

KOMISJA

DECYZJA KOMISJI

z dnia 25 stycznia 2006 r.

**w sprawie planowanej przez Republikę Federalną Niemiec pomocy państwa C 54/03 (ex N 194/02),
która dotyczy mechanizmu zwrotu kosztów związanego z wprowadzeniem systemu opłat za
przejazd dla pojazdów ciężarowych na niemieckich autostradach**

(notyfikowana jako dokument nr C(2006) 89)

(Jedynie tekst w języku niemieckim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2009/150/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,
w szczególności jego art. 88 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospo-
darczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia
22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania
art. 88 Traktatu WE ⁽¹⁾,

zwróciwszy się do zainteresowanych stron o przedstawienie
uwag zgodnie z wymienionymi wyżej przepisami ⁽²⁾ oraz
uwzględniając ich uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

(1) Pismem z dnia 6 marca 2002 r., które wpłynęło do Komisji (DG TREN) w dniu 12 marca 2002 r. (A(02)54606) oraz pismem z dnia 7 marca 2002 r., zarejestrowanym w dniu 7 marca 2002 r. (A(02)54445), Federalne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Mieszkalnictwa Republiki Federalnej Niemiec poinformowało Komisję, że rząd federalny zamierza wprowadzić system zwrotu kosztów opłat za

przejazd, któremu towarzyszyć będzie wprowadzenie pobieranej od użytkowników opłaty za korzystanie z autostrad przez pojazdy ciężarowe na podstawie ilości przebytych kilometrów. Pismem z dnia 21 marca 2002 r. (D(02)1080) Sekretariat Generalny Komisji potwierdził odbiór pisma władz Niemiec i zarejestrował zgłoszenie projektu ustawy pod nr N 194/02.

(2) Pismem z dnia 23 lipca 2003 r., zarejestrowanym pod nr C 54/03, Komisja poinformowała Republikę Federalną Niemiec, iż w odniesieniu do przedmiotowej pomocy postanowiła wszcząć postępowanie określone w art. 88 ust. 2 Traktatu WE.

(3) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽³⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do zgłaszania uwag.

(4) Władze niemieckie odpowiedziały na zapytania Komisji, przesyłając dwa komunikaty z datą 22 sierpnia 2003 r., zarejestrowane w dniu 1 września 2003 r. (A(03)/28354).

(5) Komisja otrzymała następnie 12 uwag od zainteresowanych stron. Przekazała je Republice Federalnej Niemiec, której dano możliwość ustosunkowania się do nich; uwagi władz niemieckich otrzymano w piśmie z dnia 7 listopada 2003 r., zarejestrowanym w dniu 13 listopada 2003 r. (A(03)34681).

⁽¹⁾ Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 202 z 27.8.2003, s. 5.

⁽³⁾ Dz.U. C 202 z 27.8.2003, s. 5.

- (6) Komisja otrzymała od władz niemieckich dodatkowe informacje przekazane w dniu 23 października 2003 r., zarejestrowane w dniu 27 października 2003 r. (A(03)33102), w dniu 23 grudnia 2003 r., zarejestrowane w dniu 26 grudnia 2003 r. (A(03)38579), w dniu 1 lipca 2004 r., zarejestrowane w dniu 6 lipca 2004 r. (A(04)24123), w dniu 2 grudnia 2004 r., zarejestrowane w tym samym dniu, w dniu 25 stycznia 2005 r., zarejestrowane w dniu 28 stycznia 2005 r., w dniu 14 lipca 2005 r., zarejestrowane w dniu 28 lipca 2005 r. (A(05)19151) oraz w dniu 11 listopada 2005 r., zarejestrowane w dniu 14 listopada 2005 r. (A(05)32154).

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS POMOCY

2.1. System zwrotu kosztów opłat za przejazd

- (7) Z dniem 1 stycznia 2005 r. władze niemieckie wprowadziły dla pojazdów ciężarowych opłatę za przejazd autostradą na podstawie ilości przebytych kilometrów oraz ustaliły średnią stawkę opłaty za przejazd w wysokości 12,4 centa/km. Zgłosiły one Komisji swój zamiar zwiększenia w najbliższej przyszłości stawki do 15 centów/km, przy jednoczesnym wprowadzeniu systemu zwrotu kosztów opłat za przejazd (zwanego dalej „TRS”) w celu (częściowego) zrekompensowania przewoźnikom drogowym wzrostu kosztów ogólnych. W ramach TRS dokonywany jest raz w roku zwrot kosztów opłat za przejazd w wysokości maksymalnie 2,6 centa/km. Jednakże zwrot kosztów opłat za przejazd uzależniony jest od zapłaty określonej kwoty podatku akcyzowego od paliwa zakupionego w Niemczech, co musi zostać dowiedzione poprzez przedstawienie odpowiednich dokumentów. Na podstawie dowodu zapłaty w Niemczech 8,6 centa podatku akcyzowego od paliwa dokonany zostanie zwrot kosztów w wysokości 2,6 centa/km.

2.2. Cel środka pomocy

- (8) Celem środka pomocy jest ustalenie stawki opłaty za przejazd za kilometr przez odpowiednie uwzględnienie innych, związanych ściśle z ruchem, opłat dokonywanych przez przewoźników drogowych podlegających obowiązkowi opłaty za przejazd na terytorium obowiązywania prawa niemieckiego. Środek zakłada, że większość użytkowników wnosi już wkład w pokrycie kosztów infrastruktury, płacąc podatki (roczny podatek od pojazdów, podatek od paliwa) i ma na celu zwrócenie części tych kosztów tym użytkownikom, którzy – oprócz istniejących opłat – wnoszą teraz również opłatę za przejazd. Z dniem 1 stycznia 2005 r. opłata za przejazd została ustalona w wysokości 12,4 centa/km. Planowana obecnie podwyżka o 2,6 centa/km w celu osiągnięcia kwoty 15 centów/km w opinii władz niemieckich w pełni pokryje koszty budowy, rozwoju i eksploatacji stosownej infrastruktury w rozumieniu dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe ⁽⁴⁾ (dyrektywa w sprawie eurowiniet), w szcze-

gólności jej art. 7 ust. 9 i 10 ⁽⁵⁾. Z powodu zwiększenia ogółu kosztów ponoszonych przez przewoźników drogowych władze niemieckie proponują równoczesne wprowadzenie, jako częściowej rekompensaty, systemu zwrotu kosztów.

2.3. Kwota pomocy

- (9) Kwota zwrotu kosztów opłaty za przejazd wynosząca 2,6 centa/km wynika z następującego obliczenia, na podstawie decyzji władz niemieckich dotyczącej zrekompensowania kwoty 600 milionów EUR: zakładając, że całkowita ilość kilometrów przebytych przez pojazdy wynosi 22,7 miliarda km na rok (dla pojazdów o ładowności nie mniejszej niż 12 ton), opłata za przejazd w wysokości 1 cent/km generuje dochody wynoszące 227 milionów EUR rocznie. Zakładając zużycie paliwa wynoszące 30 litrów/100 km oraz podatek akcyzowy od paliwa w wysokości 0,01 EUR za litr, oznacza to dochody z podatku akcyzowego w wysokości ok. 68 milionów EUR na rok ⁽⁶⁾. 1 cent/km opłaty za przejazd jest zatem równoważny około 3,3 centa podatku akcyzowego ⁽⁷⁾ na litr, generując takie same dochody. Decyzja o zwrocie 600 milionów EUR spowoduje więc w rezultacie zwrot około 2,6 centa opłaty za przejazd na km ⁽⁸⁾. Aby móc ubiegać się o ten zwrot, użytkownik będzie musiał przedstawić dowód zapłaty podatku akcyzowego w wysokości 8,6 centa ⁽⁹⁾ za litr.
- (10) Zakładając, że ogólna kwota zmniejszenia przewidywana przez system zwrotu kosztów opłat za przejazd wynosi 600 milionów EUR na rok, rekompensata ta odpowiada zmniejszeniu o około 17,6 % dochodów z opłat za przejazd, czyli kwocie około 3,4 miliarda EUR na rok.

2.4. Czas trwania środka pomocy

- (11) Proponowany system zwrotu kosztów opłat za przejazd nie ma ograniczenia czasowego. Jednak władze niemieckie zaznaczyły, że gdyby miało to stać się warunkiem nałożonym przez Komisję, mogą zmienić dekret z mocą ustawy i wprowadzić ograniczenie w czasie.

2.5. Beneficjenci

- (12) Beneficjentami TRS będą wszyscy przewoźnicy drogowi i właściciele pojazdów ciężarowych o ładowności nie mniejszej niż 12 ton, korzystający z niemieckich autostrad, bez względu na ich narodowość lub miejsce zamieszkania. Jednakże zwrot kosztów opłat za przejazd uzależniony jest od zapłaty podatku akcyzowego od paliwa zakupionego w Niemczech.

⁽⁵⁾ Zostało to potwierdzone przez badanie przeprowadzone przez Österreichisches Institut für Raumplanung (Austriacki Instytut Planowania Przestrzennego) w Wiedniu, w którym wyciągnięto wniosek, że koszty infrastruktury zostały poprawnie określone zgodnie z dyrektywą 1999/62/WE.

⁽⁶⁾ 227 milionów na 100 km; $227 \times 30 : 100 = 68$ milionów.

⁽⁷⁾ $227 : 68 = 3,3$.

⁽⁸⁾ $600 : 227 = 2,6$.

⁽⁹⁾ $2,6 \times 3,3 = 8,6$ (centa).

⁽⁴⁾ Dz.U. L 187 z 20.7.1999, s. 42.

2.6. Podstawa prawna

- (13) Podstawą TRS jest art. 1 Ustawy o wprowadzeniu opłat za korzystanie z autostrad przez pojazdy ciężarowe na podstawie ilości przebytych kilometrów, przyjętej przez rząd w dniu 22 marca 2002 r. (zwanej dalej „ustawą”). Ustawa została podpisana w dniu 5 kwietnia 2002 r. i opublikowana w Federalnym Dzienniku Ustaw (*Bundesgesetzblatt*) w dniu 11 kwietnia 2002 r.⁽¹⁰⁾.
- (14) Artykuł 1 część 3 ust. 2 ustawy upoważnia rząd do ustalenia stawki opłaty za przejazd na kilometr za pomocą dekretu z mocą ustawy za zgodą Bundesratu, przy uwzględnieniu liczby osi oraz klasy emisyjnej pojazdów. Część 3 ust. 3 upoważnia rząd niemiecki do ustalenia, za pomocą dekretu z mocą ustawy, stawki opłaty za przejazd na kilometr, biorąc odpowiednio pod uwagę inne ściśle związane z ruchem opłaty dokonywane przez strony podlegające obowiązkowi uiszczania opłaty za przejazd na terytorium obowiązującej ustawy.
- (15) W odniesieniu do TRS federalny rząd Niemiec zaproponował wprowadzenie nowej części do istniejącego „Dekretu w sprawie ustalenia stawki opłat za przejazd dla pojazdów ciężarowych” z dnia 24 czerwca 2003 r.⁽¹¹⁾. Podstawę wniosku stanowi art. 1 część 3 ust. 3 ustawy. Rząd niemiecki potwierdził, że dekret zostanie zmieniony tylko wówczas, jeżeli Komisja podejmie pozytywną decyzję w sprawie TRS.

