

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L. A. GEELHOEDA

przedstawiona w dniu 4 marca 2004 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W sprawach C-174/02 i C-175/02, Hoge Raad der Nederlanden (Niderlandy) zadał kilka pytań dotyczących wykładni art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE.

2. Sprawa C-174/02 dotyczy powszechnej opłaty od odpadów, z której pozyskane środki zasilają Skarb Państwa. Jednakże istnieją zwolnienia z tej opłaty mające charakter pomocy. Sprawa C-175/02 dotyczy również powszechnej opłaty, w badanym przypadku od nadwyżki gnojowicy. Wpływy z tej opłaty są przeznaczone na finansowanie grupy środków mających na celu zmniejszenie nadwyżek regionalnych gnojowicy. Jeden ze środków zawiera w sobie pomoc udzielaną na transport gnojowicy wysokiej jakości do regionów cierpiących na jej deficyt.

W obu sprawach głównym problemem jest ustalenie, czy pomiędzy opłatą a pomocą

istnieje wystarczająco bezpośredni i nierozzerwalny związek, że zarówno do jednej, jak i do drugiej odnosi się klauzula „standstill” przewidziana w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE². Kwestia ta pozostaje w związku z pytaniem, czy opłaty mogły zostać pobrane, zanim Komisja uznała te opłaty za zgodne ze wspólnym rynkiem.

II — Stan faktyczny i ramy prawne

A — Sprawa C-174/02

3. Streekgewest Westelijk Noord-Brabant (zwany dalej „Streekgewest”) jest podmiotem posiadającym osobowość prawną i kontrolowanym przez pewną liczbę współ-

1 — Język oryginału: niderlandzki.

2 — Obie sprawy pochodzą z okresu poprzedzającego nową numerację artykułów Traktatu WE. Postanowienia odsyłające odwołują się jeszcze do art. 92 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 87 WE) i art. 93 Traktatu WE (obecnie art. 88 WE). Dla większej czytelności w niniejszej opinii stosowana jest nowa numeracja.

pracujących ze sobą gmin położonych w regionie Noord-Brabant w Niderlandach. Jest on odpowiedzialny za zbieranie odpadów domowych oraz ich transport do instalacji przetwarzającej, wchodzącej również w zakres jego odpowiedzialności. Każdorazowe dostarczenie odpadów do instalacji przetwarzającej rodzi obowiązek uiszczenia opłaty na podstawie art. 18 Wet belastingen op milieugrondslag (ustawy ustanawiającej opłaty na rzecz ochrony środowiska, zwanej dalej „WBM”).

4. Za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 stycznia 1995 r. Streekgewest zapłacił 499 914 NLG tytułem opłaty od odpadów. Wniósł on jednak sprzeciw wobec tej opłaty oraz zażądał jej zwrotu. Wniosek ten został oddalony przez inspektora podatkowego.

5. W późniejszych postępowaniach sądowych Streekgewest powołał się na art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE, ponieważ uważał, że klauzula „standstill” przewidziana w tym ostatnim zdaniu została naruszona, zatem nie miał on obowiązku uiszczenia opłaty na podstawie WBM. Od stycznia 1995 r. WBM przewiduje bowiem pewną liczbę środków pomocy, które zostały zgłoszone Komisji, ale na które nie wydała ona jeszcze w tym momencie zezwolenia.

6. Środki pomocy przewidziane w WBM zostały ukształtowane w następujący sposób:

7. Komisja została zawiadomiona o zwolnieniach i zasadach zwrotu przewidzianych w pierwotnym projekcie ustawy WBM, zostały one dozwolone w drodze jej decyzji z dnia 25 listopada 1992 r.³

8. Podczas prac nad projektem w parlamencie wprowadzono do niego kilka zmian dotyczących pomocy. O zmianach tych poinformowano Komisję i zostały one przez nią przyjęte w dniu 29 marca 1994 r.⁴

9. W dniu 13 października 1994 r. do parlamentu wpłynął nowy projekt zmian. W odniesieniu do opłaty od odpadów projekt tej ustawy przewidywał podniesienie jej stawki z 28,50 NLG do 29,20 NLG za 1000 kg odpadów oraz możliwość zwrotu tej opłaty osobom, które oddają pozostałości z odbarwiania celem przetworzenia, oraz osobom, które oddają odpady pochodzące z recyklingu tworzyw sztucznych do przedsiębiorstwa przetwarzającego odpady.

10. Rząd niderlandzki pismem z dnia 27 października 1994 r. poinformował Komisję

3 — Dz.U. 1993, C 83, str. 3.

4 — Dz.U. C 153, str. 20.

o tych działaniach, które określił jako „uściślenia”. Pismem z dnia 25 listopada 1994 r. Komisja zwróciła mu uwagę na okoliczność, że zgłoszenie było niekompletne i poprosiła o udzielenie dodatkowych informacji. W odpowiedzi na tę prośbę rząd niderlandzki w piśmie (z dnia 20 grudnia 1994 r.) powiadomił, że w międzyczasie dwa nowe instrumenty pomocowe zostały wpisane do projektu ustawy⁵. Ostateczna wersja WBM została przyjęta przez parlament w dniu 21 grudnia 1994 r. i weszła w życie w dniu 1 stycznia 1995 r. (jako ustawa powszechnie obowiązująca).

11. Pismem z dnia 25 stycznia 1995 r. Komisja poinformowała rząd niderlandzki, że ustawa zawiera pewną liczbę środków pomocy, co do których Komisja nie zajęła jeszcze stanowiska, dlatego też należy uznać, że środki te nie były przedmiotem zgłoszenia. Decyzją z dnia 3 lipca 1995 r. uznała ona środki pomocy przewidziane w WBM za zgodne ze wspólnym rynkiem.

B — Sprawa C-175/02

12. Sprawa C-175/02 dotyczy opłaty od nadwyżek wprowadzonej w dniu 1 maja 1987 r. na podstawie art. 13 Meststoffenwet (ustawy dotyczącej gnojowicy).

⁵ — Chodzi o inną opłatę, którą unormowano w tej samej ustawie, tj. opłatę od wód gruntowych, a nie opłatę od odpadów, której dotyczy niniejsza sprawa, oraz czasowe zwolnienie z opłaty od odpadów urobku pogłębiarek nadającego się do oczyszczenia.

13. Opłata ta ma na celu „pokrycie wydatków związanych

- a) z administracją banków gnojowicy, o których mowa w art. 9;
- b) z dofinansowaniem w rozumieniu art. 9 ust. 4;
- c) z utworzeniem infrastruktury dla efektywnego odbioru, dostarczania, obróbki i przetwarzania, jak również usuwania nadwyżek gnojowicy;
- d) z kontrolą wykonania przepisów rozdziałów III i IV”.

14. Artykuł 9 ust. 4 Meststoffenwet stanowi, że bank gnojowicy może, zgodnie z ogólnymi przepisami administracyjnymi, przyznać dofinansowanie na wydatki związane w szczególności z transportem odchodów zwierzęcych, jeżeli uzna on, że przyczyni się to do skutecznego przetwarzania i usuwania gnojowicy zgodnie z celami tej ustawy. W związku z tym rząd niderlandzki wydał Mestbank inzake vangnetfunctie en kwali-

teitspremieringsysteem (rozporządzenie w sprawie banku gnojowicy dotyczące funkcjonowania odzyskiwania oraz systemu premii za jakość), które przewidywało przyznawanie pomocy na transport gnojowicy wysokiej jakości według systemu premii za jakość (KPS).

