

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI
(pierwsza izba w składzie powiększonym)
z dnia 5 kwietnia 2006 r.*

W sprawie T-351/02

Deutsche Bahn AG, z siedzibą w Berlinie (Niemcy), początkowo reprezentowana przez adwokatów M. Schüttego, M. Reysena i W. Kirchhoffa, a następnie przez M. Schüttego i M. Reysena, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez V. Kreuschitza i J. Fletta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

popieranej przez

Radę Unii Europejskiej, reprezentowaną przez A.M. Colaert, F. Florinda Gijóna i C. Saile'a, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

* Język postępowania: niemiecki.

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 12 września 2002 r., odrzucającej skargę złożoną przez skarżącą w dniu 5 lipca 2002 r.,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
(pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: B. Vesterdorf, prezes, J.D. Cooke, R. García-Valdecasas, I. Labucka
i V. Trstenjak, sędziowie,
sekretarz: K. Andova, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu
21 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- ¹ Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy Rady 92/81/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych (Dz.U. L 316, str. 12) przewidywał nałożenie przez państwa członkowskie ujednoliconego podatku akcyzowego od olejów mineralnych zgodnie z tą dyrektywą.

- 2 Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 92/81 państwa członkowskie były zobowiązane do zwolnienia z ujednoliconego podatku akcyzowego, między innymi, „olejów mineralnych dostarczanych w celu zastosowania jako paliwo do celów żeglugi powietrznej innej niż prywatne loty niehandlowe” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej dyrektywy poniżej].
- 3 Dyrektywa 92/81 została uchylona z dniem 31 grudnia 2003 r. przez dyrektywę 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, str. 51).
- 4 Zgodnie z § 4 ust. 1 Mineralölsteuergesetz (niemieckiej ustawy dotyczącej opodatkowania olejów mineralnych) z dnia 21 grudnia 1992 r. (BGBl. 1992 I, str. 2185, sprostowanie w BGBl. 1993 I, str. 169, zwanej dalej „MinöStG”):

„1. Z zastrzeżeniem przepisów § 12 z podatku zwolnione są oleje mineralne wykorzystywane jako

[...]

3) paliwo w żegludze powietrznej

a) przez spółki lotnicze świadczące zawodowo usługi transportu osobowego i towarowego lub świadczące inne odpłatne usługi,

[...]”.

- 5 Zgodnie z art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [88] traktatu WE (Dz.U. L 83, str. 1):

„1. Komisja bada zgłoszenie bezzwłocznie po jego otrzymaniu. Z zastrzeżeniem art. 8 Komisja podejmuje decyzję zgodnie z ust. 2, 3 lub 4.

2. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji.

3. W przypadku gdy Komisja po przeprowadzeniu badania wstępnego stwierdza, że nie ma żadnych wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, w stopniu, w jakim mieści się on w zakresie art. [87] ust. 1 traktatu, Komisja podejmuje decyzję, że środek jest zgodny ze wspólnym rynkiem [...]. W decyzji określone zostaje, który z przewidzianych traktatem wyjątków zastosowano.

4. W przypadku gdy po przeprowadzeniu wstępnego badania Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia ze wspólnym rynkiem, Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. [88] ust. 2 traktatu [...]”.

- 6 Artykuł 10 rozporządzenia nr 659/1999 brzmi następująco:

„1. W przypadku gdy Komisja posiada informacje pochodzące z niezależnego źródła, dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, bada informacje bezzwłocznie.

2. W przypadku gdy to konieczne, Komisja występuje do zainteresowanego państwa członkowskiego z wnioskiem o udzielenie informacji. [...] art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 1 i 2 stosuje się *mutatis mutandis*.

[...]”

7 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 przewiduje:

„Badanie pomocy, która mogła zostać przyznana bezprawnie, skutkuje decyzją na podstawie art. 4 ust. 2, 3 lub 4 [...]”

8 Zgodnie z art. 20 rozporządzenia nr 659/1999:

„[...]”

2. Każda z zainteresowanych stron może powiadomić Komisję o jakiegokolwiek domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie oraz o jakiegokolwiek domniemanej pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem. W przypadku gdy Komisja uważa, że na podstawie znajdujących się w jej posiadaniu informacji istnieją niewystarczające podstawy do przyjęcia opinii [rozstrzygnięcia] w sprawie, informuje o tym zainteresowaną stronę. W przypadku gdy Komisja podejmuje decyzję w sprawie dotyczącej przedmiotu dostarczonej informacji, przesyła kopię tej decyzji zainteresowanej stronie.

3. Na wniosek każda z zainteresowanych stron otrzymuje kopię jakiegokolwiek decyzji podjętej na podstawie art. 4 i 7, 10 ust. 3 i art. 11”.

9 Zgodnie z art. 25 rozporządzenia nr 659/1999:

„Decyzje podjęte na podstawie przepisów rozdziałów II, III, IV, V i VII skierowane są do zainteresowanych państw członkowskich. Komisja zawiadamia o nich zainteresowane państwo członkowskie bezzwłocznie i umożliwia temu ostatniemu wskazanie Komisji, które informacje uważa za objęte obowiązkiem tajemnicy zawodowej”.

Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

10 Deutsche Bahn AG jest niemieckim, państwowym przedsiębiorstwem kolejowym. Stwierdzając, że przewidziane w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG zwolnienie paliwa lotniczego od podatku, powoduje zakłócenie konkurencji między przedsiębiorstwami transportu kolejowego (w szczególności w odniesieniu do pociągów o wielkiej prędkości) i przedsiębiorstwami transportu lotniczego, skarżąca pismem z dnia 5 lipca 2002 r. złożyła do Komisji skargę dotyczącą wspomnianego zwolnienia i wezwała ją do wszczęcia procedury dochodzenia na podstawie art. 88 WE.

- 11 W dniu 12 września 2002 r. pani Loyola de Palacio, ówczesna komisarz ds. transportu, skierowała do skarżącej pismo, omyłkowo datowane na 21 września 2002 r., zredagowane w następujący sposób (zwane dalej „zaskarżoną decyzją”):

„Dziękuję Państwu za przesłane w ostatnim czasie pismo w sprawie konkurencji w Niemczech między Deutsche Bahn i »niskokosztowymi liniami lotniczymi«, w którym wnoszą Państwo do Komisji o podjęcie środków przeciwko zwolnieniu paliwa lotniczego od podatku.

W formalnej skardze załączonej do tego pisma utrzymują Państwo, że zwolnienie paliwa lotniczego od podatku jest niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Komisja Europejska jest jednak zdania, że zwolnienie to nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE. Zwolnienie z podatku oparte jest na dyrektywie Rady w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych, która została przyjęta jednomyślnie przez państwa członkowskie zgodnie z art. 93 [...] WE. Należy ponadto podkreślić, że dyrektywa nie pozostawia państwom członkowskim swobodnego uznania. W konsekwencji, zwolnienie z podatku, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) [MinöStG], należy uważać za wykonanie [dyrektywy 92/81], nie zaś za próbę przyznania pomocy.

Ponadto, dyrektywa wspólnotowa jest zgodna z międzynarodową praktyką, opartą na zasadach ustanowionych przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w ramach Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago (zwanej dalej »konwencją z Chicago«).

Z uwagi na to, że nie uznaje się, aby zwolnienie paliwa lotniczego od podatku poruszało kwestię pomocy państwa, Komisja nie zamierza wszcząć procedury dochodzenia w dziedzinie pomocy państwa na podstawie art. 88 [...] WE.

Komisja Europejska — jak słusznie odnotowali Państwo w swoim piśmie — istotnie badała wielokrotnie problem zwolnienia z podatku. Komisja wносиła kilkakrotnie o omówienie tej kwestii w ramach ICAO w celu wprowadzenia podatku od paliwa lotniczego lub środków o skutku równoważnym. Grupa robocza ICAO bada obecnie sposoby zastosowania w międzynarodowym lotnictwie cywilnym środków opartych na zasadach rynkowych, takich jak podatki, certyfikaty emisji i mechanizmy oparte na zasadzie dobrowolności.

Niezależnie od kwestii prawa międzynarodowego Komisja Europejska zauważa w swojej Białej Księdze w sprawie europejskiej polityki transportowej, opublikowanej w 2001 r., że można wziąć pod rozważę »uchylenie zwolnienia kerosenu od podatku w lotach wewnątrzwspólnotowych. Rozwiązanie to nie jest wolne od komplikacji, ponieważ wymagałoby ono równego traktowania przewoźników pozawspólnotowych świadczących usługi przelotów wewnątrzwspólnotowych«. Do chwili obecnej wysiłki Komisji nie doprowadziły do żadnej zmiany [dyrektywy 92/81]”.

- 12 W odpowiedzi na to pismo skarżąca w dniu 30 września 2002 r. skierowała do Komisji pismo następującej treści:

„Dziękujemy bardzo za pismo z dnia [12] września 2002 r., w którym Komisja zajęła stanowisko w przedmiocie skargi złożonej przez Deutsche Bahn przeciwko zwolnieniu z podatku akcyzowego od olejów mineralnych dla paliwa lotniczego. Z zainteresowaniem i satysfakcją powzięliśmy wiadomość o tym, że Komisja również nie uznaje już zwolnienia kerosenu z podatku za właściwe. W związku z tym Deutsche Bahn uznaje, że wyraźnie zostało potwierdzone wyrażone przez nią stanowisko, według którego zwolnienie z podatku akcyzowego od olejów mineralnych prowadzi w coraz większym stopniu do nieuczciwej konkurencji, w szczególności ze strony niskokosztowych linii lotniczych na niekorzyść transportu szybką koleją ICE.

