s trditvami Komisije (glej točke od 31 do 33 zgoraj), tudi če je to ureditev mogoče opisati kot „izredno davčno breme, ki je omejeno na določen ekonomski sektor“, to davčno breme zgolj zaradi tega ni izvzeto iz uporabe prepovedi, določene v členu 87(1) ES (glej v tem smislu zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Heiser, točka 42), saj vzpostavlja razlikovanja znotraj istega sektorja in lahko izpolnjuje merili prednosti in selektivnosti v smislu zgoraj v točki 47 navedene sodne prakse. Poleg tega v skladu s pravno naravo pojma pomoči, ki ga je treba razlagati na podlagi objektivnih elementov (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točka 111), zgolj zaradi cilja državnega ukrepa, kot je okoljski cilj v obravnavanem primeru, ali ker ima specifična ali sektorska davčna ureditev značilnost ekološke takse, za ta ukrep ni mogoče ugotoviti, da ga ni mogoče opredeliti kot državno pomoč v smislu te določbe (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točka 84), saj je tak ukrep treba najprej preučiti glede na njegove učinke, ne da bi se upoštevali vzroki zanj ali njegove cilje (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 85 do 88). Pojem pomoči v smislu člena 87(1) ES torej zahteva, da se preizkusi, ali specifična ali sektorska davčna ureditev vsebuje razlikovanja, katerih posledica je prednost, dana „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ znotraj sektorja, na katerega se ta ureditev nanaša, iz česar izhaja, da je treba najprej ugotoviti, kakšna je „običajna“ obdavčitev, na kateri temelji ta ureditev (glej zgoraj točko 49).

53 Kot med drugim izhaja iz pisnih stališč Združenega kraljestva (glej zgoraj točke od 37 do 43) in odgovorov strank na vprašanja, ki jih je ustno postavilo Splošno sodišče med obravnavo, je načelo „običajnega“ obdavčenja, na katerem temelji AGL, načelo tržnega izkoriščanja materialov v Združenem kraljestvu, ki so obdavčeni kot „agregati“ (člen 16(1) in (2) in člen 17(1) Finance Act 2001 (zakon o finančah za leto 2001, v nadaljevanju: zakon)), pri čemer zakon ne določa natančne opredelitve pojma „agregat“ ali splošnih meril za obdavčenje, ki pojasnjujejo ta pojem, zlasti glede na fizično-kemične lastnosti, strukturo, velikost ali tržno vrednost zadevnih materialov.

54 V zvezi s tem je treba pojasniti, da opredelitve „neobdelanih“, „primarnih“ in „sekundarnih“ agregatov, ki so večkrat uporabljene v izpodbijani odločbi in ki so jih med tem postopkom uporabljale tudi stranke, niso odločilne in da določbe AGL ne določajo takega razlikovanja med agregati. Kot je namreč Združeno kraljestvo priznalo na obravnavi, običajna ureditev obdavčitve AGL ni opredeljena glede na generični pojem agregata, zakon pa s področja uporabe AGL izključuje agregate, ki so pridobljeni iz nekaterih materialov (člen 17 zakona), ne glede na njihovo fizično stanje, ali z nekaterimi postopki ekstrakcije ali proizvodnje („Exempt processes“ iz člena 18 zakona) ali zgolj zato, ker so namenjeni za izvoz (člen 16(2) zakona). AGL tako vsebuje seznam agregatov, ki so

pridobljeni iz materialov ali s postopkom ekstrakcije ali proizvodnje, ki niso obdavčeni, ne glede na to, v katero od navedenih kategorij agregatov spadajo (člen 17, od (2) do (4), in člen 18, od (1) do (3), zakona).