III — Pytania prejudycjalne

A — Sprawa C-174/02

15. Rząd niderlandzki zgłosił pomoc Komisji pismami z dnia 26 lipca 1988 r. oraz z dnia 16 stycznia 1989 r. Pismem z dnia 10 marca 1989 r. Komisja poinformowała go, że postanowiła nie wnosić zastrzeżeń co do tej pomocy do końca 1989 r. W kolejnym piśmie Komisja potwierdziła, że pomoc państwa została uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem począwszy od dnia 1 stycznia 1988 r.

17. Pytania prejudycjalne w sprawie C-174/02 są następujące:

„1) Czy wyłącznie podmiot, którego dotknęło zakłócenie konkurencji transgranicznej wynikłe z przyznania pomocy, może powołać się na art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu WE (obecnie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE)?

16. F. J. Pape prowadzi fermę drobiu. W 1988 r. wyprodukował on w swoim gospodarstwie taką ilość gnojowicy, że zobowiązany był do uiszczenia opłaty od nadwyżek nawozu naturalnego. W dniu 31 marca 1989 r., to jest po piśmie Komisji z dnia 10 marca 1989 r., doręczono mu decyzję w sprawie opłaty. F. J. Pape utrzymuje, że nie miał obowiązku uiszczać tej opłaty, ponieważ art. 13 Meststoffenwet wszedł w życie (w dniu 1 maja 1987 r.) przed datą figurującą na piśmie Komisji (10 marca 1989 r.) oraz z tego względu, że decyzja dotyczyła okresu (rok 1988) poprzedzającego pismo Komisji z 10 marca 1989 r. Twierdzi on, że opłata od nadwyżek gnojowicy nałożona na niego była przeznaczona na finansowanie pomocy niezgodnej z art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE.

2) Czy w przypadku gdy pomoc, o której mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu WE (obecnie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE), polega na zwolnieniu z opłaty (co zawiera również zmniejszenie opłaty i ulgę podatkową), a pozyskiwane z niej środki zasilają Skarb Państwa, w sytuacji gdy nie zostało przewidziane w tym zakresie, że zwolnienie ulega zawieszeniu na czas trwania postępowania w sprawie zgłoszenia, opłata ta winna być już uznana za element tej pomocy z tego powodu, że pobór opłaty od tych podmiotów, które nie korzystają ze zwolnienia, jest

środkiem pozwalającym na uzyskanie korzystnego skutku tak, iż zakaz przewidziany w tym postanowieniu znajdzie również zastosowanie do [poboru] tej opłaty dopóty, dopóki wprowadzanie w życie tej pomocy nie jest dozwolone na podstawie tego postanowienia?

- 3) Na wypadek negatywnej odpowiedzi na poprzednie pytanie: w przypadku gdy między określoną podwyżką opłaty, z której pozyskane środki zasilają Skarb Państwa, a projektowaną pomocą w rozumieniu art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu WE (obecnie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE) istnieje związek tego rodzaju, jak określony w pkt 3.4.3 [6] — czy wprowadzenie tej podwyżki winno być uznane za wprowadzanie w życie [początek wprowadzania w życie] tej pomocy w rozumieniu tego postanowienia? Jeżeli odpowiedź na to pytanie zależy od stopnia natężenia tego związku, to jakie okoliczności są w tym zakresie istotne?

- 4) Jeżeli zakaz wprowadzania w życie pomocy dotyczy również opłaty, to czy

decyzja końcowa Komisji stwierdzająca zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem nie skutkuje tym, że bezprawność opłaty jest usunięta a posteriori?

- 5) Jeżeli zakaz wprowadzania w życie pomocy dotyczy również opłaty, to czy podmiot, od którego jest ona pobierana, może — powołując się na bezpośredni skutek art. 93 ust. 3 Traktatu WE — kwestionować ją na drodze sądowej w odniesieniu do całej kwoty opłaty, czy też tylko jej części?
- 6) W tym ostatnim przypadku — czy prawo wspólnotowe nakłada specyficzne wymagania co do sposobu określania, która część opłaty objęta jest zakazem wynikającym z art. 93 ust. 2 zdanie ostatnie Traktatu WE?”

6 — To zdanie ostatnie postanowienia odsyłającego brzmi następująco: „W każdym razie pewne jest, że niewielka część opłaty od odpadów (0,70 NLG za 1000 kg odpadów) służy wyrównaniu skutków uregulowania w sprawie zwrotów wskazanych w pkt 3.1.3 (»uściślenia«), które zostało wprowadzone ustawą zmieniającą [...]”. Uściślenia poczynione w pkt 3.1.3 postanowienia odsyłającego to „[...] zwrot opłaty od odpadów osobom, które oddają pozostałości z odbarwiania celem przetworzenia lub oddają odpady pochodzące z recyklingu tworzyw sztucznych do przedsiębiorstwa przetwarzającego odpady”.

B — *Sprawa C-175/02*

18. W sprawie C-175/02 zadano następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy wobec tego, że wprowadzanie w życie pomocy nie było dozwolone w świetle art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu WE (obecnie art. 88 ust. 3 WE), zakaz wyrażony w tym postanowieniu znajduje również zastosowanie do ustanowienia opłaty, z której pozyskane środki są — zgodnie z rozpatrywaną ustawą — częściowo przeznaczone na finansowanie wspomnianej wyżej pomocy, niezależnie od istnienia zakłócenia wymiany handlowej między Państwami Członkowskimi, które byłoby (częściowo) spowodowane opłatą jako sposobem finansowania pomocy? Czy odpowiedź na to pytanie zależy od stopnia natężenia związku występującego między pomocą a opłatą finansującą, od momentu, w którym środki pozyskane z opłaty finansującej są rzeczywiście spożytkowane na pomoc, czy też od jeszcze innych okoliczności? Jakie zatem okoliczności mają znaczenie w tej sytuacji?
- 3) Czy prawo wspólnotowe nakłada specyficzne wymagania co do sposobu określania, jaka część opłaty objęta jest zakazem wynikającym z art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu WE, wobec braku w krajowych przepisach podatkowych klucza do tego podziału, w przypadku gdy chodzi o opłatę finansującą, z której pozyskane środki są przeznaczone na różne cele, dla których istnieją inne jeszcze niż ta opłata źródła finansowania, a które nie są objęte zakazem wynikającym z art. 93 Traktatu WE? Czy w takim przypadku część opłaty finansującej przeznaczona na finansowanie pomocy objętej dyspozycją art. 93 Traktatu WE powinna być określana w drodze oszacowania z uwagi na datę jej nałożenia, czy też na podstawie następnie pozyskanych danych dotyczących ogólnej wielkości środków pozyskanych z opłaty finansującej oraz wydatków poniesionych na poszczególne cele?”

IV — Ocena

- 2) Jeżeli zakaz wprowadzania w życie pomocy dotyczy również opłaty finansującej, to czy podmiot nią obciążony może powołać się na bezpośredni skutek art. 93 ust. 3 Traktatu WE, aby kwestionować całą jej kwotę, czy też ma on prawo do kwestionowania jedynie tej jej części, która prawdopodobnie będzie lub już została rzeczywiście przeznaczona na finansowanie pomocy w okresie, w którym jej wprowadzanie w życie jest lub było zakazane na mocy przywołanego wyżej postanowienia?

A — Uwagi wstępne

19. Z całokształtu wyżej opisanych okoliczności wynika, że obie sprawy dotyczą pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. W sprawie C-174/04 (Streekgewe-

west) pomoc ta ma charakter szczególnego zwolnienia z powszechnej opłaty od odpadów. Sprawa C-175/02 (Pape) dotyczy pomocy na transport gnojowicy, która jest finansowana ze środków pozyskanych z opłaty od nadwyżek produkcyjnych gnojowicy.