W konsekwencji, odczuwamy tym większy zawód z tego powodu, że Komisja nie chce wszcząć dochodzenia w dziedzinie pomocy państwa, dotyczącego wspomnianego zwolnienia z podatku, które zakłóca konkurencję. Zwracamy się więc do Komisji z wnioskiem o ponowne rozważenie jej stanowiska. Jesteśmy zdania, że wydanie dyrektywy odnoszącej się do olejów mineralnych nie stoi na przeszkodzie zbadaniu kwestii dotyczących pomocy państwa. W tamtym czasie między koleją i transportem lotniczym nie było konkurencji. Sytuacja ta uległa jednak zmianie w ostatnich dziesięciu latach. Naszym zdaniem Komisja może, a wręcz powinna wziąć tę zmianę pod uwagę.

Jeżeli Komisja pragnie utrzymać ocenę prawną przedstawioną w swoim piśmie, kwestia ta powinna zostać przedłożona właściwym sądom europejskim w celu jej wyjaśnienia.

W nadziei, że możliwe jest uniknięcie takiego postępowania sądowego, oddajemy się do dyspozycji Komisji”.

- 13 W piśmie z dnia 25 listopada 2002 r., doręczonym skarżącej po wniesieniu niniejszej skargi, pani Loyola de Palacio wystosowała pismo powtarzające w zasadzie treść pisma z dnia 12 września 2002 r.
- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 listopada 2002 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 grudnia 2002 r. wniosła ona również skargę na bezczynność (zarejestrowaną pod numerem T-361/02) zmierzającą do stwierdzenia, że Komisja niezgodnie z prawem wstrzymała się od rozstrzygnięcia w przedmiocie jej skargi.

- 16 W dniu 9 stycznia 2003 r. pani Loyola de Palacio skierowała do skarżącej pismo zredagowane następująco:

„Pragnę nawiązać do pisma z dnia 12 września 2002 r., które zostało omyłkowo datowane na 21 września, oraz pisma z dnia 25 listopada 2002 r., których treść chciałabym powtórzyć i potwierdzić w świetle późniejszych wydarzeń.

W mojej opinii sprawa ta nie wchodzi w zakres uregulowań w sprawie pomocy państwa. W tym względzie nie została wydana decyzja na podstawie rozporządzenia [nr 659/1999] lub na innej podstawie prawnej ani przez mnie, ani przez Komisję Europejską. Komisja ponadto nie zajęła w tej kwestii stanowiska. Z ww. pism wynika wyraźnie, że osobiście podzielam tę opinię. Jednak, w celu uniknięcia ewentualnej niejasności po Państwa stronie, mogą Państwo uznać jakąkolwiek część moich pism, z których Państwo lub Państwa adwokat wyciągają inne wnioski, albo za zgodną z moim stanowiskiem, albo jako cofniętą”.

- 17 W tym samym dniu Komisja wysłała to pismo do Sądu, informując go przy tym o cofnięciu wspomnianych dwóch pism z dnia 12 września i 25 listopada 2002 r. Komisja wywnioskowała z tego, że niniejsza skarga stała się bezprzedmiotowa.

- 18 W dniu 25 lutego 2003 r. skarżąca przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie pisma z dnia 9 stycznia 2003 r., w których podkreśliła, że w dalszym ciągu jest zainteresowana prowadzeniem postępowania w przedmiocie skargi.

- 19 Postanowieniem z dnia 6 listopada 2003 r. prezes piątej izby Sądu w składzie powiększonym dopuścił Radę do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenienta w celu poparcia żądań Komisji. Wniosek Rady o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta został złożony w dniu 22 grudnia 2003 r. Skarżąca przedstawiła swoje uwagi w przedmiocie tego wniosku w dniu 15 marca 2004 r.

- 20 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba w składzie powiększonym) zdecydował o otwarciu procedury ustnej oraz w ramach środków organizacji postępowania wezwał strony do udzielenia odpowiedzi na niektóre pytania. Strony spełniły te żądania.
- 21 Postanowieniem z dnia 20 czerwca 2005 r. w sprawie T-361/02 Deutsche Bahn przeciwko Komisji, niepublikowanym w Zbiorze, Sąd odrzucił skargę na bezczynność wniesioną przez skarżącą jako oczywiście niedopuszczalną.
- 22 Wystąpienia stron oraz ich odpowiedzi na pytania Sądu zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 21 września 2005 r.

Żądania stron

- 23 Skarżąca wnosi do Sądu o:

- uznanie skargi za dopuszczalną;
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania;
- tytułem żądania ewentualnego, w przypadku rozstrzygnięcia przez Sąd, że zaskarżona decyzja została uchylona lub cofnięta pismem z dnia 9 stycznia 2003 r., stwierdzenie jej nieważności i obciążenie Komisji kosztami postępowania;

- tytułem dalszego żądania ewentualnego, w przypadku rozstrzygnięcia przez Sąd, że należy umorzyć postępowanie, obciążenie Komisji kosztami postępowania na podstawie art. 87 § 6 w związku z art. 90 lit. a) regulaminu Sądu.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a w każdym razie oddalenie jej jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

25 W przypadku uznania przez Sąd skargi za dopuszczalną Rada wnosi do Sądu o stwierdzenie, że podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem jest oczywiście bezzasadny oraz o obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

26 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że pismo z dnia 12 września 2002 r. nie jest aktem zaskarżalnym. Komisja twierdzi, że pismo to nie wywołuje skutków prawnych, ponieważ pani Loyola de Palacio poinformowała w nim skarżącą o jasnej sytuacji

prawnej, a mianowicie o fakcie, że przekazana przez skarżącą w dniu 5 lipca 2002 r. informacja nie wchodziła w zakres stosowania uregulowań w sprawie pomocy państwa oraz że z tego powodu sporne zwolnienie nie mogło stanowić pomocy państwa. Zdaniem Komisji pani Loyola de Palacio nie zamierzała rozstrzygnąć sprawy w sposób prawnie wiążący. Komisja podkreśla ponadto, że zaskarżona decyzja nie może być zaliczana do decyzji z dziedziny pomocy państwa, mając na uwadze niewystąpienie w niniejszej sprawie niektórych cech charakterystycznych procedury mającej zastosowanie w tej dziedzinie, odnoszących się do wydawania tego rodzaju decyzji przez Komisję, ich publikacji oraz faktu, że są one skierowane do państwa członkowskiego (wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. str. I-1719, zwany dalej „wyrokiem w sprawie Sytraval”, pkt 45). Komisja stwierdza, że nawet gdyby należało zastosować rozporządzenie nr 659/1999 w niniejszym przypadku, zaskarżona decyzja byłaby zaledwie nieformalnym zawiadomieniem przewidzianym w art. 20 ust. 2 zdanie drugie wspomnianego rozporządzenia, a więc byłaby aktem niezaskarżalnym.

27 Komisja dodaje, że przywołane przez skarżącą wyroki dotyczące rzekomych skutków prawnych zaskarżonej decyzji są bez znaczenia, ponieważ albo zostały one wydane przed przyjęciem rozporządzenia nr 659/1999, albo nie dotyczą faktów mogących podlegać art. 20 tego rozporządzenia. Komisja podnosi ponadto, że skarżąca posłużyła się grą słów, stwierdzając, iż Komisja w rzeczywistości wydała rozstrzygnięcie w przedłożonej jej sprawie, a więc że art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 nie znajduje zastosowania. Komisja utrzymuje, że nie mogła wydać w tej sprawie rozstrzygnięcia, ponieważ już w chwili złożenia do niej skargi miała świadomość, że podane do wiadomości fakty nie dotyczyły kwestii pomocy państwa, a tym mniej bezprawnie przyznanej pomocy lub pomocy świadczonej niezgodnie z przeznaczeniem.

28 W drugiej kolejności Komisja oświadcza, że skarżąca nie ma interesu prawnego we wniesieniu skargi, bowiem pismo z dnia 12 września 2002 r., nawet przy założeniu, że byłoby ono aktem zaskarżalnym, zostało cofnięte pismem z dnia 9 stycznia 2003 r., a zatem nie wywołuje skutków prawnych.

- 29 W każdym razie, zdaniem Komisji, ostatnie z wymienionych pism potwierdzało ocenę prawną przedstawioną w dniu 12 września 2002 r. i wskazywało również jednoznacznie, że chodzi w nim jedynie o osobistą ocenę prawną, która nie wiąże Komisji oraz że Komisja nie wydała żadnej decyzji.
- 30 Komisja podkreśla w tym względzie, że jedynie w przypadku gdy „advokat bądź adwokaci adresata pisma z dnia 12 września 2002 r. wyciągnęliby z niego inne wnioski, należałoby uściślić w ostatnim zdaniu [pisma z dnia 9 stycznia 2003 r.], że w tym przypadku Komisja wołałaby cofnąć fragmenty tekstu, które zostały odmiennie zinterpretowane, zanim staną się one przedmiotem zbędnego i możliwego do uniknięcia postępowania”.
- 31 Zdaniem Komisji nie ma możliwości powtórzenia spornego zachowania w przyszłości. Wystarczy bowiem złożenie przez skarżącą wniosku opartego na art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, aby Komisja odpowiedziała nań decyzją skierowaną do Republiki Federalnej Niemiec, która wówczas rzeczywiście mogłaby podlegać zaskarżeniu. Komisja dodaje, że skarżąca otrzymałaby kopię tej decyzji zgodnie z art. 20 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 32 Skarżąca uważa, że niniejsza skarga jest dopuszczalna. Podnosi ona w szczególności, że pismo z dnia 12 września 2002 r. jest aktem zaskarżalnym, ponieważ Komisja wyraża w nim ostateczną ocenę prawną wywołującą wiążące skutki prawne (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 10, i postanowienie Sądu z dnia 30 września 1999 r. w sprawie T-182/98 UPS Europe przeciwko Komisji, Rec. str. II-2857, pkt 39).
- 33 Skarżąca podkreśla fakt, że skarga nie stała się bezprzedmiotowa w następstwie pisma z dnia 9 stycznia 2003 r. Skarżąca dodaje, że zachowała interes prawny, ponieważ nie miało miejsca ważne cofnięcie zaskarżonej decyzji. Ponadto, nawet przy założeniu, że pismo z dnia 12 września 2002 r. zostało cofnięte, skarżąca w dalszym ciągu miałaby uzasadniony interes w stwierdzeniu nieważności tego pisma.

