



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 6 lutego 2019 r.¹

Sprawa C-591/17

**Republika Austrii
przeciwko**

Republice Federalnej Niemiec

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 259 TFUE – Artykuły 18, 34, 56 i 92 TFUE – Dyrektywa 1999/62/WE – Korzystanie z autostrad – Opłata infrastrukturalna dla pojazdów o masie do 3,5 t – Zwolnienie z podatku od pojazdów silnikowych – Dyskryminacja pośrednia – Środki o skutku równoważnym – Ograniczenia swobody świadczenia usług – Wspólna polityka transportowa – Klauzula zawieszająca

1. Nie dyskryminuj.
2. Gdyby możliwe było ujęcie całości prawodawstwa Unii w kilku przykazaniach, prawdopodobnie jednym z pierwszych byłby zakaz dyskryminacji, w szczególności dyskryminacji ze względu na *przynależność państwową*.
3. Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową zapisano w art. 18 TFUE i art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), podczas gdy szersza zasada niedyskryminacji, której jest on wyrazem, stanowi jedną z fundamentalnych wartości Unii (art. 2 TUE) i praw chronionych przez kartę (art. 21).
4. Zasada ta leży u podstaw niniejszej sprawy, jednej z bardzo niewielu spraw, w których na podstawie art. 259 TFUE jedno państwo członkowskie wszczęło procedurę w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez inne państwo członkowskie.
5. W swoim piśmie Republika Austrii zarzuca w istocie, że Republika Federalna Niemiec naruszyła szereg przepisów prawa Unii, ustanawiając: (i) opłatę infrastrukturalną obejmującą wszystkich użytkowników sieci autostrad („opłatę infrastrukturalną”) i (ii) zwolnienie z podatku od pojazdów podlegającego zapłacie przez właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech (zwanych dalej „pojazdami krajowymi”) w kwocie co najmniej równej kwocie opłaty infrastrukturalnej podlegającej zapłacie przez tych właścicieli (zwane dalej „zwolnieniem z podatku”)². W szczególności według Republiki Austrii łącznym skutkiem spornego środka jest to, że w praktyce jedynie kierowcy pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich (zwanych dalej „pojazdami zagranicznymi”) będą podlegać opłacie infrastrukturalnej, co daje podstawę do zarzucenia pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

¹ Język oryginału: angielski.

² Obydwa środki będą określane mianem „spornych środków”.

6. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że skargę wniesioną przez rząd austriacki należy oddalić. W szczególności wyjaśnię, dlaczego argumenty o rzekomej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową opierają się na fundamentalnym niezrozumieniu pojęcia „dyskryminacji”.

I. Ramy prawne

A. Prawo unijne

7. Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (zwanej dalej również „dyrektywą w sprawie eurowiniet”) ³ z późniejszymi zmianami stanowi:

„Bez uszczerbku dla art. 9 ust. 1a państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach ich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej, na warunkach określonych w ust. 2, 3, 4 i 5 niniejszego artykułu i w art. 7a–7k. Przepis ten nie narusza prawa państw członkowskich, zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do stosowania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na innych drogach, pod warunkiem że nałożenie opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na tych innych drogach nie jest dyskryminujące dla międzynarodowego ruchu drogowego i nie powoduje zakłóceń konkurencji między operatorami”.

8. Zgodnie z art. 7k owej dyrektywy:

„Bez uszczerbku dla art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niniejsza dyrektywa nie wpływa na prawo państw członkowskich, które wprowadzają system opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury, do wprowadzenia odpowiedniej rekompensaty za te opłaty”.

B. Prawo niemieckie

9. Do najistotniejszych przepisów prawa krajowego, które będą łącznie określane dalej jako „sporne przepisy krajowe”, należą następujące:

1. Ustawa o opłacie infrastrukturalnej

10. Opłatę infrastrukturalną wprowadzono ustawą Infrastrukturabgabengesetz (ustawą o opłacie infrastrukturalnej) z dnia 8 czerwca 2015 r. (zwaną dalej „InfrAG”) ⁴ w brzmieniu wynikającym z § 1 ustawy z dnia 18 maja 2017 r. ⁵. Paragraf 1 InfrAG przewiduje opłatę za korzystanie z dróg federalnych w rozumieniu art. 1 Bundesfernstraßengesetz (zwanej dalej „ustawą o drogach federalnych”) ⁶.

11. Zgodnie z § 3 i 7 InfrAG w przypadku pojazdów krajowych opłata infrastrukturalna musi uiścić właściciel pojazdu w formie rocznej winiety. Zgodnie z § 5 ust. 1 InfrAG wysokość opłaty infrastrukturalnej jest ustalana decyzją właściwego organu. Opłatę tę uznaje się za uiszczoną w chwili rejestracji pojazdu.

³ Dz.U. 1999, L 187, s. 42 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 7, t. 4, s. 372.

⁴ BGBl. I, s. 904.

⁵ BGBl. I, s. 1218.

⁶ BGBl. I, s. 1206.

12. W przypadku pojazdów zarejestrowanych za granicą obowiązek uiszczenia opłaty infrastrukturalnej spoczywa albo na właścicielu, albo na kierowcy pojazdu, który porusza się nim po drogach objętych opłatą infrastrukturalną, a zgodnie z § 5 ust. 4 InfrAG obowiązek ów powstaje z chwilą pierwszego poruszania się po takich drogach od momentu przekroczenia granicy państwa. Opłatę infrastrukturalną uiszcza się, nabywając winietę. Istnieje w tym względzie możliwość wyboru jednej z opcji: winiety dziesięciodniowej, winiety dwumiesięcznej i winiety rocznej.

13. Wysokość opłaty podlegającej zapłacie określono w ustępie 1 załącznika do § 8 InfrAG. Wylicza się ją na podstawie pojemności silnika, rodzaju silnika (zapłon iskrowy/zapłon samoczynny) i klasy emisji. Cena dziesięciodniowej winiety waha się od minimum 2,50 EUR do maksimum 25 EUR. Cena winiety dwumiesięcznej waha się od minimum 7 EUR do maksimum 55 EUR. Wreszcie, maksymalna cena winiety rocznej wynosi 130 EUR.

14. Jeżeli pojazd porusza się po drogach objętych opłatami bez ważnej winiety lub jeżeli wyliczona opłata jest zbyt niska, kwotę pobiera się a posteriori zgodnie z § 12 InfrAG. W tej sytuacji kwota podlegająca zapłacie odpowiada cenie rocznej winiety lub różnicy między kwotą już zapłaconą a ceną winiety rocznej.

15. Paragraf 11 InfrAG przewiduje wyrwykowe kontrole służące weryfikacji przestrzegania obowiązku uiszczenia opłaty infrastrukturalnej. Zgodnie z § 11 ust. 7 InfrAG organy mogą w miejscu kontroli nałożyć na osobę odpowiedzialną za naruszenie obowiązków uiszczenia opłaty oraz zabezpieczenia w wysokości równej kwocie grzywny, która ma zostać nałożona zgodnie z § 14 InfrAG, jak również kosztów postępowania. Ponadto jeżeli opłata – pomimo wezwania – nie zostanie uiszczona w miejscu kontroli i istnieją zasadne wątpliwości co do tego, czy opłata taka zostanie uiszczona w późniejszym czasie, lub jeżeli nie przedstawiono przy kontroli koniecznych dokumentów, nie przedstawiono żądanych informacji lub nie wniesiono zabezpieczenia, kierowcy można zakazać dalszego poruszania się pojazdem.

16. Paragraf 14 InfrAG stwierdza, że nieuiszczenie opłaty infrastrukturalnej lub niepełne uiszczenie opłaty infrastrukturalnej, nieprzedstawienie lub niepełne przedstawienie informacji oraz niezastosowanie się do nakazu zatrzymania pojazdu do kontroli są wykroczeniami administracyjnymi podlegającymi karze grzywny.

2. Ustawa o podatku od pojazdów silnikowych

17. W § 9 ust. 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz (ustawy o podatku od pojazdów silnikowych) z dnia 26 września 2002 r.⁷ (zwanej dalej „KraftStG”) zmienionej przez Zweite Verkehrsteueränderungsgesetz (drugą ustawę o zmianie podatku od pojazdów silnikowych) z dnia 8 czerwca 2015 r.⁸ (zwaną dalej „drugą VerkehrStÄndG”), a także Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetz (ustawę zmieniającą drugą ustawę o zmianie podatku od pojazdów silnikowych) z dnia 6 czerwca 2017 r., przewidziano zwolnienie z podatku, które w istocie odpowiada kwocie podlegającej zapłacie z tytułu opłaty infrastrukturalnej, a z którego to zwolnienia wyłączeni są właściciele pojazdów „Euro 6”, dla których kwota zwolnienia jest wyższa⁹.

18. Wejście w życie tych przepisów zależy – zgodnie z § 3 ust. 2 drugiej VerkehrStÄndG – od rozpoczęcia poboru opłaty infrastrukturalnej zgodnie z InfrAG.

⁷ BGBl., s. 3818.

⁸ BGBl., s. 901.

⁹ BGBl. I, s. 1493.

II. Okoliczności sprawy i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

A. Procedura na podstawie art. 258 TFUE

19. Komisja Europejska rozpoczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Federalnej Niemiec wezwaniami do usunięcia uchybienia z dnia 18 czerwca 2015 r. i 10 grudnia 2015 r. Komisja zakwestionowała z jednej strony łączne skutki spornych środków, a z drugiej strony – ceny winiet krótkoterminowych. W wezwaniach do usunięcia uchybienia zwrócono uwagę organów niemieckich na możliwe naruszenie art. 18, 34, 45 i 56 TFUE, jak również art. 92 TFUE. Po wymianie korespondencji z organami niemieckimi oraz wydaniu uzasadnionej opinii w dniu 28 kwietnia 2016 r. Komisja postanowiła w dniu 29 września 2016 r. skierować sprawę do Trybunału zgodnie z art. 258 TFUE.

20. Niemniej jednak po przyjęciu przez niemiecki parlament w dniu 24 marca 2017 r. pewnych zmian spornych przepisów krajowych Komisja w dniu 17 maja 2017 r. podjęła decyzję o zakończeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

B. Obecna procedura na podstawie art. 259 TFUE

21. Pismem z dnia 7 lipca 2017 r. Republika Austrii skierowała sprawę do Komisji zgodnie z art. 259 TFUE, podnosząc, iż Republika Federalna Niemiec poprzez wprowadzenie spornego środka naruszyła art. 18, 34, 56 i 92 TFUE. Pismem z dnia 14 lipca 2017 r. Komisja potwierdziła, że wpłynęło do niej pismo Republiki Austrii.

22. Pismem z dnia 11 sierpnia 2017 r. Republika Federalna Niemiec odrzuciła argumenty podnoszone przez Republikę Austrii. W dniu 31 sierpnia 2017 r. odbyło się wysłuchanie, podczas którego Republika Austrii i Republika Federalna Niemiec przedstawiły Komisji swoje argumenty. Komisja nie wydała uzasadnionej opinii w trzymiesięcznym terminie przewidzianym w art. 259 TFUE.

III. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

23. W skardze wniesionej w dniu 12 października 2017 r. Republika Austrii żąda, by Trybunał:

- orzekł, że poprzez wprowadzenie opłaty infrastrukturalnej w powiązaniu ze zwolnieniem z podatku Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 18, 34, 56 i 92 TFUE; oraz
- obciążył Republikę Federalną Niemiec kosztami postępowania.

24. Republika Federalna Niemiec wnosi o:

- oddalenie skargi; oraz
- obciążenie Republiki Austrii kosztami postępowania.

25. Postanowieniami prezesa Trybunału z dni 15 stycznia i 14 lutego 2018 r. Królestwo Niderlandów i Królestwo Danii zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania odpowiednio Republiki Austrii i Republiki Federalnej Niemiec.