20. Z drugiej strony w obu sprawach ustawy oraz przewidziane w nich środki pomocy były przedmiotem zgłoszenia Komisji, ale weszły one w życie, zanim Komisja zajęła stanowisko w kwestii ich zgodności ze wspólnym rynkiem. Co więcej, wspólną cechą obu spraw jest fakt, że Komisja następnie uznała pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem.

21. Zarówno Streekgewest, jak i F. J. Pape utrzymują, że nie są zobowiązani do uiszczenia, odpowiednio, opłaty od odpadów i opłaty od nadwyżek gnojowicy. Powołują się w związku z tym na art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. Uważają oni, że ponieważ Państwo Członkowskie Niderlandy nie wypełniło swoich zobowiązań wynikających z tego postanowienia, oni jako podmioty zobowiązane do uiszczenia opłat są zainteresowani prawidłowym stosowaniem tego postanowienia. W związku z powyższym z orzecznictwa Trybunału⁷ wynika obowiązek zwrotu opłaty, którą oni uiszcili.

⁷ — Powołują się oni w szczególności na wyroki z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-354/90 *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Rec. str. I-5505 i z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-17/91 *Lornoy i in.*, Rec. str. I-6523. W postępowaniu przed sądem krajowym Streekgewest powołał się również na wyrok z dnia 2 lipca 1974 r. w sprawie 173/73 *Włochy przeciwko Komisji*, Rec. str. 709.

22. Pytania zadane przez Hoge Raad w jednej i w drugiej sprawie nie są oczywiście identyczne, ale mają wspólny mianownik, ponieważ dotyczą trzech aspektów wykładni art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE i jego stosowania w krajowym porządku prawnym.

23. Sąd krajowy co do istoty zapytuje Trybunał o:

- 1) aspekt finansowania pomocy. W szczególności chodzi o ustalenie, czy i w jakich okolicznościach pobranie opłaty należy traktować jako fakt wprowadzenia w życie pomocy tak, że klauzula „standstill” przewidziana w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE ma również zastosowanie, w całości bądź w części, do tej opłaty, ze wszystkimi związanymi z nią skutkami;
- 2) krąg podmiotów, których dotyczy na płaszczyźnie krajowej postanowienie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE mające bezpośredni skutek;
- 3) skutki późniejszej decyzji Komisji, uznającej pomoc za zgodną ze wspólnym

rynkiem, dla wcześniejszego bezprawnego działania Państwa Członkowskiego.

Komisja uzna następnie pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem. Powróć do tego problemu w pkt 57–59.

24. Zanim rozpoczniemy rozważania nad zadanymi pytaniami, należy poczynić następujące uwagi:

25. Interes materialno-prawny w przestrzeganiu art. 88 ust. 3 WE polega na zapobieganiu zakłóceniom konkurencji przez pomoc państwa poprzez jednostronne i przedwczesne działania Państw Członkowskich. Mając to na względzie, wspomniane postanowienie przewiduje obowiązek wcześniejszego zgłoszenia przez Państwa Członkowskie oraz zezwolenia przez Komisję na projektowane środki pomocy lub zmiany w projektowanej pomocy. Pomoc, która jest przyznana bez uprzedniego zgłoszenia bądź po zgłoszeniu, ale przed wydaniem decyzji przez Komisję, jest bezprawna.

26. Dlatego też, jeżeli bezprawne działanie Państwa Członkowskiego zostało stwierdzone, zakłócenie konkurencji, które zostało spowodowane przedwczesną i bezprawną pomocą, musi zostać unieważnione ze skutkiem *ex tunc*.

27. Zgodnie z utrwalonym i ostatnio ponownie potwierdzonym przez Trybunał orzecznictwem⁸ odnosi się to także do sytuacji, gdy

28. W mojej opinii w sprawie *Gil Insurance i in.*⁹ wskazałem, że Traktat przewiduje dwa rodzaje zakłóceń konkurencji, w których należy ściśle rozróżnić *ratione materiae*. Postępowanie przewidziane w art. 96 WE i 97 WE dotyczy zakłóceń, które są następstwem rozbieżności pomiędzy przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi Państw Członkowskich, w tym instrumentów podatkowych. Postępowanie według art. 87–89 WE dotyczy zakłóceń konkurencji, które wynikają z przyznania pomocy przez Państwa Członkowskie. Pomędzy tymi dwoma typami postępowań istnieją znaczne różnice, które znajdują swój wyraz w zobowiązaniach Państw Członkowskich i uprawnieniach Komisji. Stanowi to dodatkowy powód dla precyzyjnego rozgraniczenia zakresu stosowania tych postępowań.

29. Przewidziane przez Traktat rozgraniczenie kompetencji Wspólnoty co do pomocy

8 — Wyrok w sprawie *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, wymieniony w przypisie 7, oraz wyrok z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01 *Van Calster i in.*, Rec. str. I-12249.

9 — Opinia z dnia 18 września 2003 r. w sprawie C-308/01 (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Rec. str. I-4777, pkt 68–77).

oraz krajowych instrumentów podatkowych jest szczególnie wyraźne w przypadku pomocy w postaci szczególnych zwolnień z podatków lub opłat powszechnych bądź sektorowych. Jeżeli Komisja uzna, że owo szczególne zwolnienie z podatku powszechnego bądź sektorowego powinno zostać zakwalifikowane jako pomoc, jej interwencje w celu wyeliminowania wynikającego z tego zakłócenia w stosunkach konkurencji na wspólnym rynku muszą przede wszystkim dotyczyć tej szczególnej pomocy. Nie powinny one naruszać kompetencji krajowego ustawodawcy podatkowego. Jedynie wtedy, i tylko w takim zakresie, w jakim treść bądź stosowanie powszechnej bądź sektorowej krajowej regulacji podatkowej zawiera specyficzne elementy pomocy państwa, Komisja może wykorzystać swoje uprawnienia zgodnie z art. 87 WE i 88 WE, by przeciwdziałać tym specyficznym elementom.

30. W niektórych orzeczeniach Trybunału, w tym w kilku niedawnych¹⁰, rozważano związek pomiędzy, z jednej strony opłatami fiskalnymi lub parafiskalnymi i z drugiej strony szczególną pomocą. W świetle stosowania art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE pojawiło się w szczególności pytanie, czy i — jeśli tak — pod jakimi warunkami bezprawność pomocy przyznanej przedwcześnie z naruszeniem wspomnianego postanowienia

wpływa na opłaty, z których ta pomoc jest finansowana. Innymi słowy, jakie skutki może wyrzucić stosowanie art. 87 WE i 88 WE na kompetencje ustawodawcy krajowego na płaszczyźnie przepisów fiskalnych i parafiskalnych?

31. By odpowiedzieć na to pytanie, należy pominąć sytuacje, w których pomoc państwa jest finansowana z opłat fiskalnych lub parafiskalnych, które są już same w sobie niezgodne z innymi postanowieniami Traktatu, takimi jak art. 25 WE i 90 WE¹¹, ponieważ w niniejszych sprawach nie jest podnoszona kwestia zgodności z prawem samych opłat.