- 55 Iz tega izhaja, da se načelo običajne obdavčitve, na katerem temelji AGL, opira zgolj na pojem tržnega izkoriščanja materialov, ki so obdavčeni kot „agregati“, v Združenem kraljestvu.
- 56 Vendar Komisija pri ugotavljanju selektivnosti prednosti, ki bi jih lahko vzpostavljala AGL, v izpodbijani odločbi očitno ni upoštevala tega načela običajne obdavčitve. Opis področja uporabe AGL zlasti v drugem in tretjem stavku točke 29 izpodbijane odločbe ne ustreza tej opredelitvi običajne obdavčitve. V teh stavkih je namreč v bistvu navedeno, da bodo obdavčeni le „neobdelani“ agregati, ne pa „agregati, pridobljeni kot stranski proizvodi ali odpadki iz drugih postopkov (sekundarni agregati) in reciklirani agregati“. Vendar AGL ne določa takega splošnega pravila obdavčitve, ki razlikuje med temi različnimi kategorijami agregatov („neobdelani“, „sekundarni“ in „reciklirani“).
- 57 Ta ugotovitev ni zavrtnjena v točki 144 zgoraj v točki 8 navedene sodbe, izdane v pritožbenem postopku, ki se ne nanaša na določitev načela običajne obdavčitve, na kateri temelji AGL, in v kateri *a fortiori* ni razsojeno, da izpodbijana odločba temelji na pravilni definiciji tega načela. Sodišče je namreč ugotovilo zgolj, da je Splošno sodišče napačno razlagalo točko 29 izpodbijane odločbe, in sicer tako, da naj bi pojem „neobdelani agregati“ v bistvu označeval agregate, obdavčene z AGL, in da naj bi se pojem „sekundarni agregati“ v bistvu nanašal na „oproščene agregate, ki so taksativno naštetih v zakonu“ (točka 112 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe). Vendar v tem smislu ob predpostavki, da je uporaba pojmov „primarni“ in/ali „sekundarni“ agregati upoštevana, načelo običajne obdavčitve, na katerem temelji AGL in na katero je opozorjeno zgoraj v točki 55, ne izključuje, da je tudi „sekundarni“ agregat lahko „neobdelani“ agregat ali da je načeloma obdavčen z ALG ravno zato, ker ima uporabno funkcijo „agregata“. Tako v nasprotju s tem, kar je kategorično navedeno v točki 29 izpodbijane odločbe, zgolj to, da so „sekundarni agregati“ opredeljeni kot „agregati, pridobljeni kot stranski proizvodi ali odpadki iz drugih postopkov“, ne pomeni, da so navedeni agregati oproščeni dajatve. Enako velja za „reciklirane“ materiale, če sestavljajo „agregate“ v smislu AGL (glej točko 55 zgoraj).
- 58 Ta presoja je potrjena s verjetnimi pojasnili, ki jih je predložilo Združeno kraljestvo in ki so navedena zgoraj v točkah od 37 do 40, ki, kot je priznala Komisija v odgovoru na ukrep procesnega vodstva Splošnega sodišča, ustrezajo pojasnilu iz točke 19 priglavitve AGL, ki tako kot zakon ne vsebuje pojmov „primarni“ in/ali „sekundarni“ agregati. Iz teh pojasnil v bistvu izhaja, da terminologija, ki je v izpodbijani odločbi uporabljena za določitev različnih kategorij agregatov, ni v skladu s terminologijo, ki jo vsebuje AGL, ampak s terminologijo, ki se uporablja v sektorju upravljanja kamnolomov, in da se pojma „sekundarni“ agregati, ki je nasproten pojmu „primarni“ agregati, in „neobdelani“ agregati pomembno prekrivata. Združeno kraljestvo namreč meni, da pojem „neobdelani“ agregati združuje „primarne“ agregate in „sekundarne“ agregate, medtem ko „reciklirani“ agregati niso taki „neobdelani“ agregati. Razlog za to prekrivanje naj bi bil, da „sekundarni“ agregati pogosto označujejo agregate, ki so sestavljeni iz sekundarnih ali stranskih proizvodov, ki nastanejo pri proizvodnji „primarnih“ agregatov, torej prve ekstrakcije določenega materiala izpod zemlje, ki se opravi zato, da bi se pridobili agregati v smislu AGL. Bistvena razlika med „primarnimi“ in „sekundarnimi“ agregati naj bi bila v njihovi strukturi, od katere je odvisna njihova specifična industrijska uporabljivost. Zato lahko „primarni“ in „sekundarni“ agregati sestavljajo „neobdelane“ agregate, če so bili pridobljeni med ekstrakcijo, ki je bila opravljena pred kratkim, in če še niso bili uporabljeni (kot agregati). Med obravnavo sta pomen tega pojasnila, ki ga je predložilo Združeno kraljestvo, potrdili tudi drugi stranki.

- 59 Iz tega izhaja, da v nasprotju z navedbami v točki 29 izpodbijane odločbe AGL ne določa splošne oprostitve za „sekundarne“ agregate, ki bi bila uporabljiva za vse materiale, ki jih zajema pojem „agregat“, ampak zgolj povezuje opredelitev oproščenih agregatov bodisi z nekaterimi materiali, ki jih poimensko določi zakon, bodisi s posebnim postopkom ekstrakcije ali proizvodnje teh materialov, bodisi z agregati, ki se izvažajo.
- 60 Zato, kot navaja tožeča stranka (točka 79 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe), je Komisija s tem, da se je v točki 29 izpodbijane odločbe napačno omejila na opisovanje področja uporabe AGL, izhajala iz napačnega razumevanja načela običajne obdavčitve, na katerem temelji zakon, kar bi lahko vplivalo na zakonitost njene presoje oprostitev dajatve glede na pojem pomoči, zlasti pa njihovega morebitnega selektivnega značaja v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točkah od 47 do 49.
- 61 Zato je treba preizkusiti, ali in koliko je v obravnavanem primeru ta napaka Komisije vplivala na njeno presojo v izpodbijani odločbi glede drugih meril selektivnosti prednosti v smislu člena 87(1) ES. Glede tega je treba ugotoviti, ali je Komisija pravilno zavrnila obstoj prednosti, ki so posledica davčnih diferenciacij, ki jih uvaja AGL, zgolj zato, ker je bilo „področje uporabe AGL“ upravičeno z njeno logiko in splošno sistematiko (glej točke 29, 34 in 43 izpodbijane odločbe).