Ocena Sądu

- ³⁴ Na podstawie art. 230 akapit czwarty WE osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na decyzję, której jest ona adresatem.
- ³⁵ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE mogą być jedynie akty wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej (wymieniony w pkt 32 powyżej wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 9 i wyrok Sądu z dnia 18 września 2001 r. w sprawie T-112/99 Métropole Télévision — M6 i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2459, pkt 35). Przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności mogą zatem być, niezależnie od ich treści i formy, wszystkie przyjęte przez instytucje akty zmierzające do wywarcia skutków prawnych (wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 263, pkt 42, i wyrok Sądu z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-353/00 Le Pen przeciwko Parlamentowi, Rec. str. II-1729, pkt 77).
- ³⁶ Skarżąca stwierdza w swojej skardze do Komisji, że zwolnienie przewidziane w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG wyłącznie na rzecz spółek lotniczych zakłóca konkurencję między transportem lotniczym, w szczególności w przypadku spółek stosujących niskie ceny, i transportem kolejowym na rynku przewozów pasażerskich, z naruszeniem art. 87 WE.
- ³⁷ W piśmie z dnia 12 września 2002 r. Komisja odpowiada, że w jej opinii sporne zwolnienie nie stanowi pomocy państwa, ponieważ wynika ono z transpozycji dyrektywy 92/81, czyli aktu wspólnotowego oraz że w konsekwencji uregulowania dotyczące pomocy państwa nie znajdują zastosowania (zob. pkt 11 powyżej).

- 38 W ramach niniejszej skargi Komisja podnosi, że pismo z dnia 12 września 2002 r. nie jest aktem zaskarżalnym (zob. pkt 26 powyżej).
- 39 W celu zbadania, czy wspomniane pismo jest aktem zaskarżalnym, w pierwszej kolejności należy ustalić przedmiot pisma skarżącej z dnia 5 lipca 2002 r., na które stanowi ono odpowiedź.
- 40 Należy stwierdzić, że przedmiotem pisma skarżącej z dnia 5 lipca 2002 r. było złożenie do Komisji uzasadnionej skargi dotyczącej rzekomego naruszenia art. 87 WE. Owa skarga, licząca ponad 800 stron, zawierała liczne środki dowodowe, dane ekonomiczne oraz statystyki mające na celu poparcie twierdzenia dotyczącego istnienia pomocy państwa, a w szczególności zakłócenia konkurencji wynikającego ze spornego zwolnienia. W swojej skardze skarżąca wyraźnie zwróciła się do Komisji o wszczęcie formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 WE.
- 41 Niezależnie od kwestii zasadności skargi do Komisji oczywiste jest, że wraz z jej otrzymaniem Komisja znalazła się w posiadaniu „informacj[i] [...] dotycząc[ych] domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie” w rozumieniu art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Z przepisu tego wynika, że Komisja ma obowiązek bezzwłocznego zbadania takich informacji (zob. pkt 6 powyżej). W tym celu jest ona uprawniona, lecz w tym stadium nie zobowiązana, do nawiązania kontaktu z danym państwem członkowskim.
- 42 Na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 659/1999 wstępne badanie „możliwej pomocy przyznanej bezprawnie” skutkuje wydaniem decyzji na podstawie art. 4 ust. 2, 3 lub 4 (zob. pkt 7 powyżej). Artykuł 4 ust. 2 tego rozporządzenia przewiduje w szczególności, że jeżeli po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja

stwierdza, że dany środek będący przedmiotem posiadanej przez nią informacji nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji (zob. pkt 5 powyżej).

43 Poza możliwością wydania decyzji na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 659/1999 Komisja, w przypadku otrzymania informacji na temat ewentualnego istnienia pomocy państwa, nie ma innej możliwości niż poinformowanie stron zainteresowanych na podstawie art. 20 ust. 2 zdanie drugie tego rozporządzenia o tym, że „istnieją niewystarczające podstawy do przyjęcia opinii [rozstrzygnięcia] w sprawie” (zob. pkt 8 powyżej).

44 W niniejszym przypadku oczywiste jest, że pismo z dnia 12 września 2002 r. nie zawiera decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 659/1999 ani decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia zgodnie z ust. 4 tego artykułu. Należy zatem ustalić, czy zawiera ono decyzję w rozumieniu art. 4 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, czy też stanowi ono jedynie nieformalne zawiadomienie przewidziane w art. 20 ust. 2 tego rozporządzenia.

45 Sąd uważa, że Komisja, wbrew jej twierdzeniom, nie skorzystała w niniejszym przypadku z możliwości przewidzianej w art. 20 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999. Komisja w żaden sposób nie podnosi, że istnieją niewystarczające podstawy do rozstrzygnięcia w przedmiocie złożonej do niej skargi, lecz zarówno w zaskarżonej decyzji, jak i w pismach z dnia 25 listopada 2002 r. i z dnia 9 stycznia 2003 r. zajmuje jasne i ostateczne stanowisko. Stwierdza ona, że złożona do niej skarga nie pozwala na stwierdzenie istnienia pomocy państwa, ponieważ sporne zwolnienie nie wynika z decyzji władz niemieckich o przyznaniu pomocy, lecz jest konsekwencją nałożonego na Niemcy obowiązku dokonania transpozycji dyrektywy 92/81 (zob. pkt 11 powyżej).

46 W tym względzie należy przypomnieć, że w wymienionym w pkt 21 powyżej postanowieniu w sprawie Deutsche Bahn przeciwko Komisji Sąd odrzucił skargę na bezczynność wniesioną przez skarżącą w sprawie T-361/02 z tego powodu, że pismo z dnia 12 września 2002 r. stanowiło „jasne i wyraźne zajęcie stanowiska w przedmiocie skargi skarżącej do Komisji” (pkt 20).

47 Pismo to nie może być zatem interpretowane jako ograniczające się do poinformowania skarżącej o braku wystarczających podstaw do rozstrzygnięcia w sprawie w rozumieniu art. 20 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 659/1999. W piśmie tym Komisja zajęła wyraźne i uzasadnione stanowisko.

48 W odniesieniu do kwestii, czy pismo z dnia 12 września 2002 r. zawiera decyzję tego rodzaju jak decyzja przewidziana w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, a mianowicie stwierdzenie przez Komisję po przeprowadzeniu badania wstępnego, że dany środek nie stanowi pomocy, należy zaznaczyć, że jest w nim wyraźnie wskazane, że Komisja ocenia, iż „sporne zwolnienie nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 traktatu WE” (zob. pkt 11 powyżej).

49 Zgodnie zatem z obowiązkiem ciążącym na Komisji na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 659/1999 zbadała ona informacje dostarczone przez skarżącą i w piśmie z dnia 12 września 2002 r. stwierdziła, że pomoc nie wystąpiła, ponieważ zwolnienia nie można było przypisać zainteresowanemu państwu członkowskiemu. Zostało więc ustalone, że pismo to zawiera decyzję w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999. Powód dojścia przez Komisję do wniosku, że pomoc państwa nie wystąpiła, jak również okoliczność, że wstępne badanie nie wymagało ze strony Komisji dogłębnej i długotrwałej analizy informacji będących przedmiotem złożonej do niej skargi, są w tym względzie bez znaczenia.

- 50 Komisja utrzymuje, że pismo z dnia 12 września 2002 r. nie może być uznane za decyzję tego rodzaju jak ta, o której mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999, z tego powodu że skarga złożona do niej w dniu 5 lipca 2002 r. nie wchodzi w zakres stosowania przepisów o pomocy państwa. Komisja dodaje, że pismo nie zostało skierowane ani podane do wiadomości państwa członkowskiego, jak tego wymaga art. 25 wspomnianego rozporządzenia (zob. pkt 9 powyżej).
- 51 Argumenty te nie mogą zostać uwzględnione. Po pierwsze, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że forma, w jakiej wydano akty czy decyzje jest w zasadzie bez znaczenia dla możliwości ich zaskarżenia w drodze skargi o stwierdzenia nieważności oraz że w celu ustalenia, czy są one aktami w rozumieniu art. 230 WE, konieczne jest zbadanie ich istoty (zob. orzecznictwo przywołane w pkt 35 powyżej, zob. podobnie także wyrok Sądu z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie T-3/93 *Air France* przeciwko Komisji, Rec. str. II-121, pkt 43, 57 i 58).
- 52 Ponadto, jak wskazano w pkt 41 powyżej, jeżeli Komisja uzyskuje informacje dotyczące domniemanej pomocy przyznanej bezprawnie, jest ona zobowiązana do bezzwłocznego zbadania tych informacji na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999. Jeżeli — jak w niniejszym przypadku — Komisja nie poprzestanie na poinformowaniu zainteresowanej strony o istnieniu niewystarczających podstaw do rozstrzygnięcia w sprawie, lecz zajmie jasne i uzasadnione stanowisko, wskazując, że sporny środek nie stanowi pomocy, wówczas może ona prowadzić dalsze postępowanie jedynie na podstawie art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia. Po wydaniu decyzji, zawierającej w istocie decyzję wydaną na podstawie ostatniego z wymienionych przepisów, Komisja nie może wyłączyć jej spod kontroli sądu wspólnotowego, oświadczając, że takiej decyzji nie wydała, próbując ją cofnąć lub postanawiając o nieskierowaniu decyzji do danego państwa członkowskiego z naruszeniem art. 25 rozporządzenia nr 659/1999.
- 53 Komisja nie może ponadto powoływać w tym względzie orzecznictwa Trybunału, a w szczególności wyroku w sprawie *Sytraval*. Wyrok ten został bowiem wydany przed wprowadzeniem przepisów regulujących postępowanie w sprawie skarg do

Komisji w ramach pomocy państwa przez rozporządzenie nr 659/1999. Rozporządzenie to ma na celu skodyfikowanie i wzmocnienie praktyki Komisji w tej dziedzinie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału (motyw 2 rozporządzenia).