1) Związek pomiędzy obciążeniem fiskalnym lub parafiskalnym a bezprawną pomocą państwa

32. Przypadki, w których Trybunał dopuścił taki związek pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną z tej opłaty, wykazują następujące cechy wspólne:

10 — Wyrok w sprawach połączonych Van Calster i in., wymieniony w przypisie 8, oraz wyrok z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawach połączonych od C-34/01 do C-38/01 Enirisorse, Rec. str. I-14243. Z wcześniejszego orzecznictwa zob. między innymi wyroki z dnia 19 czerwca 1973 r. w sprawie 77/72 Capolongo, Rec. str. 611; w sprawie Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, wymieniony w przypisie 7; z dnia 11 marca 1992 r. w sprawach połączonych od C-78/90 do C-83/90 Compagnie commerciale de l'Ouest i in., Rec. str. I-1847; z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawach połączonych C-144/91 i C-145/91 Demoor i in., Rec. str. I-6613; i z dnia 27 października 1993 r. w sprawie C-72/92 Scharbatke, Rec. str. I-5509.

11 — Co do tej tematyki istnieje obszerne orzecznictwo Trybunału. Zobacz między innymi wyroki w sprawach Capolongo i Scharbatke, wymienione w przypisie 10, oraz w sprawie Lornoy i in., wymienione w przypisie 7, a także wyrok z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie 78/76 Steinike & Weinlig, Rec. str. 595, oraz z dnia 23 kwietnia 2002 r. w sprawie C-234/99 Nygård, Rec. str. I-3657.

- bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną z tej opłaty.

Ten związek jest wzajemny, oznacza to, że zniesienie pomocy powoduje także (częściowe) zniesienie opłaty, oraz odwrotnie, usunięcie opłaty znosi także konkretne źródło, z którego finansowana jest pomoc;

- opłata pobierana jest od podmiotów, które znajdują się w związku zależności ekonomicznej bądź konkurencji z beneficjentami pomocy. W tych przypadkach, w których zawsze powinna istnieć możliwość dokonania oceny połączonego skutku opłaty i pomocy, nie należy rozpatrywać pomocy odrębnie od następstw sposobu jej finansowania, co Trybunał potwierdził w wyroku w sprawach połączonych *Van Calster i in.*, pkt 49¹². Sytuacja ekonomiczna lub konkurencyjna podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłat może być bowiem naruszona w dwojaki sposób w stosunku do beneficjentów pomocy. Podmioty te nie tylko nie otrzymują żadnej pomocy, ale muszą jeszcze finansować pomoc przyznaną ich konkurentom.

33. W przypadkach, w których Trybunał dopuścił istnienie takiego integralnego związku, w praktyce krajowej chodzi niemal zawsze o specjalne opłaty pobierane na poziomie sektora bądź podsektora¹³, z których pozyskane środki zasilają niektóre uprzywilejowane przedsiębiorstwa lub szczególną działalność w tych sektorach lub podsektorach.

34. Kwestię, czy istnieje bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną z tej opłaty, powinno się rozważać w każdym indywidualnym przypadku na podstawie odpowiednich uregulowań, ich systematyki, ich praktycznego zastosowania oraz kontekstu gospodarczego, w jakim są one stosowane.

35. Następujące kryteria stanowią przesłanki istnienia owego związku:

- w jakim stopniu dana pomoc jest finansowana ze środków pozyskanych z opłaty i jest zatem od niej zależna;
- w jakim stopniu środki pozyskane z opłaty zasilają wyłącznie daną pomoc;

12 — Wyrok wymieniony w przypisie 8. Z wcześniejszego orzecznictwa zobacz między innymi wyrok z dnia 25 czerwca 1970 r. w sprawie 47/69 *Francia przeciwko Komisji*, Rec. str. 487.

13 — Zobacz wyroki wymienione w przypisie 11.

— w jakim stopniu związek pomiędzy środkami pozyskanymi z opłaty a jej szczególnym przeznaczeniem na finansowanie pomocy ma bezwzględny charakter w świetle odpowiednich przepisów;

— w jakim stopniu i w jaki sposób para opłata–pomoc wpływa na stosunki konkurencji w danym sektorze bądź podsektorze lub na działalność danej kategorii przedsiębiorstw.

36. W przypadkach, gdy pomoc jest finansowana wyłącznie z danej opłaty, gdy opłata ta jest przeznaczona wyłącznie na określoną pomoc, gdy związek wynika nieuchronnie z odpowiednich uregulowań oraz gdy połączony skutek opłaty i pomocy wywiera znaczące skutki dla stosunków konkurencji w określonym sektorze, możemy przyjąć bez dalszych rozważań istnienie bezpośredniego i nierozzerwalnego związku.

37. Jednakże taki bezpośredni i nierozzerwalny związek będzie znacznie mniej oczywisty w przypadkach, gdy przeznaczenie środków pozyskanych z opłaty jest poddane ocenie pod tym kątem właściwych władz krajowych, gdy pomoc jest finansowana tylko w części z opłaty, gdy wpływy z opłat są przeznaczone na więcej celów niż jedna określona pomoc i gdy opłata nie obciąża w szczególności sposobu sektora będącego beneficjentem pomocy.

38. Powyższe rozważania są zgodne z ww. wyrokami w sprawach połączonych Van Calster i in. oraz w sprawie Enirisorse.

39. Pierwsza sprawa dotyczyła uregulowania prawnego, które przewidywało ustanowienie specjalnego funduszu w celu finansowania walki z chorobami zwierzęcymi i poprawy higieny, zdrowia i jakości zwierząt. Fundusz ten był zasilany z obowiązkowych składek, obciążających wszystkie osoby działające w tym sektorze produkcji, czyli hodowców, przemysłowców, przedsiębiorstwa zajmujące się obróbką i przetwórstwem mięsa, jak i osoby sprzedające mięso i negocjujące jego ceny. Z pomocy przeznaczonej na finansowanie środków na poprawę higieny i zdrowia zwierząt korzystali głównie hodowcy, jako podstawowi producenci.

40. Sprawa Enirisorse dotyczyła opłaty portowej za załadunek i rozładunek towarów. Środki pozyskane z tej opłaty przysługiwały wprawdzie Skarbowi Państwa, ale odpowiedni przepis podatkowy przewidywał wyraźnie, że dwie trzecie środków pozyskanych z tej opłaty będą przekazywane przedsiębiorstwu, które wiąże stosunek gospodarczy i (potencjalnie) konkurencji z przedsiębiorstwami zobowiązanymi do uiszczania opłaty.

41. W tych dwóch sprawach całkowicie (wyrok w sprawach połączonych Van Calster i in.) bądź w znacznej części (wyrok w sprawie Enirisorse) spełnione są przesłanki, które zostały przedstawione

w pkt 35–37 powyżej i z których możemy wywnioskować istnienie bezpośredniego i nierozzerwalnego związku pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną ze środków pozyskanych z tej opłaty. W tych przypadkach skutki prawne, jakie prawo wspólnotowe łączy z nieprzestrzeganiem art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE, odnoszą się zatem także do opłaty, z której finansowana jest pomoc.

42. Taki bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a jej przeznaczeniem jako pomoc nie istnieje w przypadkach, gdy określona opłata ma szczególne przeznaczenie, które nie może zostać zakwalifikowane jako pomoc, na przykład specjalne opłaty od wylewania zanieczyszczonych wód na rzecz ich oczyszczania lub opłaty celne na rzecz budowy i utrzymania dróg.

43. Nie dotyczy to również sytuacji, gdy opłata powszechna bądź sektorowa jest należna Skarbowi Państwa. W praktyce dotyczy to zwykłych podatków powszechnych bądź sektorowych lub powszechnych bądź sektorowych opłat regulacyjnych, które są głównie stosowane w ramach polityki środowiska w formie opłat za emisje. Podobnie jak w przypadku poprzedniej kategorii specyficznych opłat, które nie są przeznaczone na finansowanie pomocy, art. 87 WE i 88 WE nie mają do nich jako takich zastosowania.