Obstoj davčnih diferenciacij, ki jih uvaja AGL

– Merilo primerljivosti zadevnih položajev

- 62 Spomniti je treba, da je za ugotovitev selektivnosti prednosti, ki jih podeljuje davčna ureditev, treba preizkusiti, ali ukrepi, ki temeljijo na navedeni ureditvi, dajejo prednosti „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v smislu člena 87(1) ES v primerjavi z drugimi podjetji, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju glede cilja zadevnega ukrepa (v točki 35 zgoraj navedena sodba *Adria-Wien Pipeline*, točka 41).
- 63 Kot so med drugim stranke soglasno ugotovile na obravnavi, AGL temelji na cilju varstva okolja, čeprav to ne izhaja neposredno iz njenega besedila.
- 64 Ta cilj je predvsem, da se v gradbenem sektorju spodbudi uporabo agregatov iz stranskih proizvodov ali odpadkov, ki nastanejo pri nekaterih postopkih (tako imenovani „sekundarni“ agregati), in recikliranih agregatov, da bi se tako zmanjšala uporaba agregatov, ki se jih pridobiva s postopkom ekstrakcije v kamnolomih (tako imenovani „primarni“ agregati) in ki so neobnovljivi naravni viri, in tako omejiti škodo za okolje, ki je povezana s tem postopkom ekstrakcije (v nadaljevanju: cilj zmanjšanja povpraševanja ali okoljski cilj AGL). Tožeča stranka se v zvezi s tem zgolj trdi, da ob upoštevanju nekoherentnosti področja uporabe zakona tega cilja ni mogoče sistematično uresničiti in da AGL daje prednost agregatom, ki so pridobljeni iz nekaterih materialov, v primerjavi z agregati, ki so pridobljeni iz drugih materialov, ki so v primerljivem položaju glede na isti cilj. Pojasniti je treba, da tako kot načelo običajne obdavčitve, na katerem temelji AGL, kot je opisano zgoraj v točkah od 53 do 55, tudi ta splošna opredelitev okoljskega cilja AGL, ki ni izrecno navedena v samem besedilu zakona, ne razlikuje med različnimi kategorijami materialov, ki lahko sestavljajo take agregate.
- 65 Vendar je treba ugotoviti, da obrazložitev v izpodbijani odločbi temelji na tej opredelitvi okoljskega cilja AGL (glej točke 5, 29, 31, 32 in 35 navedene odločbe; glej tudi zgoraj v točki 8 navedeno sodbo, izdano v pritožbenem postopku, točki 150 in 161).
- 66 Sicer pa v obravnavanem primeru ni treba obravnavati vprašanja, ali tudi AGL temelji na načelu, naj plača tisti, ki onesnažuje, ki ne izhaja niti iz besedila upoštevene določbe AGL niti iz obrazložitve izpodbijane odločbe (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točke od 128 do 131). To načelo predpostavlja, da se dajatev načeloma uporabi za vse dejavnosti ekstrakcije rude, da bi se internalizirali stroški škode za okolje. Vendar je tožeča stranka na obravnavi priznala, da to ni

tako. Če tak dodatni cilj zahteva, da se mora dajatev uporabiti za vse rude, ki se jih pridobiva pod zemljo, ne glede na to, ali so namenjene za tržno izkoriščanje kot agregati, se s tem vsekakor tvega ne le dvom o načelu običajne obdavčitve, kot je opisano zgoraj v točkah od 53 do 55, ampak tudi težje koherentno in učinkovito izvajanje cilja zmanjšanja povpraševanja.