26. W dniu 12 listopada 2018 r. Trybunał zwrócił się do Komisji o pewne wyjaśnienia dotyczące powodów zakończenia procedury prowadzonej na podstawie art. 258 TFUE, o której mowa w pkt 21 i 22 powyżej. Komisja odpowiedziała na żądanie udzielenia wyjaśnień w dniu 26 listopada 2018 r. W piśmie do Trybunału Komisja wyjaśniła, że przepisami przyjętymi przez parlament niemiecki

w dniu 24 marca 2017 r. dokonano zmian spornych przepisów krajowych w odniesieniu do ceny za winiety krótkoterminowe i w odniesieniu do zwolnienia z podatku. W świetle tych zmian oraz potrzeby uzyskania szerokiego politycznego wsparcia dla ustanowienia jednolitych europejskich ram prawnych dla wspólnego europejskiego systemu opłat drogowych Komisja uznała za stosowne zakończenie procedury.

27. Rządy duński, niemiecki, niderlandzki i austriacki przedstawiły swoje stanowiska ustne podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 11 grudnia 2018 r.

IV. Analiza

28. Rząd austriacki w swojej skardze przedstawił cztery zarzuty przeciwko spornym środkom.

29. W dalszej części przeanalizuję te zarzuty w takiej kolejności, w jakiej zostały przedstawione przez rząd austriacki w jego stanowiskach.

A. Pierwszy zarzut: pośrednia dyskryminacja ze względu na przynależność państwową poprzez połączenie spornych środków

1. Argumenty stron

30. Pierwszy zarzut podnoszony przez rząd austriacki dotyczy zarzucanego naruszenia art. 18 TFUE z uwagi na pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową.

31. Rząd austriacki podkreśla od początku, że sporne środki należy rozważać i oceniać łącznie na podstawie prawa Unii. W jego ocenie istnieje nierozłączne powiązanie, zarówno materialne, jak i czasowe, między opłatą infrastrukturalną a zwolnieniem z podatku. Z jednej strony wprowadzano opłatę, z drugiej – wprowadzano faktyczne zwolnienie z tej opłaty. Co więcej, wejście w życie drugiego z rozwiązań zgodnie z § 3 ust. 2 drugiej VerkehrStÄndG wprost powiązано z wdrożeniem pierwszego rozwiązania.

32. Zarzucana dyskryminacja wynika w ocenie tego rządu z łącznego skutku tych dwóch środków. Opłata infrastrukturalna, co do zasady, podlega wniesieniu przez wszystkich użytkowników niemieckich autostrad. Jednakże zwolnienie z podatku w kwocie odpowiadającej co najmniej kwocie opłaty infrastrukturalnej przyznaje się wyłącznie właścicielom pojazdów krajowych. Oznacza to w ocenie rządu austriackiego, że właściciele pojazdów krajowych uiszczają opłatę infrastrukturalną jedynie w teorii: kwota wnoszona z tytułu tej opłaty jest *de facto* odejmowana od kwoty podlegającej przez nich zapłacie z tytułu podatku od pojazdów silnikowych. Zatem w praktyce obowiązek uiszczenia opłaty infrastrukturalnej mają wyłącznie użytkownicy pojazdów zagranicznych, którzy są obywatelami innych państw członkowskich.

33. Rząd austriacki zauważa ponadto, że sporne przepisy krajowe wprowadzono z zamiarem dotrzymania obietnicy złożonej przez pewnych niemieckich polityków podczas kampanii przed wyborami federalnymi w Niemczech w 2013 r. Wskazany celem środka jest przypisanie kierowcom pojazdów zagranicznych kosztów finansowania niemieckiej infrastruktury bez dodatkowego obciążania niemieckich właścicieli pojazdów.

34. Wreszcie Republika Austrii kwestionuje argumenty, które Republika Federalna Niemiec przedstawiła w celu uzasadnienia dyskryminacji pośredniej. W jej ocenie żaden z argumentów nie jest zasadny.

35. Republika Federalna Niemiec ze swojej strony, uznawszy, że sporny środek stanowi spójną całość z perspektywy prawa Unii, utrzymuje, że środki te nie powodują dyskryminacji ze względu na przynależność narodową. W rzeczy samej zagraniczni użytkownicy niemieckich autostrad nie są, jeżeli chodzi o zapłatę kwot przeznaczonych na finansowanie niemieckiej infrastruktury transportowej, w mniej korzystnej sytuacji niż właściciele pojazdów zamieszkujący w Niemczech, ponieważ ci drudzy podlegają nie tylko opłacie infrastrukturalnej, ale i podatkowi od pojazdów silnikowych, choć w obniżonej wysokości.

36. Możliwa jest argumentacja, że zwolnienie z podatku może przynieść korzyść wyłącznie mieszkańcom Niemiec, ponieważ zgodnie z przepisami dyrektywy Rady 83/182/EWG¹⁰ podatek od pojazdów silnikowych ma zastosowanie wyłącznie do pojazdów krajowych. Według rządu niemieckiego decyzja o zmianie kwoty podatku od pojazdów silnikowych w celu utrzymania ogólnego obciążenia finansowego właścicieli pojazdów na dotychczasowym poziomie, a przez to zapobieżenia nieproporcjonalnemu opodatkowaniu, stanowiła zgodne z prawem wykonanie kompetencji tego państwa członkowskiego w dziedzinie podatku bezpośredniego.

37. Jednocześnie rząd niemiecki uważa, że musi dysponować prawem do wprowadzenia opłaty infrastrukturalnej, z której wpływy są przeznaczone na konserwację i poprawę stanu infrastruktury drogowej. W jego ocenie jest to zasadny wybór, podjęty z myślą o zmianie systemu finansowania infrastruktury transportowej z modelu pełnego finansowania z państwowego budżetu ogólnego na model zakładający finansowanie przez użytkowników tej infrastruktury.

38. Alternatywnie Republika Federalna Niemiec przedstawia rozważania dotyczące ochrony środowiska, podziału obciążenia i zmiany systemu finansowania infrastruktury transportowej, aby w ten sposób uzasadnić pośrednią dyskryminację, która może wynikać z połączenia spornych środków.

39. Rząd niderlandzki zasadniczo podziela argument przedstawiony przez rząd austriacki i na potrzeby niniejszej sprawy podkreśla porównywalność właścicieli pojazdów krajowych i kierowców pojazdów zagranicznych. Z kolei rząd duński zgadza się z rządem niemieckim, że sporne środki nie są dyskryminujące, a w szczególności podkreśla uprawnienie państwa członkowskiego do ustanawiania, zmiany lub zniesienia podatków i innych opłat, które nie są objęte harmonizacją.

2. Ocena

40. Uważam, że przed szczegółową analizą argumentów przedstawionych przez strony pomocne będzie przedstawienie pokrótce pojęcia „dyskryminacji” w świetle prawa Unii.

a) Wstępne uwagi na temat pojęcia „dyskryminacji”

41. Zasada niedyskryminacji jest manifestacją zasady równości osób w świetle prawa – zasady, która istnieje we wszystkich systemach prawnych państw członkowskich i stanowi ogólną zasadę prawa Unii¹¹. W skrócie – zasada niedyskryminacji wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo. Odmienne traktowanie może być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy opiera się na obiektywnych przesłankach niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych osób oraz jest proporcjonalne do uzasadnionego realizowanego celu¹².

¹⁰ Dyrektywa Rady z dnia 28 marca 1983 r. w sprawie zwolnień podatkowych we Wspólnocie, dotyczących niektórych środków transportu czasowo wwożonych do jednego państwa członkowskiego z innego państwa członkowskiego (Dz.U. 1983, L 105, s. 59 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 9, t. 1, s. 112).

¹¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 października 1977 r., Ruckdeschel i in., 117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, pkt 7. Zobacz także art. 20 karty.

¹² Zobacz wyrok z dnia 2 października 2003 r., Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

42. Jak dobrze wiadomo, dyskryminacja może być bezpośrednia lub pośrednia: dyskryminacja *bezpośrednia* ma miejsce wówczas, gdy osobę traktuje się mniej przychylnie, niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji ze względu na dającą się rozpoznać (lub zakazaną) cechę; natomiast dyskryminacja *pośrednia* ma miejsce wówczas, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka sprawiłyby, że osoba o takiej cesze znalazłaby się w sytuacji mniej korzystnej w porównaniu z innymi osobami¹³. Innymi słowy, w przypadkach dyskryminacji bezpośredniej odmienne traktowanie wiąże się bezpośrednio z zakazaną cechą, natomiast w przypadkach dyskryminacji pośredniej wynika ono z innej cechy, przy czym cecha ta ma ścisły związek z cechą zakazaną.

43. Aby ustalić, czy doszło do dyskryminacji, konieczne jest w pierwszej kolejności znalezienie odpowiedniego „punktu odniesienia”: osoby, która jest w porównywalnej sytuacji i jest traktowana korzystniej ze względu na dające się ustalić cechy. W tym względzie nie jest konieczne, by ofiarą dyskryminacji albo beneficjentem korzystniejszego traktowania w danym momencie była realna osoba: wystarczy, że z uwagi na rzekomo dyskryminujący środek oczywiste jest, że takie osoby istnieją¹⁴. Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z jednej strony nie wymaga się, by sytuacje były identyczne, lecz tylko by były porównywalne, a z drugiej strony zauważa się, że badania porównywalności należy dokonać nie w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz w sposób szczególny i konkretny w odniesieniu do danego świadczenia¹⁵.

44. Krok polegający na ustaleniu punktu odniesienia jest zatem niezwykle ważny: w przypadku braku zasadnego punktu odniesienia nie można dokonać miarodajnego porównania, a w rezultacie – nie można stwierdzić nieuzasadnionej różnicy w traktowaniu.

45. W tym właśnie kontekście przeanalizuję sprawy podniesione przez Republikę Austrii w pierwszym zarzucie.

b) Rzekomo dyskryminujący charakter spornego środka

46. W swoim stanowisku rząd austriacki podkreślił znaczenie oceny łącznych skutków dwóch spornych środków. W jego ocenie w przypadku tych środków kierowcy pojazdów zagranicznych są w mniej korzystnej sytuacji niż właściciele pojazdów krajowych.

47. Zgadzam się z rządem austriackim, że właściciele pojazdów krajowych są w większości obywatelami Niemiec, podczas gdy kierowcy pojazdów zagranicznych to w większości obywatele innych państw członkowskich. Zatem choć niemieckie przepisy, o których tu mowa, nie przewidują wprost dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, to jeżeli argumenty przedstawione przez rząd austriacki uznać za zasadne, mielibyśmy do czynienia z dyskryminacją pośrednią ze względu na przynależność państwową, a w rezultacie – z naruszeniem art. 18 TFUE.

48. Niemniej argumenty podniesione przez rząd austriacki dotyczące nieuzasadnionej różnicy w traktowaniu są dotknięte wadą metodologiczną.

13 Por. art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2006, L 204, s. 23).

14 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r., Feryn, C-54/07, EU:C:2008:397, pkt 23–25; z dnia 25 kwietnia 2013 r., Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, pkt 36.

15 Zobacz wyrok z dnia 19 lipca 2017 r., Abercrombie & Fitch Italia, C-143/16, EU:C:2017:566, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

49. Po pierwsze *punkt odniesienia* obrany przez rząd austriacki nie jest odpowiedni. Właściciele pojazdów krajowych to zarówno użytkownicy dróg niemieckich (a zatem osoby podlegające opłacie infrastrukturalnej), jak i niemieccy podatnicy (ponieważ objęci są podatkiem od pojazdów silnikowych). Z kolei kierowcy pojazdów zagranicznych są podatnikami innych państw członkowskich: mogą zatem w państwach zamieszkania podlegać innym podatkom lub opłatom, ale nigdy nie będą mieli obowiązku zapłaty niemieckiego podatku od pojazdów silnikowych.

50. Zatem właścicieli pojazdów krajowych i użytkowników pojazdów zagranicznych można porównać, jeżeli chodzi o korzystanie z niemieckich autostrad, ale nie można ich porównać przy dokonywaniu badania w świetle obydwu środków analizy, w której uznawano by ich zarówno za użytkowników niemieckich autostrad, jak i za podatników. Z tego względu w argumentach rządu austriackiego zachodzi nieścisłość: z jednej strony nalega on, by dwa środki były analizowane wspólnie, a z drugiej strony, określając punkt odniesienia, przygląda się porównywalności dwóch grup jedynie przez pryzmat ich korzystania z niemieckich autostrad.