44. Jeżeli podatki i opłaty przewidziane w pkt 42 i 43 są połączone ze zwolnieniami

lub szczególnymi obniżkami na rzecz grup podmiotów zobowiązanych do uiszczania tych podatków lub opłat, dokładnie określonych ze względu na przynależność do sektora, podsektora lub wykonywanie konkretnej działalności, te zwolnienia bądź obniżki mogą rzeczywiście stanowić pomoc w rozumieniu art. 87 WE. W przypadkach wskazanych w pkt 42 może to dotyczyć zwolnień ze specjalnych opłat na rzecz niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Takie zwolnienia i obniżki są nawet często spotykane w przypadku bardziej ogólnych i sektorowych opłat wskazanych w pkt 43.

45. Otóż w takich przypadkach, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja w pkt 40–42 swoich uwag na piśmie w sprawie C-174/02, nie można mówić o bezpośrednim i nierozzerwalnym związku pomiędzy opłatą a jej przeznaczeniem jako pomoc.

Może się wprawdzie zdarzyć, że wysokość opłaty określona jest również poprzez zakres stosowanych zwolnień, jednakże do uprawnień dyskrecjonalnych krajowego ustawodawcy podatkowego leży określenie, czy i w jakim stopniu jest to rzeczywiście taki przypadek. Z drugiej strony, nawet jeśli możemy dopuścić związek przyczynowy pomiędzy wysokością opłaty a zwolnieniami, wyłącznie część tej opłaty jest przeznaczona na „finansowanie” zwolnienia.

Odwrotnie pomoc w postaci zwolnienia może istnieć bez konieczności, by jej „finansowanie” wymagało wyższej stawki opłaty, w stosunku do której stanowi wyjątek.

W końcu, co do zasady, oddziaływanie opłaty w (pod)sektorze oraz oddziaływanie wyjątków od tej opłaty nie występują jednocześnie, podwójne zakłócenie stosunków konkurencji — przez opłatę, jak i przez pomoc — nie ma miejsca.

46. Związek pomiędzy opłatami rozpatrywanymi w niniejszej sprawie a przynoszącymi korzyści wyjątkami od tych opłat nie spełnia zatem kryteriów określonych w pkt 35 powyżej, wobec czego nie można przyjąć nawet w przybliżeniu istnienia bezpośredniego i nierozzerwalnego związku między opłatą a pomocą.

47. Dla celów stosowania art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE z powyższego wynikają następujące skutki:

- a) jeżeli należy przyjąć, że istnieje integralny związek pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną z tej opłaty, zakaz wprowadzania w życie odnosi się do pomocy i do opłaty, która pozwala ją finansować;
- b) jeżeli taki związek pomiędzy opłatą a pomocą nie istnieje, zakaz wprowadzania w życie jest ograniczony do pomocy.

48. W przypadku naruszenia owej klauzuli „standstill” zarówno przedwczesne pobranie opłaty, jak i wprowadzenie w życie pomocy są bezprawne w pierwszym przypadku. Jedna i druga muszą zostać uznane za niebyłe ze skutkiem *ex tunc*.

W drugim przypadku jedynie przedwczesne przyznanie pomocy w formie zwolnień lub obniżek opłat pozostaje bezprawne. W tym przypadku obowiązek właściwych władz krajowych pozostaje ograniczony do usunięcia ze skutkiem wstecznym korzyści, z której skorzystały uprzywilejowane przedsiębiorstwa poprzez określone udogodnienie podatkowe. Pozostaje im zdecydować co do sposobu osiągnięcia tego rezultatu.

49. Uzupełniająco chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na to, co następuje:

50. Charakter mechanizmu pomocy, który został wykorzystany, nie zmienia w żaden sposób spoczywającego na Państwach Członkowskich obowiązku zgłoszenia Komisji, poza pomocą, także związanych z nią opłat i obciążeń — we wszystkich przypadkach, w których w związku z pobraniem opłat fiskalnych lub parafiskalnych może występować pomoc państwa. Opłata sama w sobie może być bowiem niezgodna z prawem wspólnotowym, co czyni pomoc z nią związaną bezprawną. Nawet jeżeli nie ma to miejsca, pomoc powinna zostać także — jak to wskazano powyżej — oceniona w świetle

systemu opłat, z którym jest związana. Obowiązek zgłoszenia, który został niedawno jeszcze raz opisany przez Trybunał w wyroku w sprawach połączonych *Van Calster i in.* (pkt 50), należy zatem rozumieć szeroko.

2) Krąg beneficjentów

51. Artykuł 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE ma skutek bezpośredni¹⁴. Wynika z tego, że podmioty mogą się powołać na to postanowienie i że sąd krajowy musi, w danym przypadku z urzędu, go zastosować¹⁵.

52. Do krajowego porządku prawnego każdego Państwa Członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i ustalenie reguł postępowania w przypadku skarg mających na celu ochronę interesów, które podmioty prawne mogą wywodzić z bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego, przy czym reguły te nie mogą być mniej korzystne niż te przewidziane dla podobnych skarg dotyczących prawa krajowego i w żadnym razie nie mogą być one ukształtowane w ten sposób, iż wykonanie praw, na których straż zobowiązane są stać sądy krajowe, jest praktycznie niemożliwe¹⁶.

53. W szeregu wyroków¹⁷ Trybunał uznał, że na sądach krajowych spoczywa obowiązek ochrony praw podmiotów przed ewentualnym naruszeniem przez władze krajowe zakazu wprowadzania w życie pomocy, który to zakaz ma skutek bezpośredni i jest przewidziany w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE i zgodnie z którym w sytuacji gdy sądy krajowe stwierdzą takie naruszenie, na które mogą się powołać podmioty, muszą one wyciągnąć z tego wszelkie konsekwencje zgodnie z prawem krajowym, zarówno w stosunku do tego, co dotyczy ważności aktu wprowadzającego w życie daną pomoc, jak również w stosunku do odzyskania przyznanej pomocy.

54. Wynika z tego, że krąg zainteresowanych, którzy mogą powoływać się na art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE, powinien wprawdzie w pierwszym rzędzie być ustalony przez prawo krajowe, niemniej zakres tego kręgu wyznaczają również skutki, jakie prawo wspólnotowe wiąże z naruszeniem tego postanowienia.

55. Dlatego by wyznaczyć krąg zainteresowanych, konieczne jest również określenie, czy skutki naruszenia postanowienia art. 88 ust 3 zdanie ostatnie WE rozciągają się także

14 — Wyroki z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Costa*, Rec. str. 1141, oraz z dnia 11 grudnia 1973 r. w sprawie 120/73 *Lorenz*, Rec. str. 1471, jak również wiele wcześniejszych wyroków.

15 — Wyroki z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *Van Gend & Loos*, Rec. str. 1, oraz z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*, Rec. str. 629.

16 — Ultralone orzecznictwo od czasu wyroków z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 *Rewe*, Rec. str. 1989, oraz w sprawie 45/76 *Comet*, Rec. str. 2013, które zostały jeszcze ostatnio potwierdzone w wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-276/01 *Steffensen*, Rec. str. I-3735, pkt 60 i nast.

17 — Ostatnio wyrok w sprawie *Enirisorse*, wymieniony w przypisie 10.

na opłatę, z której finansowana jest dana pomoc.