2.7. Techniczne aspekty dowodu zapłaty podatku akcyzowego

- (16) Głównym warunkiem zastosowania TRS jest dowód zapłaty podatku akcyzowego w Niemczech. Akceptowanymi dowodami zapłaty są paragony wystawione przez stacje paliw lub talony wydane w Niemczech przez firmy prowadzące rozliczanie płatności za pomocą paliwowych kart kredytowych, w każdym przypadku z podaniem numeru rejestracyjnego pojazdu, w którym dokonano uzupełnienia paliwa, podlegającego obowiązkowi opłaty za przejazd. Dowód zapłaty podatku akcyzowego od paliwa na terytorium Niemiec powinien ponadto spełniać wymogi obowiązującej wersji Ustawy o podatku od olejów mineralnych z dnia 21 grudnia 1992 r.⁽¹²⁾.
- (17) Opłata za przejazd zostaje zmniejszona wyłącznie na podstawie dowodu stwierdzającego wniesienie opłat za przejazd oraz podatku akcyzowego w ciągu tego samego roku kalendarzowego. Całkowita kwota zwrotu kosztów opłat za przejazd powstała w dowolnym jednym roku

kalendarzowym (kredyt opłat za przejazd) zostaje zazwyczaj zaliczona na poczet zobowiązania z tytułu opłat za przejazd powstałego dla pojazdu podlegającego opłatom za przejazd w następnym roku. Strona podlegająca opłacie za przejazd musi, najpóźniej do dnia 31 marca następnego roku, złożyć wniosek o zwrot kosztów opłat za przejazd do Federalnego Biura Transportu Towarowego, które jest organem powołanym do zastosowania ustawy oraz odpowiedzialnym za monitorowanie i postępowanie w przypadku naruszeń przepisów.

- (18) Jeżeli jednak kredyt opłat za przejazd nie może być zaliczony na poczet zobowiązania z tytułu opłat za przejazd w następnym roku, zostanie on wypłacony na wniosek zainteresowanego. Wniosek musi zostać złożony najpóźniej do dnia 31 marca następnego roku do Federalnego Biura Transportu Towarowego.

2.8. Podstawy wszczęcia postępowania

- (19) W dniu 23 lipca 2003 r. Komisja rozpoczęła formalne postępowanie wyjaśniające z następujących powodów:
- a) Komisja wyraziła swoje wątpliwości co do konieczności planowanego zastąpienia pierwotnie ustalonej stawki opłat za przejazd systemem wyższych opłat w połączeniu ze zwrotem kosztów. W związku z tym Niemcy wezwano do przedstawienia wszystkich argumentów uzasadniających większe obciążenie administracyjne w porównaniu z pierwotnym systemem zastosowanym z dniem jego wprowadzenia;
- b) Komisja wyraziła również wątpliwości, czy środek nie będzie prowadził do faktycznej dyskryminacji zagranicznych przewoźników drogowych. Dlatego też władze Niemiec zostały poproszone o dostarczenie wszelkich niezbędnych informacji pozwalających uzasadnić, dlaczego środek powinien być uznany za niedyskryminujący;
- c) ponadto Komisja wyraziła potrzebę wyjaśnienia skutków systemu zwrotu kosztów dla środowiska, ponieważ negatywny skutek dla środowiska mógłby być sprzeczny ze wspólnym interesem. Komisja wezwała więc Niemcy do przedstawienia dalszych informacji dotyczących tej kwestii;
- d) Komisja ponadto nie mogła jeszcze stwierdzić, czy system zwrotu kosztów, jako taki, spełnia wszystkie warunki dyrektywy 1999/62/WE i czy jest zgodny z art. 28 Traktatu WE;

⁽¹⁰⁾ BGBl. G 5702, 2002, część I nr 23, opublikowana w Bonn w dniu 11 kwietnia 2002 r., s. 1234, zmieniona ustawą z dnia 28 czerwca 2003 r., BGBl. I, s. 1050.

⁽¹¹⁾ Dekret w sprawie ustalenia stawki opłat za przejazd dla pojazdów ciężarowych, z dnia 24 czerwca 2003 r., BGBl. I, s. 1001.

⁽¹²⁾ BGBl. I, s. 2150, 2185; 1993, s. 169.

- e) ponadto Komisja skrytykowała wówczas brak informacji odnośnie do właściwej podstawy prawnej dla wprowadzenia ewentualnego systemu zwrotu kosztów opłat za przejazd i w związku z tym poprosiła władze niemieckie o przedstawienie Komisji m.in. nowego projektu dekretu na podstawie art. 1 część 3 ust. 3 ustawy;
- f) Komisja potrzebowała też dalszych informacji, które pozwoliłyby jej stwierdzić, czy system zmniejszenia opłat za przejazd wchodzi w zakres formalnego postępowania, o którym mowa w art. 8 ust. 4 dyrektywy 92/81/EWG z dnia 19 grudnia 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych⁽¹³⁾. W związku z tym władze niemieckie zostały poproszone o wyjaśnienie, dlaczego program pomocy nie został zgłoszony zgodnie z procedurą na podstawie dyrektywy 92/81/EWG.

3. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (20) W ramach formalnego wszczęcia postępowania Komisja otrzymała 12 uwag od zainteresowanych stron, z których 10 pochodziło od krajowych lub europejskich stowarzyszeń⁽¹⁴⁾ i 2 – od państw członkowskich⁽¹⁵⁾. W dziesięciu uwagach wyrażono sprzeciw wobec przedmiotowego środka pomocy, a dwie uwagi zawierały argumenty przemawiające za programem pomocy⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 316 z 31.10.1992, s. 12. Z dniem 1 stycznia 2004 r. dyrektywa 92/81/EWG została zastąpiona dyrektywą Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51).

⁽¹⁴⁾ Belgia: FEBETRA (Fédération Royale Belge des Transporteurs) wysłano w dniu 11 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 15 września 2003 r. (A/29597); SAV (De Beroepsorganisatie van de Vlaamse Goederenvervoer Ondernemers en Logistieke Dienstverleners) wysłano w dniu 15 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 19 września 2003 r. (A/30036); Dania: DTL (Dansk Transport og Logistik) wysłano w dniu 26 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 30 września 2003 r. (A/30852); Niemcy: BGL (Bundesverband Güterverkehr Logistik und Entsorgung) wysłano w dniu 22 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 23 września 2003 r. (A/30304); Niderlandy: TLN (Transport en Logistiek Nederland) wysłano w dniu 25 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 26 września 2003 r. (A/30535); Hiszpania: ASTIC (Asociación del Transporte Internacional por Carretera) wysłano w dniu 26 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 13 października 2003 r. (A/31891); ATRADICE (Asociación de Empresas de Transporte de la Región Centro) wysłano w dniu 25 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 26 września 2003 r. (A/30540); CETM (Confederación Española de Transporte de Mercancías) wysłano w dniu 26 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 9 października 2003 r. (A/31648); FENADISMER (Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España) wysłano w dniu 25 września 2003 r. i zarejestrowano w 2003 r. (A/30502); FROET (Federación Regional de Organizaciones Empresariales de Transporte de Murcia) wysłano w dniu 22 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 23 września 2003 r. (A/30273).

⁽¹⁵⁾ Zjednoczone Królestwo: Stałe Przedstawicielstwo, wysłano w dniu 2 października 2003 r. i zarejestrowano w dniu 8 października 2003 r. (A/31558); Hiszpania: Dirección general de Transportes del Ministerio de Fomento, wysłano w dniu 24 września 2003 r. i zarejestrowano w dniu 26 września 2003 r. (A/30588).

⁽¹⁶⁾ Uwagi broniące systemu zwrotu kosztów: BGL i Zjednoczone Królestwo.

3.1. Argumenty przemawiające przeciwko wprowadzeniu systemu zwrotu kosztów

3.1.1. Faktyczna dyskryminacja zagranicznych przewoźników drogowych

3.1.1.1. Dyskryminacja zagranicznych przewoźników drogowych z powodu różnic w wysokości podatku akcyzowego w państwach członkowskich⁽¹⁷⁾

- (21) Większość zainteresowanych stron ocenia, że system zwrotu kosztów w praktyce nie będzie stosowany sprawiedliwie, czyli niezależnie od narodowości przewoźników drogowych, z powodu różnic w wysokości podatku akcyzowego w państwach członkowskich. W szczególności system zwrotu kosztów wydaje się być faktycznie dyskryminujący, gdyż przewoźnicy drogowi inni niż niemieccy nie będą tankować paliwa w Niemczech z powodu wysokiego podatku akcyzowego od paliwa w Niemczech, a zatem nie będą korzystać z TRS.

3.1.1.2. Dyskryminacja zagranicznych przewoźników drogowych, ponieważ środek pomocy, uznany za zmniejszenie podatku z tytułu użytkowania infrastruktury (opłata za przejazd), jest korzystny dla przedsiębiorstw niemieckich⁽¹⁸⁾

- (22) Dowodzą również, że środek pomocy, uznany za zmniejszenie podatku z tytułu użytkowania infrastruktury, jest korzystny dla niemieckich przewoźników drogowych, gdyż zagraniczni przewoźnicy drogowi nie będą tankować paliwa w Niemczech z powodu wysokiego podatku akcyzowego od paliwa. W rezultacie zagraniczni przewoźnicy drogowi będą wносить wyższą opłatę z tytułu korzystania z infrastruktury (tj. pełną kwotę) niż niemieccy przewoźnicy drogowi korzystający z takiego systemu zwrotu kosztów i wnoszący *de facto* „zmnieszoną” opłatę z tytułu korzystania z infrastruktury.

3.1.1.3. Dyskryminacja zagranicznych przewoźników drogowych z uwagi na fakt, że środek pomocy prowadzi do częściowej rekompensaty różnicy cen paliwa pomiędzy Niemcami i innymi krajami⁽¹⁹⁾

- (23) Niektóre zainteresowane strony twierdzą, że dzięki środkowi pomocy niemieccy przewoźnicy drogowi będą mogli obniżyć ceny transportu towarów. Stworzy to niekorzystną sytuację dla przedsiębiorstw przewoźących towary na dużą odległość. Dlatego też środek pomocy będzie pośrednio dyskryminować przewoźników drogowych, którzy nie zarejestrowali działalności gospodarczej w Niemczech.

⁽¹⁷⁾ ASTIC, ATRADICE, CETM, Dirección general de Transportes del Ministerio de Fomento, DTL, FEBETRA, FROET, SAV, TLN.

⁽¹⁸⁾ Zob. np. ASTIC.

⁽¹⁹⁾ Zob. np. DTL, FROET.

3.1.1.4. Dyskryminacja zagranicznych przewoźników drogowych z uwagi na fakt, że muszą oni wnosić nadmierny wkład w harmonizację podatku od olejów mineralnych⁽²⁰⁾

- (24) Ponadto zainteresowane strony twierdzą, że podwyżka opłaty za przejazd z 12,4 centa/km do 15 centów/km, która staje się konieczna do sfinansowania środka zwrotu kosztów, zostanie sfinansowana przez wszystkich przewoźników drogowych, w tym również tych, którzy nie korzystają ze zwrotu kosztów opłat za przejazd. Zatem zagraniczni przewoźnicy drogowi będą musieli wnosić wyższe opłaty za przejazd, aby sfinansować harmonizację podatku od olejów mineralnych planowaną przez władze niemieckie. Ponieważ zainteresowane strony uważają, że nie jest to uzasadnione, stwierdzają, że środek jest dyskryminujący.

