

PRESUDA PRVOSTUPANJSKOG SUDA (drugo prošireno vijeće)

13. rujna 2006.(*)

„Državne potpore – Porez za zaštitu okoliša na agregate u Ujedinjenoj Kraljevini – Odluka Komisije da neće isticati prigovor – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Osobno zainteresirana osoba – Selektivnost – Obveza obrazloženja – Revno i nepristrano istraživanje”

U predmetu T-210/02,

British Aggregates Association, sa sjedištem u Lanarku (Ujedinjena Kraljevina), koji zastupaju C. Pouncey, *solicitor*, i L. Van Den Hende, odvjetnica,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupaju J. Flett i S. Meany, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je zastupala P. Ormond, a zatim T. Harris i R. Caudwell, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Stratford i M. Hall, *barristera*, a zatim M. Hall,

intervenijent,

povodom zahtjeva za djelomično poništenje Odluke Komisije C (2002) 1478 final od 24. travnja 2002. o predmetu državne potpore N 863/01 – Ujedinjena Kraljevina/Porez na agregate,

PRVOSTUPANJSKI SUD
EUROPSKIH ZAJEDNICA (drugo prošireno vijeće),

u sastavu J. Pirrung, predsjednik, A. W. H. Meij, N. J. Forwood, I. Pelikánová i S. Papasavvas, suci,

tajnik: J. Plingers, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. prosinca 2005.,

donosi sljedeću

Presudu

Činjenice iz kojih proizlazi spor

- 1 British Aggregates Association je udruženje koja okuplja male neovisne poduzetnike koji iskorištavaju kamenolome u Ujedinjenoj Kraljevini. Sadržava 55 članova koji iskorištavaju više od 100 kamenoloma.
 - 2 Agregati su zrnati, kemijski inertni materijali koji se upotrebljavaju u sektoru graditeljstva i javnih radova. Mogu se upotrebljavati takvi kakvi jesu, na primjer kao materijal za nasipavanje ili kolosiječni zastor, ili pak pomiješani s vezivima poput cementa (čime se dobiva beton) ili bitumena. Neki prirodno zrnati materijali kao što su pijesak i šljunci mogu se dobiti prosijavanjem. Druge materijale poput tvrde stijene prije prosijavanja treba zdrobiti. Agregati koji se upotrebljavaju za različite namjene moraju zadovoljiti odgovarajuće specifikacije, a fizička svojstva prvobitnog materijala određuju je li on pogodan za planiranu uporabu. Stoga su specifikacije za nasipavanja manje ograničavajuće od specifikacija za niže slojeve cesta, koje su pak manje ograničavajuće od specifikacija za površine za intenzivnu uporabu poput voznih slojeva cesta ili kolosiječnih zastora željezničkih pruga. Veći broj materijala može se koristiti kao agregat za namjene u kojima su ograničenja manja, dok su materijali koji zadovoljavaju veća ograničenja manje brojni.
- Finance Act 2001*
- 3 Člancima 16. do 49. drugog dijela Finance Acta 2001 (zakona o financijama za godinu 2001., u daljnjem tekstu: zakon) i njegovim priložima 4. do 10. uspostavljen je Aggregates Levy (porez na agregate, u daljnjem tekstu: AGL ili porez) u Ujedinjenoj Kraljevini.
 - 4 Odredbe koje predviđaju uvođenje AGL-a stupile su na snagu 1. travnja 2002. na temelju provedbene uredbe.
 - 5 Zakon je promijenjen člancima 129. do 133. i Prilogom 38. Finance Acta 2002 (zakon o financijama za godinu 2002.). Tako promijenjene odredbe predviđaju porezna oslobođenja koja se odnose na otpade (*spoils*) nastale vađenjem nekih ruda, osobito škriljevca, lisnatog škriljevca, kuglične gline i kaolina. One, inače, predviđaju prijelazno razdoblje za uvođenje poreza u Sjevernoj Irskoj.
 - 6 AGL se primjenjuje po stopi od 1,60 funta (GBP) po toni agregata koji se gospodarski iskorištavaju (članak 16. stavak 4. zakona).
 - 7 Članak 16. stavak 2. zakona kako je izmijenjen određuje da se AGL primjenjuje čim se određena količina agregata koji mu podliježu gospodarski iskorištava u Ujedinjenoj Kraljevini od datuma stupanja na snagu zakona. AGL se dakle odnosi kako na uvezene agregate tako i na agregate koji se vade u Ujedinjenoj Kraljevini.

8 Članak 13. stavak 2. točka (a) provedbene uredbe omogućava korisniku da uživa poreznu olakšicu kad se oporezivi agregati izvoze ili prevoze izvan Ujedinjene Kraljevine bez dodatne obrade.

9 Članak 17. stavak 1. zakona kako je izmijenjen određuje:

„U ovom dijelu ‚agregati‘ označava (podložno dolje navedenom članku 18.) stijenu, šljunak ili pijesak, kao i sve materijale koji su u njih privremeno dodani ili prirodno umiješani.”

10 Članak 17. stavak 2. zakona predviđa da agregat nije oporeziv pod četiri pretpostavke: ako je izričito oslobođen od oporezivanja; ako je prethodno korišten u građevinske svrhe; ako već podliježe nekom porezu na agregate, ili ako se s datumom stupanja na snagu zakona ne nalazi na svom mjestu podrijetla.

11 Članak 17. stavci 3. i 4. zakona kako je izmijenjen predviđa neke slučajeve oslobođenja od poreza.

12 Nadalje, članak 18. stavci 1., 2. i 3. zakona kako je izmijenjen određuje postupke izuzete od poreza i materijale na koje se to izuzeće odnosi.

Upravni postupak i spor pred nacionalnim sudom

13 Dopisom od 24. rujna 2001. Komisija je primila pritužbu (u daljnjem tekstu: prva pritužba) dvaju poduzetnika koji nemaju nikakve veze s tužiteljem i traže da se njihov identitet ne otkrije predmetnoj državi članici, sukladno članku 6. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. koja sadržava uvjete primjene članka [88.] Ugovora o EZ-u (SL L 83, str. 1.). Podnositelji pritužbe u bitnom su smatrali da državne potpore čine osnovu za: isključenje nekih materijala iz područja primjene AGL-a, oslobođenje izvoza od oporezivanja i odstupanja koja se odnose na Sjevernu Irsku.

14 Dopisom od 20. prosinca 2001. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske obavijestila je Komisiju o sustavu državnih potpora naslovljenom „Uvođenje po fazama poreza na agregate u Sjevernoj Irskoj”.

15 Dopisom od 6. veljače 2002. Komisija je toj državi članici prosljedila sintezu prve pritužbe i pozvala je, prvo, da iznese svoja zapažanja o toj pritužbi te, drugo, da, osigura dodatne informacije o AGL-u, što je ona učinila dopisom od 19. veljače 2002.

16 Dana 11. veljače 2002. tužitelj je podnio tužbu vezano za AGL pred High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division [Visoki sud (Engleska i Wales), odjel Queen’s Bench, Ujedinjena Kraljevina]. Tužitelj se pozivao osobito na kršenje pravila Zajednice u području državnih potpora. Presudom od 19. travnja 2002. High Court of Justice (Visoki sud) odbio je tužbu, pri čemu je ipak dopustio tužitelju da podnese žalbu pred Court of Appeal (England & Wales) [Žalbeni sud (Engleska i Wales), Ujedinjena Kraljevina]. Budući da je tužitelj zaista i podnio žalbu, Court of Appeal (Žalbeni sud) naložio je obustavu postupka, s obzirom na podnošenje ove tužbe na Prvostupanjskom sudu.

- 17 Dopisom od 15. travnja 2002. tužitelj je u međuvremenu Komisiji podnio pritužbu na AGL (u daljnjem tekstu: tužiteljeva pritužba). Tužitelj je tvrdio, u bitnom, da isključivanje nekih materijala iz područja primjene AGL-a kao i oslobođenje izvoza od oporezivanja jest državna potpora. Što se tiče odstupanja koja se odnose na Sjevernu Irsku, a koja su prijavila nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine, ona su nespojiva sa zajedničkim tržištem.

Pobijana odluka

- 18 Dana 24. travnja 2002. Komisija je donijela odluku da neće isticati prigovor protiv AGL-a (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 19 Dana 2. svibnja 2002. nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine obavijestila su tužitelja o pobijanoj odluci. Komisija ga je o njoj formalno obavijestila dopisom od 27. lipnja 2002.
- 20 U svojoj odluci (uvodna izjava 43.) Komisija smatra da porez ne sadržava elemente državne potpore u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a s obzirom na to da je njegovo područje primjene opravdano logikom i prirodom poreznog sustava. Nadalje, Komisija smatra da je oslobođenje od oporezivanja odobreno za Sjevernu Irsku, koje je prijavljeno Komisiji, spojivo sa zajedničkim tržištem.
- 21 Opisujući područje primjene AGL-a, Komisija u bitnom ističe da će se taj porez ubirati na neobrađene agregate „koji se definiraju kao agregati dobiveni iz prirodnih ležišta ruda koji se vade prvi put” i sastoje „od fragmenata stijena, pijesaka i šljunaka koji se mogu rabiti u neobrađenom stanju ili nakon mehaničke obrade kao što su drobljenje, pranje i kalibriranje” (uvodne izjave 8. i 9.). Što se tiče isključenih materijala i ciljeva koji se žele postići, u uvodnim izjavama 11. do 13. pobijane odluke navodi:

„AGL se neće ubirati na materijale koji su nusproizvodi ili otpadi drugih postupaka. Prema mišljenju britanskih nadležnih tijela među tim materijalima su otpadi lisnatog škriljevca i kaolina, jalovina, pepelovi, drozga iz visokih peći, otpadi stakla i kaučuka. Isto tako, AGL neće zahvatiti reciklirane agregate, kategoriju u koje ulaze stijene, pijesci i šljunci koji su uporabljeni bar jedanput (uglavnom u sektoru graditeljstva i javnih radova).

Prema mišljenju britanskih nadležnih tijela isključenjem takvih materijala iz područja primjene AGL-a želi se potaknuti njihova uporaba kao građevinskih materijala i smanjiti pretjerano vađenje neobrađenih agregata, čime se potiče racionalno upravljanje resursima.

Početne projekcije britanskih nadležnih tijela temelje se na pretpostavci da će AGL omogućiti da se smanji obim potražnje za neobrađenim agregatima u prosjeku za 20 milijuna tona na godinu, u odnosu na godišnju potražnju u Ujedinjenoj Kraljevini reda veličine 230 do 250 milijuna tona.”

- 22 Što se tiče ocjene koja se odnosi na područje primjene AGL-a, pobijana odluka u uvodnim izjavama 29. i 31. glasi:

„Komisija ističe da će AGL zahvatiti samo gospodarsko iskorištavanje stijena, pijesaka i šljunaka koji se koriste kao agregati. Neće zahvatiti te materijale ako se koriste u druge

svrhe. AGL će se ubirati samo na neobrađene agregate. Neće se ubirati na agregate koji se vade kao nusproizvodi ili su otpad drugih postupaka (sekundarni agregati) ni na reciklirane agregate. Posljedično, Komisija smatra da se AGL odnosi samo na neke sektore djelatnosti i neke poduzetnike. Stoga napominje da valja ocijeniti je li područje primjene AGL-a opravdano logikom i strukturom poreznog sustava.

[...] [U]jedinjena Kraljevina je u okviru primjene svoje slobode da definira vlastiti državni porezni sustav osmislila AGL kako bi maksimizirala primjenu recikliranih agregata ili drugih zamjenskih proizvoda u odnosu na neobrađene agregate te promicala racionalnu uporabu neobrađenih agregata, koji su neobnovljiv prirodni resurs. Uništavanje okoliša, koje predstavlja vađenje agregata koje Ujedinjena Kraljevina namjerava ograničiti AGL-om, obuhvaća zvučne smetnje, prašine, uništavanje bioraznolikosti i vizualnu štetu.”

23 Komisija iz toga, u uvodnoj izjavi 32., zaključuje da je „AGL poseban porez, čije je područje primjene veoma ograničeno, a definira ga država članica sukladno obilježjima svojstvenim predmetnom sektoru djelatnosti.” i da „[s]truktura i doseg poreza odražavaju jasnu razliku između neobrađenih agregata, koje povlači neželjene posljedice za okoliš, i proizvodnje sekundarnih ili recikliranih agregata koja predstavlja znatan doprinos obradi stijena, šljunaka i pijesaka koji su rezultat iskapanja, drugih radova ili obrada obavljenih po zakonu s različitim ciljem.”

24 Kad je riječ o oslobođenju od oporezivanja agregata koji se izvoze, a da nisu prerađeni na državnom području Ujedinjene Kraljevine, pobijana odluka u uvodnoj izjavi 33. navodi:

„[...] takvo rješenje opravdava se činjenicom da agregati mogu biti oslobođeni od oporezivanja u Ujedinjenoj Kraljevini ako se koriste u proizvodnim procesima oslobođenim od oporezivanja (npr. proizvodnja stakla, plastike, papira, gnojiva i pesticida). Budući da britanska nadležna tijela ne mogu nadzirati uporabu agregata izvan svog državnog područja, oslobođenje izvoza od oporezivanja nameće se radi pravne sigurnosti izvoznika agregata i da bi se izbjeglo nepošteno postupanje s izvozom agregata koji bi inače mogli uživati oslobođenje od oporezivanja unutar Ujedinjene Kraljevine.”