3) Skutki późniejszej decyzji Komisji

56. W swoim orzecznictwie Trybunał dokonał wyraźnego rozróżnienia pomiędzy różnymi, uzupełniającymi się, zadaniami Komisji i sądów krajowych w ramach kontroli przestrzegania przez Państwa Członkowskie zobowiązań, które spoczywają na nich na mocy art. 87 WE i 88 WE¹⁸.

57. Podczas gdy Komisja musi sprawdzić, czy planowana pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, interwencja sądów krajowych jest oparta na bezpośrednim skutku art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. Postanowienie to stanowi kamień węgielny kontroli, której podlega pomoc państwa¹⁹. Naruszenie tego postanowienia skutkuje bezprawnością danej przedwcześnie wprowadzonej w życie pomocy, jak również obowiązkiem uchylenia jej ze skutkiem *ex tunc*.

18 — Zobacz między innymi wyroki z dnia 14 lutego 1990 r. w sprawie C-301/87 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-307, i w sprawie *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, wymieniony w przypisie 7.

19 — Zobacz między innymi wyroki z dnia 9 października 1984 r. w sprawach połączonych 91/83 i 127/83 *Heineken Brouwerijen*, Rec. str. 3435, oraz z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-332/98 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-4833.

58. W celu zapewnienia pełnej skuteczności art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE i zachowania interesów podmiotów chronionych tym postanowieniem naruszenie tego postanowienia nie może zostać naprawione a posteriori decyzją Komisji, która uzna sporną pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem²⁰.

B — Sprawa C-174/02

59. Postępowanie przed sądem krajowym w tej sprawie dotyczy przedwczesnego zastoso-
sowania pewnej liczby zwolnień z powszechnej opłaty regulacyjnej od odpadów. Pozyskiwane z niej środki zasilają Skarb Państwa. Nie istnieje żaden bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a szczególnym przeznaczeniem tej opłaty na pomoc. W tym kontekście należy odpowiedzieć na pytania zadane przez sąd krajowy.

60. W pkt 51–55 powyżej omawiałem pytanie pierwsze, poprzez które sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, jaki krąg podmiotów może powoływać się na art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. W odniesieniu konkretnie do tej sprawy konieczność zagwarantowania efektywności bezpośredniego skutku art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE

20 — Zobacz między innymi wyrok w sprawie *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, wymieniony w przypisie 7, który został jeszcze ostatnio potwierdzony w wyroku w sprawach połączonych *Van Calster i in.*, wymienionym w przypisie 8, pkt 63.

wymaga, by na to postanowienie mogły powołać się przynajmniej zainteresowane strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE. Odnosi się to do osób, przedsiębiorstw i stowarzyszeń, na których interes może wpłynąć przyznanie pomocy. Niemniej jednak krąg zainteresowanych może zostać oznaczony w szerszy sposób na podstawie odpowiedniego prawa krajowego.

61. Gdyby należało przyjąć istnienie takiego integralnego związku pomiędzy opłatą od odpadów a zwolnieniami z tej opłaty, że nie tylko pomoc w postaci zwolnień, lecz także sama opłata podlega zakazowi przewidzianemu w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE — co, moim zdaniem, nie ma miejsca — zobowiązani do uiszczenia opłaty powinni by w każdym razie zostać zakwalifikowani jako zainteresowane strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE.

62. W pytaniu drugim sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy w przypadku leżącym u podstaw postępowania przed sądem krajowym zakaz przewidziany w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE odnosi się także do ogólnych uregulowań podatkowych, w stosunku do których zwolnienia szczególne są przewidziane jako wyjątek.

63. Stanowiska Streekgewest, Komisji i rządu niderlandzkiego znacznie różnią się co do tego pytania.

64. Streekgewest jest zdania, że szczególne zwolnienie z powszechnej opłaty stwarza jako takie bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą, tak że między nimi istnieje integralny związek. Wynika z tego, że przedwczesne i bezprawne wprowadzenie zwolnień skutkuje tym, że pobranie opłaty od odpadów jest całkowicie bezprawne w spornym okresie.

65. Komisja przyjmuje, że w każdym razie istnieje integralny związek pomiędzy opłatą od odpadów a zwolnieniem, jako że ustanowienie zwolnień doprowadziło do tego, że ustawodawca niderlandzki podniósł wysokość opłaty z 28,50 NLG do 29,20 NLG za 1000 kg odpadów. Wspomina ona w tym przypadku o „efekcie naczyń połączonych”. Według niej przedwczesne zastosowanie zwolnienia mogło spowodować bezprawność pobrania opłaty za odpady, jeśli chodzi o zastosowanie stawki powiększonej o 0,70 NLG.

66. Rząd niderlandzki neguje co do zasady istnienie jakiegokolwiek integralnego związku pomiędzy opłatą a zwolnieniami, a w szczególności pomiędzy zwolnieniami a podniesieniem stawki opłaty o 0,70 NLG. Wywodzi on z tego, że przedwczesne zastosowanie zwolnienia nie może wpływać na legalność opłaty w spornym okresie.

67. Wykazałem już w pkt od 43–46 powyżej, dlaczego nie można przyjąć, że pomiędzy opłatą powszechną lub sektorową a szczególnymi zwolnieniami istnieje bezpośredni i nierozwalny związek tego rodzaju, że można mówić o integralnym związku pomiędzy nimi.

68. Wprawdzie istnienie opłaty powszechnej, takiej jak opłata od odpadów, stanowi logiczną przesłankę możliwości przyznania szczególnych zwolnień, które mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc, jednakże nie można utrzymywać, że istnieje bezpośredni i nierozwalny związek pomiędzy środkami pozyskanymi z opłaty powszechnej a „finansowaniem” zwolnień za pomocą tych środków. Taki związek nie istnieje nawet pomiędzy podniesieniem stawki o 0,70 NLG a finansowaniem przychodów utraconych przez Skarb Państwa na skutek zwolnień — które, z uwagi na swoje przeznaczenie, z definicji nie stanowią pomocy państwa. Kwestia, czy i w jakim stopniu utracone przychody ze szczególnych zwolnień z opłat powszechnych powinny zostać refundowane, wchodzi w zakres swobodnego uznania właściwego krajowego ustawodawcy podatkowego. Jeżeli uważa on, że taka refundacja jest wskazana, może on ją wprowadzić w drodze podwyższenia stawki opłaty powszechnej, które obowiązuje wszystkich zobowiązanych do uiszczenia opłaty.

69. W pkt 50 powyżej wywiódłem, że obowiązek zgłoszenia przewidziany w art. 88 ust. 3 WE rozciąga się na pomoc i sposób jej finansowania. Wynika z tego, że w przypadku pomocy w formie zwolnień

szczególnych od opłat powszechnych także te opłaty muszą być przedmiotem zgłoszenia. Powodem tego jest fakt, że Komisja musi być w stanie uwzględnić wszystkie istotne okoliczności natury faktycznej i prawnej, by stwierdzić istnienie bądź brak zakazanej pomocy państwa.

70. Obowiązek zgłoszenia nie stoi na przeszkodzie temu, by Państwa Członkowskie pobierały daną opłatę, jeżeli w samym uregulowaniu umieszczą wyraźne zastrzeżenie co do stosowania zwolnienia aż do momentu zajęcia stanowiska przez Komisję w tej kwestii. Postanowienie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE nie może ograniczać kompetencji Państw Członkowskich do wprowadzania w życie ogólnych uregulowań podatkowych, jako że nie mogą one z definicji stanowić pomocy.