3.1.1.5. Dyskryminacja zagranicznych stacji paliwowych, zwłaszcza w regionach sąsiadujących z terytorium Niemiec⁽²¹⁾

- (25) Zainteresowane strony twierdzą, że TRS nie stanowi zachęty do poprawy infrastruktury transportowej, lecz zachęca do tankowania paliwa w Niemczech. W rezultacie system zwrotu kosztów będzie uprzywilejowywać niemieckie stacje paliwowe ze szkodą dla stacji paliwowych znajdujących się poza terytorium Niemiec. Zatem rozważany środek pomocy związany ze zwrotem kosztów ma również dyskryminujący skutek w odniesieniu do zagranicznych stacji paliwowych.

3.1.1.6. Dyskryminacja innych państw członkowskich z uwagi na fakt, że utracą one dochody z podatku⁽²²⁾

- (26) W rezultacie, kolejnym argumentem przedstawionym przez zainteresowane strony jest to, że inne państwa członkowskie, np. w sąsiadujących regionach, utracą dochody z podatku wskutek zmniejszonego zakupu paliwa na ich terytoriach.

3.1.1.7. Dyskryminacja pojazdów o ładowności poniżej 12 ton, gdyż zwrot kosztów ma faktyczny skutek w postaci zmniejszenia podatku od olejów mineralnych⁽²³⁾

- (27) Postrzegając środek pomocy za pośrednie zmniejszenie podatku akcyzowego, niektóre zainteresowane strony twierdzą, że środek uznać należy za dyskryminujący w stosunku do tych konsumentów paliwa korzystających z niemieckich autostrad, którzy używają pojazdów o ładowności mniejszej niż 12 ton.

3.1.1.8. Różnica obciążenia podatkowego sama przez się nie może uzasadniać przyznania pomocy państwa⁽²⁴⁾

- (28) Dodatkowy argument przedstawiony przez zainteresowane strony wiąże się z decyzją Trybunału w sprawie włoskiego programu pomocy polegającego na przyznaniu kredytów podatkowych włoskim przewoźnikom drogowym i przewidywał wypłacenie rekompensat przedsiębiorstwom transportowym mającym siedzibę w innych państwach członkowskich na podstawie szacowanego zużycia oleju napędowego wymaganego dla odległości przebytej na terytorium Włoch. Trybunał potwierdził decyzję Komisji zobowiązującą Republikę Włoską do odzyskania wypłaconej pomocy. W związku z tym zainteresowane strony twierdzą, przez analogię do wyżej wymienionej sprawy, że różnica obciążenia podatkowego dotyczącego oleju mineralnego sama przez się nie uzasadnia przyznania pomocy państwa⁽²⁵⁾.

3.1.2. Dyskryminacja zagranicznych przewoźników drogowych z powodu określonych mechanizmów zwrotu kosztów lub szczególnego obciążenia administracyjnego⁽²⁶⁾

- (29) Po pierwsze, zwrot kosztów nie wydaje się być związany z rzeczywistym korzystaniem z autostrad w Niemczech. Według zainteresowanych stron w ramach mechanizmu zwrotu kosztów będą bowiem akceptowane wszystkie paragony wystawiane przez stacje paliwowe, bez względu na to, czy pojazd korzystał z niemieckich autostrad, czy z innych dróg. Będzie to sprzyjać głównie niemieckim przewoźnikom drogowym posiadającym pojazdy o ładowności zarówno poniżej, jak i powyżej 12 ton.
- (30) Po drugie, zainteresowane strony dowodzą, że środek ma charakter dyskryminujący, ponieważ zwrot kosztów opłat za przejazd zgromadzony w jednym roku kalendarzowym może być zaliczony na poczet zobowiązania z tytułu opłat za przejazd powstałego w następnym roku. Ten mechanizm uprzywilejowuje niemieckich przewoźników drogowych w stosunku do przewoźników zagranicznych, którzy mogą tylko okazjonalnie korzystać z niemieckich autostrad.
- (31) Po trzecie, zainteresowane strony twierdzą, że środek nie jest zgodny z dyrektywą 1999/62/WE, gdyż system zwrotu kosztów stwarza przeszkody natury językowej i administracyjnej, które spowodują, że wielu zagranicznych użytkowników, zwłaszcza okazjonalnych, odstąpi od ubiegania się o zwrot kosztów.
- (32) Zainteresowane strony odnoszą się również do niektórych praktycznych aspektów systemu opłat za przejazd (takich jak brak pokładowych urządzeń rejestrujących w pojeździe (On-Board Units, w skrócie OBU) itp.), które – w ich opinii – również mają pośredni wpływ na sam środek pomocy.

⁽²⁰⁾ Zob. np. TLN.

⁽²¹⁾ Zob. np. ATRADICE, ASTIC, CEMT, FROET.

⁽²²⁾ Zob. np. ATRADICE.

⁽²³⁾ Zob. np. ASTIC, ATRADICE, CEMT.

⁽²⁴⁾ Zob. np. ASTICE, CEMT.

⁽²⁵⁾ W tym kontekście zainteresowane strony powołują się na sprawę C-6/97 *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. 1999, I-2981, w szczególności jego ust. 21.

⁽²⁶⁾ Zob. np. ATRADICE, CEMT, FROET.

3.1.3. Naruszenie dyrektywy 92/81/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych ⁽²⁷⁾

- (33) Kilka zainteresowanych stron twierdzi, że skoro system zwrotu kosztów prowadzi do pośredniego zmniejszenia podatku akcyzowego, narusza on przepisy dyrektywy 92/81/EWG w przypadkach, gdy szczegółowe zasady proceduralne, takie jak ustanowiona w art. 84 ust. 4 zasada dotycząca procedury zgłaszania, nie są przestrzegane ⁽²⁸⁾.

3.1.4. Negatywne skutki dla środowiska ⁽²⁹⁾

- (34) Należy również wspomnieć, że jedna z zainteresowanych stron twierdzi, iż środek sprzyja zużyciu paliwa z uwagi na to, że kwota zwrotu zależy bezpośrednio od ilości zużytego paliwa. W rezultacie środek byłby sprzeczny z interesem Wspólnoty.

3.1.5. Dodatkowe argumenty związane z systemem opłat za przejazd

- (35) Ponadto wszystkie zainteresowane strony przedstawiające argumenty przeciwko środkowi pomocy krytykują system opłat za przejazd jako taki, bez wyraźnego rozróżnienia między opłatą za przejazd a systemem zwrotu kosztów opłat za przejazd (TRS). W odniesieniu do opłaty za przejazd zainteresowane strony przedstawiły następujące główne argumenty:
- (36) Jako że podwyższona opłata za przejazd jest nałożona tylko na pojazdy o ładowności co najmniej 12 ton, ma ona charakter dyskryminujący, gdyż obciąża głównie międzynarodowy transport towarowy i pośrednio sprzyja głównie krajowemu transportowi towarów, do którego wykorzystywane są pojazdy o ładowności poniżej 12 ton ⁽³⁰⁾. W tym zakresie zainteresowane strony powołują się na kilka orzeczeń Trybunału ⁽³¹⁾.
- (37) Według zainteresowanych stron system opłat za przejazd narusza dyrektywę 1999/62/WE, w szczególności jej art. 7 ust. 4, gdyż uważa się, że opłata za przejazd jest dyskryminująca ze względu na narodowość przewoźnika bądź pochodzenie lub miejsce docelowe pojazdu ⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Zob. np. ASTIC, ATRADICE, CEMT.

⁽²⁸⁾ Obecnie art. 19 dyrektywy 2003/96/WE.

⁽²⁹⁾ Zob. np. Dirección general de Transportes del Ministerio de Fomento.

⁽³⁰⁾ ASTIC, ATRADICE, CEMT.

⁽³¹⁾ Zob.: sprawa C-205/98, *Komisja przeciwko Austrii – opłata za przejazd Brenner*, Rec. 2000, I-7367, w szczególności ust. 76, 78 i 86); C-6/1997, *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. 1999, I-2981, w szczególności ust. 15, 21, 23; sprawa C-200/97, *Ecotrade przeciwko AFS*, Rec. 1998, I-7907; sprawa C-90/94, *Haahr Petroleum*, Rec. 1997, I-04085, w szczególności ust. 34, 35, 37 i 40.

⁽³²⁾ W tym kontekście powołano się również na sprawę C-205/98, *Komisja przeciwko Republice Austrii – opłata za przejazd Brenner*, w szczególności ust. 76, 78, 85, 86, 101 i 104.

- (38) Praktyczne trudności ⁽³³⁾ powodowane przez system opłat za przejazd stwarzają niekorzystną sytuację dla przewoźników drogowych, którzy nie zarejestrowali działalności gospodarczej w Niemczech. Brak skutecznych alternatyw dla instalacji urządzeń rejestrujących w pojeździe (OBU) również jest sprzeczny z art. 7 ust. 5 dyrektywy 1999/62/WE.

- (39) Zainteresowane strony wyraziły również swoje wątpliwości odnośnie do wysokości opłaty za przejazd i jej zgodności z art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie eurowiniet ⁽³⁴⁾. Zważywszy, że koszty budowy niemieckich autostrad wydają się być w większości zamortyzowane, kalkulacja kosztów powinna uwzględniać głównie koszty eksploatacji i rozwoju przedmiotowej sieci infrastruktury. Stwierdzono ponadto, że system opłat za przejazd jest dyskryminujący z uwagi na to, że opłata za przejazd będzie nałożona w 100 % na pojazdy ciężarowe o ładowności co najmniej 12 ton, podczas gdy – według informacji dostarczonych przez władze niemieckie – powodują one tylko 45 % kosztów. Zwolnienie udzielone prywatnym pojazdom używanym do celów turystycznych również wydaje się dyskryminujące. Stwierdzono również, że średnia stawka opłaty za przejazd wynosząca 12,4 centa/km wydaje się zbyt wysoka. Wydaje się, że władze Niemiec podwyższają stawkę opłaty za przejazd w celu dotowania innych rodzajów transportu, co naruszałoby zarówno zasadę „zanieczyszczający płaci”, jak i art. 9 ust. 2 dyrektywy 1999/62/WE.

- (40) Ponadto wydaje się, że niemiecki system opłat za przejazd jest sprzeczny z motywem 17 dyrektywy 1999/62/WE, gdyż stwarza sztuczne bariery, zakłóca konkurencję na rynku europejskim i powoduje odejście od zharmonizowanego europejskiego systemu opłat za użytkowanie infrastruktury, gwarantującego interoperacyjność.

- (41) Niemiecka ustawa wprowadzająca nową opłatę za przejazd wydaje się również dyskryminować zagranicznych przewoźników drogowych w odniesieniu do klas emisji pojazdów.

- (42) Stwierdzono także, że system opłat za przejazd narusza inne postanowienia Traktatu, takie jak art. 28, 97, 90 i 92 ⁽³⁵⁾.

⁽³³⁾ Takie jak brak autoryzowanych warsztatów do instalacji urządzeń OBU, brak dostępu przewoźników drogowych do systemu internetowego, problem związany z rejestracją i przekierowaniem oraz problem językowy na terminalach, niewystarczające formy płatności (OBU, Internet, terminal), problemy językowe itp.

⁽³⁴⁾ Zob. również: połączone sprawy C-430/99 i C-431/99, *Sea-Land Service i Nedlloyd Lijnen*, Rec. 2002, I-5235, ust. 43 wyroku oraz w szczególności ust. 85, 101, 120–123 opinii rzecznika generalnego Albera, łącznie z cytowanym tam orzecznictwem.

⁽³⁵⁾ Zob. również sprawa *Haahr Petroleum*, w szczególności ust. 34, 35, 37 i 40.