- 67 Zato je treba preveriti, ali AGL določa davčno obravnavo, ki je ugodnejša za posamezna podjetja ali proizvodnjo posameznega blaga v primerjavi z drugimi podjetji ali proizvodnjami blaga (v nadaljevanju: davčna diferenciacija), ki so glede na okoljski cilj AGL, ugotovljene zgoraj v točkah 63 in 64, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.
- 68 V nasprotju s tem, kar zagovarja Komisija po vrnitvi te zadeve v odločanje Splošnemu sodišču (glej zgornje točke od 30 do 33) v okviru ugotovitev v zvezi s primerljivostjo zadevnih položajev, niti Komisija niti Splošno sodišče namreč ne moreta spregledati tega okoljskega cilja AGL (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točka 87; zgoraj v točki 35 navedena sodba *Adria-Wien Pipeline*, točka 41, in točka 49 zgoraj), saj je treba značilnosti različnih položajev in tako njihovo primerljivost zlasti utemeljiti in presojeti ob upoštevanju predmeta in namena akta, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje, ter načel in ciljev področja, na katerega se nanaša navedeni akt (glej v tem smislu in po analogiji sodbi Sodišča z dne 16. decembra 2008 v zadevi *Arcelor Atlantique et Lorraine* in drugi, C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točka 26, in z dne 12. maja 2011 v zadevi *Luxembourg* proti Parlamentu in Svetu, C-176/09, ZOdl., str. I-3727, točka 32).
- 69 Tožeča stranka v okviru prvega tožbenega razloga glede okoljskega cilja AGL med drugim trdi, da bi neuporabljanje AGL za več materialov pomenilo neupravičeno davčno diferenciacijo v škodo nekaterih drugih materialov (zgoraj v točki 1 navedena razveljavljena sodba, točke od 81 do 86).
- 70 Zato je treba preizkusiti, ali iz listin iz spisa izhaja, da so glede na okoljski cilj AGL ti oproščeni materiali v dejanskem in pravnem položaju, ki je primerljiv s položajem drugih materialov, ki so obdavčeni.
- Primerljivost položaja agregatov ilovice, glinastega skrilavca, kaolina, grudaste ilovice (ball clay) in skrilavca s položajem drugih agregatov
- 71 Zlasti glede agregatov iz ilovice, glinastega skrilavca, kaolina, grudaste ilovice in skrilavca, ki so oproščeni dajatve na podlagi členov 17(3) in (4) ter 18(3) AGL, je treba ugotoviti, da tožeča stranka pravilno trdi, da kljub opredelitvi „neobdelanih“, „primarnih“ in „sekundarnih“ agregatov v poslovni praksi navedeni agregati načeloma izpolnjujejo merilo običajne obdavčitve, ki izhaja iz AGL, ker so „agregati“ v smislu zakona. Tega nista izpodbijala niti Komisija niti Združeno kraljestvo, ki sta se omejila na trditev, da se ti materiali običajno ne pridobivajo za to, da bi se uporabljali kot agregati.
- 72 Vendar, če se ti agregati uporabljajo in tržno izkoriščajo kot agregati, na primer pri gradnji stavb ali cest, so v primerljivem ali celo enakem položaju kot nadomestljivi obdavčeni agregati. V zvezi s tem niti Komisija niti Združeno kraljestvo nista uspela izpodbiti argumenta tožeče stranke, da v takem primeru obstaja vsaj potencialna zveza konkurence ali nadomestljivosti med temi različnimi agregati glede njihove uporabe ali tržnega izkoriščanja. Tako je treba zavriniti argument Komisije in Združenega kraljestva, da so materiali, kot so glinasti skrilavec, grudasta ilovica, kaolin in skrilavec, izključeni s področja uporabe AGL, ker ne spadajo v „sektor agregatov“, ker se na „splošno“ in „običajno“ ne uporabljajo kot agregati niti se ne pridobivajo za ta namen ali ker nimajo „pomembnejše konkurenčne zveze z obdavčljivim sektorjem“ (glej točki 32 in 36 zgoraj), saj je vključitev navedenih materialov na področje uporabe dajatve na podlagi uporabljivega pravila običajne obdavčitve (glej točko 55 zgoraj) odvisna zgolj od tega, ali se učinkovito in resnično uporabljajo kot agregati. Poleg tega Komisija in Združeno kraljestvo nista izpodbijala argumenta tožeče stranke, da na ozemlju te države članice obstaja več kamnolomov, v katerih se proizvajata (primarna) agregata skrilavec in glinasti skrilavec.