54 Należy zresztą przypomnieć, że w sprawie Sytraval zakończonej wydaniem wyroku Komisja przyjęła decyzję skierowaną do zainteresowanego państwa członkowskiego odrzucającą złożoną do niej skargę, ale nie podała treści tej decyzji do wiadomości składających skargę do Komisji (wyrok w sprawie Sytraval, pkt 14 i 46). Komisja poinformowała ich jedynie o skutkach swojej decyzji (pkt 15). Trybunał orzekł, że to decyzja skierowana do państwa członkowskiego powinna być ewentualnie przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, nie zaś zawiadomienie skierowane do składających skargę do Komisji (pkt 45).

55 W niniejszym przypadku Komisja nie skierowała do Republiki Federalnej Niemiec decyzji dotyczącej domniemanej pomocy państwa. Gdyby Komisja, zgodnie z obowiązkiem ciążącym na niej na podstawie art. 25 rozporządzenia nr 659/1999, skierowała taką decyzję do władz niemieckich, skarżąca, jako beneficjent gwarancji procesowych przewidzianych w art. 88 ust. 2 WE, byłaby uprawniona do kwestionowania jej ważności jako osoba, której sporna decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE (zob. podobnie wyrok w sprawie Sytraval, pkt 41 i 48). Komisja nie może zatem wskazywać na fakt, że nie skierowała decyzji do państwa członkowskiego, a przez to na nieprzestrzeganie przez nią art. 25 rozporządzenia nr 659/1999 w celu pozbawienia skarżącej jej gwarancji procesowych.

56 Należy dodać, że z rozporządzenia nr 659/1999 wyraźnie wynika, że ma ono między innymi na celu zwiększenie pewności prawa, w szczególności w odniesieniu do procedur stosowanych w dziedzinie pomocy państwa (motywy 3, 7 i 11). Oczywiście sprzeczne z tym celem byłoby uprawnienie Komisji do rozstrzygania spraw w tej dziedzinie z pominięciem ram proceduralnych przewidzianych w tym rozporządzeniu.

- 57 Ponadto, wbrew twierdzeniom Komisji (zob. pkt 29 powyżej), pani Loyola de Palacio w żaden sposób nie zaznaczyła ani w zaskarżonej decyzji (zob. pkt 11 powyżej), ani w piśmie z dnia 9 stycznia 2003 r. (zob. pkt 16 powyżej), że w zaskarżonej decyzji wyraziła swoją osobistą opinię. Wprost przeciwnie, wyraźnie wydała ona decyzję administracyjną w imieniu Komisji.
- 58 W tym względzie nieistotne jest, że pismo to nie jest wynikiem wydania ostatecznej decyzji w sprawie skargi do Komisji przez kolegium komisarzy (zob. pkt 26 powyżej). Decyzja taka może zostać wydana jedynie wtedy, gdy odpowiedzialny za daną dziedzinę członek Komisji przedstawił w tym celu propozycję. Z pisma z dnia 12 września 2002 r. można wywnioskować, że pani Loyola de Palacio nie zamierzała przedstawić sprawy kolegium. Stwierdziła ona bowiem, że skarga do Komisji nie mogła być przedmiotem badania w ramach art. 87 WE i rozporządzenia nr 659/1999 oraz że z tego powodu nie mogła ona być przedmiotem jakiegokolwiek decyzji kolegium.
- 59 W odniesieniu do faktu, że pismo nie zostało opublikowane (zob. pkt 26 powyżej), wystarczy stwierdzić, że aby akt mógł stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności, nie jest konieczne jego opublikowanie.
- 60 Komisja stwierdza ponadto, że skarżąca nie ma interesu prawnego, ponieważ pismo z dnia 12 września 2002 r. zostało cofnięte pismem z dnia 9 stycznia 2003 r. (zob. pkt 16 powyżej), a zatem jest ono pozbawione skutków prawnych (zob. pkt 28 powyżej).
- 61 Należy stwierdzić od razu, że pismo z dnia 9 stycznia 2003 r. zostało zredagowane w sposób dwuznaczny. Z jednej strony, odnosząc się do pism z dnia 12 września i 25 listopada 2002 r., członek Komisji oświadcza, że „chciałaby [...] powtórzyć

i potwierdzić [treść pism] w świetle późniejszych wydarzeń”. Z drugiej strony wskazuje ona skarżącą, że może ona „uznać jakąkolwiek część [jej] pism, z których [skarżąca] lub [adwokat skarżącej] wyciągają inne wnioski albo za zgodną z [jej] stanowiskiem, albo jako cofniętą”. Mając na uwadze owe szczególnie dwuznaczne sformułowania, Sąd uważa, że pismo to powinno być rozważane na niekorzyść stanowiska Komisji.

62 Z pisma z dnia 9 stycznia 2003 r. wynika, że Komisja podtrzymała swoje stanowisko, zgodnie z którym badanie złożonej do niej skargi w ramach art. 88 WE nie było uzasadnione. Komisja nie zmieniła zatem swojego stanowiska, zgodnie z którym zwolnienie podatkowe nie stanowiło pomocy państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE i nie wszczęła procedury przewidzianej w art. 88 ust. 2 WE. Komisja wyraźnie bowiem potwierdziła treść pisma z dnia 12 września 2002 r. w swoim piśmie z dnia 25 listopada 2002 r. oraz, jak przyznaje Komisja w swych pismach procesowych, również w swoim piśmie z dnia 9 stycznia 2003 r. Komisja nie zdecydowała się również na ponowne rozważenie swojego stanowiska.

63 Z całości powyższych rozważań wynika, że pismo z dnia 12 września 2002 r. istotnie zawiera decyzję w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 oraz że w dalszym ciągu wywołuje skutki prawne, mimo pisma z dnia 9 stycznia 2003 r. Niniejsza skarga jest zatem dopuszczalna i nie stała się ona bezprzedmiotowa.

Co do istoty sprawy

64 Skarżąca podnosi sześć zarzutów. Zarzut pierwszy oparty jest na naruszeniu zasady legalności, drugi — na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, trzeci — na naruszeniu art. 87 WE, czwarty — na naruszeniu art. 88 WE, piąty — na błędnym zastosowaniu art. 307 WE, zarzut szósty natomiast — na naruszeniu zasady równego traktowania.

65 Zarzuty pierwszy, trzeci i czwarty należy rozważyć wspólnie.

W przedmiocie zarzutów pierwszego, trzeciego i czwartego

Argumenty stron

66 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca podnosi, że § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 WE, która jest niezgodna ze wspólnym rynkiem.

67 W pierwszej kolejności zaznacza ona, że ponieważ spółki lotnicze prowadzące działalność w Niemczech są całkowicie zwolnione z powszechnego podatku akcyzowego od olejów mineralnych na podstawie § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG, ich obciążenia podatkowe są znacznie zmniejszone, tak że uzyskują one korzyść finansową.

68 W drugiej kolejności skarżąca twierdzi, że ponieważ utrata przychodów wskutek tego zwolnienia (435 mln EUR w 2002 r.) obciąża niemiecki budżet, uzyskana korzyść została przyznana przy użyciu zasobów państwowych. Skarżąca zaznacza, że w przeciwieństwie do twierdzeń Rady, istnienie pomocy nie zależy od wystąpienia „dodatkowego obciążenia” dla państwa. W tym względzie Rada miała stwierdzić, że zwolnienie podatkowe tego rodzaju, jak zwolnienie będące przedmiotem niniejszego postępowania, jest klasycznym przypadkiem pomocy w rozumieniu art. 87 WE.

69 Skarżąca dodaje, że § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG stanowi niewątpliwie akt Republiki Federalnej Niemiec, ponieważ ustawa ta została przyjęta przez organy ustawodawcze tego państwa członkowskiego. Skarżąca zaznacza, że przepis ten stanowi jedynie część powszechnego systemu opodatkowania olejów mineralnych w Niemczech oraz że Trybunał nie zakwestionował charakteru prawnego krajowych aktów dokonujących transpozycji art. 8 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 92/81 w swoich wyrokach z dnia 10 czerwca 1999 r. w sprawie C-346/97 Braathens, Rec. str. I-3419 oraz z dnia 25 września 2003 r. w sprawie C-437/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-9861.

70 W istocie, chociaż § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG jest środkiem transpozycji art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81, stanowi on akt państwa członkowskiego, a zatem środek, który można przypisać państwu w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE (zob. w tej kwestii wyroki Trybunału z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-208/90 Emmott, Rec. str. I-4269, pkt 21 oraz z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 Vanacker i Lesage, Rec. str. I-4947, pkt 7). Skarżąca podnosi, że zgodnie z art. 249 WE dyrektywa wiąże jedynie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, podczas gdy wybór formy i środków transpozycji pozostawia się ustawodawcy krajowemu. Zdaniem skarżącej, w przeciwieństwie do twierdzenia Komisji, nie mogą istnieć dyrektywy, które nie pozostawiają państwu swobody manewru.

