STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 5. října 2006 [1]

1. Projednávanou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že zavedla ekologickou daň z plynovodů obsahujících plyn metan, které procházejí Sicilským regionem (dále jen „ekologická daň" nebo „sporná daň"), nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 23 ES, 25 ES, 26 ES a 133 ES, jakož i z článků 4 a 9 Dohody o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou, podepsané dne 26. dubna 1976 v Alžíru a schválené jménem Společenství nařízením (EHS) č. 2210/78 [2] (dále jen „dohoda o spolupráci").

I – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

1. Relevantní ustanovení Smlouvy o ES

2. Na základě článku 23 ES zahrnuje celní unie mezi členskými státy společný celní sazebník mající vyrovnat celní zatížení, které zatěžuje na vnějších hranicích Společenství výrobky dovážené ze třetích zemí, aby bylo zamezeno jakémukoli odklonu obchodu ve vztazích s těmito zeměmi a jakémukoli narušení volného pohybu těchto výrobků mezi členskými státy.

3. Článek 25 ES zakazuje mezi členskými státy cla a poplatky s rovnocenným účin-

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Nařízení Rady ze dne 26. září 1978 o uzavření Dohody o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou (Úř. věst. L 263, s. 1; Zvl. vyd. 11/13, s. 41).

kem. Zákaz se vztahuje také na cla fiskální povahy.

4. Článek 133 ES stanoví, že obchodní politika Společenství se zakládá na jednotných zásadách, zejména pokud jde o úpravy celních sazeb a uzavírání celních a obchodních dohod. Znamená zrušení rozdílností fiskální a obchodní povahy mezi členskými státy, které se dotýkají obchodu se třetími zeměmi.

2. Dohoda o spolupráci

5. Podle článku 1 dohody o spolupráci je předmětem této dohody „podpora celkové spolupráce mezi [Alžírskou demokratickou a lidovou republikou a Evropským hospodářským společenstvím] s úmyslem přispět k hospodářskému a sociálnímu rozvoji Alžírska a napomoci posílení vztahů mezi stranami. Za tímto účelem budou přijata a prováděna ustanovení a opatření v oblasti hospodářské, technické a finanční spolupráce a v obchodní a sociální oblasti".

6. Podle čl. 4 odst. 1 této dohody je účelem spolupráce mezi Evropským hospodářským společenstvím a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou podpořit zejména:

„[...]

— uvádění na trh a propagaci prodeje produktů, které Alžírsko vyváží,

[...]

— pokud jde o energetiku, účast hospodářských subjektů Společenství na programech průzkumu, produkce a přeměny alžírských energetických zdrojů a na všech činnostech, které by na místě tyto zdroje zhodnotily, jakož i řádné plnění dlouhodobých smluv o dodávkách ropy, zemního plynu a ropných produktů mezi jejich hospodářskými subjekty,

[...]"

7. Článek 9 dohody o spolupráci stanoví, že „produkty pocházející z Alžírska, které nejsou uvedeny v příloze II Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, se dovážejí do Společenství osvobozené od množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem a od cel a poplatků s rovnocenným účinkem".

8. Plyn metan patří mezi produkty uvedené v článku 9 dohody o spolupráci.

B – *Vnitrostátní právní úprava*

9. Článek 6 regionálního zákona Sicilského regionu č. 2 ze dne 26. března 2002 [3] stanoví:

„1. Za účelem financování investic určených ke snížení rizik pro životní prostředí vyplývajících z přítomnosti plynovodů obsahujících plyn metan umístěných na území Sicilského regionu a k jejich předcházení se zavádí ekologická daň. Příjmy budou sloužit k financování iniciativ na ochranu, obranu a zlepšování kvality životního prostředí, zejména v oblastech, kterými tato potrubí procházejí.

[...]

3. [...] Skutečností vedoucí ke vzniku daně je vlastnictví plynovodů obsahujících zemní plyn, které procházejí územím Sicilského regionu.

4. Poplatníky daně jsou vlastníci plynovodů typu 1 uvedených v odstavci 3, kteří vykonávají přinejmenším jednu z těchto činností: přepravu, distribuci, prodej a nákup.