- 73 Poleg tega ni sporno, da ekstrakcija neobdavčenih materialov, med drugim glinastega skrilavca in ilovice, škoduje okolju vsaj toliko, če ne še bolj, kot ekstrakcija drugih obdavčljivih materialov, s čimer je prav tako mogoče pridobiti grušč, odpadke ali druge stranske proizvode, ki jih je mogoče uporabiti kot agregate (glej točko 41 zgoraj). Stranke so tako poudarile, da je ekstrakcija glinastega skrilavca, grudaste ilovice in kaolina zelo neučinkovita, da obstajajo velike zaloge grušča in odpadkov navedenih materialov, ki kvarijo videz pokrajine, in da ima postopek zadevne ekstrakcije izjemno škodljiv vpliv na okolje, zaradi česar je zakonodajalec Združenega kraljestva te materiale oprostil dajatve, da bi spodbudil njihovo uporabo ali reciklažo kot agregatov (glej točko 43 zgoraj). Zato so agregati iz teh različnih materialov v položaju, ki je glede na okoljski cilj AGL vsaj primerljiv.
- 74 V zvezi s tem je treba pojasniti, da Komisiji in Združenemu kraljestvu ni uspelo v pravno zadostni meri dokazati, da se položaj neobdavčenih materialov razlikuje od položaja obdavčenih materialov ravno zaradi škode za okolje, ki nastane pri ekstrakciji neobdavčenih materialov, pri čemer niti obrazložitev izpodbijane odločbe, niti dopis Združenega kraljestva z dne 19. februarja 2002, ki je bil priložen pisnemu odgovoru Komisije z dne 2. decembra 2005 na pisna vprašanja Splošnega sodišča, niti odgovor strank na ustna vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče med obravnavo, v zvezi s tem ne dajejo zadostnih pojasnil.
- Davčna diferenciacija med primerljivimi položaji
- 75 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da to, da so agregati iz nekaterih materialov, kot so glinasti skrilavec, grudasta ilovica, kaolin in skrilavec, oproščeni obdavčitve in da se obdavčijo agregati iz drugih materialov, čeprav so glede na okoljski cilj AGL ti različni agregati v primerljivem položaju glede na njihovo uporabljivost kot „agregatov“, pomeni davčno diferenciacijo, ki lahko pomeni obstoj selektivne prednosti v smislu sodne prakse, navedene v točki 47 zgoraj.
- 76 Tudi če bi ugotovili, da je razlikovanje med „primarnimi“ in „sekundarnimi“ agregati, ki pa ne izhaja iz besedila zakona (glej točko 54 zgoraj), pravilno, bodo proizvajalci obdavčljivih agregatov, ki jih je mogoče nadomestiti z agregati iz oproščenih materialov, menili, da so utrpeli dvojno škodo. Ne le, da se za obdavčene agregate uporabi AGL, ampak te agregate bolj kot oproščene materiale prizadenejo tudi ekonomske posledice preusmeritve povpraševanja na „sekundarne“ agregate, ki so oproščeni davka, ki nastanejo, ker so obdavčeni le agregati, ki so predmet dajatve.
- 77 Argumenti Komisije in Združenega kraljestva ne morejo izpodbiti te presoje.
- 78 Komisija in Združeno kraljestvo se po tem, ko je Splošno sodišče v zvezi s tem postavilo posebno vprašanje na obravnavi, nista izrekla glede vprašanja, ali oprostitev agregatov iz ilovice, glinastega skrilavca, kaolina in grudaste ilovice in skrilavca nujno vodi do povečanja povpraševanja po teh agregatih v gradbenem sektorju, kar bi pomenilo ekonomsko spodbujanje povečevanja ekstrakcije („primarnih“) agregatov, ki so sestavljeni iz teh oproščenih materialov. Taka preusmeritev povpraševanja v „primarne“ agregate, ki so sestavljeni iz teh oproščenih materialov, bi povečala neenake ekonomske učinke, ki jih davčna diferenciacija proizvodov sama po sebi že vsebuje za tržno izkoriščanje nadomestljivih obdavčenih agregatov. Poleg tega bi taka preusmeritev ogrozila uresničevanje okoljskega cilja AGL, ki je prav odvrčanje od ekstrakcije „primarnih“ agregatov iz nekaterih materialov, zlasti iz oproščenih materialov, ter zagotavljanje, da je ta ekstrakcija učinkovitejša in da se porabijo zaloge grušča in odpadkov navedenih materialov.
- 79 Ugotoviti je torej treba, da je splošna oprostitev agregatov iz ilovice, glinastega skrilavca, kaolina, grudaste ilovice in skrilavca davčna diferenciacija v škodo nadomestljivih agregatov, ki so pridobljeni iz drugih materialov, ki so obdavčeni z AGL. Združeno kraljestvo je v zvezi s tem na obravnavni sicer priznalo, da glede AGL obstajajo razlike v obravnavi, ki pa jih je mogoče upravičiti z naravo in splošno sistematiko vzpostavljenega sistema obdavčitve.

- 80 Te ugotovitve ne omaje niti okoliščina, da Sodišče v točkah od 158 do 163 zgoraj v točki 8 navedene sodbe, izdane v pritožbenem postopku, ni kritiziralo točke 130 zgoraj v točki 1 navedene razveljavljene sodbe. Sodišče je v teh točkah namreč odgovorilo na zelo jasen očitek tožeče stranke, ki se je med drugim nanašal na to, da naj bi Splošno sodišče nezakonito nadomestilo obrazložitev glede upravičenja oprostitve nekaterih materialov, kot so skrilavec in glinasti skrilavec slabe kakovosti, ilovica ter odpadki kaolina in grudaste ilovice, čeprav se po ekstrakciji uporabljajo kot agregati, z razlogi uresničevanja okoljskih ciljev. Sodišče se je tako samo v tem okviru omejilo na ugotovitev, da Splošno sodišče v zvezi z ugotovitvijo, da so bili ti materiali „do sedaj zaradi visokih transportnih stroškov le redko uporabljani kot agregati“, ni napačno uporabilo prava, ker „je spodbujanje uporabe neobdelanih materialov, ki so se do sedaj le redko uporabljali kot agregati [...] v skladu s ciljem racionalizacije uporabe agregatov“ in ker zato „spodbujanje uporabe navedenih materialov tudi ne krši okoljevarstvene narave in splošne sistematike AGL“ (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točka 161; glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija k tej sodbi, ZOdl., str. I-10521, točke od 120 do 122). Vendar se Sodišče v tem okviru ni izreklo o vprašanju, ali preusmeritev povpraševanja v korist agregatov iz oproščenih materialov lahko pomeni davčno diferenciacijo v škodo agregatov iz obdavčenih materialov.
- 81 V teh okoliščinah je treba sprejeti glavni argument tožeče stranke, da AGL vzpostavlja davčno diferenciacijo med materiali, ki so oproščeni dajatve, in nadomestljivimi agregati iz obdavčenih materialov, ne da bi se bilo treba izreči o drugih očitkih in argumentih, ki jih je v zvezi s tem navedla tožeča stranka.
- 82 Vendar ta davčna diferenciacija pomeni selektivno prednost v korist posameznih podjetij ali proizvodnje posameznega blaga le, če je ni mogoče upravičiti z naravo in sistematiko davčnega sistema, ki ga vzpostavlja AGL (glej točko 48 zgoraj).
- Upravičenost zaradi narave ali splošne sistematike AGL
- 83 Preizkusiti je torej treba, ali je Komisija upravičeno ugotovila, da so izpodbijane davčne prednosti v korist nekaterih proizvajalcev ali materialov upravičene z naravo ali splošno sistematiko AGL, ki je edini upošteveni referenčni okvir v obravnavanem primeru (glej točke 5, 29, 31 in 32 izpodbijane odločbe; glej tudi točko 51 zgoraj).
- 84 V zvezi s tem je treba spomniti, da je za namen te presoje treba razlikovati med zunanji cilji posebnega davčnega sistema in mehanizmi samega davčnega sistema, ki so potrebni za uresničitev teh ciljev, pri čemer so ti cilji in mehanizmi kot temeljna ali usmerjevalna načela davčnega sistema lahko v podporo taki upravičenosti, kar pa mora dokazati država članica (glej v tem smislu zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Portugalska proti Komisiji, točki 80 in 81).
- 85 Kot je bilo navedeno v zgornjih točkah 63 in 64, je okoljski cilj AGL predvsem spodbujati preusmeritev povpraševanja v gradbenem sektorju po „primarnih“ agregatih k „sekundarnim“ agregatom, ki so stranski proizvodi ali odpadki drugih postopkov, in k „recikliranim“ agregatom, pri čemer ta splošna opredelitev ne vsebuje razlikovanja med različnimi materiali, ki lahko sestavljajo take agregate. Merila, ki določajo „običajni“ značaj dajatve, ki jo določa AGL (glej točki 53 in 54 zgoraj), in ta cilj so tako temeljna ali usmerjevalna načela zakona, glede na katera je treba presojati morebitno upravičenost davčne diferenciacije.
- 86 Vendar glede dokazov, ki jih je predložila tožeča stranka, Komisiji in Združenemu kraljestvu ni uspelo dokazati, da je davčna diferenciacija, ki je povezana z oprostitvijo agregatov iz ilovice, glinastega skrilavca, kaolina, grudaste ilovice in skrilavca, upravičena na podlagi načela „običajne“ obdavčitve, na katerem temelji AGL, ali z okoljskim ciljem AGL.