25 Komisija u uvodnoj izjavi 34. zaključuje:

„[U] prirodi je i općoj strukturi takvog poreza da nije primjenjiv na sekundarne agregate ni na reciklirane agregate. Nametanje poreza na vađenje neobrađenih agregata doprinijet će smanjenju vađenja primarnih agregata, smanjenju uporabe neobnovljivih resursa i štetnih posljedica za okoliš. Komisija stoga smatra da su moguće prednosti za neke poduzetnike, zbog definicije područja primjene AGL-a, opravdane prirodom i općom strukturom poreznog sustava.”

Postupak

26 Zahtjevom podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda 12. srpnja 2002. tužitelj je podnio ovu tužbu.

27 Zasebnim aktom podnesenim istoga dana tajništvu Prvostupanjskog suda tužitelj je zatražio ubrzani postupak predviđen člankom 76.a Poslovnika Prvostupanjskog suda. Dana 30. srpnja 2002. Prvostupanjski sud odbio je usvojiti taj zahtjev.

- 28 Aktom podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda 29. listopada 2002. nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine zahtijevala su intervenciju u predmetni postupak u prilog zahtjeva tuženika. Rješenjem od 28. studenoga 2002. predsjednik drugog vijeća Prvostupanjskog suda dopustio je tu intervenciju. Intervenijent je podnio podnesak, a druge su stranke podnijele očitovanja o njemu u zadanim rokovima.
- 29 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Prvostupanjski sud (drugo prošireno vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka bez prethodnog izvođenja dokaza. Stranke su odgovorile na pisana pitanja Prvostupanjskog suda i predočile tražene dokumente u zadanim rokovima.
- 30 Stranke su u svojim izlaganjima i odgovorima na pitanja koja im je uputio Prvostupanjski sud saslušane tijekom rasprave održane 13. prosinca 2005.

Zahtjevi stranaka

- 31 Tužitelj zahtijeva od Prvostupanjskog suda da:
- poništi pobijanu odluku, osim u dijelu koji se odnosi na izuzeće odobreno za Sjevernu Irsku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 32 Komisija i intervenijent od Prvostupanjskog suda zahtijevaju da:
- odbije tužbu kao nedopuštenu ili neosnovanu,
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Dopuštenost

Argumenti stranaka

- 33 Iako nije istaknula formalni prigovor nedopuštenosti, Komisija osporava dopuštenost tužbe. Komisija tvrdi da se pobijana odluka ne odnosi osobno na tužitelja u smislu članka 230. četvrtog stavka UEZ-a.
- 34 Komisija ističe da je odluka poput pobijane odluke, koja odobrava sustav potpore, normativan akt opće primjene. Prema uobičajenom kriteriju osobnog interesa (presuda Suda od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće, C-50/00 P, Zb., str. I-6677.) odluka o neisticanju prigovora nakon završetka preliminarnog istražnog postupka uspostavljenog člankom 88. stavkom 3. UEZ-a ne odnosi se dakle osobno na tužitelja.
- 35 Posebno, tužitelj nije dokazao da se pobijana odluka pojedinačno odnosi na bar jednog od njegovih članova.
- 36 U svom odgovoru na tužbu Komisija smatra da kad, kao u ovom slučaju, odlučuje da neće otvoriti službeni istražni postupak, valja – da bi se utvrdilo postojanje osobnog interesa – dokazati da predmetna potpora ima utjecaj na konkurentni položaj nekog člana

tužitelja. Uporište Komisije su presude Prvostupanjskog suda od 5. lipnja 1996., Kahn Scheepvaart/Komisija (T-398/94, Zb., str. II-477., t. 43. i 50.); od 16. rujna 1998., Waterleiding Maatschappij/Komisija (T-188/95, Zb., str. II-3713., t. 60. do 65.) i od 21. ožujka 2001., Hamburger Hafen- und Lagerhaus i dr./Komisija (T-69/96, Zb., str. II-1037., t. 41.).

- 37 U odgovoru na repliku Komisija navodi svoje konačno stajalište da je, u svrhu ocjene osobnog interesa, kriterij znatnog utjecaja konkurentnog položaja tužitelja primjenjiv u oba slučaja, tj. u slučaju odluke Komisije da neće isticati prigovor baš kao i u slučaju konačne odluke donesene nakon završetka formalnog istražnog postupka (presuda Suda od 28. siječnja 1986., COFAZ i dr./Komisija, 169/84, Zb., str. 391.).
- 38 Komisija u tom pogledu ističe da je u svojim presudama, gore navedenoj Waterleiding Maatschappij/Komisija i presudi od 5. prosinca 2002., Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum/Komisija (T-114/00, Zb., str. II-5121.), Prvostupanjski sud počinio pogrešku smatrajući da su presude Suda od 19. svibnja 1993., Cook/Komisija (C-198/91, Zb., str. I-2487.) i od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija (C-225/91, Zb., str. I-3203.) utvrdile dvostruki kriterij, ovisno o tom je li odluka donesena nakon završetka preliminarnog istražnog postupka ili nakon završetka formalnog istražnog postupka. Kad su je tijekom rasprave pozvali da zauzme stav o doseg presude od 13. prosinca 2005., Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, Zb., str. I-10737.), Komisija je procijenila da ta presuda, s obzirom na zahtjeve nezavisnog odvjetnika Jacobsa, potvrđuje kriterij znatnog utjecaja predmetnog sustava potpora na konkurentni položaj tužitelja.
- 39 U ovom slučaju tužitelj nije u tužbi predočio precizne informacije ni o jednom od svojih članova tako da nije moguće utvrditi da bar jedan od njih ima aktivnu procesnu legitimaciju.
- 40 Komisija dodaje da su novi činjenični elementi koji se odnose na četiri člana tužitelja, izneseni samo u replici, nedopušteni.
- 41 U svakom slučaju, ti novi činjenični elementi nisu omogućili da se utvrdi da na konkurentni položaj predmetnih poduzetnika bitno utječe pobijana odluka. Komisija u pogledu toga tvrdi da brojke koje je naveo tužitelj pokazuju da najznačajniji dio djelatnosti dvaju članova tužitelja, a to su Torrington Stone Ltd i Cloburn Quarry Co. Ltd, ne podliježe ovom porezu. Osim toga, nije dovoljno da je poduzetnik obvezan dio svojih sekundarnih materijala baciti kao otpad.
- 42 Naposljetku, Komisija tvrdi da, iako je Prvostupanjski sud zaključio da tužitelj ima aktivnu procesnu legitimaciju, s obzirom na činjenicu da je pobijana odluka donesena nakon završetka preliminarnog istražnog postupka, jedina prihvatljiva osnova za poništenje jest činjenica da nije bio pokrenut formalni istražni postupak. Naime, ta vrsta postupovne neregularnosti mogla se tada popraviti otvaranjem formalnog postupka. Tužitelj međutim nema aktivnu procesnu legitimaciju djelovati protiv konačne odluke.
- 43 Tužitelj tvrdi da se pobijana odluka izravno i osobno odnosi na njega, koliko s obzirom na aktivnu procesnu legitimaciju njegovih članova, toliko i s obzirom na njegovu ulogu podnositelja pritužbe. Naime, jedan od glavnih ciljeva AGL-a – kojim se između ostalog namjeravala potaknuti uporaba recikliranih agregata i drugih alternativa oporezivanim

materijalima – jest utjecati na strukturu tržišta. Taj porez stoga ima negativan učinak na konkurentni položaj svih članova tužitelja, koji svi proizvode materijale koji podliježu AGL-u. U replici je tužitelj za ilustraciju izložio konkurentni položaj nekolicine njih.

- 44 Tužitelj dodaje da je razlika koju Komisija provodi što se tiče dopuštenosti različitih tužbenih razloga neprirodna. Naime, prema tužiteljevom mišljenju, ako tužitelj dokaže da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni, to nužno podrazumijeva da se našla pred teškoćama zbog kojih je otvaranje formalnog istražnog postupka potrebno.

Ocjena Prvostupanjskog suda

- 45 Prema sudskoj praksi, osobe koje nisu adresati odluke mogu tvrditi da se ona odnosi na njih osobno samo ako ih ta odluka pogađa zbog određenih karakteristika koje su im svojstvene ili zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od ostalih osoba i time ih individualizira na istovrstan način poput adresata odluke (presude Suda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, Zb., str. 197., 223.; gore navedena presuda Cook/Komisija, t. 20.; gore navedena presuda Matra/Komisija, t. 14., i, na kraju, gore navedena presuda Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, t. 33.).
- 46 U ovom slučaju okolnost na koju se poziva udruženje koje je tužitelj, a prema kojoj je to udruženje Komisiji uložilo pritužbu koja se odnosi na AGL i izrazilo želju da intervenira u postupak u svojstvu zainteresirane stranke u smislu članka 88. stavka 2. UEZ-a, nije dovoljna da stekne aktivnu procesnu legitimaciju da za vlastiti račun osporava spornu odluku o neotvaranju formalnog istražnog postupka. Točnije, činjenica da je tužiteljeva pritužba, kao i prva pritužba koju su podnijeli treći poduzetnici, navela Komisiju da ispita područje primjene AGL-a u pobijanoj odluci, ne omogućava da se tužitelj izjednači s pregovaračem na čiji je položaj ta odluka utjecala (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, t. 56. i 57.).
- 47 S druge strane, tužitelj s pravom podsjeća da je tužba dopuštena samim time što ju je podnijelo udruženje koje djeluje umjesto jednog ili više svojih članova koji su mogli sami podnijeti dopuštenu tužbu (presude Prvostupanjskog suda od 6. srpnja 1995., AITEC i dr./Komisija, T-447/93 do T-449/93, Zb., str. II-1971., t. 60., i od 22. listopada 1996., Skibsværftsforeningen i dr./Komisija, T-266/94, Zb., str. II-1399., t. 50.).
- 48 Stoga je na Prvostupanjskom sudu da provjeri da se u ovom slučaju može smatrati da se pobijana odluka odnosi pojedinačno na članove tužitelja, ili bar neke od njih.
- 49 U pogledu toga, valja podsjetiti da u okviru postupka kontrole državnih potpora predviđenog u članku 88. UEZ-a treba razlikovati, s jedne strane, preliminarnu istražnu fazu potpora ustanovljenu tim člankom stavkom 3., kojoj je jedini cilj omogućiti Komisiji da stekne prvo mišljenje o djelomičnoj ili potpunoj usklađenosti predmetne potpore i, s druge strane, istražnu fazu na koju se odnosi taj isti članak stavak 2. Tek u okviru ove potonje, kojoj je cilj omogućiti Komisiji da stekne kompletnu informaciju o svim podacima u predmetu, Ugovor o EZ-u za Komisiju predviđa obvezu da pozove zainteresirane stranke da podnesu svoje primjedbe (presude Suda, gore navedena Cook/Komisija, t. 22.; gore navedena Matra/Komisija, t. 16.; od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, Zb., str. I-1719., t. 38., i gore navedena Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, t. 34).