51. W tym względzie rząd austriacki powołuje się na wyrok Trybunału wydany w sprawie Komisja przeciwko Niemcom¹⁶, z którego wynioskował, że dwie wspomniane grupy są porównywalne dla celów niniejszego postępowania.

52. Niemniej jednak ja nie odczytuję tego wyroku w ten sposób. Sprawa ta dotyczyła rzekomego naruszenia (obecnego) art. 92 TFUE¹⁷. Przepis ten to klauzula zawieszająca o zakresie szerszym niż zakres art. 18 TFUE. Artykuł 92 TFUE zakazuje nie tylko środków dyskryminacyjnych, ale również wszelkich innych środków, które mogą wpływać na konkurencję przewoźników krajowych i zagranicznych. Innymi słowy, przepis ten uniemożliwia również państwom członkowskim wyeliminowanie korzyści wynikających z ich ustawodawstwa dla przewoźników zagranicznych¹⁸. Z tego względu Trybunał postąpił słusznie, przyjmując szerszą perspektywę na podstawie art. 92 TFUE. Takiego samego podejścia nie można jednak zastosować w ramach art. 18 TFUE: ponieważ przepis ten obejmuje jedynie środki, które powodują dyskryminację bezpośrednią lub pośrednią ze względu na przynależność narodową, dwie grupy, które mają być objęte rzekomo odmiennym traktowaniem, muszą być porównywalne w ścisłym znaczeniu tego pojęcia.

53. Po drugie, niezależnie od powyższego, w analizie dokonywanej w świetle obydwu środków kierowcy pojazdów zagranicznych nie są i nie mogą nigdy być w sytuacji *mniej korzystnej* od sytuacji, w której znajdują się właściciele pojazdów krajowych. Aby mieć możliwość poruszania się po niemieckich autostradach, pierwsi mają obowiązek zapłacić jedynie opłatę infrastrukturalną i nie mają obowiązku zapłaty rocznej stawki: mogą wybrać winietę na krótszy okres w zależności od faktycznych potrzeb. Z kolei właściciele pojazdów krajowych, aby móc poruszać się po niemieckich autostradach, mają przewidziany prawem obowiązek uiścić zarówno opłatę infrastrukturalną, jak i podatek od pojazdów silnikowych. Co więcej, niezależnie od faktycznego korzystania z lokalnych autostrad właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech mają obowiązek uiszczenia opłaty infrastrukturalnej w kwocie należnej za winietę roczną.

54. W rezultacie, gdy obydwa środki są rozpatrywane łącznie, o co zwrócił się do Trybunału rząd austriacki – nie widać ewidentnie mniej korzystnego traktowania użytkowników zagranicznych: wszyscy kierowcy pojazdów zarejestrowanych w innym państwie członkowskim, które będą użytkowane na autostradach niemieckich, będą zawsze płacić organom niemieckim za możliwość korzystania z tych autostrad kwotą niższą niż kwota, którą uiszczają właściciele tego samego modelu pojazdu zarejestrowanego w Niemczech.

16 Wyrok z dnia 19 maja 1992 r., Komisja/Niemcy, C-195/90, EU:C:1992:219 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Komisja/Niemcy”).

17 Jeżeli chodzi o art. 92 TFUE ogółem, zob. pkt 134–152 poniżej.

18 W tym względzie zob. rozważania w opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Komisja/Niemcy, C-195/90, EU:C:1992:123, pkt 14–21.

55. To prawda, że kwota podatku od pojazdu silnikowego podlegająca zapłacie przez właścicieli pojazdów krajowych będzie niższa niż w przeszłości dzięki zwolnieniu z podatku. Jednak nawet gdyby zwolnienie z podatku miało skutek w postaci „wyzerowania” podatku od pojazdów silnikowych (co nie ma miejsca), kierowca zagraniczny musiałby za poruszanie się po autostradach niemieckich płacić kwotę, która jest w maksymalnym wymiarze równa kwocie podlegającej zapłacie przez właścicieli pojazdów krajowych¹⁹.

56. Nie ma zatem konieczności zaznaczać, że nie zachodzi niekorzystne traktowanie, nawet gdy środki oceniać oddzielnie. Po pierwsze, kwota opłaty infrastrukturalnej ma zastosowanie bez rozróżnienia rodzaju kierowców. Jeżeli już, to kierowcy pojazdów zagranicznych są traktowani bardziej korzystnie: jak wspomniano w pkt 53 powyżej, w przeciwieństwie do właścicieli pojazdów krajowych, mają oni do wyboru trzy opcje czasowe winiet, które mogą zakupić, a więc i trzy opcje kosztów.

57. Po drugie, paradoksalny jest argument, że na zwolnieniu z podatku korzystają tylko właściciele pojazdów krajowych. Oczywiście jest, że nie może istnieć zwolnienie z podatku, skoro nie istnieje podatek. Ponadto warto ponownie podkreślić, że kierowcy pojazdów zagranicznych z definicji nie są objęci podatkiem od pojazdów silnikowych w Niemczech. Pojazdy zagraniczne mogą być objęte podobnym podatkiem w państwie członkowskim, w którym zostały zarejestrowane, a kwota należna z tego tytułu może być wyższa lub niższa niż kwota płacona przez właścicieli porównywalnych pojazdów krajowych. Jest to jednak nieunikniona konsekwencja faktu, że podatek od pojazdów silnikowych nie jest objęty harmonizacją na szczeblu Unii.

58. Podsumowując, rząd austriacki nie przedstawił przekonujących argumentów w związku z dwoma podstawami dyskryminacji: z jednej strony dwie grupy osób, które porównał, nie są w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do środków krytykowanych przez ten rząd. Z drugiej strony rząd austriacki nie zdołał wskazać żadnego mniej korzystnego traktowania, które sporny środek powoduje dla kierowców pojazdów zagranicznych.

c) Uwagi dodatkowe

59. Błędny charakter argumentów podniesionych przez rząd austriacki staje się jeszcze jaśniejszy, jeżeli rozpatrywać prawne konsekwencje wynikające z ustalenia, że sporne środki dają podstawę pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W szczególności, jak Republika Federalna Niemiec miałaby przywrócić zgodność z art. 18 TFUE?

60. Przede wszystkim rząd austriacki nie twierdził, że władze niemieckie będą zobowiązane do uchYLENIA opłaty infrastrukturalnej, tak aby zarówno krajowi, jak i zagraniczni użytkownicy niemieckich autostrad mogli kontynuować korzystanie z nich bez opłaty. W rzeczy samej byłby to dość dziwny argument: art. 18 TFUE nie można odczytywać jako zakazującego państwom członkowskim wprowadzania lub utrzymania systemu, w ramach którego wymaga się od wszystkich użytkowników autostrad (niezależnie od ich przynależności państwowej lub miejsca zamieszkania) uiszczenia opłaty na podstawie czasu korzystania lub opłaty zależnej od długości trasy. W kilku państwach członkowskich, w tym również sąsiedzkich, takich jak Francja, Polska i – o ironio – sama Austria, funkcjonują *de facto* tego rodzaju systemy, zarówno dla pojazdów użytkowych, jak i pasażerskich.

61. Nie dostrzegam żadnego zasadnego argumentu usprawiedliwiającego pogląd, że państwa członkowskie, które – jak dotąd – postanowiły pozwolić wszystkim kierowcom na korzystanie z autostrad bezpłatnie, były na zawsze „więźniami” pierwotnego wyboru i nie miały możliwości wprowadzenia systemu opłat podobnego do tego, który przez wiele lat miały inne państwa

¹⁹ Tym bardziej fakt, że właścicielom pojazdów Euro 6 przysługuje zwolnienie z podatku w kwocie wyższej niż kwota, którą płać za roczną winietę, nie ma w tym kontekście znaczenia.

członkowskie. Byłaby to nierozsądna (może nawet przewrotna) wykładnia art. 18 TUE: zamiast unikania dyskryminacji obywateli innego państwa oznaczałaby de facto odwrotną dyskryminację własnych obywateli. W rzeczy samej w niniejszej sprawie oznaczałoby to, że podatnicy niemieccy musieliby w dalszym ciągu finansować swoje autostrady samodzielnie.

62. Wydaje mi się jasne, że władzom państw członkowskich przysługuje, co do zasady, swoboda w decydowaniu o tym, czy korzystanie z określonej infrastruktury ma być bezpłatne lub – przeciwnie – czy od użytkowników ma być pobierana opłata. Jest to zasadniczo wybór związany z prowadzoną polityką, a zatem należy do właściwych organów państwa członkowskiego. Z tego względu Unia Europejska jest usiana infrastrukturą, która jest w pewnym stopniu podobna lub równoważna, ale w niektórych przypadkach objęta jest opłatami pobieranymi od użytkowników, a w innych – nie. Nie tylko autostrady, ale i innego rodzaju infrastruktura transportowa (jak mosty czy tunele drogowe²⁰) stanowią w wielu przypadkach przykłady tego rodzaju współistnienia dwóch rozwiązań. Jednak logika ta ma zastosowanie odpowiednio do wszelkiego rodzaju infrastruktury publicznej, którą można odwiedzać lub z której można korzystać w innych celach, jak choćby związanej z kulturą, turystyką czy religią²¹.

63. Ze względu na brak szczególnych przepisów unijnych w tej kwestii, o ile nie dochodzi do naruszenia żadnej zasady ani żadnego przepisu prawa Unii, nie jest zadaniem Unii Europejskiej ocena wyboru organów krajowych w kwestii tego, czy infrastrukturę krajową należy finansować ze środków podatników czy też ze środków faktycznych użytkowników. Unijne zasady nie dają obywatelom Unii gwarancji, że przy wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się prowadzenie działalności gospodarczej w państwie członkowskim przeznaczenia będzie neutralne pod względem opodatkowania lub stosowania innych opłat. Stąd, co do zasady, ewentualna sytuacja niekorzystna w porównaniu do tej, w jakiej obywatel ten wykonywał działalność gospodarczą w swoim państwie członkowskim pochodzenia, nie jest sprzeczna z art. 18 TFUE; pod warunkiem jednak, że wspomniane przepisy nie stawiają tego obywatela w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z obywatelami mieszkającymi w państwie członkowskim przeznaczenia²².

64. Niełatwo też zrozumieć, dlaczego organy niemieckie miałyby być zobowiązane do zniesienia zwolnienia z podatku w celu zapewnienia, by właściciele pojazdów krajowych płacili nadal podatek według uprzednich (wyższych) stawek. Podatek od pojazdów silnikowych jest to zasadniczo podatek od mienia. Jest to zatem podatek bezpośredni, którego regulowanie wchodzi, co do zasady, w zakres kompetencji państw członkowskich. Tego rodzaju podatku dotyczy zaledwie kilka przepisów prawa Unii, o czym świadczy bardzo ograniczony zakres dyrektywy 83/182²³.

65. Nie jest dla mnie jasne, dlaczego art. 18 TFUE miałby zabraniać organom niemieckim ustalania podatku od pojazdów silnikowych na poziomie, jaki uznają za najstosowniejszy w świetle okoliczności występujących w ich państwie w danym momencie. Jak rząd austriacki przyznał podczas rozprawy, organy niemieckie będą uprawnione do całkowitego zniesienia tego podatku, jeżeli uznają to za stosowne, i nie będzie to powodowało dyskryminacji. Czy nie oznacza to jednak, że organy te są uprawnione a fortiori do zwykłego obniżenia poziomu podatków od pojazdów silnikowych, o ile przyjmą, że ogólne opodatkowanie określonych osób jest nieproporcjonalne?

20 Przykładowo korzystanie z mostu Vasco da Gamy w Portugalii i mostu Øresund między Szwecją a Danią wymaga opłaty za przejazd, ale już korzystanie z mostu łańcuchowego Széchenyi w Budapeszcie – nie. Podobnie korzystanie z tunelu drogowego Arlberg w Austrii czy tunelu drogowego Fréjus między Włochami a Francją wymaga opłaty za przejazd, a korzystanie z tunelu Gran Sasso we Włoszech – nie.