71 W niniejszym przypadku, zdaniem skarżącej art. 8 ust. 1 dyrektywy 92/81 pozostawił państwom członkowskim zakres swobodnego uznania w kwestii, czy należy zwolnić paliwo lotnicze z ujednoliconego podatku akcyzowego „na warunkach ustalonych przez nie w celu zapewnienia prawidłowego i prostego stosowania tych zwolnień oraz zapobieżenia wypadkom oszustw, unikania opodatkowania lub nadużyć”. Skarżąca dodaje, że jak utrzymywała Rada, ustawodawca niemiecki dysponował swobodnym uznaniem w celu uniknięcia zakłócenia konkurencji przy zwolnieniu innych środków transportu z podatku akcyzowego od olejów mineralnych w ramach możliwości przedstawionych w dyrektywie 92/81.

72 W trzeciej kolejności skarżąca wysuwa argument, że sporne zwolnienie jest również środkiem selektywnym, sprzyjającym niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 87 WE.

73 W czwartej kolejności skarżąca podnosi, że § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG powoduje zakłócenie konkurencji w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Komisja miała przyznać, że między pociągami o wielkiej prędkości i środkami transportu lotniczego w połączeniach wewnątrzwspólnotowych zachodzi stosunek konkurencji [decyzja Komisji z dnia 9 grudnia 1998 r. (sprawa N IV/M.1305 — Eurostar) (Dz.U. 1999, C 256, str. 3), pkt 21]. Skarżąca twierdzi, że w swojej skardze do Komisji w wystarczającym stopniu wykazała istnienie takiego stosunku konkurencji również w niemieckich połączeniach krajowych. Ponadto, podczas gdy skarżąca była zobowiązana do płacenia licznych podatków od pierwotnych źródeł energii przez nią wykorzystywanych, sporne zwolnienie umożliwiało spółkom lotniczym znaczne obniżenie kosztów i w ten sposób oferowanie niższych cen na połączenia krajowe w Niemczech od cen stosowanych przez skarżącą.

74 W piątej kolejności, zdaniem skarżącej, sporne zwolnienie wpływało na wymianę między państwami członkowskimi, ponieważ — po pierwsze — spółki lotnicze działają przeważnie w kilku państwach członkowskich oraz po drugie, pociągi o wielkiej prędkości zapewniają połączenia między różnymi stolicami europejskimi w taki sposób, że znajdują się one w bezpośrednim stosunku konkurencji ze środkami transportu lotniczego.

75 Z powyższego wynika, zdaniem skarżącej, że § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE. Skarżąca twierdzi, że zaskarżona decyzja jest więc niezgodna z prawem.

76 Skarżąca uważa również, że sporna pomoc jest niezgodna ze wspólnym rynkiem. Jej zdaniem § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG w sposób oczywisty nie spełnia przesłanek art. 87 ust. 2 WE i nie może być uznany za zgodny ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 87 ust. 3 WE.

77 Skarżąca podnosi ponadto, że Komisja niesłusznie uznała w zaskarżonej decyzji, że art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 wyłącza stosowanie art. 87 WE. Ten przepis prawa wtórnego należy bowiem oceniać w świetle art. 87 WE i innych postanowień prawa pierwotnego regulujących pomoc państwa, będących szczególnym wyrazem zasady wolnej konkurencji (wyrok Trybunału z dnia 5 października 1978 r. w sprawie 26/78 INAMI przeciwko Viola, Rec. str. 1771, pkt 9–14; zob. także opinia rzecznika generalnego Lenza do sprawy 52/84 Komisja przeciwko Belgii zakończonej wyrokiem Trybunału z dnia 15 stycznia 1986 r., Rec. str. 89, 99). Zdaniem skarżącej z zasady pierwszeństwa pierwotnego prawa wspólnotowego wynika, że kolizję między prawem wtórnym i prawem pierwotnym rozstrzyga się albo poprzez interpretację przepisów prawa wtórnego w sposób zgodny z prawem pierwotnym (w szczególności poprzez rozszerzenie zwolnienia podatkowego na przedsiębiorstwa szybkiej kolei), albo w przypadku gdy taka interpretacja jest niemożliwa, poprzez niezastosowanie przepisu prawa wtórnego (wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 1988 r. w sprawie 300/86 van Landschoot przeciwko Mera, Rec. str. 3443).

78 Należy również stwierdzić, zdaniem skarżącej, że z wykładni językowej, systemowej i celowościowej art. 8 ust. 1 dyrektywy 92/81 wynika, że art. 87 WE znajduje zastosowanie w niniejszym przypadku. Skarżąca twierdzi, po pierwsze, że z brzmienia tego przepisu wynika, iż zwolnienie z podatku akcyzowego ma moc wiążącą tylko w przypadku, gdy jest ono „bez uszczerbku dla innych przepisów wspólnotowych”. Po drugie, zgodnie z orzecnictwem, fakultatywne zwolnienia podatkowe na podstawie art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 92/81 zostają ograniczone w przepisach ogólnych mających na celu ochronę konkurencji, w tym art. 87 WE (zob. przykładowo wyrok Sądu z dnia 27 września 2000 r. w sprawie T-184/97 BP Chemicals przeciwko Komisji, Rec. str. II-3145, pkt 62), tak że sporne zwolnienie podatkowe powinno być ograniczone na tej samej podstawie. Po trzecie, wykładnia celowościowa art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 przemawia za możliwością stosowania traktatowych reguł konkurencji do zwolnienia paliwa lotniczego z podatku, ponieważ postanowienie to ma na celu utworzenie sprawnie funkcjonującego rynku wewnętrznego i ujednolicenie warunków konkurencji.

79 Skarżąca kwestionuje twierdzenie Rady, zgodnie z którym konieczną konsekwencją częściowej harmonizacji podatku w akcie wtórnego prawa wspólnotowego jest to, że

dany środek nie podlega postanowieniom traktatu dotyczącym pomocy państwa, chyba że dyrektywa stanowiąca podstawę tej harmonizacji wyraźnie przewiduje ich zastosowanie. Zdaniem skarżącej wykładnia taka narusza hierarchię norm prawnych. Skarżąca dodaje, że gdyby Rada chciała wyłączyć stosowanie art. 87 ust. 1 WE, musiałaby ona oprzeć dyrektywę nie tylko na art. 93 WE, lecz także na art. 89 WE, i w ten sposób wyłączyć sporne środki spod procedury kontroli pomocy państwa. Zdaniem skarżącej Rada mogła również stwierdzić, że środki przewidziane w dyrektywie są zgodne ze wspólnym rynkiem na podstawie art. 88 ust. 2 WE, art. 87 ust. 3 lit. e) WE lub ewentualnie art. 73 WE. Odpowiadałoby to ogólnej praktyce stosowanej przez Radę [zob. przykładowo rozporządzenie Rady (EWG) nr 1107/70 z dnia 4 czerwca 1970 r. w sprawie przyznawania pomocy w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U. L 130, str. 1)]. Skarżąca jest zdania, że skoro Rada nie wprowadziła odstępstwa od prawa pierwotnego na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie pierwotnym, należy zastosować prawo pierwotne, czyli w niniejszym przypadku art. 87 WE i art. 88 WE. Oświadczenie Rady, że takie odstępstwo w istocie zostało przewidziane, należy odrzucić, ponieważ wspomniane odstępstwo nie zostało wyrażone w sposób jasny i wyraźny.

⁸⁰ W tym względzie skarżąca kwestionuje stanowisko Rady, zgodnie z którym fakt nieskorzystania z jednego z ww. postanowień z dziedziny pomocy państwa, jak upoważnienia, stanowi jedynie pomniejsze uchybienie formalne. Skarżąca jest bowiem zdania, że na podstawie dyrektywy nie można wyłączyć w milczący sposób kontroli środków transpozycji, jakie mają zostać przyjęte na podstawie dyrektywy, w świetle postanowień stosowanych do pomocy państwa. Skarżąca jest zdania, że — przeciwnie — należałoby wyraźnie oprzeć dyrektywę na odpowiednim upoważnieniu.

⁸¹ Skarżąca dodaje, że Komisja oraz Rada poddają zwolnienia podatkowe przewidziane w dyrektywie 2003/96, zastępującej dyrektywę 92/81, szczegółowemu badaniu w świetle przepisów z zakresu pomocy. Zdaniem skarżącej niezrozumiałe jest zatem to, że pozwana oraz interwenient odmawiają obecnie przeprowadzenia kontroli zwolnień podatkowych przewidzianych w dyrektywie 92/81 na podstawie kryteriów zawartych w art. 87 WE.