- 50 Kad Komisija, ne otvarajući formalni istražni postupak predviđen člankom 88. stavkom 2. UEZ-a, odlukom koja je donesena na temelju tog istog članka stavka 3., utvrdi da je potpora spojiva sa zajedničkim tržištem, korisnici postupovnih jamstava predviđenih u tom članku stavku 2. mogu osigurati njihovo poštovanje samo ako imaju mogućnost osporiti tu odluku pred sudom Zajednice (gore navedene presude Cook/Komisija, t. 23.; Matra/Komisija, t. 17., i Komisija/Sytraval i Brink's France, t. 40.).
- 51 Iz tih razloga, Sud proglašava dopuštenom tužbu za poništenje odluke temeljene na članku 88. stavku 3. UEZ-a, koju je podnijela zainteresirana stranka u smislu članka 88. stavka 2. UEZ-a, kojom podnositelj te tužbe nastoji očuvati postupovna prava koja su mu na raspolaganju na temelju te potonje odredbe (gore navedena presuda Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, t. 35.).
- 52 Međutim, zainteresirane stranke u smislu članka 88. stavka 2. UEZ-a, koje kao takve mogu u skladu s člankom 230. četvrtim stavkom UEZ-a podnijeti tužbu za poništenje, su osobe, poduzetnici i udruženja kojima su interesi možda povrijeđeni dodjeljivanjem potpore, a osobito poduzetnici koji su tržišni takmaci korisnikâ te potpore i profesionalne organizacije (gore navedena presuda Komisija/Sytraval i Brink's France, t. 41.).
- 53 S druge strane, ako tužitelj dovede u pitanje utemeljenost odluke o ocjeni potpore kao takve, sama činjenica da ga se može smatrati zainteresiranom strankom u smislu članka 88. stavka 2. UEZ-a ne može biti dovoljna da se prihvati dopuštenost tužbe. Stoga mora dokazati da ima poseban status u smislu gore navedene sudske prakse Plaumann/Komisija. To je osobito slučaj ako potpora koja je predmet odluke o kojoj je riječ bitno utječe na položaj tužitelja na tržištu (gore navedena presuda Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, t. 37.).
- 54 Ovom tužbom tužitelj se ne zadovoljava time da osporava Komisijino odbijanje da otvori formalni istražni postupak, nego također dovodi u pitanje utemeljenost pobijane odluke. Stoga, valja ispitati je li razloge zašto AGL može bitno utjecati na položaj bar jednog njegovog člana na tržištu agregata naveo prema relevantnim kriterijima.
- 55 U ovom slučaju, kao prvo, što se tiče određivanja granica materijalnog područja primjene AGL-a, iz pobijane odluke (uvodne izjave 12. i 13.) jasno proizlazi da taj porez ima za cilj dio potražnje za neobrađenim agregatima pomaknuti na druge proizvode, koji su oslobođeni od oporezivanja kako bi se potakla njihova uporaba kao agregata i smanjilo vađenje neobrađenih agregata. Prema projekcijama britanskih nadležnih tijela, koje su preuzete u pobijanoj odluci i ne osporavaju se, taj bi porez omogućio da se potražnja za neobrađenim agregatima u prosjeku smanji gotovo 8 do 9 % na godinu.
- 56 Budući da je cilj AGL-a općenito promijeniti raspodjelu tržišta između neobrađenih agregata, koji mu podliježu, i zamjenskih proizvoda, koji su oslobođeni od oporezivanja, valja još jedanput provjeriti može li on izazvati stvarnu promjenu konkurentnog položaja nekih članova tužitelja.
- 57 U pogledu toga, suprotno navodima Komisije, objašnjenja koja je o konkretnom položaju nekih od njegovih članova tužitelj iznio u replici ne mogu se smatrati zakašnjelima sukladno članku 48. stavka 1. Poslovnika. Naime, ona su dio rasprave između stranaka. Kao odgovor na argumente o nedopuštenosti Komisije, objašnjenja samo nadopunjavaju argumentaciju iznesenu u tužbi, prema kojoj AGL ima negativan učinak na konkurentni

položaj poduzetnika – kao što su članovi tužitelja – koji trguju materijalima koji podliježu tom porezu. U svakom slučaju, budući da sud Zajednice može u svakom trenutku po službenoj dužnosti ispitati uvjete dopuštenosti tužbe, nema nikakve prepreke tomu da vodi računa o dodatnim navodima iznesenima u replici.

- 58 Međutim, prema tim dodatnim navodima iznesenim u replici, a čiju točnost uostalom ne osporavaju ni Komisija ni intervenijent, neki članovi tužitelja, točnije Torrington Stone, Sherburn Stone Co. Ltd i Cloburn Quarry, u izravnom su tržišnom natjecanju s proizvođačima materijala oslobođenih od oporezivanja, koji su postali konkurentni zahvaljujući uvođenju AGL-a.
- 59 Konkretno, tužitelj je naveo da je Torrington Stone, koji iskorištava kamenolom u Devonu, proizvodio neklesani građevinski kamen i kamen za završne pokrovne slojeve, koji su se prodavali u prosjeku za [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom, kao i klesani građevinski kamen, koji se prodavao u prosjeku za [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom. Ti proizvodi predstavljaju 3 do 5 % obima izvađene stijene. Preostalih 95 % predstavljaju prerađeni proizvodi ili nusproizvodi, koji se u ovom slučaju sastoje od običnog materijala za nasipavanje (koji se prodaje u prosjeku za [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom) i drobljenog materijala za nasipavanje (koji se prodaje u prosjeku za [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom). Samo klesani građevinski kamen ne podliježe AGL-u. Prije uvođenja tog poreza materijali za nasipavanje prodavali su se u krugu od 50 kilometara. Nakon uvođenja tog poreza tržišni takmaci u tom području postali su im prerađeni materijali koji potječu osobito iz kamenoloma kaolina udaljenih više od 80 kilometara, koji ne podliježu AGL-u.
- 60 Što se tiče Sherburn Stonea koji između ostalog iskorištava kamenolom Barton u Yorkshireu, tužitelj je naveo da on proizvodi materijale izraženih tehničkih svojstava namijenjene proizvodnji betona visoke čvrstoće. Ti proizvodi, koji čine 50 % izvađenih stijena i čija prosječna prodajna cijena ide do [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom, podliježu AGL-u. Od preostalih 50 % izvađene stijene Sherburn Stone proizvodi sitnež i glinene ostatke koji su iskoristivi kao materijal za nasipavanje i prodaju se u prosjeku za [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom. Od uvođenja AGL-a prodaja tih prerađenih proizvoda postaje sve teža i njihovim je zalihama postalo nemoguće upravljati.
- 61 Što se tiče Cloburn Quarryja koji iskorištava kamenolom u Škotskoj, tužitelj je objasnio da je usmjerio proizvodnju prema agregatima bolje kvalitete koji mogu podnijeti više troškove prijevoza. Svi njegovi proizvodi podliježu AGL-u. Crveni šljunci i granit izraženih tehničkih svojstava, koje taj poduzetnik proizvodi i upotrebljava ponajprije kao kolosiječni zastor ili u betonu visokih performansi i s asfaltom, prodaju se po prosječnoj cijeni od [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom i materijali koji ne podliježu porezu, a prerađeni iz proizvodnje kaolina ili škriljevca nisu im tržišni takmaci. S druge strane, 25 % prerađenih proizvoda koji su izvučeni iz kamenoloma Cloburn Quarry i sastoje se ponajprije od sitneža, koji se prodaje po prosječnoj cijeni od [povjerljivo] GBP po toni na paritetu franko kamenolom, za materijal za nasipavanje, u tržišnom su natjecanju s materijalima koji ne podliježu porezu.
- 62 U tom kontekstu, okolnost na koju se Komisija poziva da bi dokazala nepostojanje utjecaja konkurentnog položaja gore navedenih poduzetnika, da se najvažniji dio njihove

djelatnosti, u smislu prihoda, ne odnosi na agregate te stoga ne podliježe porezu, nije relevantna jer djelatnost tih poduzetnika na tržištu agregata nije isključivo marginalna, u odnosu na njihovu glavnu djelatnost. U svakom slučaju, iz gore navedenih brojki proizlazi da gospodarsko iskorištavanje prerađenih proizvoda kao agregata predstavlja relativno važan dio djelatnosti gore navedenih poduzetnika.

- 63 S obzirom na različite gore spomenute elemente koje je iznio tužitelj, valja utvrditi da je on pokazao ne samo da sporna državna mjera može utjecati na konkurentni položaj nekih njegovih članova koji stoga imaju procesnu legitimaciju za osporavanje odluke Komisije o neotvaranju formalnog istražnog postupka, ali i da je taj utjecaj značajan.
- 64 Iz toga proizlazi da razlog nedopuštenosti koji je Komisija istakla protiv ove tužbe, ukoliko se odnosi na to što se u pobijanoj odluci određivanja granica materijalnog područja primjene AGL-a odobrava, valja odbaciti.
- 65 Drugo, što se tiče oslobođenja izvoza od oporezivanja, tužitelj ističe da to oslobođenje također ima negativan utjecaj na konkurentni položaj njegovih članova koji izvoze vrlo malo ili uopće ne izvoze, za razliku od njihovih većih tržišnih takmaca na tržištu Ujedinjene Kraljevine. Naime, oslobođenjem izvoza od oporezivanja tim se tržišnim takmacima, a osobito korisniku kamenoloma Glensanda, iz kojeg dolazi više od 90 % agregata koji se izvoze, dodjeljuje pogodnost da nema gubitaka koji bi se odrazili na cijenu njegovih proizvoda koji se stavljaju na tržište u Ujedinjenoj Kraljevini. Za razliku, članovi tužitelja dovedeni su do toga da svoje oporezive agregate prodaju s gubitkom, a trošak poreza prelijevaju na sve svoje proizvode.
- 66 Zbog dodatnih informacija koje je tužitelj dostavio kao odgovor na pisana pitanja Prvostupanjskom sudu može se smatrati da oslobođenje izvoza od poreza može bitno utjecati na konkurentni položaj bar jednog člana tužitelja. Naime, tužitelj navodi, a da mu uostalom ne proturječe ni Komisija ni intervenijent, da je na tržištu granita izraženih tehničkih obilježja koji se osobito koristi kao kolosiječni zastor za željezničke pruge (koji podliježe AGL-u) Cloburn Quarry izravan tržišni takmac s kamenolomom Glensanda koji se, kao i kamenolom koji iskorištava Cloburn Quarry, nalazi u Škotskoj. Međutim, kao što tužitelj ističe u svojoj replici, a da mu pritom druge stranke ne proturječe, kamenolom Glensanda izvozi 50 % svoje proizvodnje. Tužitelj iz navedenog mjerodavno zaključuje da oslobođenje od oporezivanja izvoza materijala koji imaju slabe tehničke specifikacije stoga poduzetniku koji iskorištava taj kamenolom osigurava prednost na tržištu agregata naglašene tehničke specifikacije u Škotskoj, s obzirom na to da je – za razliku od Cloburn Quarryja koji prodaje s gubitkom svoje agregate slabih tehničkih specifikacija u Ujedinjenoj Kraljevini i prelijeva taj gubitak na cijenu materijala visokih tehničkih specifikacija – ukupan iznos AGL-a koji kamenolom Glensanda mora prelići na svoje klijente, na unutarnjem tržištu, proporcionalno smanjen za pola u odnosu na iznos koji prelijeva tržišni takmac koji ne izvozi.
- 67 Iz toga proizlazi da razlog nedopuštenosti koji je Komisija istaknula protiv ove tužbe, ukoliko se odnosi na to što se u pobijanoj odluci oslobađanje izvoza od oporezivanja odobrava, također valja odbaciti.
- 68 Zbog svih prethodno navedenih razloga također valja odbaciti podrednu tezu Komisije da je u okviru tužbe kojom se želi poništiti odluka Komisije da neće isticati prigovor, koja je na kraju preliminarnog istražnog postupka o državnim potporama donesena u vezi s

nekom državnom mjerom, dopušten samo onaj tužbeni razlog koji se temelji na kršenju obveze otvaranja formalnog istražnog postupka. U ovom slučaju, s obzirom na znatan utjecaj položaja nekih njegovih članova na tržištu, tužitelju je dopušteno pozvati se na bilo koji od tužbenih razloga nezakonitosti navedenih u članku 230. drugom stavku UEZ-a (vidjeti gore navedenu presudu Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, t. 37.).

- 69 Tužbu stoga treba proglašiti dopuštenom po svim tužbenim razlozima.

Meritum

- 70 U prilog svojoj tužbi, tužitelj se poziva, prvo, na kršenje članka 87. stavka 1. UEZ-a, drugo, nedostatak obrazloženja, treće, Komisijino kršenje obveze o otvaranju formalnog istražnog postupka i, četvrto, Komisijino nepoznavanje svojih obveza tijekom preliminarnog istraživanja. Prvostupanjski sud smatra prikladnim objediniti prva dva tužbena razloga.

Tužbeni razlozi koji se temelje na kršenju članka 87. stavka 1. UEZ-a i nedostatku obrazloženja

Argumenti stranaka

- 71 Tužitelj podsjeća, prvo, da je uvjet koji se odnosi na selektivnost potpore ispunjen čim porezni sustav prema gospodarskim subjektima koji se nalaze u usporedivoj situaciji u pogledu ciljeva koji se tim sustavom žele postići primjenjuje različito postupanje koje se ne opravdava prirodom ili općom strukturom sustava (presuda Suda od 8. studenoga 2001., *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, C-143/99, Zb., str. I-8365., t. 41. i 42.).
- 72 Konkretno, u gore navedenoj presudi *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* Sud je odlučio da izuzeće od ekoporeza na potrošnju energije dodijeljeno poduzetnicima čija potrošnja premašuje neke pragove sadržava elemente državne potpore iz razloga što je to izuzeće dodijeljeno samo poduzetnicima koji proizvode materijalnu imovinu. Tužitelj u pogledu toga naglašava da je *Adria-Wien Pipeline* trgovačko društvo za pružanje usluga, koje nije u tržišnom natjecanju s poduzetnicima koji uživaju izuzeće.
- 73 U ovom slučaju kvalificiranje AGL-a iznimnim poreznim opterećenjem, a ne iznimnom poreznom pogodnošću, neobrađeno je pitanje forme i ne mijenja analizu. U pogledu toga, argumentacija Komisije temeljena na sektorskoj primjeni AGL-a vrlo je blizu analizi koju je dao nezavisni odvjetnik Mischo u svojem mišljenju u gore navedenoj presudi *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (Zb., str. I-8369.). Međutim, Sud je u svojoj presudi odbacio analizu nezavisnog odvjetnika kojom je zaključeno da predmetni porezni sustav nema selektivni karakter jer, prvo, neoporezivanje nije odstupanje od uobičajenog pravila, drugo, razlika u postupanju odnosi se na različite sektore i, treće, područje primjene poreza temelji se na objektivnim kriterijima.
- 74 U ovom slučaju Komisija je, tvrdi se, počinila očitu pogrešku u ocjeni odlučivši da se određivanje granica materijalnog i geografskog područja primjene AGL-a opravdava

logikom i prirodom tog poreznog sustava, tako da AGL ne sadržava državnu potporu u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a.