21 Przykładowo budynek Reichstagu w Berlinie, Muzeum Brytyjskie w Londynie, katedrę Notre-Dame w Paryżu, Panteon w Rzymie i ogrody Schönbrunn w Wiedniu można zwiedzić bezpłatnie, natomiast wizyta w muzeum Van Gogha w Amsterdamie, na Akropolu w Atenach, w muzeum del Prado w Madrycie czy bazylice Świętego Marka w Wenecji zazwyczaj wiąże się z koniecznością uiszczenia opłaty.

22 Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Lindfors, C-365/02, EU:C:2004:449 pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo. Ogólnie zob. również wyrok z dnia 16 stycznia 2003 r., Komisja/Włochy, C-388/01, EU:C:2003:30.

23 Zobacz pkt 36 powyżej.

66. Rząd austriacki stwierdził podczas rozprawy, że nie kwestionował tego, iż ustanowienie opłaty infrastrukturalnej można by „zrekompensować” obniżeniem podatku od pojazdów silnikowych²⁴. Poproszony jednak przez Trybunał o doprecyzowanie, jakiego rodzaju obniżenie podatku jest jego zdaniem akceptowalne, rząd ten miał trudność z udzieleniem jasnej odpowiedzi: z pewnym wahaniem stwierdził, że obniżenie podatku równego dla wszystkich podatników (wyrażone w procentach lub jako określona kwota) powinno być – co do zasady – zgodne z prawem.

67. De facto podczas rozprawy rząd austriacki posunął się do przyznania, że gdyby niemieckie organy wprowadziły zwolnienie z podatku podobne do spornego w niniejszym postępowaniu w innym momencie i bez bezpośredniego nawiązywania do ustanowienia opłaty infrastrukturalnej, problemu dyskryminacji mogłoby nie być. Na tej samej zasadzie rząd austriacki stwierdził, że do dyskryminacji nie dochodziłoby, gdyby organy niemieckie zdecydowały się obniżyć inny podatek, niezwiązany z pojazdami silnikowymi, o ile uczyniłyby to w sposób spójny.

68. W tym kontekście z perspektywy prawnej nie dostrzegam jednak żadnej znaczącej różnicy między spornym zwolnieniem z podatku a tym uznawanym za dopuszczalne przez rząd austriacki. Ponadto z perspektywy gospodarczej wynik osiągnięty dzięki wszystkim tym środkom byłby grosso modo równoważny. Niektórzy właściciele pojazdów krajowych płaciliby więcej niż w ramach aktualnie obowiązującego środka, a inni mniej. Mimo to nic nie zmieniłoby się dla kierowców pojazdów zagranicznych lub choćby dla budżetu Republiki Federalnej Niemiec.

69. W tym względzie rząd niemiecki bardzo wyraźnie artykułował wolę utrzymania ogólnego wkładu właścicieli pojazdów krajowych na dopuszczalnym poziomie. Muszę się zgodzić argumentacją przytoczoną poniżej: art. 18 TFUE nie można interpretować jako wymagającego, by organy niemieckie nakładały na właścicieli pojazdów niemieckich potencjalnie nieproporcjonalne opodatkowanie z tego prostego względu, że decydują się zmienić system finansowania krajowych autostrad.

70. W tym kontekście nie ma znaczenia, że pewni niemieccy politycy otwarcie stwierdzali w czasie kampanii wyborczej, że zamierzają wprowadzić opłatę dla zagranicznych podróżnych poruszających się po niemieckich autostradach. Stwierdzenia te są najpewniej manifestacją – parafrazując znane słowa – widma, które krąży po Europie w ostatnich latach: widma populizmu i suwerenizmu²⁵.

71. Jednak analiza prawna, jaką Trybunał ma obowiązek przeprowadzić w odniesieniu do środków krajowych, takich jak sporne, nie może opierać się na deklaracjach polityków. (Rzeczywisty lub domniemany) zamiar pojedynczych członków władzy ustawodawczej lub wykonawczej nie ma w tym kontekście żadnego znaczenia. Z jednej strony nie ma konieczności dowodzenia dyskryminacyjnego zamiaru po stronie autora środka, aby środek ów można było uznać za naruszający zasadę niedyskryminacji²⁶. Z drugiej strony oświadczenia urzędników publicznych potwierdzające lub sugerujące naruszenie prawa Unii nie wystarczą, aby stwierdzić, iż doszło do naruszenia²⁷: Same deklaracje nie mogą spowodować zastosowania prawa Unii do sytuacji, do których obiektywnie nie ma ono zastosowania²⁸.

24 Pragnę zauważyć, że tego rodzaju „rekompensata” została w sposób wyraźny przewidziana art. 7k dyrektywy w sprawie eurowiniet. Chociaż przepis ten nie ma bezpośredniego zastosowania w niniejszej sprawie, można go potraktować jako wyraz zasady, która musi obowiązywać w sytuacji występującej w niniejszym postępowaniu.

25 Uważni czytelnicy rozpoznali zapewne parafrazę pierwszych słów *Manifestu partii komunistycznej* z 1848 r. autorstwa filozofów – Karola Marksa i Friedricha Engelsa. W pierwowzorze mowa była – rzecz jasna – o komunizmie. Nie sugeruję przez to jednak w żaden sposób, że te dwa zjawiska należy uważać za podobne.

26 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego W. Van Gervena w sprawach połączonych Jackson i Cresswell, C-63/91 i C-64/91, EU:C:1992:212, pkt 15 i nast.

27 Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-502/15 P, niepublikowany, EU:C:2017:334, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja, C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 56–61.

72. Nie sposób dostatecznie dobitnie podkreślić, że ocena porównywalności środka unijnego z Traktatami UE w kontekście postępowania w sprawie uchybienia naruszeniom państwa członkowskiego ma charakter *obiektywny*²⁹. Dotyczy to również rzekomych naruszeń zasady niedyskryminacji: w analizie należy skoncentrować się na skutkach działań sprawcy, a nie na jego subiektywnym zamiarze³⁰.

73. Podsumowując, argumenty przedstawione przez rząd austriacki w tych kwestiach są nieprzekonujące. Mówiąc najprościej, władze niemieckie miały pełne prawo przyjąć, że – po pierwsze – koszt sieci autostrad, dotąd ponoszony głównie przez ich podatników³¹, należy rozdzielić równo między wszystkich użytkowników dróg, w tym kierowców pojazdów zagranicznych. Po drugie, gdyby właściciele pojazdów krajowych podlegali zarówno opłacie infrastrukturalnej, jak i podatkowi od pojazdów silnikowych, byłoby objęci nieproporcjonalną kwotą opodatkowania.

74. W świetle powyższego i bez konieczności rozpatrywania ewentualnych podstaw uzasadnienia określonych przez Republikę Federalną Niemiec, proponuję, by Trybunał oddalił pierwszy z zarzutów podniesionych przez Republikę Austrii.

B. Drugi zarzut: pośrednia dyskryminacja ze względu na przynależność państwową poprzez ukształtowanie opłaty infrastrukturalnej

1. Argumenty stron

75. W drugim zarzucie Republika Austrii twierdzi, że sposób ukształtowania opłaty infrastrukturalnej w związku ze środkami kontroli i egzekwowania jest dyskryminujący.

76. Rząd austriacki wskazuje w tym względzie, że sporne przepisy krajowe przewidują rozróżnienie pod wieloma względami na pojazdy krajowe i zarejestrowane za granicą. Konkretnie, szczególne uprawnienia w zakresie interwencji (wyrwykowe kontrole, pobranie zabezpieczenia, zakaz kontynuowania podróży) przewidziane w § 11, 12 i 14 InfrAG, a także pobór a posteriori opłaty infrastrukturalnej w wysokości ceny rocznej winiety lub różnicy między kwotą już zapłaconą a ceną rocznej winiety ma zastosowanie jedynie lub głównie do pojazdów zarejestrowanych za granicą. Ponadto, w ocenie rządu austriackiego zagrożenie grzywną zgodnie z § 14 InfrAG jest również w przeważającej mierze ukierunkowane na zagranicznych użytkowników pojazdów. Na poparcie swojego argumentu w tej kwestii rząd austriacki powołuje się konkretnie na wyrok Trybunału wydany w sprawie Komisja przeciwko Włochom³².

77. Rząd niemiecki ze swojej strony zauważa, że – po pierwsze – większość zasad dotyczących wykonywania i kontroli uiszczenia opłaty infrastrukturalnej przewidzianych w § 11, 12 i 14 InfrAG ma zastosowanie do wszystkich kierowców, bez rozróżnień. Jedynie pobór zabezpieczenia na podstawie § 11 ust. 7 InfrAG ma zastosowanie wyłącznie do kierowców pojazdów zagranicznych. Niemniej jednak taki środek jest w ocenie rządu uzasadniony, ponieważ pobór kwot należnych za winietę i ewentualnej grzywny jest trudniejszy do wykonania za granicą. Rząd niemiecki podkreśla w każdym razie, że § 11 ust. 7 InfrAG umożliwia organom zażądanie zabezpieczenia, przy czym tego nie wymaga. Wreszcie rząd niemiecki uważa, że pobór a posteriori opłaty infrastrukturalnej w kwocie odpowiadającej cenie rocznej winiety lub różnicy między kwotą już wpłaconą a ceną rocznej winiety nie powoduje dyskryminacji, ponieważ właściciele pojazdów krajowych zawsze nabywają winietę roczną.

29 Zobacz m.in. wyrok z dnia 16 września 2004 r., Komisja/Hiszpania, C-227/01, EU:C:2004:528, pkt 58.

30 W literaturze prawnej zob. (z kolejnymi odesłaniami) A. Sanchez-Graells, Assessing the Public Administration's Intention in EU Economic Law: Chasing Ghosts or Dressing Windows?, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, s. 111, 112.

31 System opłat za przejazd dla pojazdów ciężarowych już istnieje.

32 Wyrok z dnia 19 marca 2002 r., C-224/00, EU:C:2002:185 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Komisja przeciwko Włochom”).

2. Ocena

78. Na początek pragnę przypomnieć, że w postępowaniu w sprawie uchybienia obowiązkom to na skarżącym spoczywa obowiązek udowodnienia zarzucanego uchybienia poprzez przedstawienie Trybunałowi koniecznych informacji, które umożliwią mu stwierdzenie, czy doszło do naruszenia. W tym celu skarżący nie może polegać na domniemaniach³³.

79. W świetle tej zasady i ze względów wyjaśnionych w dalszej części uważam, że Republika Austrii nie wywiązała się ze spoczywającego na niej obowiązku udowodnienia, że ukształtowanie opłaty infrastrukturalnej w odniesieniu do środków kontroli i egzekwowania powodowało dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową³⁴.

a) Kontrole, zakaz kontynuowania podróży i kary administracyjne

80. Po pierwsze nie dostrzegam w aktach sprawy nic, co mogłoby przemawiać za zakwestionowaniem faktu, że – jak utrzymuje rząd niemiecki – wyrównowe kontrole prowadzone in loco, jak również zakaz kontynuowania podróży i kara administracyjna, która może zostać nałożona w przypadku naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty infrastrukturalnej, mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich pojazdów poruszających się po niemieckiej sieci autostrad. Brzmienie odpowiednich przepisów InfraAG jest w tym względzie neutralne i nie znajduję w ich brzmieniu podstawy na poparcie zarzutów formułowanych przez rząd austriacki.

81. Rząd niemiecki wyjaśniał dodatkowo, że większość środków kontroli i egzekwowania (w tym sankcje) można z powodzeniem stosować wobec właścicieli pojazdów krajowych. Fakt, iż w odniesieniu do tych pojazdów opłata infrastrukturalna jest uiszczana z góry, nie wyklucza a priori ewentualnych naruszeń. Przykładowo w § 2 InfrAG przewidziano pewne wyjątki od obowiązku uiszczenia opłaty infrastrukturalnej. Prowadzone będą zatem kontrole służące zapewnieniu, aby właściciele pojazdów krajowych nie powoływali się na te wyjątki w sposób błędny lub stanowiący nadużycie: w przypadku naruszenia również wobec nich można zastosować zakaz dalszej podróży i karę administracyjną.