5. Pro účely daně se plynovodem rozumí soubor potrubí, kolen potrubí, přípojek, uzávěrů a dalších zvláštních komponent, jejichž celek slouží k přepravě a distribuci zemního plynu.

6. Základ daně je tvořen objemem vyjádřeným v metrech kubických plynovodů klasifikovaných jako potrubí typu 1 ve smyslu ministerského nařízení ze dne 24. listopadu 1984, kterým se pro bezpečnostní účely

3 — GURS č. 14, ze dne 27. března 2002, část I, s. 1, dále jen „sicilský zákon".

upravují zařízení pro přepravu a distribuci zemního plynu potrubími [4].

[...]“

II – Postup před zahájením soudního řízení

10. Několika dopisy zaslanými italským orgánům v letech 2002 a 2003 Komise tyto orgány požádala o objasnění ohledně skutečnosti vedoucí ke vzniku ekologické daně zavedené článkem 6 sicilského zákona a podmínek jejího uplatnění. Odpovědí ze dne 9. září 2003 Italská republika uvedla, že „sicilská ekologická daň nebyla v praxi v italském právním řádu uplatňována“, protože se Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Itálie) domníval, že tento zákon je v rozporu s pravidly práva Společenství.

11. Komise měla za to, že vyjádření podaná Italskou republikou nejsou ani vyčerpávající, pokud jde o skutkový stav, ani podložená z právního hlediska a dopisem ze dne 19. prosince 2003 Italskou republiku vyzvala k podání vyjádření v tomto ohledu ve lhůtě dvou měsíců stanovené v souladu s článkem 226 ES. Poté byla Italské republice uvedená lhůta prodloužena do 19. dubna 2004.

12. Jelikož Komise neobdržela žádnou odpověď po této výzvě dopisem, a to i přes prodloužení lhůty, dne 9. července 2004 zaslala Italské republice odůvodněné stanovisko a vyzvala posledně uvedenou k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověla tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Italská republika na uvedené stanovisko neodpověděla.

13. V důsledku toho se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.

III – Žaloba

14. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr vyslovil, že Italská republika tím, že zavedla a ponechala v platnosti spornou daň stanovenou v článku 6 sicilského zákona, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 23 ES, 25 ES, 26 ES a 133 ES, jakož i z článků 4 a 9 dohody o spolupráci, a uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

4 — GURI č. 12, ze dne 15. ledna 1985, část I, oddíl 1.3, s. 7.

A – *Hlavní argumenty účastnic řízení*

15. Úvodem má Komise za to, že se Italská republika nemůže dovolávat rozhodnutí Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, který měl za to, že ekologická daň je v rozporu s právem Společenství, k prokázání toho, že tato daň není již na území Sicilského regionu uplatňována. Komise totiž tvrdí, že bylo rozhodnuto, že neslučitelnost vnitrostátních právních předpisů s ustanoveními práva Společenství, byť přímo použitelnými, může být s konečnou platností vyloučena pouze prostřednictvím vnitrostátních závazných ustanovení práva majících stejnou právní sílu, jako mají ta, která mají být změněna [5]. Komise ve své replice dodává, že vyhláška ministra rozpočtu a financí Sicilského regionu ze dne 31. prosince 2004 zmiňuje v kapitole 1611 příjmy z daně z vlastnictví plynovodů na území Sicilského regionu. To prokazuje, že daň dotčená v projednávaném případě je stále v platnosti. Krom toho upřesňuje, že podle judikatury, která vyplývá z rozsudku ze dne 9. srpna 1994, Lancry a další [6], se zákaz v článku 25 ES vztahuje rovněž na daně zavedené místními nebo regionálními orgány.

16. Mimoto Komise tvrdí, že článkem 6 sicilského zákona je dotčena pouze jedna infrastruktura, a sice potrubí přes Středozemní moře patřící alžírské společnosti. Toto potrubí má dvojí cíl, jednak distribuci a spotřebu zemního plynu na italském území, a jednak jeho přepravu na italskou pevninu a jeho vývoz do jiných členských států. Podle Komise přitom z ustálené judikatury vyplývá, že zavedení nových daní nebo rovnocenných opatření dotýkajících se zboží přímo dováženého ze třetích zemí je zakázáno [7]. Dosah tohoto zákazu je totožný s dosahem, který je uznán v kontextu obchodu uvnitř Společenství [8].