- 75 Kad je riječ o, kao prvo, razlikovanju oporezivanih materijala i materijala oslobođenih od oporezivanja, tužitelj prvo prigovara Komisiji da u pobijanoj odluci nije objektivno definirala predmetno tržište neobrađenih agregata.
- 76 Tužitelj se zatim poziva uglavnom na razliku, što se tiče neobrađenih materijala, između primarnog materijala koji je glavni proizvod koji se vadi iz kamenoloma, i sekundarnog materijala, koji je nusproizvod slabe vrijednosti i neizbježan rezultat vađenja primarnog materijala.
- 77 Tužitelj smatra da logika predmetnog poreznog sustava podrazumijeva da se AGL primjenjuje na primarne materijale koji se rabe kao agregati i mogu biti zamijenjeni zamjenskim proizvodima (sekundarni proizvodi kamenoloma ili rudnika, reciklirani proizvodi ili drugi zamjenski materijali). Za razliku od njih, primarni materijali koji se ne mogu zamijeniti te sekundarni materijali proizvedeni tijekom vađenja takvih primarnih materijala trebaju biti oslobođeni. Naime, oporezivanje tih dviju kategorija materijala, kada nema zamjena za primarne materijale, nema za učinak pomicanje potražnje prema zamjenskim materijalima manje štetnima za okoliš.
- 78 Tužitelj priznaje da zakon – koji utvrđuje popis oporezivanih materijala i oslobođenih materijala – ne upotrebljava termine „primarni” i „sekundarni” materijali, i da gore navedene definicije nisu jedine moguće. Međutim tužitelj prigovara Komisiji da je uporabila te termine u pobijanoj odluci, a da ih nije definirala, što je izvor pomutnje.
- 79 Osim toga, Komisija je u pobijanoj odluci (uvodna izjava 29.) pogrešno tvrdila da se AGL „neće primijeniti na agregate koji se vade kao nusproizvodi ili su otpad od drugih postupaka (sekundarni agregati)”. Međutim, neki sekundarni agregati (kao prerađeni proizvodi vapnenca koji se vadi za proizvodnju vapna ili cementa, ili prerađeni proizvodi vađenja silikatnog pijeska koji se rabi u proizvodnji stakla) oporezuju se. Gore navedena tvrdnja dakle odražava Komisijinu očigledno pogrešnu ocjenu prirode AGL-a. Osim toga, pobijana odluka temelji se na ocjeni AGL-a u njegovoj zakonom utvrđenoj verziji.
- 80 Nadalje, kad je riječ o svrsi AGL-a, Komisija se u pobijanoj odluci, jednako kao i intervenijent, poziva samo na zabrinutosti za okoliš povezane s vađenjem materijala koji se rabe kao agregati.
- 81 Međutim, suprotno tezi Komisije, određivanje granica područja primjene poreza ne odražava cilj koji se želi postići nego u biti želi internalizirati troškove zaštite okoliša vezane za proizvodnju agregata te poticati uporabu recikliranih materijala ili drugih zamjenskih materijala, kako bi se smanjile štetne posljedice vađenja za okoliš. S tog stajališta, ustvari se zakonom utvrđuju razlike u postupanju kad su u pitanju slične situacije.
- 82 Prvo, važna skupina primarnih proizvoda – osobito glina, škriljevac, kaolin, kuglična glina i lisnati škriljevac – kao i njihovi sekundarni proizvodi ne podliježu AGL-u. Vađenje tih proizvoda iz kamenoloma ima isti učinak na okoliš kao i vađenje oporezivih proizvoda poput vapnenca ili granita. Međutim, neki od tih primarnih proizvoda, kao kuglična glina koja se rabi za proizvodnju pločica ili lisnati škriljevac koji se rabi za

proizvodnju opeka, mogu se zamijeniti materijalima koji se vade iz kamenoloma smještenih u područjima u kojima je okoliš manje osjetljiv ili sekundarnim materijalima, kako bi se proizvele druge vrste pločica i betonski blokovi koji su alternativa za opeku.

- 83 Osim toga, materijali poput nekvalitetnog lisnatog škriljevca i škriljevca, kao i glina, kaolin i kuglična glina koji se vade iz velikog broja kamenoloma u Ujedinjenoj Kraljevini i upotrebljavaju kao primarni materijali kao agregati oslobođeni su od oporezivanja, iako ih mogu zamijeniti zamjenski proizvodi. U pogledu toga, tužitelj opovrgava argumentaciju Komisije i intervenijenta prema kojoj su ti materijali oslobođeni od oporezivanja jer nisu agregati. Tužitelj pojašnjava da se termin „agregati” odnosi na konačno odredište nekog materijala, a ne na posebnu skupinu materijala. Gore spomenuti materijali oslobođeni od oporezivanja u Ujedinjenoj su Kraljevini u prošlosti malo korišteni kao agregati, osobito zbog troškova njihova prijevoza. Međutim, njihovo oslobođenje od oporezivanja potiče uporabu tih primarnih materijala kao agregata.
- 84 Isključivanje tih materijala iz područja primjene AGL-a ne opravdava se dakle ni prirodnom ni općom strukturom AGL-a. Tužitelj se u pogledu toga poziva na gore navedenu presudu *Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (t. 52. i 53.) i presudu Prvostupanjskog suda od 23. listopada 2002., *Diputación Foral de Guipúzcoa i dr./Komisija* (T-269/99, T-271/99 i T-272/99, Zb., str. II-4217, t. 62.).
- 85 Drugo, AGL-u podliježu i neki drugi primarni materijali iako ih se ne može zamijeniti zamjenskim proizvodima. Tužitelj navodi crveni šljunak koji se zbog posebne boje rabi kao obloga za pješačke i biciklističke staze; agregate izraženih tehničkih svojstava, poput materijala koji se rabe za oblaganje cesta ili granita izraženih tehničkih svojstava koji se upotrebljava za kolosiječni zastor željezničkih pruga, te agregate koji se rabe za proizvodnju betona s malim skupljanjem ili betona visoke čvrstoće. Te različite materijale zbog njihovih tehničkih karakteristika nije realno moguće zamijeniti zamjenskim proizvodima. Skuplji su pa se ne upotrebljavaju kao kamen za nasipavanje.
- 86 Treće, AGL-u podliježu sekundarni proizvodi veće skupine primarnih materijala koji su i sami oslobođeni od oporezivanja – poput vapnenca namijenjenog proizvodnji cementa i vapna, kamena klesanca i materijala kao što su silikatni pijesak ili vapnenac namijenjeni nekim industrijskim primjenama (na primjer proizvodnji stakla). Međutim, ti primarni materijali ne mogu se zamijeniti zamjenskim proizvodima.
- 87 Nedosljednosti što se tiče logike i prirode poreznog sustava koje je iznijela Komisija pokazuju da područje primjene AGL-a zapravo odražava namjeru da se od oporezivanja oslobode neki sektori kako bi se zaštitila njihova konkurentnost. To potvrđuje nekoliko izjava nadležnih tijela Ujedinjene Kraljevine, osobito tijekom procjene učinaka uredbe o oporezivanju agregata priložene tužbi, koje naglašavaju da su „neki [od oporezivanja oslobođeni] materijali važne sastavnice proizvoda koji su predmet svjetske trgovine, a njihovi proizvođači iz Ujedinjene Kraljevine trpe konkurentski nepovoljan položaj u odnosu na uvoznike kao i na izvoz”, kao i u okviru studije o ekoporezima u Europskoj uniji, koja je također priložena zahtjevu.
- 88 Drugo, tužitelj ističe da je oslobođenje izvoza agregata od oporezivanja također u opreci s ciljevima okoliša koji se navodno žele postići AGL-om. Tim se oslobođenjem od oporezivanja samo želi očuvati konkurentnost britanskih proizvođača na izvoznim tržištima. Međutim, u pogledu ekoporeza, načelo „onečišćivač plaća” predstavlja ključni

kriterij za ocjenu postojanja potpore (mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u presudi Suda od 20. studenog 2003., GEMO, C-126/01, Zb., str. I-13769., I-13772). U tom pogledu tužitelj osporava opravdanje koje je Komisija iznijela u odgovoru na tužbu, prema kojem je AGL neizravan porez na potrošnju. To se opravdanje ne pojavljuje u pobijanoj odluci, a osim toga je pogrešno. Usto, ne ozakonjuje oslobođenje izvoza od oporezivanja, kao što na primjer pokazuje porez na agregate uveden u Švedskoj, čiji izvoz nije oslobođen od oporezivanja. Budući da je porezima na agregate cilj ponuditi odgovor na zabrinutosti vezane za okoliš koje se odnose na proizvodnju, obično ne bi trebao postojati rizik od dvostrukog oporezivanja. Što se tiče obrazloženja pobijane odluke koje se temelji na tomu da nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine ne kontroliraju odredište izvezenih agregata, ono je pogrešno. Naime, zahvaljujući kemijskim svojstvima agregata lako je razlikovati agregate namijenjene uporabi u procesima koji su izuzeti od oporezivanja i agregate koji podliježu porezu.

- 89 Naposljetku, tužitelj tvrdi da obrazloženje pobijane odluke ima nedostataka. Komisija je dužna zauzeti stav o gore navedenim razlikama u postupanju koje nisu spojive s navodnim ciljevima AGL-a po tome što nisu „očito nerelevantne, nevažne ili jasno sekundarne” (gore navedena presuda Komisija/Sytraval i Brink’s France, t. 64.).
- 90 Komisija opovrgava tu argumentaciju. Tvrdi da je u slučaju sektorske mjere kriterij selektivnosti ispunjen kad se tom mjerom dodjeljuje iznimna pogodnost (presude Suda od 17. lipnja 1999., Belgija/Komisija, zvana „Maribel”, C-75/97, Zb., str. I-3671., t. 32. i 33., i Adria-Wien Pipeline i gore navedena Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, t. 48.). S druge strane, sustav koji u određenom sektoru nameće iznimno opterećenje ne može biti državna potpora. Naime, on ne predstavlja prijetnju za unutarnje tržište koje pravila o državnim potporama nastoje zaštititi.
- 91 Izniman porez dakle ne sadržava nijedan element državne potpore pod uvjetom da se primjenjuje na određeni sektor ili da odredbe vezane za njega odražavaju prirodu ili opću strukturu sustava.
- 92 U ovom slučaju AGL jest iznimno porezno opterećenje za određen ograničeni sektor, sektor gospodarskog iskorištavanja neobrađenih agregata. AGL ne osigurava nikakvu selektivnu pogodnost te stoga ne privlači investitore ili otvaranje novih radnih mjesta u Ujedinjenu Kraljevinu, ne isključuje agregate iz drugih država članica s britanskog tržišta i ne subvencionira izvoz. AGL stoga nije podložan odredbama članka 87. stavka 1. UEZ-a koje definiraju državne potpore, nego odredbama Ugovora primjenjivim na poreze. Gore navedena presuda Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke na koju se poziva tužitelj dakle u ovom slučaju nije relevantna.
- 93 Kad je riječ o promjeni zakona nakon objave prijedloga predmetnog sustava potpore, koju spominje tužitelj, Komisija navodi da je o prijedlozima promjene zakona informirana pismeno, a onda i usmeno, prije usvajanja pobijane odluke.
- 94 AGL ne sadržava nijedan element potpore s obzirom na to da navodna odstupanja u korist materijala oslobođenih od oporezivanja prema mišljenju Komisije odražavaju prirodu ili strukturu sustava.
- 95 Prvo, Komisija odbacuje nedosljednosti koje je tužitelj istaknuo što se tiče područja primjene AGL-a. Ističe da samo neobrađeni agregati podliježu AGL-u.