82. Rząd austriacki nie sprzeciwia się tym twierdzeniom. Ponadto z uwagi na fakt, iż większość pojazdów używających niemieckie autostrady jest zarejestrowana w Niemczech, wątpię, by Trybunał mógł przyjąć założenie dokonane przez rząd austriacki, iż mimo neutralnego brzmienia przepisy dotyczące kontroli i sankcji w praktyce są ukierunkowane głównie na kierowców pojazdów zagranicznych. Rząd austriacki nie przedstawił żadnych dowodów, które mogłyby potwierdzić jego twierdzenia w tym względzie (jak na przykład decyzje lub wewnętrzne wytyczne wydane przez organy administracyjne, opracowania lub dane statystyczne).

83. W każdym razie nawet gdyby prawdą było, że w świetle sposobu ukształtowania opłaty infrastrukturalnej środki kontroli i egzekwowania będą dotyczyć proporcjonalnie w większym stopniu kierowców zagranicznych niż kierowców krajowych, samo w sobie niekoniecznie oznaczałoby to dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Byłaby to po prostu nieunikniona konsekwencja tego, iż wszyscy właściciele pojazdów krajowych mają obowiązek uiszczenia opłaty z góry, natomiast użytkownicy pojazdów zagranicznych mają obowiązek dokonywać opłaty dopiero z chwilą wjazdu na sieć niemieckich autostrad.

³³ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., Komisja/Bułgaria, C-97/17 P, EU:C:2018:285, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁴ Podczas rozprawy rząd austriacki stwierdził też, że istnieje inny powód, dla którego opłata infrastrukturalna jest dyskryminacyjna z powodu jej ukształtowania. Rząd ten argumentował, że w świetle różnych sposobów dokonywania opłaty opłatą infrastrukturalną należy postrzegać jako skutkującą w praktyce dwoma odrębnymi środkami: podatkiem dla właścicieli pojazdów krajowych oraz opłatą ponoszoną przez kierowców pojazdów zagranicznych. Argument ten nie został jednak w sposób jasny wyjaśniony ani wprost zawarty w skardze wniesionej przez ten rząd. Uważam go zatem za w sposób oczywisty niedopuszczalny.

84. Również w tej kwestii trudno podążać za logiką stojącą za argumentami przedstawionymi przez rząd austriacki. To nieomal tak, jakby rząd ten sugerował, że ponieważ naruszenie spornych przepisów krajowych jest zapewne trudniejsze dla właścicieli pojazdów krajowych niż dla kierowców pojazdów zagranicznych, organy niemieckie w odniesieniu do tych ostatnich miałyby unikać przeprowadzania wyrwykowych kontroli lub nakładania środków egzekucyjnych. Argument ten jest nie do przyjęcia.

85. Rząd austriacki nie stwierdził też przykładowo, że środki egzekucyjne przewidziane w spornych przepisach krajowych są nieproporcjonalne, a przez to mogą zniechęcać obywateli innego państwa członkowskiego do wykonywania przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się³⁵.

86. Rząd austriacki nie wskazał też kwoty ewentualnych kar administracyjnych przewidzianych za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty infrastrukturalnej. Zatem odnoszę wrażenie, że Trybunałowi i tak brakowałoby informacji wymaganych do przeprowadzenia pełnej analizy proporcjonalności w tym zakresie.

b) Pobór a posteriori kwoty z tytułu winiety rocznej

87. Rząd austriacki argumentował jednak, że pobór a posteriori kwoty wymaganej do zakupu winiety rocznej jest nieproporcjonalny z uwagi na to, iż § 14 InfrAG przewiduje karę administracyjną.

88. Argumentacja ta nie jest przekonująca.

89. Po pierwsze, dwa wspomniane środki mają różny charakter i – w istocie – fakt, iż są stosowane łącznie, nie powoduje sam w sobie kary nieproporcjonalnej. Obowiązek opłacenia winiety nie jest karą, a jedynie odzyskiwaniem nieuiszczonej opłaty. Z kolei kara administracyjna jest karą, którą władze mogą zasadnie nałożyć za wykroczenie popełnione przez kierowcę. Rzeczą oczywistą wydaje mi się, że w sytuacji, gdy dochodzi do naruszenia, organy niemieckie mogą jednocześnie pobrać kwotę należną i nałożyć karę³⁶.

90. Prawdą jest, iż nie można wykluczyć, że gdyby kara administracyjna była szczególnie dotkliwa, połączenie tych dwóch środków mogłoby niezależnie od wykroczenia powodować niedopuszczalne obciążenie finansowe dla kierowcy. Jak wspomniano jednak w pkt 86 powyżej, rząd austriacki nie przedstawił żadnych informacji o wysokości kary administracyjnej.

91. Po drugie, fakt, że sprawca naruszenia ma obowiązek zakupu rocznej winiety, nie wydaje mi się ani dyskryminujący, ani nieproporcjonalny. Z jednej strony właściciele pojazdów krajowych zawsze mają obowiązek zapłaty kwoty odpowiadającej cenie winiety rocznej. Nie dochodzi zatem do mniej korzystnego traktowania kierowców pojazdów zagranicznych. Co najwyżej kierowca zagraniczny, który nie dopełni obowiązku uiszczenia opłaty infrastrukturalnej, traci przywilej przysługujący zazwyczaj kierowcom pojazdów zagranicznych (i tylko im), jakim jest możliwość zakupu winiety krótkookresowej, po niższej cenie. Z drugiej strony nie uznaję tego środka za nieproporcjonalny. Z uwagi na losowy charakter kontroli organy, które mogą wykryć naruszenie obowiązku zakupu winiety, ogólnie rzecz biorąc, nie są w stanie ustalić, przez jak długi czas sprawca naruszenia nielegalnie korzystał z sieci autostrad. Uznaję zatem za zasadne, by wymagać od takiego kierowcy zapłaty najwyższej możliwej kwoty należnej od określonego pojazdu³⁷.

35 Ze względu na brak wspólnych przepisów w danej dziedzinie państwa członkowskie zachowują kompetencje do nakładania sankcji za naruszenie obowiązków wynikających z ustawodawstwa krajowego. Jednakże państwa członkowskie nie mogą nakładać kar tak nieproporcjonalnych do wagi naruszenia, by stały się one przeszkodą dla wykonywania swobód określonych w traktatach. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 7 lipca 1976 r., Watson i Belmann, 118/75, EU:C:1976:106, pkt 21; z dnia 29 lutego 1996 r., Skanavi i Chrysanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, pkt 36.

36 Zobacz analogicznie moja opinia w sprawie Vámos, C-566/16, EU:C:2017:895, pkt 57, 58 (potwierdzona w wyroku z dnia 17 maja 2018 r., EU:C:2018:321, pkt 42).

37 Sytuacja przypomina w moim przekonaniu sytuację kierowcy, który gubi bilet otrzymany przy wjeździe na autostradę. W takim przypadku kierowca ma zazwyczaj obowiązek dokonać opłaty odpowiadającej najdłuższej możliwej trasie na danej autostradzie.

c) Wnoszenie zabezpieczenia

92. Wreszcie co się tyczy obowiązku wniesienia zabezpieczenia przez sprawcę naruszenia, należy zauważyć, że rzeczywiście środek ten może wydawać się na pierwszy rzut oka dyskryminacyjny, ponieważ § 11 ust. 7 InfrAG ma zastosowanie wyłącznie do kierowców pojazdów zagranicznych.

93. Jednakże odmienne traktowanie przewidziane w tym przepisie nie narusza w mojej ocenie zasady zapisanej w art. 18 TFUE. W rzeczy samej orzecznictwo Trybunału, w tym orzeczenia, na które powołuje się rząd austriacki, nie potwierdza argumentów przedstawionych przez ten rząd w omawianej kwestii.

94. W wyroku wydanym w sprawie Komisja przeciwko Włochom Trybunał uznał, że w przypadku naruszeń popełnionych przez kierowców zagranicznych państwu członkowskiemu nie zakazuje się a priori stosowania odmiennego traktowania, o ile takie traktowanie jest uzasadnione obiektywnymi okolicznościami i proporcjonalne względem celu, któremu ma służyć³⁸. W świetle tej zasady Trybunał uznał, że brak porozumień służących zabezpieczeniu wykonania orzeczenia sądu w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym wydano postanowienie, obiektywnie uzasadnia różnicę w traktowaniu sprawców naruszeń z danego państwa i spoza danego państwa. Nałożony na takiego sprawcę obowiązek wniesienia określonej kwoty w charakterze zabezpieczenia uznano za stosowny dla celów zapobieżenia unikaniu skutecznej kary poprzez zadeklarowanie przez sprawcę, że nie zgadza się on na natychmiastowe nałożenie mandatu. Trybunał uznał jednak, że kwota zabezpieczenia nie była proporcjonalna, ponieważ stanowiła dwukrotność kary przewidzianej na okoliczność natychmiastowej zapłaty. Kwota ta miała skłonić kierowców zagranicznych do zrzekania się przysługującego im prawa do namysłu, czy chcą zapłacić wskazaną kwotę czy zakwestionować zarzucane naruszenie przed organami administracyjnymi³⁹.

95. Wyrok ten jest, co pragnę podkreślić, spójny z szeregiem innych orzeczeń Trybunału. Przykładowo w wyroku wydanym w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii⁴⁰ Trybunał uznał, że przepis wymagający od zagranicznych spółek wniesienia zabezpieczenia w celu prowadzenia określonej działalności gospodarczej w Hiszpanii był niespójny z przewidzianymi w Traktacie zasadami swobodnego przemieszczania się. Trybunał uznał ten przepis za nieproporcjonalny, ponieważ nie uwzględniał zabezpieczenia, jakie mogło zostać wniesione przez takie spółki w państwie członkowskim ich pochodzenia. Orzeczenie to oznaczało jednak, że w obecnym stanie rozwoju systemów transgranicznego dochodzenia wierzytelności i wykonywania orzeczeń zagranicznych w obrębie Unii Europejskiej spójność z prawem Unii można było zapewnić, stosując mniej rygorystyczne środki⁴¹.

96. W mniej odległej przeszłości w sprawie Čepelník⁴² Trybunał stwierdził, że krajowy przepis, który przewidywał wnoszenie zabezpieczenia w przypadku podejrzenia naruszenia krajowych przepisów prawa pracy przez zagranicznego usługodawcę, jest niezgodny z art. 56 TFUE nie per se, lecz jedynie ze względu na szczególne cechy tego przepisu. Niezależnie od faktu, że zabezpieczenie to musiało być wniesione przez zamawiającego usługi, faktyczna kwota zabezpieczenia mogła przekraczać, nawet w znacznym stopniu, kwotę, jaką strona ta musiałaby zasadniczo zapłacić usługodawcy. Zabezpieczenie było stosowane również automatycznie i bezwarunkowo, niezależnie od indywidualnej sytuacji każdego z usługodawców, pomimo oczywistego faktu, że nie wszyscy usługodawcy zarejestrowani za granicą znajdowali się w takiej samej sytuacji. Kara, której uregulowanie zapewniać miało rzeczne zabezpieczenie, była ponadto szczególnie dotkliwa, nawet za naruszenia o niewielkiej skali⁴³.

³⁸ Zobacz pkt 20 wyroku.

³⁹ Zobacz pkt 21–29 wyroku.

⁴⁰ Wyrok z dnia 26 stycznia 2006 r., C-514/03, EU:C:2006:63.

⁴¹ Zobacz pkt 41–44 wyroku.

⁴² Wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., C-33/17, EU:C:2018:896.

⁴³ Zobacz pkt 46–48 wyroku. Zobacz również moja opinia w tej samej sprawie, EU:C:2018:311, pkt 100, 101, 107.