17. Navíc má Komise za to, že zavedení ekologické daně porušuje společný celní sazebník v rozsahu, v němž tato daň narušuje vyrovnání celního zatížení, které zatěžuje na vnějších hranicích Společenství zboží dovážené ze třetích zemí, čímž způsobuje nebezpečí vyvolání odklonu obchodu ve vztazích s těmito zeměmi a narušení volného pohybu zboží nebo podmínek hospodářské soutěže mezi členskými státy. Komise rovněž upřesňuje, že podle ustálené judikatury členský stát nesmí uplatňovat průvozní cla nebo jakékoli jiné poplatky týkající se přechodu zboží přes jeho území [9].

5 — Rozsudek ze dne 4. prosince 1997, Komise v. Itálie (C-207/96, Recueil, s. I-6869, bod 26).

6 — C-363/93 a C-407/93 až C-411/93, Recueil, s. I-3957, bod 26.

7 — Viz rozsudky ze dne 13. prosince 1973, Diamantarbeiders v. Indiamex (37/73 a 38/73, Recueil, s. 1609, body 10 až 18), a ze dne 16. března 1983, SIOT (266/81, Recueil, s. 731, bod 18).

8 — Rozsudek ze dne 5. října 1995, Aprile (C-125/94, Recueil, s. I-2919, body 32 až 42).

9 — Viz výše uvedený rozsudek SIOT, body 18, 19 a 23.

18. Krom toho je podle Komise skutečným cílem ekologické daně postihnout přepravovaný produkt, a nikoliv infrastrukturu jako takovou. Skutečností vedoucí ke vzniku ekologické daně je skutečně vlastnictví zařízení. Komise přesto podotýká, že zdanitelný základ je tvořen objemem plynovodů, ve kterých je obsažen zemní plyn. Upřesnění v sicilském zákonu omezují výběr daně na případy, kdy je zemní plyn přítomen v plynovodu a činí daň nepoužitelnou na infrastrukturu jako takovou.

19. Pokud jde o Italskou republiku, domnívá se, že Komise nevzala v úvahu ostatní rysy ekologické daně a zejména účel sledovaný touto daní. Podle Italské republiky je totiž jediným účelem uvedené daně financovat investice určené ke snížení rizik pro životní prostředí vyplývajících z přítomnosti plynovodů obsahujících plyn metan umístěných na území Sicilského regionu a k jejich předcházení. Cílem ekologické daně je tak provádět zásady uvedené ve Smlouvě v oblasti životního prostředí, a zejména zásadu obezřetnosti.

20. Italská republika dodává, že dotčenou daň je třeba odvést pouze tehdy, je-li zemní plyn skutečně přítomen v infrastruktuře a vykonává-li vlastník činnost přepravy, distribuce, prodeje a nákupu. Tento postup odpovídá legitimnímu požadavku vyžadujícímu, aby daň byla spojena pouze s případy, kdy existuje potenciální riziko škody pro životní prostředí. Italská republika ve své duplice [10] vysvětluje, že vztah mezi výší daně a objemem přepravovaného zemního plynu představuje pouhý spravedlivý technický parametr mající stanovit vhodný a rozumný vztah se skutečným rozsahem rizika pro životní prostředí. Promítnutí daně do ceny je pouze čistě potenciální a závisí na vůli vlastníka plynovodů.

21. Ve své replice [11] Komise tvrdí, že pojem „poplatek s účinkem rovnocenným clu" je objektivním právním pojmem práva Společenství. Tento pojem je tak zcela nezávislý na úmyslu vnitrostátního zákonodárce a jím sledovaných cílech. Pro Soudní dvůr jsou důležité pouze účinky sporné vnitrostátní daně na obchod se zbožím mezi členskými státy. Komise dodává, že rozsudek ze dne 14. září 1995, Simitzi [12] potvrzuje skutečnost, že poplatky s rovnocenným účinkem jsou zakázány bez ohledu na sledovaný účel a určení příjmů z nich plynoucích.

10 — Body 12 a 13.
11 — Bod 3.
12 — C-485/93 a C-486/93, Recueil, s. I-2655, bod 14.

B – *Posouzení*

22. Úvodem je třeba připomenout, že dohody o spolupráci zavazují členské státy a tyto musí zajistit dodržování povinností, které z těchto dohod vyplývají [13].