- 87 Ta davčna diferenciacija očitno odstopa od logike običajne obdavčitve, ki jo vsebuje AGL, ker so agregati iz oproščenih materialov vsaj potencialno „agregati“, ki se tržno izkoriščajo v smislu zakona.
- 88 Poleg tega ta davčna diferenciacija okoljski cilj ogroža iz dveh razlogov.
- 89 Prvič, pri čemer niti Komisija niti Združeno kraljestvo nista predložila nasprotnega dokaza, oprostitev agregatov iz ilovice, glinastega skrilavca, kaolina, grudaste ilovice in skrilavca bi lahko v gradbenem sektorju povzročila povečano povpraševanje po „primarnih agregatih“ tega tipa namesto povečanega povpraševanja po „sekundarnih“ agregatih – torej stranskih proizvodih ali odpadkih nekaterih postopkov, vključno z agregati, ki so pridobljeni iz drugih materialov, ki so nadomestljivi, a obdavčeni – in tako povečala ekstrakcijo navedenih „primarnih“ agregatov, kar bi bilo v nasprotju z okoljskim ciljem AGL, ki želi spodbuditi uporabo zgolj teh „sekundarnih“ agregatov in preprečiti njihovo shranjevanje in odlaganje kot odpadkov (glej točko 78 zgoraj). Komisija in Združeno kraljestvo v zvezi s tem razen splošne trditve, da ti materiali „običajno“ in „splošno“ niso agregati, nista navedli dokazov, ki bi izpodbili argument tožeče stranke, da je na ozemlju te države članice več kamnolomov, v katerih se proizvajajo „primarni“ agregati iz skrilavca in glinastega skrilavca, ki bi lahko imeli korist od te oprostitve na zgoraj opisani način.
- 90 Drugič, na ta način ni zagotovljena učinkovita in koherentna preusmeritev tega povpraševanja k uporabi „sekundarnih“ agregatov iz vseh vrst materialov, torej stranskih proizvodov in odpadkov v nekaterih postopkih, ali „recikliranih“ agregatov, da bi se tako izognili zavrženju teh „sekundarnih“ agregatov in spodbudili učinkovitejšo ekstrakcijo vseh „primarnih“ agregatov, ne le tistih, ki so pridobljeni iz nekaterih oproščenih materialov. Tak učinek očitno ne bi bil v skladu z okoljskim ciljem AGL, kot ga navaja Združeno kraljestvo. Poleg tega v teh okoliščinah morebiten pozitiven učinek za okolje glede na navedeni cilj, da se najprej porabijo obstoječe zaloge „sekundarnih“ agregatov iz ilovice, glinastega skrilavca, kaolina, grudaste ilovice in skrilavca, ne zadošča za upravičenje izpodbijane davčne diferenciacije, ker zaradi časovne neomejenosti obstaja tveganje – pri čemer Združeno kraljestvo v obravnavanem primeru ni dokazalo nasprotnega – da se ustvari podobna težava zalog odpadkov agregatov, ki so pridobljeni iz drugih materialov, ki so predmet dajatve, povpraševanje po katerih bi bilo v prihodnje preusmerjeno, kar bi bilo prav tako v nasprotju z okoljskim ciljem AGL.
- 91 Zato glede na vse zgornje ugotovitve, ki kažejo na obstoj selektivne prednosti v smislu člena 87(1) ES, Komisija v točkah 34 in 43 izpodbijane odločbe ni pravilno ugotovila, da „prednosti, ki jih določitev področja uporabe AGL lahko prinese nekaterim podjetjem, utemeljujeta narava in splošna sistematika davčnega sistema“.
- 92 Komisija je v obravnavanem primeru prav tako napačno razlagala pojem pomoči iz člena 87(1) ES, tako da je treba sprejeti prvi tožbeni razlog v delu, v katerem se nanaša na obstoj davčne diferenciacije, ki jo uvaja AGL, in na to, da te davčne diferenciacije ne upravičujeta narava in sistematika zadevnega davčnega sistema.
- 93 Splošno sodišče nazadnje meni, da je treba obravnavati očitek, ki se nanaša na napačno razlago pojma pomoči v okviru presoje izvozne oprostitve agregatov, ki jo je opravila Komisija in ki se nanaša na vidik izpodbijane odločbe, ki ni del očitka, sprejetega v prejšnji točki.