97. Mając na uwadze wspomniane orzecznictwo, jestem zdania, że możliwość wymagania wniesienia zabezpieczenia przewidziana w § 11 ust. 7 InfrAG nie jest sama w sobie niezgodna z prawem Unii. Prawdą jest, że Republika Federalna Niemiec oraz Republika Austrii są stronami dwustronnej umowy w sprawie współpracy sądowej i administracyjnej. Niemniej jednak, jak zauważył rząd niemiecki, Republika Federalna Niemiec nie posiada podobnych porozumień z każdym państwem członkowskim Unii Europejskiej.

98. Aby jednak tego rodzaju środek był zgodny z zasadą proporcjonalności, a przez to spójny z art. 18 TFUE, muszą być w mojej ocenie spełnione dwa warunki.

99. Po pierwsze, wymogu wniesienia zabezpieczenia nie można stosować automatycznie wobec każdego sprawcy naruszenia, ale jedynie w tych przypadkach, w których istnieją obiektywne powody, by przypuszczać, że jeżeli kwoty należne z tytułu winiety i kary nie zostaną uregulowane natychmiast, organ może uznać pobór takich kwot w przyszłości za niemożliwy lub nadmiernie utrudniony. W rzeczy samej Trybunał wielokrotnie uznawał, że ściganie przestępstw popełnionych z wykorzystaniem pojazdów zarejestrowanych za granicą może wiązać się z bardziej złożonymi i kosztowniejszymi procedurami, a przez to uzasadniać przepisy, które przewidują różnice w traktowaniu⁴⁴.

100. Organ nie może jednak zakładać złej wiary u każdego zagranicznego kierowcy, który może nie być w stanie uregulować należnej kwoty na miejscu. Nie można zakładać, że wszyscy zagraniczni kierowcy, którzy popełnili naruszenie, będą starać się czerpać zysk z przeszkód administracyjnych wynikających z transgranicznego wykonywania środków egzekucyjnych w celu uniknięcia odpowiedzialności⁴⁵.

101. Ponadto transgraniczne egzekwowanie kar i innych decyzji administracyjnych stało się w ostatnich latach znacznie mniej uciążliwe i złożone dla organów państw członkowskich za sprawą przyjęcia szeregu instrumentów unijnych, takich jak między innymi decyzja ramowa Rady 2005/214/WSiSW⁴⁶ czy dyrektywa 2015/413/UE⁴⁷. Ponadto, jak zauważył rząd austriacki, w niektórych przypadkach zastosowanie mogą mieć też postanowienia umów dwustronnych, których stroną jest Republika Federalna Niemiec.

102. W związku z tym organy państw członkowskich nie mogą przyjąć, że we wszystkich okolicznościach transgraniczne środki egzekucyjne będą konieczne ani że środki te – w razie konieczności – zawsze spowodują niedopuszczalne obciążenie administracyjne lub finansowe.

103. W tym względzie rząd niemiecki podkreśla, że brzmienie § 11 ust. 7 InfrAG jest jasne w kwestii tego, że wniesienie zabezpieczenia w przypadku gdy wykryto naruszenie, a uregulowanie kwoty należnej od sprawcy nie odbywa się natychmiastowo, *może* być wymagane, ale nie istnieje żaden *obowiązek* jego wymagania. Rząd ten wskazuje zatem, że organy odpowiedzialne za zastosowanie tego przepisu są w sposób oczywisty zobowiązane do dokonywania jego wykładni w świetle prawa Unii, aby uniknąć ewentualnego naruszenia zasad traktatowych.

44 Zobacz opinia rzecznik generalnej C. Stix-Hackl w sprawie Komisja przeciwko Włochom, C-224/00, EU:C:2001:671, pkt 31 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo.

45 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 marca 2004 r., de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138, pkt 51, 52; z dnia 9 listopada 2006 r., Komisja/Belgia, C-433/04, EU:C:2006:702, pkt 35–38; z dnia 7 września 2017 r., Egiom i Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, pkt 31; z dnia 20 grudnia 2017 r., Deister Holding i Juhler Holding, C-504/16 i C-613/16, EU:C:2017:1009, pkt 61.

46 Decyzja ramowa Rady z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym (Dz.U. 2005, L 76, s. 16).

47 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz.U. 2015, L 68, s. 9).

104. Należy przy tym mieć na uwadze, że Trybunał ma ocenić zakres krajowych przepisów, regulacji i przepisów administracyjnych w postaci stosowanej w praktyce⁴⁸, w świetle ich wykładni dokonanej przez sądy krajowe⁴⁹. W materiale przedłożonym Trybunałowi przez skarżącego nie znajduje się nic, co sugerowałoby, że organy administracyjne i sądownicze Republiki Federalnej Niemiec wezwane do dokonania wykładni i zastosowania § 11 ust. 7 InfrAG nie uczyniłyby tego w świetle odpowiednich przepisów unijnych, tak aby zapewnić zgodność z prawem Unii⁵⁰.

105. Po drugie, konieczne w mojej ocenie jest, by kwota zabezpieczenia nie była ustalona na poziomie, który nie ma rozsądnego związku z popełnionym naruszeniem lub może mieć skutek w postaci zniechęcania kierowców pojazdów zagranicznych do wykonywania przez nich prawa do swobodnego przemieszczania się w Niemczech. W tym względzie zauważam, że kwota zabezpieczenia ogranicza się do kwot należnych (opłaty z tytułu winiety i ewentualnie nałożonej kary), powiększonych o koszty postępowania administracyjnego.

106. W tym względzie akta nie zawierają żadnego wskazania prawdopodobnych kwot kary ani kosztów postępowania. Ze względu na brak konkretnej informacji Trybunał nie może przyjąć, że ogólna kwota będzie na pewno nieproporcjonalna, jak sugeruje to rząd austriacki.

107. Podsumowując, w moim przekonaniu również drugi zarzut zawarty w skardze należy oddalić.

C. Trzeci zarzut: naruszenie art. 34 i 56 TFUE

1. Argumenty stron

108. Republika Austrii uważa, że zaskarżone środki stanowią ograniczenie swobodnego przepływu towarów oraz swobodnego świadczenia usług, ponieważ środki te mogą mieć wpływ na transgraniczną dostawę towarów przez pojazdy o masie całkowitej poniżej 3,5 t, jak również na świadczenie usług przez osoby spoza danego państwa lub nawet na świadczenie usług na rzecz osób spoza danego państwa. Rząd austriacki podnosi ponadto, że tego rodzaju ograniczeń nie sposób usprawiedliwić.

109. Republika Federalna Niemiec podnosi – po pierwsze – że opłata infrastrukturalna nie stanowi środka o skutku równoważnym względem ograniczenia ilościowego w rozumieniu art. 34 TFUE. W tym celu powołuje się w szczególności na wyrok wydany w sprawie Keck i Mithouard⁵¹. Co więcej, zwolnienie z podatku w ocenie rządu niemieckiego nie ma wymiaru transgranicznego, ponieważ ma wpływ jedynie na obywateli tego państwa. Po drugie, rząd niemiecki sprzeciwia się pogładowi, że opłata infrastrukturalna może spowodować naruszenie swobody świadczenia usług. Powołuje się on w związku z tym na wyrok w sprawie Mobistar and Belgacom Mobile⁵².

48 Zobacz m.in. wyrok z dnia 27 listopada 2003 r., Komisja/Finlandia, C-185/00, EU:C:2003:639, pkt 109.

49 Zobacz m.in. wyrok z dnia 10 lipca 1986 r., Komisja/Włochy, 235/84, EU:C:1986:303, pkt 14.

50 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 29 maja 1997 r. Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-300/95, EU:C:1997:255, pkt 38.

51 Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Keck”).

52 Wyrok z dnia 8 września 2005 r., C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518.

2. Ocena

110. W istocie argumenty przedstawione przez rząd austriacki dotyczą wyłącznie opłaty infrastrukturalnej. Nie jest w żaden sposób jasne, jakie mogłyby być transgraniczne skutki zwolnienia z podatku. Środek ten powoduje po prostu obniżenie podatku podlegającego zapłacie przez właścicieli pojazdów krajowych. Żaden taki podatek nie jest i nie może być nakładany na właścicieli pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich ani też nie pada zarzut, że podatek od pojazdów silnikowych jest de facto dyskryminacyjny i przez to narusza art. 110 TFUE⁵³.

111. Moja analiza w tym kontekście skupia się zatem głównie na tym, czy opłata infrastrukturalna powoduje naruszenie art. 34 i 56 TFUE.

112. Przed tym jednak warto poczynić kilka uwag wstępnych. Często utrzymuje się, że gdy środek krajowy może na pierwszy rzut oka wpływać na dwie lub kilka swobód rynku wewnętrznego, Trybunał może zbadać zgodność danego środka wyłącznie ze swobodą, na którą ma on największy wpływ, nie wypowiadając się na temat zgodności z pozostałymi swobodami, które zdają się wtórne⁵⁴.

113. W moim przekonaniu takie podejście, uzasadnione przede wszystkim względami ekonomii procesowej, może być uprawnione w kontekście postępowania w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Mam wątpliwości, czy należy się kierować tą samą zasadą w kontekście skargi bezpośredniej, gdy od Trybunału oczekuje się udzielenia odpowiedzi na każdy zarzut skargi przedstawiony przez skarżącego. W szczególności odnoszę wrażenie, że w kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zarzut może być oddalony jedynie wówczas, gdy zarzucane naruszenie stanowi nieuniknioną konsekwencję naruszenia już stwierdzonego przez Trybunał lub jeżeli zarzut przedstawiono jako alternatywny dla zarzutu, który uznano już za zasadny⁵⁵.

114. W każdym razie w świetle argumentów przedstawionych przez rząd austriacki odnoszę wrażenie, że w niniejszej sprawie Trybunał powinien przeanalizować zarzucane naruszenie z perspektywy obydwu przywołanych swobód.

a) Swobodny przepływ towarów

115. W istocie rząd austriacki twierdzi, że opłata infrastrukturalna jest środkiem o skutku równoważnym, którego nie sposób usprawiedliwić, co narusza art. 34 TFUE.

116. Na początku należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wszystkie środki, które mogą faktycznie lub potencjalnie utrudniać obrót w ramach Unii Europejskiej w sposób bezpośredni lub pośredni, należy uznawać za środki o skutku równoważnym w rozumieniu art. 34 TFUE⁵⁶. Zatem przeszkody w swobodnym przepływie towarów, będące konsekwencją stosowania wobec towarów pochodzących z innych państw członkowskich, w których są zgodnie z prawem produkowane i wprowadzane do obrotu, przepisów określających wymogi odnoszące się do takich towarów, stanowią środki o skutku równoważnym względem ograniczeń ilościowych, nawet jeżeli przepisy te

⁵³ Trybunał wielokrotnie orzekał, że zakresy stosowania art. 34 i 110 TFUE wykluczają się wzajemnie. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że zakres stosowania art. 34 TFUE nie obejmuje ograniczeń, o których mowa w innych postanowieniach szczególnych, oraz że ograniczenia o charakterze podatkowym, o których mowa w art. 110 TFUE, nie są objęte zakazem przewidzianym w art. 34 TFUE (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 kwietnia 2011 r., Tatu, C-402/09, EU:C:2011:219, pkt 33).

⁵⁴ Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe wydana w sprawie Komisja przeciwko Węgrom, C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 43–50.

⁵⁵ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 30 maja 2006 r., Komisja/Irlandia, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 168–173; z dnia 20 października 2011 r., Komisja/Francja, C-549/09, EU:C:2011:672, pkt 48.

⁵⁶ Zobacz m.in. wyroki: z dnia 11 lipca 1974 r., Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Dassonville”), pkt 5; z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 31.

mają zastosowanie jednakowo do wszystkich produktów⁵⁷. Z kolei zastosowanie wobec produktów z innych państw członkowskich przepisów krajowych ograniczających lub zakazujących pewnych ustaleń dotyczących sprzedaży nie powoduje samo w sobie faktycznego lub potencjalnego utrudnienia handlu między państwami członkowskimi w sposób pośredni lub bezpośredni, pod warunkiem że przepisy te mają zastosowanie do wszystkich odpowiednich handlowców, są przewidziane prawem i rzeczywiście niedyskryminujące⁵⁸.