- 96 Nadalje, neki materijali iskoristivi kao agregati, najviše zbog svojih niskih cijena, uživaju oslobođenje od oporezivanja svojstveno prirodi i strukturi sustava, s obzirom na to da mogu zamijeniti neobrađene agregate.
- 97 S druge strane, vapnenac ili pijesak, koji se kao prerađeni proizvodi prvog vađenja rabe kao agregati, mogu se zamijeniti recikliranim agregatima ili drugim zamjenskim materijalima, što opravdava njihovo podlijevanje AGL-u. Osim toga, njihovo oporezivanje odražava i želju da se vodi računa o troškovima njihova vađenja vezanima za okoliš.
- 98 S obzirom na to da je oslobođenje nekih materijala od oporezivanja po mišljenju Komisije opravdano prirodom ili strukturom sustava, okolnost na koju se poziva tužitelj, tj. da su ti materijali tržišni takmaci agregata koji podliježu porezu, ne navodi na mišljenje da taj porez sadržava elemente državne potpore.
- 99 Drugo, oslobođenje izvoza od oporezivanja također je u skladu s logikom AGL-a.
- 100 Naposljetku, pobijana odluka dovoljno je obrazložena.
- 101 Intervenijent se pridružuje primjedbama Komisije. Ističe da je AGL osmišljen kako bi jamčio da se utjecaj vađenja neobrađenih agregata na okoliš odražava na cijene. Glavni je cilj tog poreza potaknuti uporabu zamjenskih proizvoda poput recikliranih agregata ili drugih zamjenskih materijala za neobrađene agregate, te promicati učinkovitu uporabu agregata kao i razvoj zamjenskih proizvoda. Podredni je cilj očuvati konkurentnost Ujedinjene Kraljevine oporezivanjem uvezenih proizvoda i oslobođenjem izvoza od oporezivanja.
- 102 Struktura i područje primjene AGL-a u skladu su sa strukturom ili prirodom poreznog sustava, kao što je potvrdio High Court of Justice u svojoj gore navedenoj presudi od 19. travnja 2002. Naime, sukladno svojim ciljevima porez se primjenjuje na sve neobrađene agregate. Ne primjenjuje se ni na materijale koji se rabe u drugu svrhu, a ne kao agregati, ni na otpad nastao iz drugih procesa prerade.
- 103 Konkretno, kaolin i kuglična glina ne podliježu AGL-u jer nisu agregati. Njihov otpadni materijal, otpad ili drugi nusproizvodi također su oslobođeni od oporezivanja kako bi se potakla njihova uporaba kao alternative za neobrađene agregate. Škriljevac, ugljen, lignit i lisnati škriljevac nisu neobrađeni agregati koji se upotrebljavaju kao takvi. Njihov otpad sastoji se od istog materijala i zbog toga je također oslobođen od oporezivanja. Što se tiče kamena vapnenca, on je oporeziv kao da ulazi u kategoriju neobrađenih agregata. Stoga se njegovi nusproizvodi, mineraloški gledano identični, također oporezuju. Samo vapnenac koji se rabi za prodaju vapna ili cementa jest proces izuzet od oporezivanja.

Ocjena Prvostupanjskog suda

- 104 U ovom slučaju kontroverza se odnosi na kriterij selektivnosti koji je Komisija primijenila u pobijanoj odluci kad je isključila kvalifikaciju državne potpore uz obrazloženje da se „područje primjene AGL-a opravdava logikom i prirodom poreznog sustava” (uvodna izjava 43.).

- 105 Valjda podsjetiti, da bi mjera bila državna potpora u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, između ostalog mora biti takva da osigurava selektivnu pogodnost isključivo u korist određenih poduzetnika ili sektora djelatnosti. Taj se članak naime odnosi na potpore koje narušavaju ili prijete da će narušiti tržišno natjecanje „stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj”.
- 106 U pogledu toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi članak 87. stavak 1. UEZ-a ne razlikuje, prema uzrocima ili ciljevima, mjere ublažavanja uobičajenog opterećenja poduzetnika, nego mjeru definira sukladno njezinim učincima. Iz toga proizlazi da ni porezni karakter ni gospodarski ili društveni cilj ili ciljevi zaštite okoliša ili sigurnosti osoba, koji se eventualno žele postići takvom mjerom, nisu dovoljni da je se odmah izuzme od primjene gore navedenog članka [što se tiče selektivnih oslobođenja od socijalnih opterećenja vidjeti presude Suda od 2. srpnja 1974., Italija/Komisija, 173/73, Zb., str. 709., t. 27. i 28., i gore navedenu Maribel, t. 25.; što se tiče selektivne subvencije kamata, koja se odobrava malim i srednjim poduzetnicima (MSP) s ciljem obnove industrijskog cestovnog voznog parka vodeći brigu o zaštiti okoliša i poboljšanju sigurnosti na cestama, presudu Suda od 13. veljače 2003., Španjolska/Komisija, C-409/00, Zb., str. I-1487., t. 46., i presudu Prvostupanjskog suda od 29. rujna 2000., CETM/Komisija, T-55/99, Zb., str. II-3207., t. 53.].
- 107 Kad nadzire selektivnost mjere, sud Zajednice provjerava je li Komisija s pravom procijenila da diferencijacija poduzetnika, u području pogodnosti i opterećenja, uvedena predmetnom mjerom, proizlazi iz prirode ili strukture općeg primjenjivog sustava. Ako se ta diferencijacija temelji na svrsi koja se razlikuje od ciljeva koji se žele ostvariti općim sustavom, u načelu se smatra da predmetna mjera ispunjava uvjet selektivnosti predviđen člankom 87. stavkom 1. UEZ-a (vidjeti u tom smislu gore navedene presude Italija/Komisija, t. 33.; Maribel, t. 33. i 39., i Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, t. 49.). Na tužitelju je da dostavi dovoljno dokaza (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Španjolska/Komisija, t. 53. i presudu Prvostupanjskog suda od 6. ožujka 2002., Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, T-127/99, T-129/99 i T-148/99, Zb., str. II-1275.).
- 108 Uostalom, tu je sudsku praksu Komisija preuzela u svojoj obavijesti od 10. prosinca 1998. o primjeni pravila o državnim potporama na mjere koje se odnose na izravno oporezivanje poduzetnika (SL C 384, str. 3.).
- 109 U ovom slučaju valja ispitati ima li, s obzirom na svoju prirodu i karakteristike, predmetni porez selektivan karakter, prema kriterijima uvedenima gore navedenom sudskom praksom. Da bi dokazao da su ti kriteriji ispunjeni, tužitelj se poziva na nedosljednost u pogledu iznesenih ciljeva zaštite okoliša, s jedne strane, određivanja granica materijalnog područja primjene AGL-a i, s druge strane, oslobođenja izvoza od oporezivanja.
- *Materijalno područje primjene AGL-a*
- 110 Prvo valja ispitati prigovor tužitelja prema kojem se Komisija – ograničavajući se na zakonom utvrđen popis oporezovanih materijala – zapravo bazira na netočnoj definiciji materijalnog područja primjene AGL-a, što je dovelo do očigledno pogrešne ocjene prirode tog poreza u pobijanoj odluci.

- 111 Najprije, tužitelj ne predočuje nijedan ozbiljan element koji ukazuje na to da se pobijana odluka temelji na razmatranju AGL-a kako je u svojoj početnoj verziji utvrđen zakonom. Iako je točno da u vrijeme kada je obaviještena o AGL-u, dopisom od 20. prosinca 2001., relativne odredbe zakona kojima se uvodi taj porez još nisu bile izmijenjene, potrebno je međutim utvrditi da je tom obavijesti Komisija jasno informirana da će se promjene uvesti Finance Actom 2002 i da planirani prijedlog, koji je na temelju tog dopisa dio Finance Acta 2002, još nije bio utvrđen. Osim toga, pobijana odluka i neki elementi spisa potvrđuju da je Komisija kasnije, u svrhu usvajanja pobijane odluke, te izmjene uzela u obzir, osobito u pogledu toga da one uvode porezno izuzeće otpada koji nastaje vađenjem ugljena, lignita, škriljevca, lisnatog škriljevca ili tvari navedenih u članku 18. stavku 3. zakona. Naime, u svom dopisu Komisiji od 19. veljače 2002. nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine objasnili su, u odgovoru na pitanje te institucije, da je cilj oslobođenja nekih od tih materijala od oporezivanja omogućiti njihovu uporabu kao alternative za neobrađene agregate. Nadalje, iz pobijane odluke (osobito uvodnih izjava 11. i 29.) proizlazi da je oslobođenje tog otpada od oporezivanja Komisija uzela u obzir.
- 112 Potom, navod tužitelja, prema kojem osobito iz uvodne izjave 29. pobijane odluke proizlazi da je Komisija pogriješila smatrajući da su svi prerađeni proizvodi ili otpad od vađenja stijena, pijeska ili šljunka oslobođeni od oporezivanja, također treba odbaciti. Čitanje sporne odredbe uvodne izjave 29. – koja kaže da se AGL „neće ubirati na agregate koji se vade kao nusproizvodi ili su otpad drugih postupaka (sekundarni agregati)” – koju je ponudio tužitelj, temelji se naime na tumačenju pojma „sekundarni agregati” koje se razlikuje od tumačenja koje je u cijeloj pobijanoj odluci zadržala Komisija. Naime, iz odgovora tuženika na pisana pitanja Prvostupanjskog suda proizlazi da je termin „primarni agregati” rabio uglavnom za agregate koji podliježu AGL-u, a termin „sekundarni agregati” uglavnom za agregate izuzete od oporezivanja precizno navedene u zakonu. S druge strane, tužitelj te termine – za koje je među strankama ustaljeno da mogu obuhvaćati različite pojmove – rabi za razlikovanje proizvoda koji su, s jedne strane, predmet glavne djelatnosti kamenoloma (primarni materijali) od prerađenih proizvoda koji su, s druge strane, rezultat vađenja primarnih materijala (sekundarni materijali). U tim uvjetima, u skladu sa strukturom pobijane odluke i u svjetlu objašnjenja koja daje Komisija, sporna odredba uvodne izjave 29. pobijane odluke samo navodi da se AGL neće ubirati na prerađene proizvode ili otpad prvog vađenja, kad su zakonom kako je izmijenjen izuzeti od oporezivanja. Ovo tumačenje uvodne izjave 29. potkrijepljeno je činjenicom da su nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine u svom dopisu Komisiji od 19. veljače 2002. jasno i precizno izložila razloge zbog kojih su agregati slabe kvalitete kao što su prerađeni proizvodi nekih materijala oslobođenih od oporezivanja (vidjeti točku 137. u daljnjem tekstu) podlijegali AGL-u.
- 113 U tim okolnostima tezu tužitelja da se pobijana odluka temelji na pogrešnoj definiciji materijalnog područja primjene AGL-a valja isključiti.
- 114 Što se tiče navodne nedosljednosti područja primjene AGL-a u vezi s njegovim ciljevima vezanim za okoliš, najprije valja istaknuti da se porez može definirati kao porez vezan za okoliš ili ekoporez „kad osnovica koja se njime oporezuje ima očito negativne učinke na okoliš”, kao što navodi Komisija u svojoj obavijesti od 26. ožujka 1997. o ekoporezima, pristojbama i naknadama na jedinstvenom tržištu [COM (97) 9 final, t. 11.]. Ekoporez je stoga autonomna porezna mjera koju karakterizira svrha koja se odnosi na okoliš i posebna porezna osnovica. Ekoporez predviđa oporezivanje određene robe ili usluga kako bi se troškovi zaštite okoliša uključili u njihovu cijenu i/ili reciklirani proizvodi

učinili konkurentnijima, a proizvođači i potrošači usmjerili prema djelatnostima u kojima se okoliš više poštuje.

- 115 Važno je u tom pogledu istaknuti da je državama članicama, koje u trenutnom stanju prava Zajednice, u nedostatku koordinacije u ovom području, zadržavaju svoju nadležnost u području politike okoliša, dopušteno uvesti sektorske ekoporeze kako bi se postigli neki ciljevi vezani za okoliš spomenuti u prethodnoj točki. Poglavitito, države članice slobodne su, kad uravnotežuju različite postojeće interese, definirati svoje prioritete u području zaštite okoliša i posljedično odrediti robu i usluge koje odluče podvrgnuti ekoporezu. Slijedom toga, u načelu sama činjenica da je ekoporez sporadična mjera, koja se odnosi na određenu robu ili usluge i ne može se prenijeti na opći sustav oporezivanja primjenjiv na sve slične djelatnosti koje imaju sličan učinak na okoliš, ne može se smatrati da slične djelatnosti, koje ne podliježu tom ekoporezu, uživaju selektivnu pogodnost.
- 116 Konkretno, neoporezivanje takvih sličnih djelatnosti ekoporezom koji se primjenjuje na određene proizvode ne može se izjednačiti s mjerom ublažavanja uobičajenog opterećenja u tim sektorima djelatnosti, sličnom predmetnim mjerama osobito u gore navedenim presudama Španjolska/Komisija, CETM/Komisija i Diputación Foral de Álava i dr./Komisija. Naime, za razliku od ekoporeza koji karakterizira upravo njegovo područje primjene i njegova svrha (vidjeti gore navedenu točku 114.) te se zbog toga u načelu ne može prenijeti ni na jedan opći sustav, gore navedene mjere olakšica od opterećenja odstupale su od sustava opterećenja kojem obično podliježu poduzetnici. U prve dvije gore navedene presude bilo je riječ o olakšici, u obliku subvencije kamata, od opterećenja koja u normalnim gospodarskim uvjetima proizlaze iz potrebe da poduzetnici obnove svoja industrijska vozila. U kontekstu tog sustava opterećenja, činjenica da je cilj tih subvencija kamata, koje se uostalom dodjeljuju samo malim i srednje velikim poduzetnicima, bio poticanje obnove industrijskog voznog parka u predmetnoj državi članici, u interesu zaštite okoliša i unapređenja sigurnosti na cestama, nije bila dovoljna da bi se smatralo da je ta pogodnost sama po sebi dio nekog sustava, koji tužitelj osim toga nije utvrdio (gore navedena presuda CETM/Komisija, t. 53. i 54.). U trećoj gore navedenoj presudi, Sud je odlučio da se predmetnim poreznim kreditom, koji je namijenjen samo poduzetnicima koji raspolažu znatnim financijskim sredstvima, krše unutarnja načela poreznog sustava predmetne države članice (točka 166. presude).
- 117 U tom pravnom okviru, s obzirom na to da su ekoporezi po prirodi posebne mjere koje su države članice donijele u okviru svoje politike okoliša, području u kojem u nedostatku mjera usklađivanja one ostaju nadležne, na Komisiji je, kod ocjene ekoporeza u pogledu pravila Zajednice o državnim potporama, da uzme u obzir zahtjeve vezane za zaštitu okoliša iz članka 6. UEZ-a. Naime, spomenuti članak predviđa da ti zahtjevi moraju biti integrirani u definiciju i provedbu poglavitito sustava koji osigurava da se na unutarnjem tržištu ne narušava tržišno natjecanje.
- 118 Nadalje, valja podsjetiti da se prilikom nadzora Komisijine odluke da ne otvara formalni istražni postupak predviđen člankom 88. stavkom 2. UEZ-a Prvostupanjski sud, s obzirom na velike diskrecijske ovlasti koje Komisija uživa u primjeni članka 88. stavka 3. UEZ-a, mora ograničiti na provjeru poštovanja postupovnih pravila i obrazloženja, materijalne točnosti činjenica koje se uzimaju u obzir kod donošenja sporne odluke, nepostojanja očite pogreške u ocjeni tih činjenica, kao i nepostojanja zlorabe ovlasti

(gore navedene presude Matra/Komisija, t. 25., i Skibsværftsforeningen i dr./Komisija, t. 169. i 170.).