3.2. Argumenty przemawiające za wprowadzeniem systemu zwrotu kosztów

- (43) Wysłunięto następujące argumenty przemawiające za koniecznością wprowadzenia przedmiotowego środka pomocy, z uwagi na interes Wspólnoty i zgodność z zasadą proporcjonalności: Biała księga Komisji dotycząca polityki transportowej⁽³⁶⁾, jak również art. 7b nowego projektu dyrektywy w sprawie eurowiniet⁽³⁷⁾ zezwalają na fiskalną rekompensatę dla użytkowników dróg, od których pobierane są opłaty za korzystanie z infrastruktury, w celu uniknięcia ogólnego wzrostu podatków. Sam środek pomocy nie zmniejsza podatku od olejów mineralnych. Podatek akcyzowy służy jedynie jako odniesienie do obliczenia zwrotu kosztów opłat za przejazd. Ponadto można wykazać, że dochody z podatku od olejów mineralnych w Niemczech maleją z powodu mniejszych zakupów paliwa w Niemczech. System zwrotu kosztów uważa się zatem za niezbędny środek utrzymania proporcjonalnego ogólnego wzrostu opłat, co jest również w interesie Wspólnoty.
- (44) Środek pomocy wyraźnie respektuje zasadę niedyskryminacji, gdyż mogą z niego korzystać zarówno Niemcy, jak i zagraniczni przewoźnicy drogowi. W opinii zainteresowanej strony ewentualna dyskryminacja wynika z bezczynności Rady, która pozostawia kwestię harmonizacji w zawieszeniu od 1985 r. Biorąc pod uwagę brak harmonizacji w zakresie podatku akcyzowego, TRS pomógłby tylko zneutralizować niedogodności, jakich doświadczają Niemcy przewoźnicy drogowi. W związku z tym można wykazać, że udział Niemiec w tonażu towarów przewożonych w transgranicznym transporcie drogowym stale obniżał się, z 39,0 % w 1985 r. do 21,6 % w 2002 r. Ponadto znaczenie transgranicznego transportu drogowego staje się coraz ważniejsze: w 2015 r. ponad połowa całego natężenia ruchu na niemieckich autostradach przypadła będzie na transgraniczną towarową wymianę handlową. Twierdzi się również, że dyskryminacja pojawiłaby się jedynie wówczas, gdyby przewoźnicy drogowi, którzy nie zarejestrowali działalności gospodarczej w Niemczech, musieli ponosić większe wydatki lub byli poddani większemu obciążeniu administracyjnemu z tytułu zwrotu kosztów niż Niemcy przewoźnicy drogowi, co nie ma miejsca.
- (45) Strony trzecie stwierdziły również, że środek pomocy nie zakłóca konkurencji, zważywszy że rekompensata w wysokości 600 milionów EUR rocznie odpowiada jedynie 17,6 % dodatkowych kosztów opłat z tytułu użytkowania infrastruktury.
- (46) Zgodnie z ostatnim wysuniętym argumentem, środka pomocy nie można uznać za pomoc państwa, gdyż – zgodnie z ust. 13 komunikatu Komisji 98/C 384/03⁽³⁸⁾ – środki podatkowe są ogólnymi środkami, które nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

⁽³⁶⁾ Ku stopniowemu wprowadzaniu opłat za korzystanie z infrastruktury, s. 71.

⁽³⁷⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (COM(2003) 448 wersja ostateczna).

⁽³⁸⁾ Dz.U. C 384 z 10.12.1998, s. 3.

4. UWAGI REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC

- (47) W opinii rządu niemieckiego środek pomocy nie prowadzi do bezpośredniej dyskryminacji, ponieważ wszyscy przewoźnicy drogowi mogą ubiegać się o zwrot kosztów, bez względu na ich narodowość lub miejsce zamieszkania. Środek nie prowadzi też do faktycznej dyskryminacji. Po pierwsze, władze Niemiec twierdzą, że istnieje bezpośredni związek między nową opłatą za korzystanie z niemieckich autostrad a zużyciem paliwa, co z kolei jest bezpośrednio powiązane z kwotą podatku akcyzowego od paliwa. Według władz niemieckich związek między, z jednej strony, obniżeniem opłaty za przejazd a, z drugiej strony, uiszczeniem podatku akcyzowego jest racjonalnie uzasadniony, gdyż obydwie płatności można uznać za wkład w pokrycie kosztu infrastruktury. Ponadto środek nie przewiduje żadnego pułapu, np. minimalnej kwoty opłaty za przejazd lub minimalnej ilości przewożonych towarów. Decyzja o tym, czy tankować paliwo na terenie Niemiec, czy nie, jest decyzją czysto ekonomiczną, zarówno w przypadku niemieckich, jak i zagranicznych przewoźników drogowych. Wszyscy przewoźnicy drogowi tankują paliwo tam, gdzie jest to dla nich najbardziej korzystne pod względem ekonomicznym. Innymi słowy, na decyzję o tym, gdzie tankować paliwo, wpływa głównie cena paliwa. Władze Niemiec twierdzą w tym względzie, że w Niemczech zarówno podatek akcyzowy od paliwa zawarty w cenie sprzedaży paliwa, jak i sama cena sprzedaży należą do najwyższych w UE.
- (48) Władze niemieckie zwracają ponadto uwagę, że środek pomocy jest w pełni zgodny z zasadą terytorialności.
- (49) Władze niemieckie nie zgadzają się z argumentem, że TRS można uznać za obniżenie podatku z tytułu korzystania z infrastruktury i że w związku z tym dyskryminuje on zagranicznych przewoźników drogowych. W opinii władz niemieckich koszty będą zwracane wszystkim przewoźnikom drogowym, zarówno niemieckim, jak i zagranicznym. TRS doprowadzi do sytuacji, w której obydwie kategorie przewoźników będą wносить wkład w finansowanie niemieckich autostrad proporcjonalnie do swojego korzystania z infrastruktury.
- (50) W odniesieniu do argumentu dotyczącego częściowej rekompensaty różnicy cen paliwa między Niemcami a innymi krajami, władze niemieckie nie stwierdzają jakiegokolwiek dyskryminacji zagranicznych przewoźników drogowych. Przyznają one, że paliwo może być tańsze poza terytorium Niemiec niż w Niemczech, nawet po odliczeniu kwoty zwrotu kosztów. Jednakże kalkulacja ta będzie dokonywana zarówno przez niemieckich, jak i zagranicznych przewoźników drogowych. Według władz niemieckich ponad 80 % niemieckich przewoźników drogowych wykorzystuje fakt istnienia niższych cen paliwa w innych krajach. Jednak, ponieważ Niemcy przewoźnicy drogowi na ogół już cierpią z powodu bardzo wysokiego poziomu podatków akcyzowych, co niekorzystnie wpływa na ich konkurencyjność, nie będą mogli obniżyć ceny za transport towarów bardziej niż jakikolwiek inny przewoźnik drogowy korzystający z przedmiotowego środka pomocy. Środek pomocy zakłócałby zatem konkurencję w ograniczonym stopniu, z powodu bardzo wysokiego poziomu podatków

- akcyzowych w Niemczech, lecz nie stwarzałyby korzystnej sytuacji dla niemieckich przewoźników drogowych, pozwalając im na obniżenie cen za transport towarów.
- (51) Władze niemieckie dowodzą, że zwiększenie opłaty za przejazd jest uzasadnione pomimo TRS, biorąc pod uwagę fakt, że z systemu zwrotu kosztów korzystają będą nie tylko niemieccy przewoźnicy drogowi, lecz również zagraniczni przewoźnicy drogowi. Dlatego też zagraniczni przewoźnicy drogowi będą musieli płacić wyższe opłaty za przejazd, lecz będą korzystać z TRS, co zapobiegnie wnoszeniu przez nich nadmiernego wkładu w harmonizację podatku od olejów mineralnych.
- (52) Zainteresowane strony twierdzą, że system zwrotu kosztów będzie sprzyjać niemieckim stacjom paliwowym ze szkodą dla stacji paliwowych znajdujących się poza terytorium Niemiec. Władze niemieckie twierdzą jednak, że istniejące między państwami członkowskimi różnice dotyczące podatku od olejów mineralnych mają już skutek w postaci stworzenia tzw. turystyki paliwowej, zwłaszcza z krajami sąsiadującymi. Środki, które pomogą zmniejszyć te różnice – takie jak TRS – powinny również pomóc w ograniczeniu tego rodzaju „turystyki”. Według władz niemieckich zatem to nie środek pomocy wprowadzi dyskryminację stacji paliwowych znajdujących się poza terytorium Niemiec. Przeciwnie, środek pomocy ograniczy jedynie istniejącą obecnie atrakcyjność zagranicznych stacji paliwowych pod względem finansowym.
- (53) Strony trzecie twierdzą, że na skutek środka pomocy inne państwa członkowskie, zwłaszcza w krajach sąsiadujących, utracą dochody z podatku wskutek zmniejszonego zakupu paliwa. Jednak władze niemieckie są zdania, że środki, które będą prowadzić do ograniczenia „turystyki paliwowej”, są uzasadnione, nawet jeżeli prowadzą do zmniejszenia dochodów z podatków w regionach sąsiadujących.
- (54) Władze niemieckie zwracają również uwagę, że środek nie ma charakteru dyskryminującego w stosunku do konsumentów paliwa korzystających z niemieckich autostrad, poruszających się pojazdami o ładowności poniżej 12 ton. Według władz niemieckich jest oczywiste, że zwrot kosztów jest przyznawany wyłącznie pod warunkiem wniesienia opłaty za przejazd od samochodów ciężarowych o ładowności przekraczającej 12 ton. Zatem nie można rozważać zwrotu kosztów bez uwzględnienia ogólnego efektu w postaci obciążenia netto dla tych samochodów ciężarowych. Z uwagi na to, że w ostatecznym rozrachunku będą one płacić więcej niż otrzymają w zamian, trudno jest stwierdzić, że sam zwrot kosztów uprzywilejowuje pojazdy o ładowności co najmniej 12 ton lub, mówiąc inaczej, dyskryminuje pojazdy o ładowności poniżej 12 ton z powodu domniemanego *de facto* dyskryminującego skutku w wyniku obniżenia podatku od olejów mineralnych. Dlatego też w opinii władz niemieckich zwrot kosztów nie dyskryminuje pojazdów o ładowności poniżej 12 ton, gdyż nie podlegają one nowemu systemowi opłat za przejazd.
- (55) W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym różnica obciążenia podatkowego nie może sama przez się uzasadniać przyznania pomocy, władze niemieckie twierdzą, że przypadek dotyczący Włoch, przytaczany przez strony trzecie w związku z tą sprawą, nie ma związku z przypadkiem dotyczącym Niemiec, ponieważ kontekst i ogólne warunki nie są takie same. Utrzymują, że w przeszłości duża część kosztów infrastruktury w Niemczech została sfinansowana poprzez podatki akcyzowe od paliwa. Pojazdy ciężarowe, które korzystają z autostrad federalnych, wnoszą obecnie podwójny wkład w pokrywanie kosztów infrastruktury, w postaci zarówno podatku akcyzowego od paliwa, jak i opłaty za przejazd. TRS uwzględnia wkłady w pokrycie kosztów infrastruktury, które zostały już zapłacone w Niemczech, i dlatego będzie stanowił rekompensatę dla przewoźników, którzy płacą dwukrotnie, w interesie sprawiedliwego pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury.
- (56) Władze niemieckie dowodzą ponadto, że system zwrotu kosztów nie przewiduje w sobie mechanizmu, który pozwalałby na akceptację wszystkich paragonów wystawionych przez stacje paliwowe, bez względu na to, czy pojazd korzystał z niemieckich autostrad czy z innych dróg w Niemczech. Przeciwnie, władze Niemiec ponownie potwierdzają, że paragony są ważne jedynie, jeżeli zawierają numer rejestracyjny pojazdu podlegającego opłacie za przejazd, w którym uzupełniono zapas paliwa. Dlatego też władze niemieckie mogą odeprzeć argument zainteresowanych stron, zgodnie z którym środek pomocy uprzywilejowuje niemieckich przewoźników drogowych dysponujących mieszanym parkiem pojazdów o ładowności poniżej i powyżej 12 ton.
- (57) Niemcy twierdzą również, że – skoro mechanizm płacenia jest taki sam dla wszystkich użytkowników niemieckich autostrad – nie jest jasne, dlaczego system miałby dyskryminować przewoźników drogowych, którzy nie zarejestrowali działalności gospodarczej w Niemczech, którzy mogą tylko okazjonalnie korzystać z autostrad. Cała kwota podlegająca zwrotowi kosztów opłat za przejazd narosła w dowolnym roku kalendarzowym może być zaliczona na poczet zobowiązania z tytułu opłat za przejazd w następnym roku.
- (58) Władze niemieckie zwracają uwagę, że środek pomocy nie jest sprzeczny z dyrektywą 1999/62/WE, ponieważ nie uważa się, aby istniejące przeszkody administracyjne dla zagranicznych przewoźników drogowych były większe niż dla przewoźników niemieckich. Według władz niemieckich dostępne będą zharmonizowane formularze w wystarczającej ilości języków UE, a informacjami, które będzie należało podać, będą głównie dane liczbowe, tak aby zagraniczni przewoźnicy mogli w łatwy sposób wystąpić z wnioskiem o zwrot kosztów. Obciążenie administracyjne polegające na przechowywaniu paragonów ze stacji paliwowych przez okres co najmniej jednego roku nie różni się od obciążenia narzuconego w ramach innych procedur, takich jak np. zwrot podatku VAT. Można również wykazać, że w wielu przypadkach paragony muszą być zachowane do końca roku również z innych powodów, takich jak audyty w przedsiębiorstwach przeprowadzane przez krajowe organy podatkowe. Zatem władze Niemiec twierdzą, że system zwrotu kosztów nie stwarza administracyjnych przeszkód ani praktycznych obciążeń, które prowadziłyby do dyskryminacji zagranicznych przewoźników drogowych.