71. Jeżeli jednak Państwo Członkowskie wprowadza w życie ogólne uregulowanie podatkowe, nie uczyniwszy wyraźnego zastrzeżenia co do przewidzianych w nim szczególnych zwolnień, zastosowanie tych zwolnień prowadzi do naruszenia klauzuli „standstill” przewidzianej w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. Ta bezprawność musi więc zostać naprawiona ze skutkiem wstecznym, ażeby osiągnięty skutek materialnie odpowiadał stanowi, jaki istniałby, gdyby opłata powszechna została wprowadzona w życie bez spornych szczególnych zwolnień.

72. Należy zatem skorygować to zwolnienie, a nie samą opłatę. W uwagach na piśmie Komisja zwróciła uwagę na problemy związane z tym, że tak ważna w prawie podatkowym zasada pewności prawa może w krajowym porządku prawnym stanowić przeszkodę do pobrania podatków i innych opłat ze skutkiem wstecznym. W związku z tym przytoczyła ona kilka możliwości mogących stanowić rozwiązanie. Pomiędzy tymi rozwiązaniami znajduje się także tzw. rozwiązanie odwrotne, które polega na obniżeniu stawki opłaty powszechnej do poziomu zwolnienia.

— Państwa Członkowskie są uprawnione do pobierania danego podatku lub opłaty powszechnej, jeżeli w samym uregulowaniu umieszczą wyraźne zastrzeżenie co do stosowania przewidzianych w nim zwolnień aż do momentu zajęcia stanowiska przez Komisję w tej kwestii;

— jeżeli zwolnienia z opłaty powszechnej lub podatku powszechnego są stosowane, zanim Komisja uznała, iż są one zgodne ze wspólnym rynkiem, stanowi to naruszenie art. 88 ust. 3 ostatecznie zdanie WE;

73. Chciałbym tu zaznaczyć, że naruszenie normy prawnej art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE pociąga za sobą zgodnie z prawem wspólnotowym bezwzględny obowiązek naprawienia tego naruszenia przez dane Państwo Członkowskie ze skutkiem wstecznym. Do sądu krajowego zaś należy ustalenie, w jaki sposób ma zostać osiągnięty ten rezultat.

— to naruszenie musi zostać usunięte ze skutkiem wstecznym, ażeby osiągnięty rezultat odpowiadał materialnie stanowi, jaki istniałby, gdyby sporne uregulowanie ogólne zostało wprowadzone w życie bez zwolnień;

74. Z powyższego wynika, co następuje:

— do sądu krajowego należy ustalenie, w jaki sposób ma zostać osiągnięty ten rezultat.

— pomoc w formie szczególnych zwolnień z podatków lub opłat powszechnych musi być przedmiotem zgłoszenia wraz z ogólnym uregulowaniem podatkowym, których częścią stanowi;

75. W przypadkach gdy dana opłata powszechna może zostać pobrana, zanim Komisja zajmie stanowisko w kwestii przewidzianych zwolnień, sąd krajowy zmierza

następnie do ustalenia, czy przy założeniu, że istnieje związek pomiędzy — niewielkim — podwyższeniem opłaty powszechnej (o 0,70 NLG) a szczególnymi zwolnieniami z tej opłaty, ustanowienie tej podwyżki musi być traktowane jako wprowadzenie w życie (początek wprowadzenia w życie) rozpatrywanej pomocy.

76. Z tego, co zostało powiedziane w pkt 43–47 powyżej, wynika, że należy udzielić negatywnej odpowiedzi na to pytanie:

- nie można przyjąć istnienia bezpośredniego i nierozzerwalnego związku pomiędzy opłatą powszechną a finansowaniem przewidzianych szczególnych zwolnień;
- jeżeli wpływy z opłaty powszechnej zasilają Skarb Państwa, do ustawodawcy krajowego należy określenie, czy strata w przychodach powstała na skutek zwolnień powinna zostać wyrównana i — jeśli tak — według jakich zasad.

Zważywszy, że nie można stwierdzić istnienia bezpośredniego i nierozzerwalnego związku pomiędzy — niewielkim — podwyższeniem opłaty powszechnej a zwolnieniami z niej, ustanowienie tej podwyżki nie powinno być uważane za wprowadzenie w życie (początek wprowadzenia w życie) rozpatrywanej pomocy.

77. Pytanie czwarte dotyczy skutków późniejszego zezwolenia. Odpowiedzi na to pytanie udzielono już w pkt 56–58 powyżej: późniejsza decyzja Komisji, która uznaje zgłoszoną pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem, nie skutkuje usunięciem bezprawności wprowadzenia w życie pomocy niezgodnej z art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE.

78. Pytania piąte i szóste oparte są na założeniu, że opłata powszechna podlega również, w całości lub w części, zakazowi wprowadzania w życie przewidzianemu w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. Z odpowiedzi zaproponowanych na pytania drugie i trzecie wynika, że nie ma to miejsca. Pytania te mają zatem charakter hipotetyczny i nie ma potrzeby odpowiadania na nie.

C — Sprawa C-175/02

79. W pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy zakaz przewidziany w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE stosuje się zarówno do pomocy, jak i do ustanowienia opłaty, z której pozyskane środki są w części przeznaczone na finansowanie tej pomocy. Jeżeli odpowiedź na to pytanie zależy od intensywności związku pomiędzy opłatą przeznaczoną na określony

cel a pomocą lub od innych okoliczności, sąd krajowy chciałby wiedzieć, jakie okoliczności są tu istotne.

c) w jakim stopniu związek pomiędzy środkami pozyskanymi z opłaty a jej szczególnym przeznaczeniem na finansowanie pomocy ma bezwzględny charakter w świetle odpowiednich przepisów;

80. Odpowiedź na to pytanie powinna zostać wprowadzona z moich wywodów przedstawionych w pkt 32–48 powyżej:

d) w jakim stopniu i w jaki sposób para opłata–pomoc wpływa na stosunki konkurencji w danym sektorze bądź podsektorze lub na działalność danej kategorii przedsiębiorstw.

— jeżeli istnieje bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą, na którą przeznaczone są wpływy z tej opłaty, zakaz wprowadzania w życie przewidziany w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE rozciąga się zarówno na pomoc, jak i na opłatę;

81. Do sądu krajowego należy ustalenie, na podstawie stanu prawnego i faktycznego w postępowaniu przed sądem krajowym, czy w świetle kryteriów zdefiniowanych powyżej można mówić o istnieniu takiego bezpośredniego i nierozzerwalnego związku, że klauzula „standstill” przewidziana w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE ma zastosowanie zarówno do pomocy, jak i do opłaty, z której ta pomoc jest zasilana.

— istnienie bezpośredniego i nierozzerwalnego związku pomiędzy opłatą a pomocą zależy od następujących kryteriów:

a) w jakim stopniu dana pomoc jest zasilana ze środków uzyskanych z opłaty;

82. Na marginesie chciałbym zauważyć, że wobec stanu faktycznego i prawnego w postępowaniu przed sądem krajowym istnienie bezpośredniego i nierozzerwalnego związku nie może być tak naprawdę dopuszczone. Mianowicie:

b) w jakim stopniu środki uzyskane z opłaty zasilają głównie daną pomoc;

— opłata, z której finansowana jest pomoc, zwana opłatą od nadwyżek, ma na celu regulowanie zachowania, jako że zmierza ona między innymi do ograniczenia

nadprodukcji gnojowicy przez podmioty zobowiązane do uiszczania tej opłaty. Z tego wynika z kolei, że istnienie bezwzględniego związku pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną z wpływów z tej opłaty nie jest tak naprawdę dopuszczalne. W rezultacie pomoc ta powinna być zatem finansowana z opłaty, z której wpływy są według wszelkiego prawdopodobieństwa regresywne²¹;

— nie ulega wątpliwości, że wpływy z opłaty zasilają pomoc różnego rodzaju, wśród czego pomoc na transport gnojowicy stanowi jeden z przykładów;

— rozdział środków pozyskanych z opłaty na poszczególne cele, w tym na rozpatrywaną tu pomoc, pozostawiono swobodnemu uznaniu właściwych organów administracyjnych.