- 82 Skarżąca przyznaje oczywiście, że Komisja nie może rozstrzygać w przedmiocie ważności dyrektyw Rady. Jednakże twierdzi ona, że Komisja może i powinna badać, czy dokonana przez państwo członkowskie transpozycja zwolnienia podatkowego przewidzianego w dyrektywie 92/81 jest zgodna z postanowieniami traktatu w dziedzinie pomocy państwa oraz upewnić się, że od czasu dokonania transpozycji prawo krajowe nie prowadzi do stworzenia zakłócenia konkurencji niezgodnego ze wspólnym rynkiem. Zdaniem skarżącej Komisja powinna również kontrolować swobodę manewru pozostawioną do dyspozycji państw członkowskich w celu rozszerzenia zwolnienia podatkowego na transport kolejowy na podstawie art. 8 ust. 2 lit. c) wspomnianej dyrektywy. Skarżąca podkreśla przy tym, że wyrok Sądu z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie T-82/96 ARAP i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1889, pkt 14 jest bez znaczenia, ponieważ dotyczy on rozporządzenia, które nie musi być transponowane przez państwo członkowskie, nie zaś dyrektywy.
- 83 Z powyższego skarżąca wywodzi więc, że zwolnienie paliwa lotniczego z podatku akcyzowego przewidziane w art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 jest niezgodne z art. 87 WE, a zatem nie znajduje w obecnym kształcie zastosowania.
- 84 Ponadto skarżąca twierdzi, że art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 także nie znajduje zastosowania, ponieważ nie jest on już objęty upoważnieniem udzielonym w art. 93 WE. W tym względzie skarżąca zwraca uwagę na to, że z art. 241 WE wynika, iż nie ma przeszkód do powołania się na niemożność stosowania art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81.
- 85 Dyrektywa ta zharmonizowała bowiem struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych i — tak jak inne dyrektywy przyjęte w tych ramach — została oparta wyłącznie na art. 93 WE i miała na celu urzeczywistnienie wspólnotowego rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 14 WE. Skarżąca przyznaje, że zwolnienie paliwa lotniczego z podatku, przewidziane w art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81, było w chwili przyjęcia tej dyrektywy — z uwagi na ówczesną sytuację konkurencyjną —

prawdopodobnie niezbędne do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Jednakże, jak również stwierdziła Rada, spółki lotnicze i przedsiębiorstwa szybkich kolei znajdują się obecnie w stosunku silnej konkurencji i sporne zwolnienie z podatku akcyzowego powoduje zakłócenie konkurencji (zob. pkt 73 powyżej). W konsekwencji, zdaniem skarżącej, zwolnienie paliwa lotniczego z podatku prowadzi nie do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, lecz do znacznego zakłócenia konkurencji.

- ⁸⁶ Środek powodujący zakłócenie konkurencji nie może być zdaniem skarżącej „niezbędny” do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania wspólnego rynku w rozumieniu art. 93 WE. Na podstawie zasady proporcjonalności dany środek może być uznany za niezbędny jedynie w braku innej możliwości, która w mniejszym stopniu zakłóca konkurencję (wyrok Sądu z dnia 5 czerwca 1996 r. w sprawie T-162/94 NMB France i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-427, pkt 69). Zdaniem skarżącej rozszerzenie zwolnienia podatkowego przewidzianego w art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 na przedsiębiorstwa szybkiej kolei lub zniesienie tego zwolnienia z podatku akcyzowego od olejów mineralnych w odniesieniu do lotów wewnątrz-wspólnotowych w mniejszym stopniu zakłócałoby konkurencję. Skarżąca dodaje, że przewidziane w art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 zwolnienie paliwa lotniczego z podatku nie jest już zatem, tj. od chwili zmiany sytuacji konkurencyjnej na tym rynku, niezbędne do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego i nie jest już objęte art. 93 WE.

- ⁸⁷ Skarżąca podkreśla, że nie kwestionuje ona tego, iż Rada mogła oprzeć dyrektywę 92/81 na art. 93 WE. Jednakże, jej zdaniem, nasuwa się pytanie, czy z powodu zmiany stosunku konkurencji istniejącego między lotnictwem cywilnym i szybką koleją, upoważnienie przewidziane w art. 93 WE wystarcza do wyłączenia badania środków transpozycji w ramach ogólnych przepisów z dziedziny pomocy. Skarżąca precyzuje, że jej celem nie jest doprowadzenie do stwierdzenia nieważności dyrektywy, lecz uważa, iż wykorzystane upoważnienie nie wyłącza kontroli ze strony Komisji.

- 88 W ramach zarzutu pierwszego skarżąca utrzymuje, że Komisja powinna była dokonać sumiennego i bezstronnego badania złożonej do niej skargi (zob. w tej kwestii wyrok Trybunału z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-499/98 P IECC przeciwko Komisji, Rec. str. I-3875, pkt 45, i wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-95/96 Gestevisión Telecinco przeciwko Komisji, Rec. str. II-3407, pkt 72). Odrzucając jej skargę w całości, Komisja naruszyła — zdaniem skarżącej — zasadę legalności oraz niektóre przepisy rozporządzenia nr 659/1999.
- 89 Skarżąca wyraża wątpliwości co do tego, że przy redagowaniu pisma z dnia 12 września 2002 r. Komisja przestrzegała zasady dobrej administracji oraz własnego regulaminu wewnętrznego. Skarżąca zaznacza w tym względzie, że chociaż na podstawie wspomnianego regulaminu wewnętrznego w niniejszym przypadku właściwe było kolegium komisarzy, to najwidoczniej nie przedstawiono mu sprawy.
- 90 Wreszcie na poparcie zarzutu czwartego skarżąca twierdzi, że ponieważ Komisja w zaskarżonej decyzji odmawia wszczęcia formalnej procedury dochodzenia, działa ona z naruszeniem swoich obowiązków wynikających z art. 88 ust. 2 i 3 WE, jak również art. 10 ust. 1 i art. 17 rozporządzenia nr 659/1999.
- 91 W replice skarżąca twierdzi, że Komisja niesłusznie ocenia, że z uwagi na przewidywane zmiany w rozpatrywanych przepisach dyrektywy 92/81 jest ona zwolniona z wszczęcia formalnej procedury dochodzenia w stosunku do obowiązującej pomocy.
- 92 Komisja uważa, że w niniejszym przypadku jest oczywiste, iż nie pojawia się kwestia pomocy państwa. Podkreśla ona, że spornego zwolnienia nie można przypisać państwu w rozumieniu odpowiedniego orzecznictwa (wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-4397).

Zwolnienie z podatku przewidziane w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG jest oparte na art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 i państwa członkowskie nie dysponują swobodą manewru przy transpozycji tego zwolnienia (wymieniony w pkt 69 powyżej wyrok w sprawie Braathens).

- 93 W odpowiedzi na argument skarżącej, według którego ze względu na pierwszeństwo prawa pierwotnego powinno znaleźć zastosowanie prawo pomocy państwa, Komisja utrzymuje, że skarżąca nie ocenia należycie faktu, iż wymieniony w pkt 92 powyżej wyrok w sprawie Francja przeciwko Komisji również wchodzi w zakres prawa pomocy państwa i należy go przestrzegać. Ponadto Komisja odrzuca argument, jakoby art. 8 ust. 1 dyrektywy 92/81 nie był objęty upoważnieniem z art. 93 WE, uznając, że skarżąca myli kwestię rzeczywiście istotną w tym względzie, czyli kwestię obowiązkowej harmonizacji, z kwestią wpływu na konkurencję, która nie ma żadnego związku z art. 93 WE.
- 94 Komisja nie udziela odpowiedzi na argumenty przedstawione przez skarżącą na poparcie zarzutu pierwszego.
- 95 W odniesieniu do zarzutu czwartego Komisja uważa, że wszczęcie formalnej procedury dochodzenia było bezprzedmiotowe. Dodaje ona, że dyrektywa 92/81 została zastąpiona przez dyrektywę 2003/96, tak że nie było powodu do wszczęcia formalnej procedury dochodzenia.
- 96 Rada przedstawia trzy argumenty w celu wykazania, że uregulowania i procedura kontroli pomocy państwa przewidziane w art. 87–89 WE nie znajdują w niniejszej sprawie zastosowania. Zdaniem Rady, po pierwsze, postanowienia te nie znajdują zastosowania do środków ustanowionych przez ustawodawcę wspólnotowego, chyba że postanowi on inaczej. Rada twierdzi, że uprawnienia przyznane Komisji w art. 88 WE nie pozwalają jej bowiem na stwierdzenie niemożności stosowania obowiązującego przepisu prawa wspólnotowego.

97 Po drugie, sporne zwolnienie nie może być uznane za pomoc państwa, ponieważ z celu i ogólnej struktury tego zwolnienia nie wynika, aby zmierzało ono do przysporzenia korzyści, która stanowiłaby dodatkowe obciążenie dla państwa.

98 Rada przypomina, po trzecie, że nawet gdyby sporne zwolnienie należało uznać za pomoc państwa, byłaby ona uprawniona do zwolnienia niektórych kategorii pomocy z przestrzegania procedury kontroli ich zgodności ze wspólnym rynkiem. Z bezwzględniego charakteru spornego postanowienia wynika jednak, zdaniem Rady, że w niniejszym przypadku prawodawca wspólnotowy wyraźnie odrzucił możliwość takiej kontroli.

Ocena Sądu

99 Artykuł 87 ust. 1 WE stanowi, że pomoc przyznawana przez państwa członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek 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.

100 Postanowienie to dotyczy więc decyzji państw członkowskich, którymi państwa te, mając na uwadze dążenie do ich własnych celów gospodarczych i społecznych, na podstawie jednostronnych i samodzielnych decyzji udostępniają przedsiębiorstwom lub innym podmiotom prawa zasoby finansowe lub przyznają im korzyści, które mają służyć realizacji zamierzonych celów gospodarczych lub społecznych (wyrok Trybunału z dnia 27 marca 1980 r. w sprawie 61/79 Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Denkavit italiana, Rec. str. 1205, pkt 31).

- 101 Wynika z tego, że aby korzyści mogły zostać uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE, musi między innymi istnieć możliwość ich przypisania państwu (zob. wymieniony w pkt 92 powyżej wyrok w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 24 i przywołane tam orzecznictwo).
- 102 W niniejszym przypadku tak jednak nie jest, bowiem § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG wykonuje art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81. Jak orzekł Trybunał, ostatni z wymienionych przepisów nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek nieobejmowania ujednoliconym podatkiem akcyzowym paliwa wykorzystywanego w żegludze powietrznej o charakterze handlowym (wymieniony w pkt 69 powyżej wyrok w sprawie Braathens, pkt 30–32). Dokonując transpozycji zwolnienia do prawa krajowego, państwa członkowskie wykonują jedynie przepisy wspólnotowe zgodnie z obowiązkami wynikającymi z traktatu. Wynika z tego, że sporny przepis nie może zostać przypisany państwu niemieckiemu, lecz w rzeczywistości wynika on z aktu prawodawcy wspólnotowego.
- 103 Skarżąca podkreśla, że zwolnienie zostało przyznane przy użyciu zasobów państwowych. Jednakże możliwość przypisania pomocy danemu państwu jest kwestią odrębną od tego, czy pomoc została przyznana przy użyciu zasobów państwowych. Z orzecznictwa wynika bowiem, że chodzi tu o przesłanki odrębne i kumulatywne (wymieniony w pkt 92 powyżej wyrok w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 24).
- 104 Z powyższego wynika, że niektóre z istotnych przesłanek stosowania art. 87 WE nie zostały spełnione, tak że Komisja miała podstawy do stwierdzenia, iż sporne zwolnienie nie wchodziło w zakres stosowania tego postanowienia.