- (59) Jeśli chodzi o krytykę dotyczącą TRS, np. brak urządzeń rejestrujących w pojeździe (OBU), co mogłoby mieć pośredni wpływ na sam środek pomocy, władze niemieckie utrzymują, że praktyczne aspekty opłaty za przejazd nie mają jakiegokolwiek wpływu na TRS.
- (60) Władze niemieckie nie uważają, że art. 8 ust. 4 dyrektywy 92/81/EWG jest naruszony, ponieważ środek pomocy jedynie obniża poziom stawki opłat za przejazd i nie ma na celu zmniejszenia podatku akcyzowego od olejów mineralnych określonego w tej dyrektywie.
- (61) W odniesieniu do skutków środka pomocy dla środowiska Niemcy sprzeciwiają się argumentowi, jakoby środek pomocy mógł sprzyjać większemu zużyciu paliwa, a przez to mieć negatywne skutki dla środowiska. Według władz niemieckich proste wycalcowanie pozwala stwierdzić, że zwiększenie zużycia paliwa w celu uzyskania wyższego zwrotu kosztów jest sprzeczne z jakąkolwiek logiką ekonomiczną. Większe zużycie oznaczałoby, że pojazdy musiałyby być w ruchu dłużej niż to konieczne, co zwiększałoby koszty związane z czasem pracy i wynagrodzeniem personelu.
- (62) W odniesieniu do środka opłat za przejazd władze niemieckie przede wszystkim zwracają uwagę, że wszystkie odnoszące się do niego argumenty nie podlegają obecnej procedurze pomocy państwa, w związku z czym powinny być utrzymane poza zakresem niniejszej decyzji. Ponadto Niemcy oświadczają, że system opłat za przejazd został wprowadzony z chwilą, kiedy wszystkie problemy techniczne zostały rozwiązane w sposób wykluczający ryzyko dyskryminacji ze względu na narodowość lub przeszkodę w natężeniu ruchu.
- (63) Podsumowując, władze niemieckie odpowiedziały na główne argumenty przedstawione przez strony trzecie w następujący sposób:
- Po pierwsze, opłata za przejazd nie jest dyskryminująca, gdyż decyzja o tym, czy tankować paliwo na terenie Niemiec, czy nie, jest decyzją czysto ekonomiczną, która będzie podejmowana tak przez niemieckich, jak i przez zagranicznych przewoźników drogowych. Związek między, z jednej strony, zmniejszeniem opłaty za przejazd a, z drugiej strony, uiszczeniem podatku akcyzowego jest racjonalnie uzasadniony, gdyż pojazdy ciężarowe korzystające z autostrad federalnych wnoszą obecnie podwójny wkład w pokrywanie kosztów infrastruktury: w postaci podatku akcyzowego i opłaty za przejazd. TRS uwzględnia wkłady na pokrycie kosztów infrastruktury, które zostały już wniesione w Niemczech, i pozwoli uniknąć podwójnej płatności. Opłata za przejazd jest zgodna z przepisami art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, gdyż nie powoduje rozróżnienia przewoźników drogowych ze względu na narodowość.
 - Po drugie, opłata za przejazd nie ma charakteru dyskryminującego jedynie z racji tego, że jest nałożona tylko na pojazdy o ładowności co najmniej 12 ton. Pułap 12 ton jest racjonalnie uzasadniony i odpowiada definicji pojazdów ustalonej w art. 2 lit. d) dyrektywy 1999/62/WE. Ponadto system opłat za przejazd nie faworyzuje niemieckich przewoźników drogowych, gdyż nie można wykazać, że ci ostatni, podczas pokonywania tras międzynarodowych, są w korzystniejszej sytuacji niż przewoźnicy zagraniczni dzięki korzystaniu z mieszanego parku pojazdów o ładowności poniżej i powyżej 12 ton, co pozwala im rozłożyć obciążenie opłatami za przejazd na cały park pojazdów przedsiębiorstwa. Opłata za przejazd obliczana jest w sposób zgodny z przepisami art. 7 ust. 9 dyrektywy 1999/62/WE, ponieważ średnia ważona opłata za przejazd jest powiązana z kosztami budowy, eksploatacji i rozwoju przedmiotowej sieci infrastruktury.
- Po trzecie, nowy system opłat za przejazd będzie zgodny z przepisami art. 7 ust. 9 dyrektywy 1999/62/WE, gdyż wystarczająca liczba urządzeń OBU, jak również inne mechanizmy płatności (terminale, Internet) umożliwiają pobieranie opłaty za przejazd w sposób nieutrudniający swobodnego ruchu.
 - Po czwarte, środek nie narusza przepisów art. 9 ust. 2 dyrektywy 1999/62/WE, ponieważ nie uniemożliwia państwu członkowskim przeznaczania pewnego odsetka kwoty opłaty za przejazd na rzecz zrównoważonego rozwoju sieci transportowych.
 - Po piąte, władze niemieckie twierdzą, że system opłat za przejazd nie będzie stanowił odejścia od zharmonizowanego europejskiego modelu opłat za użytkowanie infrastruktury gwarantującego interoperacyjność, a zatem nie jest sprzeczny z motywem 17 dyrektywy 1999/62/WE.
 - Po szóste, władze niemieckie zwracają uwagę, że wymogi administracyjne dotyczące klasyfikowania zagranicznych pojazdów według klas emisji nie mają charakteru dyskryminacyjnego, ponieważ dotyczą jedynie środków niezbędnych do dokonania klasyfikacji tych pojazdów.
 - Władze niemieckie zwracają również na koniec uwagę, że system opłat za przejazd nie narusza postanowień Traktatu, mianowicie jego art. 28, 90, 92 i 97.

5. OCENA POMOCY

5.1. Istnienie pomocy w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE

- (64) Artykuł 87 ust. 1 Traktatu WE stanowi, że „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

(65) Komisja uważa, iż zwrot kosztów opłat za przejazd, którego można żądać od Federalnego Biura Transportu Towarowego – organu administracji krajowej – dotyczy zasobów państwowych i oznacza utratę takich zasobów. Środek pomocy sam przez się daje poszczególnym przedsiębiorstwom transportu drogowego wybiórczą przewagę nad konkurentami, gdyż otrzymują one rekompensatę za uiszczenie opłat z tytułu korzystania z infrastruktury, które powinny pokrywać same. Systemu zwrotu kosztów opłat za przejazd (TRS) nie można uznać za powszechny środek, gdyż stosuje się on tylko do przedsiębiorstw dysponujących pojazdami o ładowności co najmniej 12 ton, które podlegają opłacie za przejazd, o ile mogą one przedstawić dowód na to, że zapłaciły podatek akcyzowy w Niemczech. Ponadto z uwagi na fakt, że dostęp do rynku przewozów drogowych został całkowicie otwarty dla przedsiębiorstw wspólnotowych⁽³⁹⁾, można założyć, że publiczna pomoc finansowa, która sprzyja niektórym przedsiębiorstwom świadczącym usługi w zakresie transportu drogowego i, szerzej, transportowi drogowemu w stosunku do innych rodzajów transportu, będzie wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Zatem taka pomoc finansowa zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

(66) W świetle powyższych uwag Komisja stwierdza, że zgłoszony system zwrotu kosztów opłat za przejazd stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu WE.

5.2. Zgodność pomocy

5.2.1. Istnienie stosownej podstawy prawnej

(67) W chwili gdy Komisja wszczynając postępowanie określone w art. 88 ust. 2 Traktatu WE, nie była w posiadaniu jakichkolwiek tekstów prawnych dotyczących wprowadzenia TRS. Jednakże w dniu 22 sierpnia 2003 r. władze niemieckie przedstawiły teksty stanowiące podstawę prawną. Nie istnieje już zatem brak informacji.

5.2.2. Ogólne uwagi na temat opłaty za przejazd

(68) Wprowadzenie pobieranej od użytkowników opłaty za użytkowanie na podstawie przebytej odległości, pokrywającej koszty infrastruktury, jest jednym z kluczowych elementów wspólnej polityki transportowej.

— Po pierwsze, proponowane wprowadzenie opłaty za przejazd jest zgodne z polityką Komisji opartą na większym powiązaniu systemu opłat z kosztami, która została przedstawiona w Białej księdze doty-

czącej europejskiej polityki transportowej⁽⁴⁰⁾. Biała księga zawiera rozdział dotyczący stopniowego wprowadzania opłat za korzystanie z infrastruktury. Unia Europejska składa się obecnie z „Europy opłat za przejazd”, gdzie użytkownicy muszą wносить opłaty na płatnych autostradach, „Europy »eurowiniet«” obowiązkowych dla pojazdów ciężarowych na obszarze całej sieci, oraz Europy, w której nie stosuje się żadnych opłat. Sytuację tę można poprawić.

— Po drugie, zastąpienie opłat pobieranych obecnie od pojazdów ciężarowych systemem opłat za przejazd mogłoby umożliwić bardziej sprawiedliwe pokrywania kosztów infrastruktury, ponieważ znaczna część kosztu budowy, konserwacji i eksploatacji autostrad przypada na pojazdy ciężarowe.