Izvozna oprostitev agregatov

- 94 Področje uporabe AGL je, kot izhaja iz člena 16(2) zakona, omejeno na ozemlje Združenega kraljestva, kar pomeni, da je vsako trženje agregatov zunaj tega ozemlja, in sicer vsaka ekonomska transakcija, povezana z njihovim izvozom, oproščeno davka (glej tudi člen 13(2)(a) izvedbene uredbe-zakona). V zvezi s tem je treba opozoriti, da tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj razveljavi razlago iz

točke 33 izpodbijane odločbe, iz katere izhaja, da organi Združenega kraljestva ne morejo nadzorovati izvoza agregatov, kar naj bi pomenilo tveganje neenakega obravnavanja izvoženih agregatov (glej točko 29 zgoraj).

- 95 Za ugotovitev, ali izvozna oprostitev pomeni selektivno prednost v korist posameznih podjetij ali proizvojenj posameznega blaga, je treba v skladu z načelom, navedenim v točki 47 zgoraj, najprej ugotoviti, ali so izvoženi agregati in agregati, ki se tržijo na ozemlju Združenega kraljestva, v primerljivem ali enakem položaju.
- 96 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče v okviru obravnave v točkah od 174 do 178 zgoraj v točki 8 navedene sodbe, izdane v pritožbenem postopku, ugotovilo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri uporabi člena 253 ES glede razlage obsega obrazložitve, navedene v točki 33 izpodbijane odločbe (zgoraj v točki 1 navedena razveljavljena sodba, točka 150). Sodišče je med drugim pojasnilo, da se ta obrazložitev „tako sklicuje na neenakost obravnavanja, ki bi bilo posledica – če izvoženi agregati ne bi bili oproščeni – dejstva, da bi bili agregati, ki se tržijo v Združenem kraljestvu, oproščeni, če bi se uporabljali za določene namene, medtem ko bi bili agregati, ki bi bili uporabljeni za enake namene v državi uvoza, obdavčeni z AGL, ker ne bilo sredstev nadzora organov [Združenega kraljestva] nad uporabo agregatov zunaj ozemlja te države članice“ (zgoraj v točki 8 navedena sodba, izdana v pritožbenem postopku, točka 176).
- 97 Kot je Komisija navedla v točki 33 izpodbijane odločbe glede cilja AGL, ki je obdavčiti le materiale, ki se uporabljajo kot agregati, je treba ugotoviti, da so materiali, ki se tržijo v Združenem kraljestvu, in tisti, ki so izvoženi v tujino, dejansko v različnem položaju, ker po izvozu uporabe bistvenega merila obdavčitve, torej tržnega izkoriščanja kot agregatov, organi (Združenega kraljestva) načeloma ne morejo več preverjati. Ti organi namreč ne morejo ali pa težko ugotovijo, ali je izvoženi material mogoče uporabljati in izkoriščati kot agregate, ali bo dejansko izkoriščen kot agregat, ali pa bo uporabljen v druge namene, kar je odvisno tudi od uporabljivih zakonskih določb v državi izvoza. Glede na to tožeča stranka ne more uspeti z argumentom, da bi lahko Združeno kraljestvo z lahkoto ugotovilo fizično-kemične lastnosti materialov, namenjenih za izvoz, in tako ugotovilo, ali so primerni za uporabo v postopkih, ki so oproščeni dajatve na podlagi AGL. Vendar tudi ob predpostavki, da je tako, opredelitev „agregatov“ ali oproščenih materialov, kot je bilo navedeno zgoraj v točkah 53 in 54, ni odvisna prav od teh lastnosti, ampak zlasti od tega, ali gre v posameznem primeru za nekatere materiale, ki so poimensko naštet ali pa pridobljeni v nekaterih postopkih in izvzeti s področja uporabe AGL. Poleg tega je to, da izvoženi materiali in materiali, ki se tržijo v Združenem kraljestvu, niso v primerljivem položaju, potrjeno z okoljskim ciljem AGL (glej točko 63 zgoraj), ker ob izvozu zakonodajalec in Združeno kraljestvo ne moreta z davčno diferenciacijo preusmeriti povpraševanja po agregatih v skladu s tem ciljem.
- 98 Nazadnje, argument tožeče stranke, da 90 % agregatov, ki so izvoženi in torej oproščeni, prihaja iz kamnoloma granita v Glensandi na Škotskem in da ti agregati ne morejo biti uporabljeni v postopkih, ki so oproščeni v Združenem kraljestvu, ni dokazan. Pa tudi, če bi se izkazal za resničnega, ta argument ne zadošča za izpodbijanje ugotovitev, navedenih zgoraj v točki 97. Namreč, tudi če so ti materiali obdavčeni, ker so tržno izkoriščani kot agregati v Združenem kraljestvu, ta argument ne dokazuje, da lahko organi Združenega kraljestva preverijo, ali so v ciljni državi članici izvoženi materiali v pravnem in dejanskem položaju, v katerem bi zanje veljala AGL, če bi bili predmet enakega izkoriščanja v Združenem kraljestvu.
- 99 Ker zadevni položaji niso primerljivi, tožeča stranka ni dokazala, da izvozna oprostitev povzroča davčne diferenciacije, ki lahko pomenijo selektivne prednosti v smislu člena 87(1) ES. Torej ni treba obravnavati, ali ta oprostitev spodbuja izkoriščanje „primarnih“ agregatov in ima učinke, ki so v nasprotju z okoljskimi cilji AGL, ki pa jih je mogoče upravičiti z naravo in sistematiko AGL.