- 119 U ovom slučaju, s obzirom na sva ta razmatranja Prvostupanjski sud dakle ima dužnost istražiti da Komisija nije premašila svoje diskrecijske ovlasti time što je u pobijanoj odluci procijenila da se određivanje granica područja primjene AGL-a može opravdati provođenjem iznesenih ciljeva zaštite okoliša.
- 120 U tom pogledu ovaj se spor razlikuje od onog u gore navedenoj presudi Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, na koju se poziva tužitelj. U toj presudi Sud je pozvao da se ispita ne određivanje granica materijalnog područja primjene ekoporeza kao u ovom slučaju, nego djelomično oslobođenje od plaćanja takvog poreza – koji je u ovom slučaju u okviru Strukturangepassungsgesetz (austrijskog zakona o adaptaciji struktura) iz 1996. uveden poduzetnicima na potrošnju prirodnog plina i električne energije – koje se odobrava samo poduzetnicima koji proizvode materijalnu imovinu.
- 121 U gore spomenutoj presudi osporavana diferencijacija nije se dakle odnosila na vrstu proizvoda koji podliježe predmetnom ekoporezu, nego na industrijske korisnike ovisno o tom posluju li oni ili ne u primarnom i sekundarnom sektoru nacionalnoga gospodarstva. Sud je utvrdio da dodjela pogodnosti poduzetnicima čija je glavna djelatnost proizvodnja materijalne imovine nema opravdanja u prirodi ili općoj strukturi sustava oporezivanja uvedenog na temelju Strukturangepassungsgesetz. U biti je odlučio da, ako je potrošnja energije u sektoru poduzetnika koji proizvode materijalnu imovinu i sektora poduzetnika koji isporučuju usluge jednako štetna za okoliš, razmatranja ekološke prirode na temelju Strukturangepassungsgesetz ne opravdavaju drukčije postupanje prema tim dvama sektorima. U tom je kontekstu Sud odbio između ostalog argument austrijske vlade nadahnut idejom očuvanja konkurentnosti poduzetnika koji proizvode materijalnu imovinu, prema kojem je djelomičan povrat predmetnih poreza za zaštitu okoliša samo tim poduzetnicima bio opravdan činjenicom da su spomenuti porezi na njih utjecali proporcionalno više nego na druge (točke 44., 49. i 52. presude).
- 122 U ovom slučaju tužitelj u prilog svojoj tužbi tvrdi da definicija materijala koji podliježu AGL-u ne odgovara iznesenim ciljevima zaštite okoliša, nego zapravo odražava namjeru da se neki sektori oslobode od poreza i da se zaštiti njihova konkurentnost.
- 123 Stoga valja ispitati nedosljednosti u definiciji materijalnog područja primjene AGL-a koje je naveo tužitelj.
- 124 U ovom slučaju iz obavijesti i pobijane odluke (uvodne izjave 5., 16. i 31.) eksplicitno proizlazi da je AGL-u, prvo, u načelu cilj maksimizirati uporabu recikliranih agregata ili drugih zamjenskih materijala u odnosu na neobrađene agregate, a promicati racionalnu uporabu neobrađenih agregata, neobnovljivih prirodnih resursa. Drugo, obavijest i pobijana odluka također se implicitnije odnose na internalizaciju troškova za zaštitu okoliša sukladno načelu „onečišćivač plaća”, kad u okviru određivanja ciljeva AGL-a navode da „troškovi za okoliš povezani s vađenjem agregata na koje se porez odnosi obuhvaćaju buku, prašinu, uništavanje bioraznolikosti i vizualnu štetu”. Ti su ciljevi eksplicitno navedeni u dopisu nadležnim tijelima Ujedinjene Kraljevine Komisiji od 19. veljače 2002.

- 125 U pobijanoj odluci (uvodna izjava 8.) neobrađeni agregati definirani su kao „agregati dobiveni iz prirodnih ležišta ruda koji se vade prvi put” i „fragmenti stijena, pijesaka i šljunaka koji se mogu rabiti u neobrađenom stanju ili nakon mehaničke obrade kao što su drobljenje, pranje i kalibriranje”.
- 126 Između stranaka je ustaljeno da se termin „agregati” ne odnosi na neku određenu skupinu materijala definiranih samo njihovim fizičkim i kemijskim svojstvima. Uporaba nekog materijala (stijene, pijeska ili šljunka) kao agregata ovisi i o cijeni tog materijala i troškovima prijevoza. Također je ustaljeno da se neki materijali oslobođeni od plaćanja poreza, poput lisnatog škriljevca i škriljevca slabe kvalitete, gline, kaolina i kuglične gline, u nekim slučajevima, nakon vađenja, prvi put rabe kao agregati.
- 127 AGL je stoga ekoporez koji se u načelu nameće na stavljanje na tržište neobrađenih agregata – to jest zrnatih materijala prvog vađenja koji se rabe u graditeljstvu i javnim radovima – uz izuzetak određenih u zakonu navedenih materijala. Valja ispitati dosljednost tog područja primjene u odnosu na željene ciljeve zaštite okoliša (vidjeti gore navedenu točku 124.).
- 128 Prvo je stoga potrebno utvrditi da materijali koji se stavljaju na tržište u cilju uporabe koja je drukčija od uporabe agregata ne pripadaju sektoru koji podliježe AGL-u. Suprotno tužiteljevoj tezi, njihovo oslobođenje ne predstavlja dakle nikakvo odstupanje u odnosu na sustav predmetnog ekoporeza. Točnije, odluka da se uvede ekoporez samo u sektoru agregata – a ne općenito u svim sektorima koji iskorištavaju kamenolome i rudnike koji na okoliš imaju isti učinak kao vađenje agregata – ulazi u nadležnost predmetne države članice da odredi svoje prioritete u području gospodarske politike, porezne politike i politike okoliša. Takva odluka, čak i ako je motivirana brigom da se očuva međunarodna konkurentnost određenih sektora, dakle ne omogućava da se dovede u pitanje dosljednost AGL-a u odnosu na željene ciljeve zaštite okoliša (vidjeti gore navedenu točku 115.).
- 129 U okviru toga, argumenti tužitelja koji se odnose na porezno oslobađanje materijala kao što su u prvom redu škriljevac i lisnati škriljevac visoke kvalitete, kuglična glina, kaolin, ugljen i lignit, u načelu neprikladni zbog njihovih fizičkih svojstava ili cijene za uporabu kao agregata, u ovom slučaju nisu relevantni.
- 130 Drugo, valja utvrditi da je predmetnoj državi članici, u okviru njezine politike okoliša, dopušteno da slobodno odredi materijale koji se rabe kao agregati i koje smatra prikladnim oporezivati, te, s obzirom na željene ciljeve zaštite okoliša, isključi iz područja primjene AGL-a neke materijale – osobito lisnati škriljevac i škriljevac slabe kvalitete, glinu i otpad od kaolina i kuglične gline – čak i kad se rabe kao agregati nakon vađenja. U pogledu toga, objašnjenje koje su iznijeli intervenijent i Komisija, prema kojem porezno oslobođenje tih materijala – koji su se dosad rijetko koristili kao agregati zbog visokih troškova prijevoza – omogućava njihovu uporabu kao alternative neobrađenim agregatima na koje se odnosi ekoporez i tako može pridonijeti racionalizaciji vađenja i uporabe neobrađenih agregata, dopušteno je u pogledu željenih ciljeva zaštite okoliša.
- 131 Naime, iz područja primjene AGL-a, kao i dopisa nadležnih tijela Ujedinjene Kraljevine Komisiji od 19. veljače 2002., proizlazi da je cilj uvođenja AGL-a bio upravo smanjenje i racionalizacija vađenja materijala koji se obično upotrebljavaju kao agregati, a koji

predstavljaju 70 % tonaže izvađenih ruda u Ujedinjenoj Kraljevini, ponajprije tako da ih se zamijeni recikliranim proizvodima ili drugim neobrađenim materijalima koji su oslobođeni od oporezivanja, kao što su šuta ili otpad škrljevca, lisnatog škrljevca, gline, kaolina ili kuglične gline.

- 132 Osim toga, Komisija je navela, a tužitelj joj nije proturječio, da postoje znatne, često stare zalihe šute škrljevca (ili škrljevca slabe kvalitete) na odlagalištima troske u Walesu, te kaolina i kuglične gline u Devonu i Cornwallu. Te se zalihe trenutačno smatraju otpadom i narušavaju krajolik. Katkad se, prema informacijama iz dopisa nadležnih tijela Ujedinjene Kraljevine od 19. veljače 2002., nalaze u nacionalnim parkovima. Porezno oslobođenje stavljanja na tržište tih materijala s ciljem da ih se upotrebljava kao agregata čini ih konkurentnima u odnosu na druge neobrađene agregate i stoga omogućava smanjenje zaliha. Osim toga, Komisija je tijekom rasprave navela da se vapnenac može vaditi, a da ne ostavlja mnogo otpada, za razliku od škrljevca, koji je krhak i čijim vađenjem neizbježno nastaju velike količine otpada.
- 133 U tom kontekstu, argument tužitelja koji se odnosi na utjecaj vađenja škrljevca, lisnatog škrljevca, gline, kaolina i kuglične gline na okoliš nije dovoljan da se zaključi da je oslobođenje tih materijala od oporezivanja protivno željenim ciljevima zaštite okoliša i tako osigurava selektivnu prednost predmetnim sektorima djelatnosti. U pogledu toga, tužitelj ne iznosi nijedan uvjerljiv element koji bi omogućio da se u pogledu iznesenih ciljeva dovede u pitanje zakonitost izbora nacionalnog zakonodavca da podvrgne AGL-u stavljanje na tržište samo agregata čije se vađenje smatra glavnim izvorom narušavanja okoliša, kao što proizlazi iz gore navedenog dopisa od 19. veljače 2002.
- 134 U tim uvjetima valja smatrati da oslobođenje od oporezivanja nekih neobrađenih materijala koji se rabe kao agregati, predviđeno zakonom kako je izmijenjen, nije protivno iznesenim ciljevima zaštite okoliša i može se razumno opravdati prirodom i strukturom AGL-a.
- 135 Treće, valja ispitati argumente tužitelja koji se odnose na nedosljedno podlijevanje AGL-u, osobito agregata izraženih tehničkih svojstava (materijala koji se rabe za pokrovne slojeve cesta, granita rabljenog za kolosiječni zastor, agregata rabljenih za proizvodnju betona malog skupljanja ili betona visoke čvrstoće) i crvenih šljunaka (koji se rabe za pokrovne slojeve pješačkih i biciklističkih staza), koji se ne mogu zamijeniti zamjenskim proizvodima. Dakako, kao što navodi tužitelj, oporezivanje tih materijala – koji se zbog više cijene ne upotrebljavaju za nasipavanje – ne može u načelu imati za učinak pomicanje potražnje prema zamjenskim proizvodima kao što su reciklirani agregati kako bi se smanjilo vađenje neobrađenih agregata. Međutim, valja utvrditi da je to oporezivanje moglo razumno odgovoriti na jedan od ciljeva AGL-a kojim se nastoji internalizirati troškove zaštite okoliša vezane za proizvodnju neobrađenih agregata.
- 136 U tom pogledu valja istaknuti da u ovom slučaju iznos poreza jednak 1,60 GBP po toni agregata koji podliježu AGL-u otprilike odgovara prosječnim troškovima zaštite okoliša vezanim za vađenje agregata u Ujedinjenoj Kraljevini, koji se procjenjuju na 1,80 GBP po toni, prema indikacijama iznesenim u izvještaju za travanj 2001. koji je sastavio Ecotec Research & Consulting, „Study on the Economic and Environmental Implications of the use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States” (Studija o gospodarskim i ekološkim učincima primjene poreza i opterećenja u Europskoj uniji i njezinim državama članicama), a koji je iznio tužitelj. Taj izvještaj

uostalom ističe važnost dostatnog iznosa poreza. Gore spomenute informacije dakle potvrđuju da se oporezivanje predmetnih materijala može smatrati legitimnim u pogledu zahtjeva načela „onečišćivač plaća”.