— Po trzecie, opłata za przejazd będzie odpowiadać jednemu z celów polityki Wspólnoty wymienionemu w art. 2 Traktatu WE, którym jest „popieranie wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”.

— Wreszcie, biorąc pod uwagę środek pomocy jako całość, wydaje się, że to samo dotyczy potencjalnych korzyści, jakie można by osiągnąć w wyniku zastąpienia drogowego transportu towarów rodzajami transportu bardziej przyjaznymi dla środowiska. Zmiana opłaty pobieranej za korzystanie z autostrad na podstawie czasu na opłatę pobieraną na podstawie przebytej odległości oznacza, że krótkie dystanse stają się tańsze, a długie dystanse – droższe. Odpowiada to konieczności ponoszenia przez użytkowników sprawiedliwszej części kosztów infrastruktury, a także uwzględnia fakt, że rodzaje transportu bardziej przyjazne dla środowiska (transport kolejowy i wodny) stanowią alternatywę dla transportu drogowego jedynie na dłuższych trasach.

(69) Federalny rząd Niemiec dąży do tego, aby użytkownicy pokrywali bardziej realistyczną część kosztów infrastruktury drogowej. Zadeklarowanym celem systemu opłat za przejazd jest sytuacja, w której użytkownicy płacą za korzystanie z infrastruktury, a cena 15 centów/km, według władz niemieckich, pozwala na „całkowite pokrycie kosztów budowy, rozwoju i eksploatacji stosownej infrastruktury w rozumieniu dyrektywy 1999/62/WE (eurowinieta)”. Nie idzie to jednak w parze z nałożeniem większego obciążenia na sektor transportu drogowego. Zamiast 460 milionów EUR pobranych w Niemczech w ramach systemu eurowiniet (w 2002 r.), przewoźnicy będą musieli pokryć koszty infrastruktury wynoszące w przybliżeniu 3,4 miliarda EUR. Pomimo że, według zgłoszonej propozycji władz niemieckich, mogłaby zostać przyznana rekompensata w wysokości 600 milionów EUR, całkowite obciążenie przewoźników drogowych nadal wzrasta, gdyż rekompensata ta pokrywałaby tylko 17 % całkowitej sumy opłat za przejazd wynoszącej 3,4 miliarda EUR.

⁽³⁹⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów towarów we Wspólnocie, na lub z terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej państw członkowskich (Dz.U. L 95 z 9.4.1992, s. 1) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r. ustanawiające warunki wykonywania w państwie członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników nie mających siedziby w tym państwie (Dz.U. L 279 z 12.11.1993, s. 1).

⁽⁴⁰⁾ Europejska polityka transportowa do roku 2010 – czas na decyzje, Komisja Europejska 2001, tabela 3, s. 72.

5.2.3. *Brak stosowania art. 19 ust. 1 dyrektywy 2003/96/WE* ⁽⁴¹⁾

- (70) Komisja zauważa, że zakup paliwa i uiszczenie podatku akcyzowego przez pojazdy spełniające wymagane warunki w Niemczech stanowią mechanizm obliczania zwrotu kosztów opłat za przejazd.
- (71) Istnieje wyraźne rozróżnienie prawne między pobieraniem podatku akcyzowego a pobieraniem opłaty za przejazd od pojazdów ciężarowych z tytułu korzystania z infrastruktury. Te dwa systemy oparte są o różne akty prawne, takie jak dyrektywa dotycząca podatku akcyzowego (92/12/EWG ⁽⁴²⁾ i 2003/96/WE) oraz dyrektywa 1999/62/WE (eurowinieta).
- (72) Trybunał przyznał, że istnieje różnica między opłatą za przejazd i innymi opłatami z tytułu użytkowania dróg, z jednej strony, a podatkami, z drugiej strony. Zgodnie z orzecznictwem, opłaty za przejazd nie uznaje się za podatek, lecz za zapłatę za korzystanie z usługi. To samo dotyczy innych opłat z tytułu użytkowania dróg z uwagi na bezpośredni związek między opłatą a infrastrukturą, która może być wykorzystywana ⁽⁴³⁾. Na podstawie tego orzecznictwa oraz biorąc pod uwagę fakt, że podatek akcyzowy służy jedynie jako odniesienie do obliczenia zwrotu kosztów oraz że istnieje wyraźne rozróżnienie między przepływami finansowymi generowanymi przez podatek akcyzowy, z jednej strony, a wnoszeniem opłaty za przejazd i zwrotem kosztów opłat za przejazd, z drugiej strony, Komisja uważa, że obecny zwrot kosztów opłat za przejazd nie może być uznawany jednocześnie jako zwrot podatku akcyzowego. Jeżeli byłby uznawany za zwrot podatku akcyzowego, doprowadziłoby to do sytuacji, w której zwrot kosztów wchodziłby w zakres dwóch różnych ram prawnych, co naruszałoby zasadę pewności prawnej.
- (73) Fakt, że zwrot kosztów jest powiązany z uiszczeniem podatku akcyzowego, nie zmienia kwalifikacji prawnej zwrotu kosztów, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że te dwa przepływy finansowe nie są powiązane. Gdyby tak było, każdy nowy warunek, który byłby dodany, na przykład ograniczenie zwrotu kosztów do pewnego typu pojazdu ciężarowego, stwarzałaby ryzyko zmiany kwalifikacji prawnej, a w rezultacie ram prawnych, co naruszałoby zasadę pewności prawnej.
- (74) Należy również zwrócić uwagę, że nie ma powiązania podatkowego między stawką opłaty za przejazd a podatkiem akcyzowym od oleju napędowego. Każde z nich ma swoje własne źródło (w pierwszym przypadku korzystanie z autostrady, a z drugiej – zużycie oleju mineralnego). Dochody z opłat za przejazd będą w pełni wykorzystane do pokrycia kosztów budowy, eksploatacji i modernizacji infrastruktury, w przeciwieństwie do dochodów z podatku akcyzowego

od oleju napędowego. Zwrot kosztów zwykle jest odliczany od należnej kwoty opłaty za przejazd lub jest finansowany z zasobów zgromadzonych dzięki opłacie za przejazd.

- (75) W świetle powyższego Komisja dochodzi do wniosku, że art. 19 ust. 1 dyrektywy 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, który zastępuje art. 8 ust. 4 dyrektywy 92/81/EWG, nie ma zastosowania ⁽⁴⁴⁾. W związku z tym władze niemieckie nie muszą zgłaszać środka pomocy w ramach procedury ustanowionej w art. 19 ust. 1 dyrektywy 2003/96/WE.

5.2.4. *Ocena zgodności ze wspólnym rynkiem*

- (76) Zgodnie z art. 73 Traktatu WE pomoc, która spełnia potrzeby koordynacji transportu lądowego, jest zgodna z Traktatem.
- (77) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1107/70 z dnia 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej ⁽⁴⁵⁾ wprowadza w życie art. 73 Traktatu i przewiduje specjalne odstępstwa dla środków pomocy uznanych za spełniające potrzeby koordynacji transportu śródlądowego. W szczególności art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (EWG) nr 1107/70 stanowi, że państwa członkowskie mogą, do czasu wejścia w życie wspólnych zasad w sprawie podziału kosztów infrastruktury, przyznawać pomoc przedsiębiorstwom, które muszą ponosić wydatki związane z infrastrukturą, z której korzystają, podczas gdy inne przedsiębiorstwa nie podlegają takiemu obciążeniu.
- (78) Zgodnie z praktyką Komisji w postępowaniu z przypadkami dotyczącymi pomocy państwa muszą być spełnione trzy warunki, aby pomoc odpowiadała potrzebom koordynacji transportu w rozumieniu art. 73 Traktatu WE ⁽⁴⁶⁾ oraz była zgodna z przepisami art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (EWG) nr 1107/70:
- a) pomoc jest niezbędna dla umożliwienia realizacji środka w interesie Wspólnoty i jest zgodna z zasadą proporcjonalności;

⁽⁴⁴⁾ Artykuł 19 ust. 1 stanowi, że Rada, stanowiąc jednogłośnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia dalszych zwolnień lub obniżek na podstawie szczególnych rozważań politycznych.

⁽⁴⁵⁾ Dz.U. L 130 z 15.6.1970, s. 1.

⁽⁴⁶⁾ Zob. decyzja Komisji z dnia 18 grudnia 2002 r., N 287/02 – Dania (Dz.U. C 34 z 13.2.2003, s. 7); decyzja Komisji z dnia 19 września 2001 r., N 500/01 – Zjednoczone Królestwo, *Network Grants to Licensed Heavy Rail Infrastructure Managers* (Dz.U. C 333 z 28.11.2001, s. 7); decyzja Komisji z dnia 20 czerwca 2001 r., N 219/01 – Austria (Dz.U. C 224 z 1.9.2001, s. 2); decyzja Komisji z dnia 22 grudnia 1999 r., N 617/98 – Niderlandy (Utrecht) (Dz.U. C 71 z 11.3.2000, s. 7); decyzja Komisji z dnia 8 grudnia 1999 r., N 412/98 – Włochy (Marche) (Dz.U. C 55 z 26.2.2000, s. 11); decyzja Komisji z dnia 8 lipca 1999 r., N 121/99 – Austria (Dz.U. C 245 z 28.8.1999, s. 2); decyzja Komisji z dnia 21 kwietnia 1999 r., N 588/98 – Dania (Dz.U. C 166 z 12.6.1999, s. 6). Zob. również wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przyznawania pomocy na koordynację transportu kolejowego, drogowego i żegludgi śródlądowej COM(2000) 5 wersja ostateczna z dnia 26 lipca 2000 r.

⁽⁴¹⁾ Poprzednio art. 8 ust. 4 dyrektywy 92/82/EWG.

⁽⁴²⁾ Dz.U. L 76 z 23.3.1992, s. 1.

⁽⁴³⁾ Sprawa *Komisja przeciwko Francji*, C-276/97, Rec. 2000, I-6251, pkt 36 wyroku i konkluzja rzecznika generalnego Albera, łącznie z cytowanymi tam orzecznictwem. Porozumienia UE-Bułgaria i Węgry, C-211/01, pkt 50 (dotychczas niepublikowane).

- b) dostęp do pomocy jest udzielony na niedyskryminujących warunkach;
- c) pomoc nie prowadzi do zakłócenia konkurencji w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem.

Brak dyskryminacji

- (79) Jeśli chodzi o zasadę niedyskryminacji, Komisja uważa, że każdy środek pomocy jest z definicji selektywny. Jeżeli środek nie jest uznawany za selektywny, nie stanowi środka pomocy w rozumieniu art. 87 Traktatu WE. Jeżeli środek zostaje uznany za środek pomocy, Komisja powinna ocenić jego zgodność ze wspólnym rynkiem. W orzecznictwie i praktyce Komisji zawsze wyraźnie rozróżniano charakter selektywny właściwy wszelkiej pomocy, który oznacza mniej korzystną sytuację dla niektórych podmiotów gospodarczych w stosunku do innych podmiotów działających w państwie członkowskim, oraz dyskryminację możliwą, bezpośrednio lub pośrednio, na podstawie narodowości lub siedziby w danym państwie członkowskim⁽⁴⁷⁾. Takie przypadki dyskryminacji nie są zgodne z prawem Wspólnoty i nie mogą zostać zatwierdzone na podstawie zasad dotyczących pomocy państwa.
- (80) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dyskryminacja polega w szczególności na traktowaniu podobnych przypadków w różny sposób, co pociąga za sobą postawienie niektórych podmiotów gospodarczych w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi podmiotami, przy czym ta różnica w traktowaniu nie jest uzasadniona istnieniem istotnych, obiektywnych różnic. Jednakże ponieważ przedsiębiorstwa nieposiadające siedziby na określonym terytorium, są w innej sytuacji wobec władz niż przedsiębiorstwa posiadające siedzibę na danym terytorium, nie można powiedzieć, aby mechanizm utrudniający im dostęp do pomocy naruszał zasadę niedyskryminacji⁽⁴⁸⁾.
- (81) W rozważanym przypadku TRS przewiduje zwrot kosztów opłaty za przejazd wyłącznie po przedstawieniu paragonów i talonów poświadczających zakup paliwa w Niemczech, a tym samym uiszczenie podatku akcyzowego w Niemczech. W tym zakresie Komisja nie stwierdza naruszenia zasady terytorialności, o której mowa w motywie 20 dyrektywy 1999/62/WE. TRS

⁽⁴⁷⁾ Sprawa C-156/98, *Niemcy przeciwko Komisji*, Rec. 2000, I-6857, ust. 86 i 87.