- 105 W przeciwieństwie do twierdzeń skarżącej, swobodne uznanie zastrzeżone dla państw członkowskich w art. 8 ust. 1 pierwsza część zdania dyrektywy 92/81, który precyzuje, że zwolnienia są przyznawane przez państwa członkowskie „na warunkach ustalonych przez nie w celu zapewnienia prawidłowego i prostego stosowania tych zwolnień oraz zapobieżenia wypadkom oszustw, unikania opodatkowania lub nadużyć”, znajduje zastosowanie jedynie do ustalenia warunków wprowadzenia w życie tego zwolnienia i nie kwestionuje bezwarunkowego charakteru obowiązku zwolnienia przewidzianego w tym przepisie (wymieniony w pkt 69 powyżej wyrok w sprawie Braathens, pkt 31).
- 106 W odniesieniu do argumentu skarżącej, zgodnie z którym Republika Federalna Niemiec mogła uniknąć zakłócenia konkurencji, rozszerzając zwolnienie na pociągi o wielkiej prędkości na podstawie art. 8 ust. 2 lit. c) dyrektywy 92/81, wystarczy stwierdzić, że państwa członkowskie były jak najbardziej uprawnione do poprzestania na dokonaniu transpozycji bezwzględnie obowiązujących przepisów dyrektywy i nieskorzystania z możliwości rozszerzenia zwolnienia.
- 107 Skarżąca wskazuje ponadto na niemożność stosowania art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81. Po pierwsze, kładzie ona nacisk na fakt, że na podstawie zasady pierwszeństwa przewidziane w tym przepisie zwolnienie paliwa lotniczego z podatku akcyzowego jest niezgodne z art. 87 WE oraz że, w konsekwencji, w obecnym kształcie nie znajduje ono zastosowania. Gdyby Rada chciała wyłączyć stosowanie art. 87 WE, musiałaby oprzeć dyrektywę nie tylko na art. 93 WE, lecz także na innych artykułach traktatu (zob. pkt 79 powyżej). Po drugie, skarżąca podnosi, że art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 nie znajduje zastosowania, ponieważ nie jest on już objęty upoważnieniem z art. 93 WE. Skarżąca utrzymuje, że spółki lotnicze i przedsiębiorstwa szybkich kolei znajdują się obecnie w stosunku silnej konkurencji i w konsekwencji sporne zwolnienie prowadzi nie do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, lecz — przeciwnie — do znacznego zakłócenia konkurencji (zob. pkt 85 powyżej).

- 108 Nawet przy założeniu, że skarżąca podniosła zarzut niezgodności z prawem w odniesieniu do art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81, nie wynika on wyraźnie z jej pism procesowych. W szczególności, w jej uwagach w przedmiocie interwencji Rady skarżąca zaznaczyła, że jej zasadniczym argumentem jest to, że art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 nie uniemożliwia Komisji zbadania spornego zwolnienia w ramach procedur w dziedzinie pomocy państwa.
- 109 W każdym razie argumenty skarżącej dotyczące niemożności stosowania art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 nie mogą zostać uwzględnione.
- 110 W odniesieniu do argumentu, według którego przepis ten nie może być zastosowany z powodu naruszenia przezeń art. 87 WE, wystarczy stwierdzić, że — jak wynika z pkt 104 powyżej — artykuł ten nie znajduje zastosowania w niniejszym przypadku.
- 111 W odniesieniu do argumentu opartego na art. 93 WE należy przypomnieć, że dyrektywa 92/81 została przyjęta przez Radę, stanowiącą na podstawie tego artykułu jednomyślnie, w celu harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych. Zwolnienie zawarte w art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 wynikało z przepisów prawa międzynarodowego przewidujących zwolnienie paliwa lotniczego z podatku. Skarżąca sama przyznaje w skardze, że art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 był prawdopodobnie niezbędny w chwili przyjęcia dyrektywy, ponieważ miał on na celu zapewnienie niezakłóconej konkurencji między poszczególnymi spółkami lotniczymi w państwach członkowskich oraz między nimi a przedsiębiorcami z państw trzecich (zob. pkt 85 powyżej).
- 112 Zakładając, że skarżąca słusznie wskazała na zaistnienie od czasu przyjęcia dyrektywy 92/81 nowego stosunku konkurencji między transportem lotniczym

i kolejowym, nie wynika, iż art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 stał się niezgodny z prawem. Do prawodawcy wspólnotowego, dysponującego w wykonaniu swoich obowiązków szerokim zakresem swobodnego uznania, należało dokonanie oceny sytuacji i ewentualnie podjęcie decyzji o konieczności zmiany obowiązujących przepisów.

113 W odniesieniu do argumentu skarżącej opartego na fakcie, że Komisja i Rada poddają zwolnienia podatkowe przewidziane w przepisach dyrektywy 2003/96 szczegółowemu badaniu w świetle uregulowań z zakresu pomocy państwa, należy odnotować, że art. 14 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy przewiduje zwolnienie stosowane do „produktów energetycznych dostarczanych w celu zastosowania jako paliwo do celów żeglugi powietrznej innej niż prywatne loty niehandlowe”. Z art. 14 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że państwo członkowskie może, po pierwsze, ograniczyć zakres zwolnień przewidzianych w art. 14 ust. 1 do transportu międzynarodowego i wewnątrzwspólnotowego, po drugie zaś, uchylić zwolnienia w przypadku zawarcia umowy dwustronnej z innym państwem członkowskim. Wynika z tego, że środki transpozycji art. 14 dyrektywy 2003/96 są środkami, w odniesieniu do których państwa korzystają ze swobodnego uznania, co oznacza, iż kontrola ich zgodności z przepisami w sprawie pomocy państwa jest przewidziana w art. 26 ust. 2 tej dyrektywy. Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut trzeci jest bezzasadny.

114 Wreszcie zarzuty pierwszy oraz czwarty są uzasadnione przy założeniu, że skarżąca złożyła skargę do Komisji, którą powinna ona była zbadać w sposób dogłębny. Jednakże z uwagi na fakt, że § 4 ust. 1 MinöStG ograniczał się do wykonania bezwzględnie obowiązującego przepisu aktu wspólnotowego (zob. pkt 99–104 powyżej), Komisja była uprawniona do odrzucenia skargi w zaskarżonej decyzji bez konieczności przedkładania jej kolegium komisarzy oraz wszczęcia formalnej procedury dochodzenia na podstawie art. 88 ust. 2 WE.

115 W konsekwencji zarzuty pierwszy, trzeci oraz czwarty należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia

Argumenty stron

- ¹¹⁶ Skarżąca twierdzi, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji z powodu naruszenia obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE. Zdaniem skarżącej w odniesieniu do decyzji stwierdzających brak istnienia pomocy państwa wskazywanej w skargach do Komisji, jest ona zobowiązana do przedstawienia składającemu skargę powodów, z jakich okoliczności faktyczne i prawne wskazane w złożonej do niej skardze były niewystarczające dla udowodnienia istnienia pomocy państwa (wyrok w sprawie Sytraval, pkt 64).
- ¹¹⁷ Skarżąca twierdzi, że w niniejszym przypadku uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie pozwalało na zrozumienie powodów, z jakich okoliczności faktyczne i prawne wskazane przez skarżącą w złożonej przez nią skardze do Komisji nie wykazują istnienia bezprawnie przyznanej pomocy państwa.
- ¹¹⁸ Komisja i Rada nie wypowiadają się w przedmiocie argumentów podniesionych przez skarżącą na poparcie zarzutu drugiego.

Ocena Sądu

119 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (zob. wyrok w sprawie Sytraval, pkt 63 oraz przywołane tam orzecznictwo).

120 W niniejszym przypadku z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja nie uwzględniła złożonej do niej skargi z tego powodu, że zwolnienie zawarte w § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG było wykonaniem dyrektywy 92/81, nie zaś próbą przyznania pomocy (zob. pkt 11 powyżej). Wbrew twierdzeniom skarżącej takie uzasadnienie, choć zwięzłe, było wystarczająco jasne i zrozumiałe.