23. Krom toho v rámci dohody o spolupráci s některou třetí zemí, ze které vyplývá zákaz zavádění cla nebo poplatku s rovnocenným účinkem na produkt pocházející z této země, tak jak je tomu v projednávaném případě, neexistuje žádný důvod pro to, aby byl tento pojem „poplatek s účinkem rovnocenným clům" vykládán odlišně od výkladu přijatého Soudním dvorem pro obchod uvnitř Společenství [14].

24. Výrazem „poplatek s účinkem rovnocenným clu" ve smyslu článku 9 dohody o spolupráci je tak třeba chápat každou jednostranně uloženou peněžitou povinnost, bez ohledu na její název nebo způsob vybírání, postihující zboží z důvodu skutečnosti, že překračuje hranici, pokud není clem jako takovým, i když zmíněná peněžitá povinnost není vybírána ve prospěch státu [15].

25. Takové zatížení nicméně pod tuto kvalifikaci nespadá, představuje-li odměnu za službu skutečně poskytnutou hospodářskému subjektu nebo pojí-li se s kontrolami prováděnými k dodržení povinností uložených právem Společenství [16].

26. Po tomto upřesnění je třeba nyní posoudit opodstatněnost žalobního důvodu. Za účelem určení, zda sporná daň naplňuje znaky poplatku s účinkem rovnocenným clu, je třeba nejprve přezkoumat, zda tato daň postihuje zboží, a poté, zda je toto zboží zatíženo z důvodu překročení hranice.

27. Zaprvé připomínám, že na základě čl. 6 odst. 3 sicilského zákona je skutečností vedoucí ke vzniku ekologické daně „vlastnictví plynovodů, *obsahujících zemní plyn*, které procházejí územím Sicilského regionu" [17]. Na první pohled by bylo možné se domnívat, že

13 — Rozsudek ze dne 26. října 1982, Kupferberg (104/81, Recueil, s. 3641, bod 11).

14 — Výše uvedený rozsudek Diamantarbeiders v. Indiamex (bod 10); rozsudek ze dne 15. prosince 1976, Simmenthal (35/76, Recueil, s. 1871, body 14 a 15), jakož i výše uvedené rozsudky SIOT (bod 18) a Aprile (body 38 až 40).

15 — Viz zejména rozsudek ze dne 8. listopadu 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, Sb. rozh. s. I-9543, bod 55 a uvedená judikatura).

16 — Rozsudek ze dne 27. února 2003, Komise v. Německo (C-389/00, Recueil, s. I-2001, bod 23 a uvedená judikatura).

17 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

tato daň postihuje přepravní prostředek, tedy plynovod. Nicméně konstatuji, že tato daň je dlužná z plynovodů, které skutečně zemní plyn obsahují.

28. Podle Italské republiky je totiž ekologická daň vybírána pouze tehdy, existuje-li skutečně a konkrétně potenciální riziko škody na životním prostředí. Připouští, že tento předpoklad je vyloučen v případě, kdy plynovod neobsahuje zemní plyn [18].

29. Tyto skutečnosti prokazují, že sporná daň nepostihuje přepravní prostředek jako takový, ale opravdu zboží, které je v něm přepravováno, a sice zemní plyn.

30. Zadruhé podotýkám, že čl. 6 odst. 4 sicilského zákona upřesňuje, že „[p]oplatníky daně jsou vlastníci plynovodů typu 1". Podle ministerského nařízení ze dne 24. listopadu 1984, na které odkazuje čl. 6 odst. 6 sicilského zákona, potrubí typu 1 odpovídá plynovodům s tlakem vyšším než 24 barů.

31. Italská republika přitom nezpochybňuje skutečnost, že existuje pouze jedna infrastruktura, která odpovídá rysům plynovodů typu 1 a že se jedná o zařízení napojené na plynovody přes Středozemní moře, které přepravují zemní plyn z Alžírska.

32. Ekologická daň se tedy týká pouze zemního plynu dováženého z Alžírska.

33. Upřesňuji mimoto, že Soudní dvůr v rámci poplatků s rovnocenným účinkem postavil naroveň regionální hranici s hranicí státní [19]. V důsledku toho má malý význam, že hranicí, kterou přechází zboží, je hranice oddělující Alžírsko od Sicilského regionu.