⁽⁴⁸⁾ Sprawa C-351/98, *Hiszpania przeciwko Komisji*, Rec. 2002, I-8031, ust. 57: „Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że argument Komisji, że istnieje dyskryminacja przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, ponieważ mechanizm utrudnia im dostęp do pomocy, nie ma podstaw. [...] Środek mający na celu wsparcie inwestycji, przyjęty przez urząd publiczny, może z definicji stosować się jedynie w odniesieniu do terytorium, za które urząd ten jest odpowiedzialny, i dlatego nie można krytykować urzędu do nierozszerzenia korzyści wynikającej z tego środka na przedsiębiorstwa niemające siedziby na tym terytorium, ponieważ przedsiębiorstwa takie znajdują się w całkiem innej pozycji wobec tego urzędu niż przedsiębiorstwa mające siedzibę na tym terytorium. Stwierdzenie to nie oznacza jednak, że jakiś środek wsparcia nie może być uznany za »pomoc« w rozumieniu art. 92 ust. 1 Traktatu, jeżeli spełnia warunki ustanowione przez ten przepis”.

nakłada takie same warunki i jest dostępny dla wszystkich przewoźników drogowych, bez względu na ich narodowość czy kraj, w którym znajduje się ich siedziba. Środek pomocy nie przewiduje żadnego pułapu, np. minimalnej kwoty opłaty za przejazd lub minimalnej ilości przewożonych towarów. Ponadto nie nakłada obowiązku dokonywania zakupu paliwa w Niemczech, ani też nie narzuca jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie. W związku z tym Komisja uznaje, że przedmiotowy środek pomocy nie powoduje bezpośredniej dyskryminacji ze względu na narodowość.

- (82) Pomimo iż nie ma bezpośredniej dyskryminacji, powstaje pytanie, czy związek ten nie prowadzi do faktycznej, pośredniej dyskryminacji ze względu na narodowość. Istnieje różnica w traktowaniu przewoźników drogowych, którzy tankują paliwo w Niemczech, i przewoźników, którzy uzupełniają paliwo w innym państwie członkowskim. Różnica ta spowodowana jest związkiem istniejącym między zwrotem kosztów opłat za przejazd a płatnością podatku akcyzowego w Niemczech.
- (83) Jeżeli ta różnica traktowania powoduje różne konsekwencje, z jednej strony, dla przewoźników niemieckich, a z drugiej – dla przewoźników posiadających siedzibę w innych państwach członkowskich, uprzywilejowując tych pierwszych w stosunku do tych drugich, a nie odzwierciedla obiektywnej różnicy ich odnośnych sytuacji, mogłaby ona oznaczać naruszenie zasady niedyskryminacji. Powstaje zatem pytanie, czy związek między zwrotem kosztów opłat za przejazd a płatnością podatku akcyzowego można uzasadnić obiektywnymi różnicami. Aby odpowiedzieć na to pytanie, Komisja rozpocznie badanie, jak związek ten będzie funkcjonować w praktyce i którzy przewoźnicy będą czerpać z niego korzyści.
- (84) Niemieckie autostrady, znajdujące się w samym centrum Europy, są już intensywnie uczęszczane przez przewoźników zagranicznych. Podczas gdy w 1998 r. 22,1 % pojazdów ciężarowych poruszających się po niemieckich autostradach nie było zarejestrowanych w Niemczech, w 2004 r. udział ten wzrósł do 25,5 %. Niemal 92 % zagranicznych pojazdów ciężarowych na niemieckich autostradach stanowią pojazdy z krajów UE-25⁽⁴⁹⁾.
- (85) Ceny paliw, które są obecnie w Niemczech wyższe niż w większości krajów sąsiadujących, nie zachęcają ani niemieckich, ani zagranicznych przewoźników świadczących usługi w zakresie przewozów międzynarodowych do tankowania paliwa w Niemczech.

⁽⁴⁹⁾ Źródło: *Report on the economic effects on road hauliers of the German reimbursement system linked to the toll system for heavy goods vehicles*, 21.4.2005, MVV Consultants and Engineers.

- (86) Decyzja o tym, czy tankować paliwo na terenie Niemiec, czy nie, jest decyzją ekonomiczną, która będzie podejmowana zarówno przez niemieckich, jak i zagranicznych przewoźników drogowych podlegających takim samym warunkom. Na całej długości trasy wszyscy przewoźnicy drogowi tankują paliwo tam, gdzie jest to dla nich najbardziej opłacalne. Po wprowadzeniu TRS przewoźnicy drogowi, którzy będą tankować paliwo poza terytorium Niemiec, mogą nie skorzystać z rekompensaty, lecz mogliby mieć ekonomiczną korzyść z uczynienia tego. Wykorzystają oni możliwość skorzystania z TRS, jeżeli cena za kilometr, na którą składa się paliwo zakupione w Niemczech oraz zmniejszona stawka opłaty za przejazd, będzie niższa od ceny za kilometr, na którą składa się paliwo zakupione poza terytorium Niemiec oraz pełna stawka opłaty za przejazd.
- (87) W praktyce korzyści wynikające z TRS będą głównie dotyczyć dwu grup przewoźników (względne korzyści, gdy opłata za przejazd wzrośnie do średniego poziomu 15 centów/km)⁽⁵⁰⁾:
- przewoźników zajmujących się jedynie transportem krajowym i zmuszonych ze względów ekonomicznych do korzystania z autostrad. Ci przewoźnicy są przeważnie narodowości niemieckiej, choć ten segment rynku jest otwarty dla wszystkich państw członkowskich UE-15 (kabotaż) i będzie otwarty dla nowych państw członkowskich po wygaśnięciu przepisów przejściowych,
 - wszystkich przewoźników, niemieckich lub zagranicznych, którzy wykonują przewozy międzynarodowe z, do lub przez kraje o relatywnie wysokim poziomie cen paliw. Sytuacja taka dotyczyłaby w szczególności przewoźników mających siedzibę we Francji, Belgii i Niderlandach – krajach, na które przypada 32 % całego ruchu pojazdów zagranicznych na niemieckich autostradach.
- (88) Władze niemieckie w swoich uwagach przyznały same, że blisko 20 % niemieckich przewoźników drogowych, bez wątplenia tych, którzy prowadzą swoją działalność głównie na rynkach krajowych, zwłaszcza w centralnych regionach Niemiec, nie wykorzystuje niższych cen paliw w innych krajach. Natomiast przewoźnicy mający siedzibę w innych państwach członkowskich nie kupują paliwa wyłącznie lub głównie w Niemczech, lecz w innych państwach członkowskich, zwłaszcza w tych, gdzie ceny paliwa są niższe, nawet jeśli prowadzą część swojej działalności w Niemczech lub nawet na niemieckim rynku lokalnym, korzystając ze swobody wykonywania transportu kabotażowego.
- (89) W świetle powyższego Komisja przewiduje, że biorąc pod uwagę obecne ceny paliw w państwach członkowskich, duża część ruchu pojazdów zagranicznych na niemieckich autostradach mierzona w pojazdokilometrach⁽⁵¹⁾ nie skorzysta z systemu TRS na skutek związku między TRS a uiszczeniem podatku akcyzowego w Niemczech. Odsetek ten będzie oczywiście mniejszy w przypadku przewoźników niemieckich. Ponadto okazjonalni użytkownicy niemieckich autostrad, zwłaszcza pochodzący z innych państw członkowskich, mogliby powstrzymać się od ubiegania się o zwrot kosztów opłat za przejazd z powodu obciążeń administracyjnych i mogliby być dodatkowo poszkodowani w porównaniu z regularnymi użytkownikami, zwłaszcza niemieckimi.
- (90) W tej sytuacji Komisja podkreśla, że przewoźnik drogowy korzystający z niemieckiej autostrady i kupujący paliwo poza terytorium Niemiec korzysta z niemieckiej infrastruktury drogowej w dokładnie taki sam sposób, jak przewoźnik drogowy, który tankuje paliwo w Niemczech. Można więc wyciągnąć wniosek, że związek między zwrotem kosztów opłat za przejazd i kwotą podatku akcyzowego zapłaconego w Niemczech, stwarzający różne poziomy opłaty za przejazd, nie może być uzasadniony różnicami w korzystaniu z niemieckich autostrad. Na skutek tego związku niektórzy przewoźnicy, w większości zagraniczni, jak wykazano w pkt 86 i 87, będą musieli wносить większą opłatę za przejazd niż inni za taki sam przewóz towarów, na taką samą odległość i korzystając z tej samej autostrady. Ponadto przedmiotowy system będzie faworyzować przewozy krajowe, w dużej części wykonywane przez przewoźników kupujących paliwo w Niemczech, w stosunku do przewozów między państwami członkowskimi, wykonywanych przez przewoźników, którzy częściej kupują paliwo w innych państwach członkowskich, co stanowi kolejną formę dyskryminacji zabronionej przez prawo Wspólnoty⁽⁵²⁾.
- (91) Powiązanie zwrotu kosztów opłat za przejazd z kwotą podatku akcyzowego zapłaconego w Niemczech może oznaczać, że system pomyślany jest jako rekompensata wysokiego poziomu podatku akcyzowego od paliwa w Niemczech. Jednakże praktyka Komisji i orzecznictwo Trybunału są bardzo jasne w tej kwestii: różnica obciążenia podatkowego nie może sama przez się⁽⁵³⁾ uzasadniać przyznania pomocy państwa. Przyznanie pomocy państwa nie może być uzasadnione, jeżeli pomoc ma w zamierzeniu zrekompensować niektórym krajowym podmiotom gospodarczym ich niekorzystną sytuację w porównaniu z podmiotami z innych państw członkowskich, wynikającą z różnic regulacyjnych lub fiskalnych. Pomoc państwa nie jest odpowiednim instrumentem do wyrównywania różnic poziomów opodatkowania między państwami członkowskimi, na korzyść niektórych podmiotów gospodarczych. W rezultacie wysoki poziom podatku akcyzowego – i w związku z tym cen oleju napędowego – w Niemczech i odczuwana potrzeba złagodzenia niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej niemieckich przewoźników nie uzasadnia związku między TRS a uiszczeniem podatku

⁽⁵⁰⁾ Zob. również: *Report on the economic effects on road hauliers of the German reimbursement system linked to the toll system for heavy goods vehicles*, 21.4.2005, MVV Consultants and Engineers.