117. W tym kontekście nie zgadzam się z rządem niemieckim, że opłatę infrastrukturalną, w zakresie ewentualnie wpływającym na dystrybucję towarów w Niemczech, należy uważać za „ustalenie dotyczące sprzedaży” („sposób sprzedaży”) w rozumieniu orzecznictwa ze sprawy Keck.

118. Pojęcie ustaleń dotyczących sprzedaży obejmuje wyłącznie przepisy krajowe, dotyczące „ustaleń, na podstawie których możliwa jest sprzedaż produktów”⁵⁹. Innymi słowy, obejmuje ono środki regulujące sposób wprowadzania na rynek produktów (przykładowo kiedy, gdzie, jak i przez kogo)⁶⁰. Pojęcia tego nie należy rozszerzać na przepisy dotyczące sposobu *transportowania* towarów. Doświadczenie pokazuje, że ustalenia dotyczące sprzedaży, o ile nie są dyskryminujące, zasadniczo nie powodują utrudnienia w dostępie do rynku państwa członkowskiego towarów przywożonych. Ograniczenie sposobu transportowania towarów może mieć z kolei bardziej bezpośredni wpływ na transgraniczny handel towarami, czyniąc przywóz i wywóz trudniejszym pod względem technicznym, ekonomicznym lub praktycznym, bądź wręcz niemożliwym. W mojej ocenie przepisy krajowe dotyczące transportu pod pewnymi względami nie różnią się od krajowych przepisów dotyczących użytkowania, w odniesieniu do których Trybunał odmówił rozszerzenia zasady ze sprawy Keck⁶¹. Potwierdzenie tego znaleźć można w szeregu spraw, w których Trybunał analizował zgodność środków krajowych ograniczających transport towarów z art. 34 TFUE w świetle tradycyjnego orzecznictwa ze spraw Dassonville i Cassis de Dijon⁶².

119. Nie oznacza to jednak, że opłatę infrastrukturalną należy uznać za środek o skutku równoważnym.

120. Należy mieć na uwadze, że – po pierwsze – Republika Federalna Niemiec ma już system opłat autostradowych, który obejmuje pojazdy o masie 3,5 t i więcej. Opłata infrastrukturalna, która jest przedmiotem niniejszego postępowania, dotyczy zatem wyłącznie pojazdów o masie poniżej 3,5 t. Opłata ta zatem dotyczy głównie samochodów pasażerskich, autobusów i małych vanów oraz – co warto ponownie podkreślić – ma bez rozróżnienia zastosowanie zarówno do pojazdów krajowych, jak i zagranicznych.

121. Mimo to rząd austriacki podnosi, że samochodami pasażerskimi lub małymi vanami można wywozić do Niemiec pewne produkty pochodzące z innych państw członkowskich, przez co może to mieć wpływ na handel transgraniczny.

⁵⁷ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 lutego 1979 r., Rewe-Zentral, 120/78, EU:C:1979:42 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Cassis de Dijon”), pkt 6, 14, 15; z dnia 10 lutego 2009 r., Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Trailers”), pkt 35.

⁵⁸ Zobacz wyrok w sprawie Keck, pkt 16, 17; wyrok w sprawie Trailers, pkt 36.

⁵⁹ Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft, C-531/07, EU:C:2009:276, pkt 20.

⁶⁰ Zobacz wyroki: z dnia 12 listopada 2015 r., Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751; z dnia 21 września 2016 r., Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704. Porównaj także opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:394, pkt 20 i nast.

⁶¹ Porównaj wyrok w sprawie Trailers, pkt 37, 56 i nast.

⁶² Zobacz m.in. wyroki: z dnia 12 czerwca 2003 r., Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333; z dnia 15 listopada 2005 r., Komisja/Austria, C-320/03, EU:C:2005:684; z dnia 21 grudnia 2011 r., Komisja/Austria, C-28/09, EU:C:2011:854.

122. To prawda, że nie sposób wykluczyć, iż może się zdarzyć, że pewne towary są transportowane do Niemiec z miejsca ich wytwarzania, przywozu, przechowywania lub po prostu z innego miejsca, w którym są za granicą wprowadzane do obrotu, z wykorzystaniem samochodów pasażerskich lub małych vanów. Nie wystarczy to jednak, by uznać, że opłata infrastrukturalna jest środkiem o skutku równoważnym.

123. W tym względzie przypomnę, że w spójnej linii orzecznictwa Trybunał stwierdzał, iż środki krajowe, których skutki restrykcyjne są „zbyt niepewne i pośrednie”, „czysto spekulacyjne” lub „zbyt nieistotne i niepewne”, nie naruszają art. 34 TFUE⁶³. Dotyczy to w szczególności środków, w których nie przewidziano „żadnego rozróżnienia na podstawie pochodzenia transportowanych towarów” oraz „których celem nie jest regulowanie handlu towarami z innymi państwami członkowskimi”⁶⁴.

124. Wydaje się, że jest tak w przypadku spornej opłaty infrastrukturalnej w niniejszym postępowaniu, która to opłata nie jest w żadnej mierze środkiem służącym regulowaniu handlu: ma ona jednakowe zastosowanie do każdego pojazdu w transzycie poruszającego się po niemieckiej sieci autostrad, niezależnie od tego, czy cel przejazdu jest prywatny czy służbowy, i niezależnie od pochodzenia pojazdu oraz ewentualnie przewożonych towarów. Liczba produktów przywożonych, na którą środek ten może mieć wpływ, jest prawdopodobnie umiarkowana, a ewentualny wzrost cen tych produktów jeszcze bardziej ograniczony, zważywszy, że opłata infrastrukturalna stanowi szczególnie mały procent ogólnych kosztów przewozu.

125. Akta nie pozwalają w mojej ocenie na wyciągnięcie innego wniosku, szczególnie że Republika Austrii nie przedstawiła żadnego dowodu (szacunków, opracowań, przykładów itp.) w zakresie ewentualnego wpływu, jaki opłata infrastrukturalna może mieć na handel transgraniczny. W rzeczywistości rząd austriacki zwraca się do Trybunału o wydanie w niniejszej sprawie orzeczenia na podstawie samego domniemania, mimo że to na tym rządzie jako stronie skarżącej spoczywa ciężar dowodu.

b) Swoboda świadczenia usług

126. Rząd austriacki jest zdania, że opłata infrastrukturalna narusza również art. 56 TFUE, ponieważ sprawia, że poruszanie się do Niemczech jest kosztowniejsze zarówno dla zagranicznych usługodawców, jak i krajowych klientów.

127. Na początek należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za ograniczenia swobody świadczenia usług uważa się wszelkie środki, które zabraniają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym wykonywanie owej swobody. Co więcej, prawa przewidziane w art. 56 TFUE przysługują nie tylko usługodawcy, ale i odbiorcom usług⁶⁵.

128. Trybunał kilkakrotnie stwierdzał jednak, że art. 56 TFUE nie obejmuje środków krajowych, których jedynym skutkiem jest obłożenie świadczenia usług *dodatkowymi kosztami* i które w jednakowy sposób odnoszą się do świadczenia usług zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz jednego państwa członkowskiego⁶⁶.

⁶³ Zobacz m.in. wyroki: z dnia 7 marca 1990 r., Krantz, C-69/88, EU:C:1990:97, pkt 11; z dnia 5 października 1994 r., Centre d'insémination de la Crespelle, C-323/93, EU:C:1994:368, pkt 36; z dnia 3 grudnia 1998 r., Bluhme, C-67/97, EU:C:1998:584, pkt 22; z dnia 26 maja 2005 r., Burmanjer i in., C-20/03, EU:C:2005:307, pkt 31.

⁶⁴ Zobacz wyroki: z dnia 18 czerwca 1998 r., Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, pkt 31; z dnia 14 lipca 1994 r., Peralta, C-379/92, EU:C:1994:296, pkt 24; z dnia 5 października 1995 r., Centro Servizi Spediporto, C-96/94, EU:C:1995:308, pkt 41.

⁶⁵ Wyrok z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelník, C-33/17, EU:C:2018:896, pkt 37, 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶⁶ Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 8 września 2005 r., Mobistar and Belgacom Mobile, C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518, pkt 31; z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 36; z dnia 22 listopada 2018 r., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, pkt 32.

129. Może to dotyczyć w szczególności podatków i innego rodzaju opłat, które organy krajowe mogą wprowadzać w ramach wykonywania własnych kompetencji w dziedzinie opodatkowania lub polityki gospodarczej. O ile te podatki i opłaty nie są bezpośrednio ani pośrednio dyskryminujące, a ich kwota pozostaje umiarkowana w stosunku do odnośnych usług, nie można przyjąć za pewnik, że mogą one prawdopodobnie utrudnić dostęp do rynku danego państwa członkowskiego⁶⁷.

130. Prawdą jest, że w przeszłości kierowcy samochodów pasażerskich, autobusów lub małych vanów zarejestrowanych za granicą mogli mieć bezpłatny dostęp do niemieckiej sieci autostrad. Trybunał jednak wielokrotnie stwierdzał, że przepisy unijne dotyczące swobodnego przemieszczania się nie uprawniają handlarzy do powoływania się na brak zmiany w przepisach⁶⁸. Proste zmiany przepisów krajowych, o ile nie są dyskryminacyjne, czy też rozbieżności między przepisami krajowymi poszczególnych państw członkowskich, o ile nie utrudniają dostępu do rynku państwa członkowskiego, nie stanowią dostatecznej podstawy, by wywołać zastosowanie przepisów traktatowych dotyczących swobodnego przemieszczania się, nawet jeżeli mogą one mieć negatywny wpływ na decyzje unijnych przedsiębiorców o wykonywaniu ich prawa do swobodnego przemieszczania się⁶⁹.

131. W tym kontekście i ze względu na brak konkretnych informacji lub dowodów od skarżącego Trybunał nie powinien po prostu zakładać, że wprowadzenie opłaty w rodzaju i w wysokości spornej opłaty infrastrukturalnej będzie w sposób nieunikniony prowadziło do zniechęcenia usługodawców z siedzibą za granicą do świadczenia usług w Niemczech lub do zniechęcenia osób fizycznych mieszkających w Niemczech do przemieszczania się za granicę w podobnym celu.

132. Jak wspomniano w pkt 124 powyżej, opłata infrastrukturalna jest stosowana jednakowo wobec każdego pojazdu w transzycie poruszającego się po niemieckiej sieci autostrad, niezależnie od tego, czy podróż ma charakter prywatny czy służbowy, a także niezależnie od pochodzenia pojazdu. Z informacji dostępnych Trybunałowi wynika, że koszt winiety jest spójny z cenami obowiązującymi w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (w tym Republice Austrii) i trudno uznać go za nieproporcjonalny względem uzyskiwanej usługi (nieograniczonego dostępu do niemieckiej sieci autostrad). Wpływ na swobodny przepływ usług zdaje się zatem niepewny lub co najwyżej pośredni. Nie ma – innymi słowy – żadnej przesłanki, która mogłaby wskazywać na utrudnienia w dostępie do rynku.

133. W świetle powyższego nie istnieje podstawa, by analizować możliwe uzasadnienie, na które powołuje się rząd niemiecki.

D. Czwarty zarzut: naruszenie art. 92 TFUE

1. Argumenty stron

134. W czwartym i ostatnim zarzucie Republika Austrii podnosi, że sporny środek narusza art. 92 TFUE w zakresie, w jakim ma zastosowanie do komercyjnych przewozów autobusowych lub przewozu towarów pojazdami o masie poniżej 3,5 t. Rząd austriacki podkreśla, że art. 92 TFUE nie przewiduje możliwości uzasadnienia, co skutkuje tym, że dyskryminacyjny charakter spornego środka czyni go niespójnym z powołanym przepisem. Rząd powołuje się w tym kontekście na wyrok wydany w sprawie Komisja przeciwko Niemcom.

⁶⁷ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 lutego 2005 r., *Viacom Outdoor*, C-134/03, EU:C:2005:94, pkt 37–39; analogicznie z dnia 1 czerwca 2006 r., *innoventif*, C-453/04, EU:C:2006:361, pkt 37–40. Zobacz również opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Viacom Outdoor*, C-134/03, EU:C:2004:676, pkt 58–67; moja opinia w sprawie *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:442, pkt 26–29.