83. Pytanie drugie dotyczy przypuszczalnie sytuacji, która nie wydaje mi się dopuszczalna, w której nie tylko pomoc, lecz także opłata jest objęta zakazem przewidzianym w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. Bezpośredni skutek tego postanowienia ma na celu to, by podmioty obciążone tą opłatą mogły na drodze sądowej bronić się przed jej pobraniem. W związku z tym sąd krajowy zadaje pytanie, czy zainteresowani mogą dochodzić na drodze sądowej zwrotu całej

kwoty pobranej od nich opłaty, czy też wyłącznie tej części, która w okresie, gdy opłata została przedwcześnie pobrana, była przeznaczona na pomoc.

84. Odpowiedź na to pytanie można także wywieść z pkt 32–48 powyżej. W istocie gdy na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych należy przyjąć, że istnieje bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą, z tego integralnego związku wynika, że bezprawność wprowadzenia w życie pomocy pociąga za sobą bezprawność opłaty w całości. Jeżeli zatem istnienie takiego związku zostało stwierdzone pomiędzy opłatą a pomocą, zainteresowani mogą dochodzić zwrotu całej pobranej od nich opłaty.

85. Otóż odpowiedź, którą proponuję na pytanie pierwsze, skutkuje tym, że w sytuacjach, w których wpływy z opłaty są przeznaczone jedynie częściowo na pomoc i możliwość przeznaczenia na daną pomoc zależy od oceny właściwego organu administracyjnego, trudno przyjąć, że istnieje rzeczywście bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą.

86. Z odpowiedzi na pytanie drugie zaproponowanej w pkt 84 powyżej wynika, że sytuacja wskazana w pytaniu trzecim — to jest zakaz pobierania części opłaty — nie może wystąpić. Jeżeli bowiem istnieje bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą, opłata nie może być pobrana, nawet w części.

²¹ — Jeżeli opłata wywoła zamierzony skutek, produkcja gnojowicy i tym samym wpływy z samej opłaty zmniejszają się.

V — Wnioski

87. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytania zadane przez Hoge Raad der Nederlanden Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

W sprawie C-174/02

Pytanie pierwsze

- Konieczność zagwarantowania efektywności bezpośredniego skutku art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE wymaga, by na to postanowienie mogły powołać się przynajmniej strony zainteresowane w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE.

- Gdyby należało przyjąć istnienie takiego integralnego związku pomiędzy opłatą od odpadów a zwolnieniami z tej opłaty, że nie tylko pomoc w postaci zwolnień, lecz także sama opłata podlega zakazowi przewidzianemu w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE, zobowiązani do uiszczenia opłaty powinni być również uznawani za zainteresowane strony w rozumieniu art. 88 ust. 2 WE.

Pytanie drugie

- Pomoc w formie szczególnych zwolnień z podatków lub opłat powszechnych musi być zgłoszona wraz z ogólnym uregulowaniem podatkowym, którego częścią stanowi.

- Państwa Członkowskie są uprawnione do pobierania — po dokonaniu zgłoszenia — spornych podatków lub opłat powszechnych, jeżeli umieszczają one w samym uregulowaniu wyraźne zastrzeżenie co do stosowania przewidzianych w nich zwolnień aż do momentu zajęcia stanowiska przez Komisję w tej kwestii.

- Jeżeli zwolnienia z podatku powszechnego lub opłaty powszechnej są stosowane, zanim Komisja uznała, że są one zgodne ze wspólnym rynkiem, stanowi to naruszenie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE.

- Naruszenie to, które polega na przedwczesnym zastosowaniu zwolnień, musi zostać usunięte ze skutkiem wstecznym w taki sposób, by osiągnięty rezultat odpowiadał materialnie stanowi, który istniałby, gdyby sporna opłata powszechna została wprowadzona bez zwolnień.

- Do sądu krajowego należy ustalenie, w jaki sposób ma zostać osiągnięty ten rezultat.

Pytanie trzecie

- Nie można przyjąć bezpośredniego i nierozzerwalnego związku pomiędzy opłatą powszechną a finansowaniem szczególnych zwolnień, które są z nią związane.

- Jeżeli wpływy z opłaty powszechnej zasilają Skarb Państwa, do ustawodawcy krajowego należy określenie, czy strata w przychodach powstała na skutek zwolnień powinna zostać wyrównana i — jeśli tak — według jakich zasad.

- Ponieważ nie można stwierdzić istnienia bezpośredniego i nierozzerwalnego związku pomiędzy — niewielkim — podwyższeniem opłaty powszechnej a zwolnieniami, ustanowienie tej podwyżki nie powinno być uważane za wprowadzenie w życie (początek wprowadzenia w życie) spornej pomocy.

Pytanie czwarte

- Późniejsza decyzja Komisji, która uznaje zgłoszoną pomoc za zgodną ze wspólnym rynkiem, nie skutkuje usunięciem bezprawności wprowadzenia w życie pomocy niezgodnej z art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE.

Pytania piąte i szóste

- Wobec odpowiedzi zaproponowanych na pytania drugie i trzecie pytania te mają wyłącznie charakter hipotetyczny. Wobec tego nie ma konieczności na nie odpowiadać.

W sprawie C-175/02

Pytanie pierwsze

- Jeżeli istnieje bezpośredni i nierozrywany związek pomiędzy opłatą a pomocą, na którą przeznaczone są wpływy z tej opłaty, zakaz wprowadzania w życie przewidziany w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE rozciąga się zarówno na pomoc, jak i na opłatę.

- Istnienie bezpośredniego i nierozrywanego związku pomiędzy opłatą a pomocą zależy od następujących kryteriów:
 - a) w jakim stopniu dana pomoc jest zasilana ze środków uzyskanych z opłaty;

 - b) w jakim stopniu środki uzyskane z opłaty zasilają głównie daną pomoc;

 - c) w jakim stopniu związek pomiędzy środkami pozyskanymi z opłaty a jej szczególnym przeznaczeniem na finansowanie pomocy ma bezwzględny charakter w świetle odpowiednich przepisów;

- d) w jakim stopniu i w jaki sposób para opłata–pomoc wpływa na stosunki konkurencji w danym sektorze bądź podsektorze lub na działalność danej kategorii przedsiębiorstw.
- Do sądu krajowego należy ustalenie, z uwzględnieniem tych kryteriów, czy istnieje bezpośredni i nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną z tej opłaty.

Pytanie drugie

- Jeżeli po zbadaniu kryteriów wymienionych w odpowiedzi na pytanie pierwsze należy przyjąć istnienie bezpośredniego i nierozzerwalnego związku pomiędzy opłatą a pomocą finansowaną z tej opłaty, zainteresowani mogą dochodzić na drodze sądowej całej pobranej od nich opłaty.

Pytanie trzecie

- Z odpowiedzi na pytanie drugie wynika, że sytuacja, która leży u podstaw tego pytania, nie może wystąpić. Jeżeli nie istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy opłatą a pomocą, opłata nie podlega zakazowi wprowadzania w życie przewidzianemu w art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE. Jeżeli jednak taki związek istnieje, opłata nie może zostać pobrana, nawet w części.