34. S ohledem na tyto úvahy je nutno konstatovat, že v projednávaném případě jsou znaky definice poplatku s rovnocenným účinkem splněny.

35. Tento rozbor není podle mého názoru zpochybněn cílem, který daň sleduje.

18 — Viz bod 26 žalobní odpovědi.

19 — Výše uvedený rozsudek Lancry a další, body 26 a 27.

36. Ve své žalobní odpovědi [20] Italská republika totiž tvrdí, že účelem ekologické daně je financování investic určených ke snížení a předcházení rizikům pro životní prostředí. Tato daň byla tudíž zavedena výlučně za účelem ochrany životního prostředí, zejména s ohledem na zásadu obezřetnosti.

37. Soudní dvůr však několikrát rozhodl, že zákaz jakéhokoliv cla je zákazem obecným a absolutním. V důsledku toho jsou cla nebo poplatky s rovnocenným účinkem zakázány bez ohledu na jakékoli úvahy o účelu, za kterým byly zavedeny, jakož i o určení příjmů z nich plynoucích [21].

38. Mám za to, že toto pravidlo se použije rovněž na daň zavedenou, jako v projednávaném případě, ve jménu zásady obezřetnosti.

39. Mimoto podotýkám, že Italská republika nepředložila žádnou skutečnost, která by mohla vysvětlit, v čem představuje alžírský zemní plyn přepravovaný plynovodem typu 1 zvláštní nebezpečí, které by vyžadovalo zavedení takové daně, jako je sporná daň.

40. Je třeba rovněž poznamenat, že Italská republika neprokázala, že sporná daň patří mezi výjimečné případy stanovené judikaturou, připomenuté v bodě 25 tohoto stanoviska, a sice, že představuje odměnu za službu skutečně poskytnutou hospodářskému subjektu nebo se pojí s kontrolami prováděnými k dodržení povinností uložených právem Společenství.

41. Konečně Komise má ve své žalobě za to, že sporná daň byla zavedena rovněž v rozporu s články 23 ES a 25 ES. Podle Komise porušuje článek 6 sicilského zákona zásady společného celního sazebníku, neboť „zavádí poplatek s účinkem rovnocenným dovoznímu clu (do Společenství) nebo vývoznímu clu (do jiných členských států)“ [22].

42. V tomto ohledu tento názor nesdílím.

43. Podle mého názoru nemůže sporná daň postihovat zboží, když překračuje hranici mezi Alžírskem a Sicilským regionem a současně prochází regionem, aby bylo spotřebováno na území jiných členských států. Domnívám se s přihlédnutím k úvahám v bodech 27 a následujících tohoto

20 — Body 10 a 11.

21 — Viz zejména rozsudek ze dne 1. července 1969, Komise v. Itálie (24/68, Recueil, s. 193, bod 7) a výše uvedený rozsudek Simitzi (bod 14).

22 — Viz bod 11.

stanoviska, že daň je dlužná pouze v okamžiku, kdy zboží překračuje hranici mezi Alžírskem a Sicilským regionem. Jakmile je sporná daň odvedena, zemní plyn se volně pohybuje plynovodem buď do regionu, nebo do jiných členských států.

44. S přihlédnutím k těmto skutečnostem mám za to, že žalobní důvod vycházející z porušení článků 4 a 9 dohody o spolupráci je opodstatněný a že ve zbývající části musí být žaloba pro nesplnění povinnosti zamítnuta.

45. Jelikož byl žalobní důvod prohlášen za opodstatněný, je třeba uložit Italské republice náhradu nákladů řízení v souladu s návrhovými žádáními Komise a s čl. 69 odst. 2 prvním pododstavcem jednacího řádu.

IV – Závěry

46. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

„1) určil, že Italská republika tím, že zavedla ekologickou daň postihující plyn metan z Alžírska určený k využití na území Sicilského regionu nebo k vývozu do jiných členských států, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 4 a 9 dohody o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím a Alžírskou demokratickou a lidovou republikou, podepsané dne 26. dubna 1976 v Alžíru a schválené jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2210/78 ze dne 26. září 1978;

2) uložil Italské republice náhradu nákladů řízení."