- 137 Načelo „onečišćivač plaća” također je omogućavalo da se opravda podlijevanje prerađenih proizvoda vađenja materijala koji se ne mogu zamijeniti zamjenskim materijalima, osobito podlijevanje agregata slabe kvalitete kao što su prerađeni proizvodi vađenja vapnenca namijenjeni proizvodnji cementa i vapna, klesanog kamena i silikatnog pijeska koji se upotrebljavaju u proizvodnji stakla, kao što proizlazi iz dopisa nadležnih tijela Ujedinjene Kraljevine od 19. veljače 2002. Osim toga, oporezivanje tih proizvoda može se opravdati i ciljem – na koji se poziva i intervenijent u gore navedenom dopisu – da se potakne racionalnije vađenje i obrada agregata kako bi se smanjio udio agregata slabe kvalitete. Naime, taj omjer koji, kao što ističe tužitelj, varira od kamenoloma do kamenoloma može se međutim promijeniti i u jednom te istom kamenolomu. Međutim, Komisija je u pogledu toga istaknula, osobito u svom odgovoru na tužbu, a da joj tužitelj pritom nije proturječio, relativno malu razliku u cijeni između agregata niže kvalitete i materijala koji su nezamjenjivi, a čiji su oni nusproizvodi.
- 138 Iz toga jasno proizlazi da je cijela argumentacija tužitelja, koja se odnosi na navodne nedosljednosti u definiciji materijalnog područja primjene AGL-a, s obzirom na željene ciljeve zaštite okoliša, lišena svake osnove.
- 139 Iz toga slijedi da tužitelj time što tvrdi da definicija materijalnog područja primjene AGL-a ne sadržava elemente državne potpore nije utvrdio da pobijana odluka ima očitu pogrešku u ocjeni.
- 140 U toj fazi valja ispitati tužbeni zahtjev koji se temelji na nedostatku obrazloženja pobijane odluke, što se tiče ocjene materijalnog područja primjene AGL-a. Tužitelj u pogledu toga prigovara Komisiji da nije obrazložila razlike u postupanju, kad je u pitanju podvrgavanje AGL-u, koje su upravo preispitane.
- 141 Prema ustaljenoj sudskoj praksi obrazloženje koje zahtijeva članak 253. UEZ-a mora biti prilagođeno naravi akta o kojem je riječ te na jasan i nedvosmislen način pokazati razmišljanje institucije, autora akta, tako da se zainteresiranim osobama omogući upoznavanje s razlozima za poduzetu mjeru i nadležnom sudu da provede nadzor. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji adresati mjere ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati u dobivanju objašnjenja. Nije potrebno da se u obrazloženju navedu svi relevantni činjenični i pravni elementi jer se pitanje ispunjava li obrazloženje nekog akta zahtjeve članka 253. UEZ-a mora ocijeniti ne samo u odnosu na njegov sadržaj nego i u odnosu na njegov kontekst i sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (gore navedena presuda Komisija/Sytraval i Brink’s France, t. 63. i presuda Prvostupanjskog suda od 13. siječnja 2004., Thermenhotel Stoiser Franz i dr./Komisija, T-158/99, Zb., str. II-1, t. 94.).
- 142 Iz toga proizlazi da se zahtjev za obrazloženje odluke donesene u području državnih potpora ne može odrediti sukladno interesu informiranosti samo one države članice kojoj je ta odluka upućena (presuda Prvostupanjskog suda od 25. lipnja 1998., British Airways i dr. i British Midland Airways/Komisija, T-371/94 i T-394/94, Zb., str. II-2405., t. 92). Konkretno, na Komisiji je, kad odobrava mjeru nakon završetka preliminarne faze

istraživanja predviđene člankom 88. stavkom 3. UEZ-a, da ukratko iznese glavne razloge za odluku o odobrenju mjere kako bi treće zainteresirane strane bile upoznate s njezinim opravdanjem i mogle ocijeniti mogućnost podnošenja tužbe protiv spomenute odluke radi pozivanja na postupovna prava koja im se dodjeljuju člankom 88. stavkom 2. UEZ-a.

- 143 Kad je, konkretnije, riječ o odluci Komisije da zatvori preliminarni istražni postupak u kojem zaključuje da državna potpora koju je istaknuo podnositelj pritužbe ne postoji, Komisija je u svakom slučaju dužna podnositelju pritužbe u dovoljnoj mjeri izložiti razloge zbog kojih činjenični i pravni elementi na koje se poziva u pritužbi nisu bili dovoljni da dokažu postojanje državne potpore. Međutim, Komisija nije dužna zauzeti stav o elementima koji su očito neprimjereni, bez značaja ili očigledno sekundarni (gore navedena presuda Komisija/Sytraval i Brink's France, t. 64.).
- 144 U ovom slučaju, osobito iz uvodnih izjava 31., 32. i 34. pobijane odluke, proizlazi da je Komisija zaključila da područje primjene AGL-a opravdano logikom i prirodom poreznog sustava, zato što je AGL poseban ekoporez, čije je vrlo ograničeno područje primjene definirala predmetna država članica, koja svoj nacionalni porezni sustav može slobodno definirati sukladno obilježjima svojstvenim za predmetni sustav djelatnosti. Komisija je u bitnom istaknula da se utvrđeno diferenciranje oporezovanih sektora i sektora koji su oslobođeni od oporezivanja, s jedne strane, opravdava brigom da se smanji vađenje agregata koje povlači nepoželjne posljedice za okoliš i da se promiče racionalna uporaba tih agregata te da se, s druge strane, da prednost uporabi recikliranih agregata ili drugih zamjenskih materijala kako bi se smanjila uporaba neobnovljivih resursa i njezine štetne posljedice na okoliš.
- 145 Komisija je stoga sažeto, ali jasno izložila razloge zbog kojih je odbila prigovore – čija je bit vrlo jezgrovito ponovljena u uvodnim izjavama 14. i 15. pobijane odluke – koje je tužitelj iznio u svojoj pritužbi. Tužitelj je naime kritizirao diferencijaciju između, s jedne strane, materijala koji podliježu AGL-u, kao što su neki prerađeni proizvodi slabe kvalitete (poput prerađenih proizvoda vapnenca koji se vadi za proizvodnju vapna ili cementa) ili pješčenjak, koji se prema mišljenju tužitelja oporezuje iako nije namijenjen da se upotrebljava kao agregat, i, s druge strane, neki oslobođeni prerađeni proizvodi (poput otpada škrljevca i kaolina, koji se upotrebljavaju kao agregati, spomenuti u uvodnoj izjavi 11. pobijane odluke). Komisija je tvrdila da se takvom diferencijacijom narušava tržišno natjecanje tih različitih kategorija materijala i da ona nije opravdana prirodom ili logikom sustava.
- 146 U tim uvjetima, s obzirom na, prvo, slobodu država članica – istaknutu u pobijanoj odluci (uvodne izjave 31. i 32.) – da odrede svoju poreznu politiku i politiku zaštite okoliša uvođenjem, kao u ovom slučaju, sektorskog ekoporeza (vidjeti gore navedene točke 115., 116., 128. i 130.) i, drugo, okolnost da je tužitelj udruženje koje okuplja dobro upućene gospodarske subjekte, pobijana odluka, koja jezgrovito izlaže najbitnija razmatranja na kojima se temelji, ne može se smatrati da obrazloženje pobijane odluke ima nedostataka.

– *Oslobađanje izvoza od poreza*

- 147 Tužitelj tvrdi da je porezno oslobađanje izvoza agregata također u opreci s ciljevima zaštite okoliša koji se navodno žele postići AGL-om. Tim se oslobađenjem od oporezivanja samo želi očuvati konkurentnost britanskih proizvođača na izvoznim tržištima.

- 148 Najprije valja podsjetiti da se AGL ubire na uporabu ili stavljanje na tržište neobrađenih agregata u Ujedinjenoj Kraljevini. Uvoz neobrađenih agregata oporezuje se, a izvoz takvih materijala porezno je oslobođen kako bi se, prema mišljenju nadležnih tijela Ujedinjene Kraljevine, „osiguralo jednako postupanje prema neobrađenim agregatima proizvedenim u Ujedinjenoj Kraljevini i agregatima proizvedenim u drugim državama članicama” (uvodna izjava 22. pobijane odluke). Komisija u pobijanoj odluci (uvodna izjava 33.) opravdava to oslobođenje od oporezivanja činjenicom da nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine ne mogu provoditi nadzor nad uporabom materijala kao agregata izvan svog državnog područja.
- 149 Komisija i intervenijent su pred Prvostupanjskim sudom pojasnili to obrazloženje. Komisija je između ostalog istaknula da je AGL neizravan porez na potrošnju, u načelu primjenjiv u državama članicama u kojima se potrošnja događa, kako bi se izbjeglo eventualno dvostruko oporezivanje proizvoda koji se izvoze. Intervenijent je pak naglasio da članak 91. UEZ-a dopušta izuzimanje izvoza od unutarnjeg poreza samo ako izuzeti iznos ne premašuje iznos plaćenog poreza.
- 150 To obrazloženje utemeljeno na prirodi AGL-a kao neizravnog poreza mora se uzeti u obzir s obzirom na to da je, za razliku od tužiteljeve teze, vezano za razloge koje je izložila Komisija u svojoj pobijanoj odluci, te se stoga ne može smatrati dodatnim obrazloženjem iznesenim nakon donošenja te odluke. Naime, naglasak stavljen na nadzor uporabe predmetnih materijala kao agregata pokazuje da se Komisija u pobijanoj odluci referirala na činjenicu da je predmetna mjera neizravan porez koji tereti same proizvode, a ne poduzetnike.
- 151 U ovom slučaju valja utvrditi da je AGL, koji se, suprotno tužiteljevoj analizi, primjenjuje na stavljanje na tržište agregata, te stoga pogađa proizvode, a ne prihode proizvođača, doista neizravan porez koji se vodi načelom oporezivanja u zemlji odredišta sukladno članku 91. UEZ-a.
- 152 Međutim, prema sudskoj praksi posebna porezna mjera koja je opravdana unutarnjom logikom poreznog sustava ne podliježe članku 87. stavku 1. UEZ-a (gore navedene presude Diputación Foral de Álava i dr./Komisija, t. 164., i Diputación Foral de Guipúzcoa i dr./Komisija, t. 61.).
- 153 U ovom se slučaju stoga ne može smatrati da se oslobođenjem izvoza od oporezivanja izvoznicima daje selektivna prednost jer je oslobođenje opravdano prirodom AGL-a kao neizravnog poreza. Naime, predmetna država članica smjela je razmatranjima vezanim za strukturu predmetnog poreznog sustava dati prednost u odnosu na željene ciljeve zaštite okoliša. Činjenica, koju navodi tužitelj, da neke druge države članice biraju drukčiji pristup nije relevantna.
- 154 Slijedom toga, Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni kad je u pobijanoj odluci utvrdila da oslobođenje izvoza od oporezivanja nije oblik državne potpore.
- 155 Nadalje, kad je riječ o obrazloženju pobijane odluke, Komisija je, temeljeći se na strukturi AGL-a, u dovoljnoj mjeri opravdala odbacivanje prigovora koje je tužitelj iznio u svojoj pritužbi, vezano za selektivnu prednost koja se navodno dodjeljuje izvoznicima zbog oslobođenja izvoza od oporezivanja.

- 156 Zbog svih prethodno navedenih razloga tužbeni razlozi koji se temelje na kršenju članka 87. stavka 1. UEZ-a i nedostatku obrazloženja moraju se odbiti.