⁽⁵¹⁾ Wskaźnik korzystania z autostrady przez pojazdy jest to wydajność transportu mierzona w pojazdokilometrach.

⁽⁵²⁾ Sprawa C-381/93, *Komisja przeciwko Francji*, Rec. 1994, I-5145, ust. 17–21, oraz sprawa C-92/01, *Stylianakis*, Rec. 2003, I-1291, ust. 25.

⁽⁵³⁾ Zob. przypis 25. Zob. również sprawa C-298/00P, *Włochy/Komisja „Alzetta”*, Zb.Orz. 2004, I-4087, ust. 61–62; sprawa C-382/99, *Niderlandy przeciwko Komisji*, Rec. 2002, I-05163, ust. 60–66; sprawa C-6/74, *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. 1999, I-02981, ust. 22.

- akcyzowego. Ponadto ceny paliwa są wysokie również w innych państwach członkowskich i przewoźnicy z tych państw członkowskich, którzy ze względów geograficznych lub operacyjnych będą z mniejszym prawdopodobieństwem kupować paliwo w Niemczech, nie będą korzystać z rekompensaty w takim samym stopniu jak przewoźnicy niemieccy.
- (92) Argument władz niemieckich, zgodnie z którym, z jednej strony, obecnie połowa dochodów z podatku akcyzowego przeznaczana jest na finansowanie infrastruktury, a z drugiej strony – TRS jest potrzebny w celu uniknięcia sytuacji, w której przewoźnicy będą płacić dwukrotnie za infrastrukturę, nie stanowi uszczerbku dla tej konkluzji. Po pierwsze, ostateczne przeznaczenie dochodów z podatków nie jest istotne, aby ocenić, czy istnieje dyskryminacja między niemieckimi przewoźnikami a przewoźnikami z innych państw członkowskich. Różnica w obciążeniu podatkowym nie może uzasadniać przyznania pomocy, bez względu na przeznaczenie dochodów z podatków. Po drugie, tylko 50 % dochodów jest przeznaczane na finansowanie infrastruktury, a duża część z tych 50 % będzie wykorzystana na pokrycie kosztów infrastruktury pozostałej części niemieckiej sieci dróg, dla której nie jest wymagana opłata za przejazd. W związku z tym nie można uznać, że – jak twierdzą władze niemieckie – przewoźnicy, którzy wnoszą zarówno opłatę za przejazd, jak i podatek akcyzowy, płacą podwójną składkę na pokrycie kosztów infrastruktury, gdyż dochody z podatku akcyzowego są jedynie w minimalnym stopniu wykorzystywane na finansowanie infrastruktury, dla której wymagana jest opłata za przejazd. W rezultacie fakt, że wpływy z podatku akcyzowego są częściowo wykorzystywane na finansowanie infrastruktury, także nie może uzasadniać związku między zwrotem kosztów opłat za przejazd a uiszczaniem podatku dochodowego.
- (93) Ponadto należy zauważyć, że charakter opłaty za przejazd i podatku akcyzowego jest inny. Opłata za przejazd jest opłatą za korzystanie z usługi, a podatek akcyzowy jest podatkiem. Jak już wskazano w pkt 5.2.3 niniejszej decyzji, zdarzenia prowadzące do tego spostrzeżenia są różne: użytkowanie autostrady w przypadku opłaty za przejazd i zużycie oleju mineralnego w przypadku podatku akcyzowego.
- (94) W związku z powyższym Komisja nie widzi obiektywnego uzasadnienia dla związku między opłatami za przejazd i podatkiem akcyzowym uiszczanym na terytorium Niemiec. W rezultacie, nie ma obiektywnego uzasadnienia podtrzymującego różnicę w traktowaniu przewoźników tankujących paliwo w Niemczech i przewoźników tankujących paliwo poza terytorium Niemiec, ponieważ w rzeczywistości znajdują się oni w takiej samej sytuacji.
- (95) W świetle tych argumentów Komisja dochodzi do wniosku, że środek pomocy nie jest zgodny z zasadą niedyskryminacji, gdyż prowadzi do faktycznej dyskryminacji zagranicznych przewoźników drogowych i z tego powodu musi być uznany za niezgodny ze wspólnym rynkiem.
- (96) Ponadto środek pomocy narusza również przepisy art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE, który stanowi, że pobierane od użytkowników opłaty nie mogą być dyskryminujące, bezpośrednio lub pośrednio, ze względu na narodowość przewoźnika ani ze względu na pochodzenie lub miejsce docelowe pojazdu.
- (97) Przepis ten jest jedynie szczegółowym wyrażeniem ogólnej zasady prawa wspólnotowego, w szczególności prawa transportowego, mianowicie zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na narodowość, miejsce, w którym znajduje się jego siedziba bądź punkt początkowy lub docelowy transportu. Zasada ta jest konsekwentnie stosowana przez sędziów Trybunału Sprawiedliwości⁽⁵⁴⁾, w tym również w konkretnym przypadku opłat drogowych⁽⁵⁵⁾.
- (98) Zgodnie z dobrze utrwalonym orzecznictwem, z ogólnego programu Traktatu wynika jasno, że procedura dotycząca zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem nie może nigdy prowadzić do wyniku sprzecznego ze szczegółowymi postanowieniami Traktatu⁽⁵⁶⁾. Trybunał orzekł również, że „te aspekty pomocy, które naruszają szczegółowe postanowienia Traktatu, inne niż art. 87 i 88, mogą być tak nierozłącznie związane z przedmiotem pomocy, że niemożliwe jest dokonanie ich oddzielnej oceny”⁽⁵⁷⁾. Z powodów wyjaśnionych powyżej rozważany środek może naruszać zasadę niedyskryminacji oraz, w szczególności, art. 7 ust. 4 dyrektywy 1999/62/WE. Istota mechanizmu TRS jest sprzeczna z tą zasadą, a zatem naruszenie jej jest nierozłącznie związane z zastosowaniem przedmiotowego instrumentu. Stanowi to jeszcze jeden powód, dla którego Komisja powinna uznać przedmiotowy środek pomocy za niezgodny ze wspólnym rynkiem.
- (99) Komisja przypomina władzom niemieckim, że jeśli uznałyby wszystkie opłaty pobierane od przewoźników drogowych w Niemczech za zbyt wysokie, mogłyby zmienić, w granicach istniejących środków harmonizacji na szczeblu wspólnotowym, podatek od pojazdów lub poziom podatku akcyzowego. Są to środki horyzontalne i ogólne, które w zasadzie nie prowadziłyby ani do bezpośredniej, ani faktycznej dyskryminacji.

⁽⁵⁴⁾ Sprawa C-18/93, *Corsica Ferries, Włochy*, Rec. 1994, I-1783, ust. 35; sprawa *Stylianakis*, ust. 25.

⁽⁵⁵⁾ Sprawa C-205/98, *Komisja przeciwko Austrii*, ust. 74–88 i 109–115.

⁽⁵⁶⁾ Sprawa 73/79, *Komisja przeciwko Włochom*, Rec. 1980, 1533, ust. 11.

⁽⁵⁷⁾ Sprawa 74/76, *Iannelii and Velpi przeciwko Meroni*, Rec. 1977, 557.

Konieczność i proporcjonalność

- (100) Komisja uważa, że konieczność pomocy nie została udowodniona. Władze niemieckie twierdzą, że środek należy rozpatrywać w świetle dokonywanego obecnie przez nie przejścia z systemu opłat za korzystanie z autostrad opartego na podatkach na system opłat za użytkowanie na podstawie ilości przebytych kilometrów. Komisja rozumie chęć wprowadzenia środków przejściowych mających na celu zwiększenie całkowitych opłat pobieranych od przewoźników drogowych, stwierdza jednak, że poziom opłaty za przejazd został ustalony na niższym poziomie niż pierwotnie planowano, tj. 12,6 centa/km zamiast 15 centów/km. Powstrzymanie się od zamierzonego zwiększenia stawki opłaty za przejazd byłoby prostszym sposobem udzielenia rekompensaty w okresie przejściowym niż zwiększenie stawki opłaty za przejazd do 15 centów/km i jednocześnie wprowadzenie zwrotu opłaty za przejazd w wysokości 2,6 centa/km. Ponadto obowiązująca obecnie niższa stawka w równym stopniu stosuje się do wszystkich przewoźników drogowych, którzy korzystają z niemieckich autostrad, i dlatego nie jest niedyskryminująca. Zamierzony zwrot kosztów zmieniłby tę równowagę i nie jest konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu.
- (101) Ponadto władze niemieckie nie przedstawiły argumentów na rzecz TRS, które stanowiłyby przeciwwagę dla większego obciążenia administracyjnego przewoźników drogowych związanego z wprowadzeniem TRS, złożonego pod względem technicznym, w porównaniu do utrzymania niższej stawki opłaty za przejazd. Przewoźnicy drogowi musieliby okazywać wystawione w Niemczech paragony stacji paliw lub talony firm prowadzących rozliczanie płatności za pomocą paliwowych kart kredytowych, z podanym na każdym z nich numerem rejestracyjnym danego pojazdu, i każdego roku, w terminie, złożyć wniosek o zwrot kosztów opłat za przejazd. Takie obciążenie może być szczególnie duże dla okazjonalnych użytkowników niemieckich autostrad, zwłaszcza pochodzących z innych państw członkowskich. Komisja przypomina władzom niemieckim, że mogłyby podnieść poziom opłaty za przejazd w dowolnym momencie, gdy uznałyby to za konieczne, pod warunkiem że wzięte zostałyby pod uwagę przepisy dyrektywy 1999/62/WE.
- (102) Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Komisja stwierdza, że środek pomocy nie jest również zgodny z zasadą konieczności, co ponownie stanowi wystarczającą podstawę do uznania go za niezgodny ze wspólnym rynkiem.

Zakłócenie konkurencji sprzeczne ze wspólnym interesem

- (103) W świetle powyższego Komisja uznaje, że ostatni warunek art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (EWG) nr 1107/70, zgodnie z którym pomoc nie powinna prowadzić do zakłócenia konkurencji w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem, również nie jest spełniony. Jak wyjaśniono powyżej, pomoc będzie niesłusznie sprzyjać niemieckim przewoźnikom w stosunku do ich konkurentów z innych państw członkowskich, co jest sprzeczne z prawidłowym funkcjonowaniem wspólnego rynku transportowego i z samą zasadą swobody świadczenia usług transportowych. Z tego powodu pomoc musi być uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem.
- (104) Na koniec należy zauważyć, że władze niemieckie nie powołały się na żadne podstawy prawne w celu uzasadnienia zgodności, oprócz art. 73 Traktatu WE. W każdym wypadku Komisja potwierdza swoją wstępną ocenę zawartą w ust. 57 decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego: pomoc nie może być uznana za zgodną na podstawie art. 87 ust. 3 lit. a), b) i c), ani też na mocy jakiegokolwiek innego odstępstwa.

6. WNIOSEK

- (105) Komisja stwierdza, że system zwrotu kosztów opłat za przejazd jest środkiem pomocy, który nie spełnia warunków art. 73 Traktatu ani art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (EWG) nr 1107/70, w związku z czym jest niezgodny ze wspólnym rynkiem,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc, którą Federalna Republika Niemiec planuje zrealizować na podstawie art. 1 ust. 2 część 3 Ustawy o wprowadzeniu opłat za korzystanie z autostrad przez pojazdy ciężarowe na podstawie ilości przebytych kilometrów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli, dnia 25 stycznia 2006 r.

W imieniu Komisji

Jacques BARROT

Wiceprzewodniczący