121 W konsekwencji zarzut drugi należy również oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu piątego opartego na naruszeniu art. 307 WE oraz przepisów prawa międzynarodowego

Argumenty stron

- ¹²² Skarżąca podnosi, że twierdzenie Komisji, jakoby stosowanie przepisów wspólnotowych w dziedzinie pomocy państwa było wyłączone przez konwencję o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. [*Recueil des traités des Nations unies* (zbiór traktatów ONZ), tom 15, str. 295, zwaną dalej „konwencją z Chicago”] oraz przez liczne zawarte na jej podstawie umowy dwustronne odnoszące się do ruchu powietrznego, jest niezgodne zarówno z przepisami prawa międzynarodowego, jak i z art. 307 WE.
- ¹²³ W odniesieniu do prawa międzynarodowego publicznego skarżąca podnosi, że przewidziane w umowach międzynarodowych zwolnienie paliwa lotniczego z podatku w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie uznaniu zwolnienia opartego na § 4 ust. 1 pkt 3 lit a) MinöStG za naruszające art. 87 ust. 1 WE. Zgodnie z regułą kolizyjną zawartą w art. 30 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. [*Recueil des traités des Nations unies* (zbiór traktatów ONZ), tom 788, str. 354] postanowienia traktatów międzynarodowych zawartych uprzednio między państwami członkowskimi stosują się tylko w takim zakresie, w jakim są one zgodne z późniejszymi zobowiązaniami traktatowymi, takimi jak zobowiązania wynikające z ich członkostwa we Wspólnotach Europejskich.
- ¹²⁴ W odniesieniu do prawa wspólnotowego skarżąca zaznacza, że art. 307 akapit pierwszy WE ogranicza się do zagwarantowania praw państw trzecich zgodnie z prawem międzynarodowym publicznym, bez zobowiązywania państw członkowskich do spełnienia ich zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych zawartych przed traktatami wspólnotowymi (wyrok Trybunału z dnia 13 lipca

1966 r. w sprawach połączonych 56/64 i 58/64 Consten i Grundig przeciwko Komisji EWG, Rec. str. 430). W konsekwencji, ponieważ sytuacja w niniejszej sprawie ma wymiar czysto wewnątrzspółnotowy, w sytuacji kolizji należy — zdaniem skarżącej — stosować prawo pierwotne (wyrok Sądu z dnia 10 lipca 1991 r. w sprawie T-69/89 RTE przeciwko Komisji, Rec. str. II-485, pkt 103). Skarżąca twierdzi zatem, że również z punktu widzenia art. 307 WE ani konwencja z Chicago, ani dwustronne umowy międzynarodowe na niej oparte nie stanowią przeszkody w zastosowaniu przepisów prawa wspólnotowego regulujących pomoc państwa do § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG. Skarżąca dodaje, że Komisja ponadto wielokrotnie stwierdziła, że konwencja z Chicago nie ma mocy wiążącej wobec sytuacji o wymiarze wewnątrzspółnotowym.

- 125 Komisja i Rada nie wypowiadają się w przedmiocie argumentów podniesionych przez skarżącą na poparcie zarzutu piątego.

Ocena Sądu

- 126 Zarzut ten pozbawiony jest znaczenia. Zaskarżona decyzja oparta jest na fakcie, że § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG nie narusza wspólnotowych przepisów dotyczących pomocy państwa z uwagi na brak w niniejszym przypadku środka państwowego (zob. pkt 11 powyżej). W konsekwencji Komisja nie zastosowała postanowień traktatu dotyczących pomocy państwa.

- 127 W przeciwieństwie zatem do sugestii skarżącej, zaskarżona decyzja w żaden sposób nie jest oparta na prawie międzynarodowym. Komisja w żaden sposób nie wskazała na prawo międzynarodowe w celu uzasadnienia niemożności stosowania postanowień w sprawie pomocy państwa. Komisja odwołała się do prawa międzynarodowego jedynie w celu wyjaśnienia kontekstu spornego zwolnienia oraz podkreślenia, że dyrektywa 92/81 była zgodna z międzynarodową praktyką (pkt 11 powyżej).

- 128 Wniosku tego nie podważa fakt zwyczajnego dodania przez Komisję w zaskarżonej decyzji, że dyrektywa 92/81 była „zgodna z międzynarodową praktyką, opartą na zasadach ustanowionych przez [ICAO] w ramach [konwencji z Chicago]”.
- 129 Wynika z tego, że zarzut piąty jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu szóstego opartego na naruszeniu zasady równego traktowania

Argumenty stron

- 130 Skarżąca przypomina, że zasada równego traktowania zakazuje odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji, chyba że traktowanie takie jest obiektywnie uzasadnione (wyrok Trybunału z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. str. I-2737, pkt 39; zob. także wymieniony w pkt 77 powyżej wyrok w sprawie van Landschoot przeciwko Mera, pkt 9).
- 131 Skarżąca twierdzi, że w niniejszym przypadku zwolnienie paliwa lotniczego z podatku, oparte na art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 92/81 oraz na przepisie dokonującym transpozycji tego artykułu do prawa krajowego, czyli na § 4 ust. 1 pkt 3 lit. a) MinöStG, prowadzi do nierównego traktowania skarżącej i spółek lotniczych obsługujących połączenia krajowe w Niemczech. Gdyby przyjąć, że skarżąca oraz spółki lotnicze w Niemczech oferują na liniach/trasach krajowych usługi, które z punktu widzenia użytkowników są zamienne, znajdowałyby się one w porównywalnej sytuacji. Skarżąca kładzie w tym względzie nacisk na stosunek konkurencji istniejący między samolotami i koleją, a w szczególności pociągami o wielkiej prędkości. Dyskryminacyjne traktowanie skarżącej w porównaniu ze spółkami lotniczymi działającymi na liniach krajowych wynika więc jej zdaniem z tego, że jedynie spółki lotnicze są zwolnione z podatku akcyzowego od olejów

mineralnych. Skarżąca uważa, że ta różnica w traktowaniu nie jest obiektywnie uzasadniona. Skarżąca dodaje, że instytucje wyraźnie przyznały istnienie nieuzasadnionej dyskryminacji.

132 Skarżąca sugeruje Sądowi, aby położył kres tej dyskryminacji poprzez zastosowanie, *mutatis mutandis*, art. 231 akapit drugi WE (wymieniony w pkt 77 powyżej wyrok w sprawie *van Landschoot przeciwko Mera*). Takie podejście pozwoliłoby w szczególności na niestosowanie spornego zwolnienia z podatku do spółek lotniczych znajdujących się w bezpośrednim stosunku konkurencji ze skarżącą.

133 Skarżąca podnosi, że Trybunał w wyroku z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie *C-36/99 Idéal tourisme*, Rec. str. I-6049, stwierdził bowiem, że państwa członkowskie — w celu usunięcia nierównego traktowania — mogły opodatkować również transport drogowy/samochodowy (pkt 33). W niniejszym przypadku można byłoby usunąć podnoszone nierówne traktowanie poprzez zwolnienie z podatku także szybkiej kolei.

134 Komisja nie wypowiada się w przedmiocie argumentów podniesionych przez skarżącą w ramach tego zarzutu.

135 Rada uważa, że skarżąca opiera się na błędnym założeniu, a mianowicie na tym, że transport kolejowy i lotniczy — jako potencjalni konkurenci — są porównywalne i powinny być traktowane w taki sam sposób.

136 Rada wskazuje, że jako prawodawca uznała, iż przez wzgląd na cechy właściwe transportowi lotniczemu należało zwolnić z podatku paliwo wykorzystywane w żegludze powietrznej innej niż prywatne loty niehandlowe. Rada jest zdania, że sąd dokonujący kontroli korzystania z szerokiego zakresu swobodnego uznania

przysługującego prawodawcy powinien ograniczyć się do zbadania, czy nie popełniono oczywistego błędu lub nadużycia władzy lub czy dana instytucja nie przekroczyła w sposób oczywisty granic swobodnego uznania. Rada dodaje, że skarżąca w żaden sposób nie wyjaśniła, dlaczego Rada miała skorzystać w sposób wyraźnie/jawnie nieprawidłowy z przysługującego jej swobodnego uznania.

Ocena Sądu

137 Z orzecznictwa wynika, że zasada równego traktowania zakazuje odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji, stawiającego niektóre podmioty gospodarcze w sytuacji niekorzystnej w stosunku do innych podmiotów, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wymieniony w pkt 130 wyrok w sprawie *Karlsson i in.*, pkt 39, wyrok Sądu z dnia 6 marca 2003 r. w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji*, Rec. str. II-435, pkt 272).

138 Sąd stwierdza, że zasada równego traktowania nie została w niniejszym przypadku naruszona, ponieważ sytuacja przedsiębiorstw transportu lotniczego jest w sposób oczywisty odmienna od sytuacji przedsiębiorstw transportu kolejowego. W odniesieniu do ich funkcjonowania, struktury kosztów i przepisów, jakim podlegają, usługi transportu lotniczego i kolejowego są bardzo odmienne i nie są porównywalne w rozumieniu zasady równego traktowania.

139 W każdym razie Sąd uznaje, że różnica w traktowaniu jest obiektywnie uzasadniona w niniejszym przypadku, ze względu na szeroki zakres swobodnego uznania Rady w odniesieniu do obiektywnego uzasadnienia ewentualnego odmiennego traktowania (wyrok Sądu z dnia 11 lipca 1997 r. w sprawie T-267/94 *Oleifici Italiani przeciwko Komisji*, Rec. str. II-1239, pkt 47). Z punktu widzenia międzynarodowej praktyki w kwestii zwolnienia paliwa lotniczego z podatku akcyzowego, której podstawy stanowią konwencja z Chicago oraz umowy dwustronne zawarte między państwami, konkurencja między wspólnotowymi przedsiębiorstwami transportu

lotniczego i przedsiębiorstwami z państw trzecich zostałaby zakłócona, gdyby prawodawca wspólnotowy jednostronnie nałożył na to paliwo podatek akcyzowy. W konsekwencji, zwolnienie przewidziane w art. 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy było obiektywnie uzasadnione.

¹⁴⁰ Zarzut szósty należy zatem również oddalić jako bezzasadny.

¹⁴¹ Z powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

¹⁴² Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w niniejszym przypadku skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Komisji należy obciążyć ją kosztami postępowania.

¹⁴³ Rada pokrywa własne koszty zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Skarżąca zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Rada pokrywa własne koszty.**

Vesterdorf

Cooke

García-Valdecasas

Labucka

Trstenjak

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 kwietnia 2006 r.

Sekretarz

Prezes

E. Coulon

B. Vesterdorf