Tužbeni razlog koji se odnosi na kršenje obveze otvaranja formalnog istražnog postupka

Argumenti stranaka

- 157 Tužitelj tvrdi da navodne nedosljednosti u određivanju granica područja primjene AGL-a neizbježno navode na zaključak da je kvalifikacija AGL-a dovela do ozbiljnih teškoća. Na postojanje teškoća ukazuje ne samo važnost koju im je svojim detaljnim izlaganjem o njima dao High Court of Justice u gore navedenoj presudi od 19. travnja 2002. nego i izjave nadležnih tijela Ujedinjene Kraljevine da je područje primjene AGL-a određeno tako da štiti međunarodnu konkurentnost oslobođenih sektora. Osim toga, oslobođenje od oporezivanja lisnatog škriljevca i škriljevca, kao i izvoza, suprotno je načelu „onečišćivač plaća”. Komisija je uostalom u svom odgovoru na tužbu sama priznala da kvalificiranje AGL-a u pogledu članka 87. stavka 1. UEZ-a postavlja velik broj složenih pitanja, osobito što se tiče određivanja granica predmetnog tržišta.
- 158 Osim toga, dokument o savjetovanju s javnosti koji su 9. prosinca 2002. objavila nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine pokazuje da su imala teškoća što se tiče usklađenosti područja primjene AGL-a sa željenim ciljevima zaštite okoliša.
- 159 Nadalje, pozivanje u odgovoru na tužbu na interes predmetne države članice da brzo dobije odluku, kao i na rizik od nefunkcioniranja sustava nadzora državnih potpora, pokazuje da se Komisija oslanjala na druge kriterije, a ne na kriterij koji se odnosi na „ozbiljne teškoće”.
- 160 U tim okolnostima, čak i ako pretpostavimo da pobijana odluka nema očitu pogrešku u ocjeni, što tužitelj osporava, ne znači da pobijana odluka ne krši članak 88. stavak 3. UEZ-a, koji je Komisiji nametnuo obvezu da otvori formalni istražni postupak.
- 161 Komisija prigovara da je bilo jasno da AGL jest iznimno porezno opterećenje koje nije obuhvaćeno pravilima o državnim potporama, da je isključivanje alternativa kategoriji neobrađenih agregata opravdano prirodom ili općom strukturom sustava i da uobičajeni mehanizam primjenjiv na neizravne poreze na potrošnju ne ulazi u područje državnih potpora.
- 162 Intervenijent precizira da je cilj savjetovanja s javnosti o agregatima koji potječu od otpada, pokrenutog 9. prosinca 2002., skupiti informacije o agregatima, kako bi se istražilo treba li ih osloboditi od oporezivanja i je li takvo oslobođenje korisno za industriju te može li se obaviti bez pretjeranog opterećenja poduzetnika i bez rizika od zlorabe. Dokument o savjetovanju s javnosti na koji se poziva tužitelj ne upućuje na to da obrada otpada nije u skladu s ciljevima poreza.

Ocjena Prvostupanjskog suda

- 163 Prvo valja istražiti argument Komisije da, suprotno tužiteljevoj tezi utemeljenoj na sudskoj praksi koja je prethodila stupanju na snagu Uredbe br. 659/1999 u travnju 1999., zbog činjenice da u ocjenjivanju mjere potpore postoje ozbiljne teškoće Komisija više nema obvezu otvoriti formalni istražni postupak. Komisija posebno ističe da u slučaju

neprijavljene potpore ima pravo, ne otvarajući postupak predviđen člankom 88. stavkom 2. UEZ-a, prvo ishoditi potrebne informacije od predmetne države članice, na temelju članka 10. stavka 2. Uredbe br. 659/1999.

- 164 U ovom slučaju Prvostupanjski sud ističe da je sporna državna mjera bila prijavljena samo u mjeri u kojoj predviđa izuzeće u korist Sjeverne Irske, a ne što se tiče definicije područja primjene AGL-a, koja je u ovom slučaju jedina u pitanju.
- 165 U tom pogledu valja istaknuti da obveza Komisije da prvo istraži eventualno nezakonitu potporu s predmetnom državom članicom, tražeći je po potrebi informacije (presuda Suda od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija, C-400/99, Zb., str. I-3657., t. 29. i 30.), ne može osloboditi tu instituciju obveze da otvori formalni istražni postupak osobito ako se, s obzirom na dobivene informacije, nađe pred ozbiljnim teškoćama ocjene predmetne mjere. Takva obveza naime izravno proizlazi iz članka 88. stavka 3. UEZ-a, kako ga se tumači u sudskoj praksi, te je uostalom izričito potvrđena zajedničkom primjenom odredaba članka 4. stavka 4. i članka 13. stavka 1. Uredbe br. 659/1999, kad Komisija nakon preliminarnog istraživanja utvrdi da nezakonita mjera izaziva sumnje što se tiče usklađenosti (presuda Prvostupanjskog suda od 30. travnja 2002., Government of Gibraltar/Komisija, T-195/01 i T-207/01, Zb., str. II-2309., t. 69. i 72.).
- 166 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, postupak predviđen člankom 88. stavkom 2. UEZ-a neizostavan je kada Komisija ima ozbiljne teškoće u ocjeni je li neka potpora spojiva sa zajedničkim tržištem. Komisija se dakle može ograničiti na prethodnu fazu propisanu člankom 88. stavkom 3. UEZ-a kako bi donijela odluku u prilog nekoj državnoj mjeri samo ako nakon prvog ispitivanja može steći uvjerenje da ta mjera nije potpora u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a ili pak, ako se utvrdi da je riječ o potpori, da je spojiva sa zajedničkim tržištem. Nasuprot tomu, ako nakon tog prvog ispitivanja Komisija stekne protivno uvjerenje ili ne može nadvladati sve poteškoće u pogledu ocjenjivanja spojivosti razmatrane mjere sa zajedničkim tržištem, Komisija je dužna prikupiti sva potrebna mišljenja i radi toga pokrenuti postupak predviđen člankom 88. stavkom 2. UEZ-a (gore navedene presude Matra/Komisija, t. 33. i Komisija/Sytraval i Brink's France, t. 39.; presude Prvostupanjskog suda od 10. svibnja 2000., SIC/Komisija, T-46/97, Zb., str. II-2125., t. 71. i od 15. ožujka 2001., Prayon-Rupel/Komisija, T-73/98, Zb., str. II-867., t. 42.).
- 167 Ta obveza otvaranja formalnog istražnog postupka nameće se osobito kad Komisija, nakon što je na temelju informacija koje je priopćila predmetna država članica pokrenula dostatno istraživanje sporne državne mjere, i dalje ima sumnje o postojanju elemenata potpore u smislu članka 87. stavka 1. UEZ-a, kao i njihovoj usklađenosti sa zajedničkim tržištem (gore navedena presuda od 10. svibnja 2005., Italija/Komisija, t. 47. i 48.).
- 168 U ovom slučaju valja istaknuti da, suprotno tužiteljevim navodima, činjenica da je Komisija vodila računa o interesu predmetne države članice da brzo dobije odluku sama po sebi nije dovoljna za pretpostavku da se ta institucija bazirala na drugim kriterijima, a ne na kriteriju koji ima veze s izostankom ozbiljnih teškoća u ocjenjivanju, kad je odlučila da ne otvara formalni istražni postupak.
- 169 Što se tiče dokumenta o savjetovanju s javnosti od 9. prosinca 2002. nastalog nakon donošenja pobijane odluke, on se ne može uzeti u obzir u svrhu ocjene zakonitosti te odluke. Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi u okviru tužbe za poništenje, složene

ocjene koje je iznijela Komisija smiju se istražiti samo sukladno samo onim elementima kojima je Komisija raspolagala u trenutku u kojem ih je obavila (presude Prvostupanjskog suda od 6. listopada 1999., Kneissl Dachstein/Komisija, T-110/97, Zb., str. II-2881., t. 47., i Salomon/Komisija, T-123/97, Zb., str. II-2925., t. 48.).

- 170 Iz toga proizlazi da samo argumenti na koje se tužitelj uspješno poziva u prilog ovog tužbenog razloga, vezani za navodne nedosljednosti u određivanju granica područja primjene AGL-a, potvrđuju one koje je tužitelj iznio u okviru tužbenog razloga koji se temelji na kršenju članka 87. stavka 1. UEZ-a.
- 171 Međutim, kao što je Prvostupanjski sud već ocijenio, određivanje granica materijalnog područja primjene ekoporeza kao što je AGL ulazi u nadležnost predmetne države članice, koja slobodno određuje svoje prioritete u području politike zaštite okoliša (vidjeti gore navedene točke 115. i 116.). U tom kontekstu, iz prethodnih razmatranja proizlazi (vidjeti gore navedene točke 138. i 139.) da je Komisija mogla procijeniti, a da pritom ne počini očitu pogrešku u ocjeni, da nema nikakve sumnje da određivanje granica materijalnog područja primjene AGL-a ne sadržava element državne potpore. Nadalje, oslobođenje izvoza od oporezivanja moglo se neosporno opravdati prirodom AGL-a kao neizravnog poreza (vidjeti gore navedene točke 152. i 153.). U tim uvjetima ni detaljno izlaganje sadržano u presudi High Court of Justice od 19. travnja 2002., ni izjave intervenijenta koje objašnjavaju njegovu odluku da ne podvrgne neke materijale AGL-u iz potrebe da se očuva međunarodna konkurentnost predmetnih sektora, ni navodna kompleksnost određivanja granica predmetnog tržišta, na koje se poziva tužitelj, nisu otkrivali postojanje ozbiljnih teškoća što se tiče kvalifikacije AGL-a u pogledu kriterija selektivnosti.
- 172 U tim uvjetima stoga valja utvrditi da Komisija nije prekoračila granice svojih diskrecijskih ovlasti procijenivši da nadzor, u skladu s člankom 87. stavkom 1. UEZ-a, koliko određivanja granica materijalnog područja primjene AGL-a toliko i oslobođenja izvoza od oporezivanja, ne predstavlja nikakvu ozbiljnu teškoću koja joj nameće obvezu da otvori formalni istražni postupak.
- 173 Iz toga slijedi da tužbeni razlog koji se temelji na kršenju obveze otvaranja formalnog istražnog postupka treba odbiti.

Tužbeni razlog koji se temelji na kršenju obveza Komisije u vezi s preliminarnim istraživanjem

Argumenti stranaka

- 174 Tužitelj tvrdi da Komisija nije savjesno i nepristrano preispitala njegovu pritužbu. Komisija je uostalom u svom odgovoru na tužbu priznala da je pobijanu odluku donijela brzo, na zahtjev intervenijenta.
- 175 Nadalje, Komisija u pobijanoj odluci nije dostatno izložila razloge odbijanja pritužbe. Ne bavi se nedosljednostima koje tužitelj ističe u svojoj pritužbi, kao što su oporezivanje sekundarnih materijala proizašlih iz proizvodnje neoporezivanog vapnenca, ni neoporezivanjem lisnatog škriljevca izvađenog s ciljem da bude uporabljen kao agregat. Nadalje, što se tiče izvoza, pobijana odluka ne istražuje pitanje poreznog oslobođenja izvoza materijala slabe kvalitete.

- 176 Komisija odbija tu argumentaciju. Prigovara da su u pobijanoj odluci preispitana sva pitanja koja se javljaju u toj pritužbi, koja su uostalom identična pitanjima navedenima u prvoj pritužbi. Sam vremenski slijed objašnjava nespominjanje tužiteljeve pritužbe u uvodnoj izjavi 3. pobijane odluke, u kojoj se spominje prva pritužba.

Ocjena Prvostupanjskog suda

- 177 Prema sudskoj praksi, nakon što su zainteresirane treće strane Komisiji podnijele pritužbe o državnim mjerama koje nisu bile prijavljene sukladno članku 88. stavku 3. UEZ-a, ta je institucija dužna u okviru preliminarne faze predviđene tom odredbom, a u interesu dobre uprave po temeljnim pravilima Ugovora o državnim potporama, savjesno i nepristrano istražiti te pritužbe (gore navedene presude Komisija/Sytraval i Brink's France, t. 62. i SIC/Komisija, t. 105.).
- 178 U ovom slučaju tužitelj ne iznosi nijedan ozbiljan element koji bi omogućio pretpostavku da Komisija nije provela dostatnu istragu spisa. Naprotiv, iz dokumenata spisa proizlazi da je ta institucija pozvala nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine da iznesu svoje primjedbe o glavnim prigovorima izrečenim u prvoj pritužbi – koji su u biti slični prigovorima iz tužiteljeve pritužbe, i da je od njih zahtijevala dodatne informacije, koje su dostavljene u gore spomenutom dopisu od 19. veljače 2002. U tom kontekstu, u nedostatku bilo kakvog drugog dokaza sama okolnost da je pobijana odluka donesena brzo ne omogućava da se zaključi da je istraga nedostatna.
- 179 Nadalje, valja istaknuti da je Komisija sukladno načelu dobre uprave obavijestila tužitelja o pobijanoj odluci namijenjenoj predmetnoj državi članici. U toj su odluci razlozi odbijanja prigovora iz tužiteljeve pritužbe izneseni u dovoljnoj mjeri, kao što je već ocijenjeno (vidjeti gore navedene točke 144., 145. i 155.).
- 180 Iz toga slijedi da tužbeni razlog koji se temelji na kršenju obveza Komisija u vezi s preliminarnim istraživanjem treba odbiti.

- 181 Zbog svih tih razloga, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 182 Na temelju članka 87. stavka 2. Poslovnika, na zahtjev protivne strane, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova. Budući da tužitelj nije uspio u svom zahtjevu, treba mu naložiti snošenje troškova, sukladno zahtjevu Komisije.
- 183 Na temelju članka 87. stavka 4. prvog podstavka Poslovnika države članice koje su intervenirale u spor snose vlastite troškove. Slijedom toga Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će svoje troškove.

Slijedom navedenog,

PRVOSTUPANJSKI SUD (drugo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**

- 2. Tužitelj će, osim vlastitih troškova, snositi i troškove Komisije.**
- 3. Intervenijent će snositi svoje troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. rujna 2006.

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski

RADNI PRIJEVOD