- 100 Tožeča stranka glede na zgornje ugotovitve torej ni dokazala, da je bilo v točki 33 izpodbijane odločbe napačno ugotovljeno, da organi Združenega kraljestva ne morejo nadzirati „uporabe agregatov zunaj svojega ozemlja“ in da je treba „preprečiti neenako obravnavanje izvoza agregatov“.
- 101 Zato je treba ta očitek zavrnil. Vendar to ne vpliva na nezakonnost izreka izpodbijane odločbe, navedenega v njenem členu 43, v skladu s katerim Komisija v nobenem delu ne nasprotuje AGL, ker „njeno uporabo upravičujeta logika in narava davčnega sistema“.
- 102 Glede na napake, ki jih je Komisija storila pri uporabi pojma pomoči, kot je ugotovljeno zgoraj v točkah do 51 do 92, je torej treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično, razen v delu, v katerem se nanaša na oprostitev za Severno Irsko, ki ni predmet tega spora, zaradi kršitve člena 87(1) ES, ne da bi se bilo treba izreči o drugem, tretjem in četrtem tožbenem razlogu.

Stroški

- 103 V sodbi, izdani v pritožbenem postopku, je Sodišče pridržalo odločitev o stroških. Zato mora Splošno sodišče v skladu s členom 121 Poslovnika v tej sodbi odločiti o vseh stroških, nastalih v različnih postopkih.
- 104 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov, ki jih je ta priglasila pred Sodiščem in Splošnim sodiščem.
- 105 Države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, v skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika nosijo svoje stroške. Združeno kraljestvo zato nosi svoje stroške, ki jih je priglasilo pred Sodiščem in Splošnim sodiščem.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi razširjeni senat)

razsodilo:

- 1. Odločba Komisije C(2002) 1478 final z dne 24. aprila 2002, v zadevi državnih pomoči N 863/01 – Združeno kraljestvo/Dajatev na agregate se razglasi za nično, razen v delu, v katerem se nanaša na oprostitev za Severno Irsko.**
- 2. Evropska komisija nosi svoje stroške in stroške, ki jih je združenje British Aggregates Association priglasilo pred Sodiščem in Splošnim sodiščem.**
- 3. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irsko nosi svoje stroške, ki jih je priglasilo pred Sodiščem in Splošnim sodiščem.**

Azizi

Labucka

Frimodt Nielsen

Schwarcz

Gratsias

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 7. marca 2012.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje	1
Postopek in predlogi strank	5
Pravo	7
1. Uvodne ugotovitve	7
2. Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 87(1) ES	8
Povzetek stališč strank po vrnitvi zadeve v razsojanje	8
Pogoji uporabe člena 87(1) ES	12
Merila selektivnosti prednosti	12
„Običajna“ obdavčitev, ki jo določa AGL	13
Obstoj davčnih diferenciacij, ki jih uvaja AGL	15
– Merilo primerljivosti zadevnih položajev	15
– Primerljivost položaja agregatov ilovice, glinastega skrilavca, kaolina, grudaste ilovice (ball clay) in skrilavca s položajem drugih agregatov	16
– Davčna diferenciacija med primerljivimi položaji	17
Upravičenost zaradi narave ali splošne sistematike AGL	18
Izvozna oprostitev agregatov	19
Stroški	21