⁶⁸ Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶⁹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., *Weigel*, C-387/01, EU:C:2004:256, pkt 55. Zobacz także opinia rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie *CaixaBank France*, C-442/02, EU:C:2004:187, pkt 58.

135. Ze swojej strony Republika Federalna Niemiec uważa ten zarzut za bezzasadny. Rząd niemiecki podnosi, że nie można interpretować art. 92 TFUE jako przepisu tak daleko idącego, by uniemożliwiać on jakąkolwiek zmianę przepisów krajowych, która mogłaby wpływać na transport drogowy. Rząd niemiecki zauważa też, że po wydaniu wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom przyjęło szereg istotnych przepisów, w szczególności dyrektywę w sprawie eurowiniet. W art. 7 ust. 1 i art. 7k tej dyrektywy wprost zezwolono na środki takie jak sporny środek.

2. Ocena

136. Zgodnie z art. 92 TFUE: „[d]o czasu przyjęcia przepisów określonych w artykule 91 ustęp 1, żadne państwo członkowskie nie może bez przyjęcia jednogłośnie przez Radę środka przyznającego odstępstwo wydać mniej korzystnych – w ich bezpośrednim lub pośrednim skutku wobec przewoźników z innych państw członkowskich – w porównaniu z przewoźnikami krajowymi, różnych przepisów regulujących tę materię na dzień 1 stycznia 1958 roku lub, dla państw przystępujących, na dzień ich przystąpienia”.

137. Z kolei w art. 91 ust. 1 TFUE przewidziano podstawę przyjmowania środków służących wdrażaniu wspólnej polityki transportowej, w szczególności przepisów określających „wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jedno[go] lub większej liczby państw członkowskich”, „warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu krajowego w państwie członkowskim” i „środki pozwalające polepszyć bezpieczeństwo transportu”.

138. Artykuł 92 TFUE (lub przepisy poprzedzające ten artykuł – najpierw art. 76 traktatu EWG, a następnie art. 72 traktatu WE) to przepis, którego wykładni Trybunał praktycznie nie dokonywał i który bardzo rzadko stosowała Rada. Niniejsza sprawa to zatem dla Trybunału okazja do doprecyzowania jego zakresu i znaczenia.

139. Transport stanowi przedmiot wspólnej polityki, co oznacza istnienie konkretnych zasad, które mogą stanowić odstępstwo od zasad mających zastosowanie do innych działań lub różnić się od takich innych zasad. Istniał szereg powodów, dla których państwa członkowskie uznały przy tworzeniu traktatów wspólnotowych, że transport charakteryzuje się specyfiką, która wymaga szczególnego zestawu zasad⁷⁰. Uważano między innymi, że istnieją istotne rozbieżności w sposobie regulowania usług transportowych na szczeblu państw członkowskich, który to czynnik w świetle wagi zagadnienia nakazywał ostrożne i stopniowe podejście w ustalaniu wspólnej polityki⁷¹.

140. Z tego względu ważne było, by w ramach pierwszego kroku zapobiec umniejszeniu znaczenia tego procesu przez państwa członkowskie poprzez wprowadzanie nowych zasad sprzyjających bardziej przewoźnikom krajowym niż zagranicznym. Poszerzyłoby to lukę między różnymi zestawami przepisów państw członkowskich i stałoby w sprzeczności z samym duchem przyszłej polityki. Ówczesny art. 76 traktatu EWG (obecnie art. 92 TFUE) stworzono zatem z myślą właśnie o tym celu: nakładał on na państwa członkowskie warunek zawieszający do czasu, aż Wspólnota (obecnie Unia Europejska) przyjmie wspólne zasady. W związku z tym nie można przeoczyć faktu, że dziś podobnie jak wówczas ogólny zakaz ograniczeń swobody świadczenia usług w obrębie Unii Europejskiej, przewidziany w art. 56 TFUE (wówczas art. 59 traktatu EWG), nie ma zastosowania w dziedzinie transportu na mocy art. 58 ust. 1 TFUE (wówczas art. 61 ust. 1 traktatu EWG).

141. Jeżeli wziąć pod uwagę tę historię prac legislacyjnych, argumenty przywołane przez rząd austriacki na poparcie naruszenia art. 92 TFUE nie są przekonujące.

⁷⁰ Zobacz J. Aussenat, R. Fornasier, *La Politique Commune des Transports*, w: *Commentaire Megret – Le Droit de la CEE*, Vol. 3, wyd. drugie, 1990, s. 195–197.

⁷¹ Zobacz ogólnie J. Robert, *Doubts on a Common Transport Policy*, 1967, *Common Market Law Review*, vol. 5, s. 193 i nast.

142. Na początek pozwolę sobie zauważyć, że art. 92 TFUE zapewne nie ma już zastosowania do środków takich jak sporne. Nie jest zaskoczeniem, że przepis ten był w przeszłości stosowany bardzo rzadko, a od długiego czasu nie był stosowany wcale: dawny art. 76 traktatu EWG od początku miał stanowić zasadę o charakterze przejściowym, której zakres stosowania miał się stopniowo zmniejszać⁷². Faktycznie brzmienie przepisu wprost wskazuje, że ma on zastosowanie wyłącznie „do czasu ustanowienia przepisów, o których mowa w art. 91 ust. 1 [TFUE]”. W rzeczywistości po ustanowieniu wspólnych zasad obejmujących wszystkie środki transportu (transport powietrzny, drogowy, kolejowy, morski i żeglugę śródlądową) pewni komentatorzy pytali, czy przepis ten nie stał się w zdecydowanej mierze nieaktualny⁷³.

143. Dotyczy to w moim przekonaniu szczególnie transportu drogowego. W rzeczy samej kilka unijnych środków służących ustanawianiu wspólnej polityki w tym sektorze ujrzało światło dzienne, szczególnie pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych⁷⁴. Na przestrzeni lat unijny prawodawca z myślą o wdrażaniu (obecnego) art. 91 ust. 1 TFUE między innymi: przewidział wprowadzenie od stycznia 1990 r. taryf swobodnie negocjowanych przez umawiające się strony; od stycznia 1993 r. zniósł kontyngenty; również od stycznia 1993 r. wprowadził ogólnowspólnotowe zezwolenie dla przewoźników drogowego transportu rzeczy; ustanowił wspólne zasady międzynarodowych przewozów pasażerskich autokarami i autobusami oraz wprowadził kabotaż, który miał być realizowany na różnych etapach⁷⁵.

144. W dzisiejszych czasach, w związku z potwierdzoną niedawno opinią 2/15, sektor transportu drogowego jest w dużej mierze objęty przepisami unijnymi⁷⁶. W szczególności przepisy unijne obejmują wspólne zasady dotyczące dostępu do zawodu i rynku, określają minimalne normy dotyczące czasu pracy, czasu jazdy i czasu odpoczynku w profesjonalnym transporcie drogowym, a także określają minimalne roczne podatki od pojazdów, jak również wspólne zasady dotyczące opłat drogowych i opłat pobieranych od użytkowników pojazdów ciężarowych⁷⁷.

145. W niniejszym postępowaniu szczególnie istotny jest ostatni z aspektów. W rzeczy samej w dyrektywie w sprawie eurowiniet ustanowiono wspólne zasady dotyczące opłat za przejazd zależnych od odległości oraz opłat czasowych (winiet) dla pojazdów ciężarowych, które to opłaty pobiera się z tytułu korzystania z infrastruktury. Zasady te stanowią, że koszt budowy, obsługi i rozwoju infrastruktury może być rekompensowany poprzez opłaty za przejazd i winiety wnoszone przez użytkowników dróg.

⁷² Zobacz J. Aussant, R. Fornasier, *powyżej*, przyp. 69, s. 216.

⁷³ Zobacz przykładowo L. Grand, Komentarz do art. 72 TWE, w: I. Pingel (red.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2nd edition, Paris, Dalloz 2010, s. 667, 668. Podobnie F. Balducci Romano, Komentarz do art. 92 TFUE, w: C. Curti Gialdino, *Codice dell'Unione Europea Operativo*, Napoli, Simone 2012, s. 962, 963.

⁷⁴ Przyczyny tego należy dopatrywać się w fakcie, że w połowie lat osiemdziesiątych Parlament pomyślnie wniósł skargę przeciwko Radzie w związku z niewprowadzeniem wspólnej polityki transportowej (zob. wyrok z dnia 22 maja 1985 r., Parlament/Rada, 13/83, EU:C:1985:220).

⁷⁵ Odpowiednio rozporządzenie Rady (EWG) nr 4058/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie ustalenia stawek za drogowy przewóz rzeczy między państwami członkowskimi (Dz.U. 1989, L 390, s. 1); rozporządzenie Rady (EWG) nr 1841/88 z dnia 21 czerwca 1988 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3164/76 w sprawie kontyngentów wspólnotowych w odniesieniu do przewozu drogowego rzeczy między państwami członkowskimi (Dz.U. 1988, L 163, s. 1); rozporządzenie Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium państwa członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej państw członkowskich (Dz.U. 1992, L 95, s. 1); rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem (Dz.U. 1992, L 74, s. 1); rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93 z dnia 25 października 1993 r. ustanawiające warunki wykonywania w państwie członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie (Dz.U. 1993, L 279, s. 1).

⁷⁶ Opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu między UE a Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 204–212. Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston dla celów tego samego postępowania, EU:C:2016:992, pkt 260–267.

⁷⁷ Stosunkowo niedawno opracowany zarys istniejących przepisów z odniesieniami do różnych instrumentów prawnych obowiązujących obecnie – zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego z dnia 14 kwietnia 2014 r. [COM(2014) 222 final].

146. Unijny prawodawca zdecydował jednak, jak dotąd, o ograniczeniu zbliżenia przepisów państw członkowskich w tej dziedzinie wyłącznie do pojazdów o masie powyżej 3,5 t⁷⁸. W art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie eurowiniet stwierdzono wyraźnie, że w pewnych warunkach „państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach ich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej”. Państwa członkowskie mają, co do zasady, prawo „stosowania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na innych drogach, pod warunkiem że nałożenie opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury na tych innych drogach nie jest dyskryminujące dla międzynarodowego ruchu drogowego i nie powoduje zakłóceń konkurencji między operatorami”. Przepis ten należy odczytywać w kontekście motywu 9 dyrektywy 2011/76/UE⁷⁹, zgodnie z którym dyrektywa ta „nie uniemożliwia państwom członkowskim stosowania krajowych zasad pobierania opłat od innych użytkowników dróg nieobjętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy”. Ponadto w art. 7k dyrektywy w sprawie eurowiniet wprost zezwolono państwom członkowskim, które wprowadzają system opłat za korzystanie z infrastruktury, na wprowadzenie odpowiedniej rekompensaty za te opłaty.

147. Nie można twierdzić, jak zasugerowano w stanowiskach rządu austriackiego, że niezależnie od bogatego prawodawstwa przyjętego przez Unię Europejską na podstawie art. 91 TFUE w dziedzinie transportu drogowego żadne państwo członkowskie nie ma prawa wprowadzać systemu opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z sieci autostrad dla pojazdów nieobjętych dyrektywą w sprawie eurowiniet, o ile prawodawca unijny nie reguluje tego zagadnienia. Ani też, że gdy państwo członkowskie to czyni, nie może obniżyć opodatkowania związanego z pojazdami silnikowymi w celu rekompensaty kosztów nowej opłaty.

148. Wniosek taki, poza tym, że trudny to pogodzenia z samym brzmieniem dyrektywy w sprawie eurowiniet, stałby też w sprzeczności z dwoma szeroko akceptowanymi dogmatami polityki transportowej Unii: koszty związane z korzystaniem z infrastruktury transportowej powinny opierać się za zasadach „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”⁸⁰. Byłby to też wniosek nielogiczny, ponieważ oznaczałoby to, że wszystkie państwa członkowskie, które wprowadziły tego rodzaju systemy po 1 stycznia 1958 r. (lub po dacie przystąpienia do Wspólnoty/Unii) naruszyły i nadal naruszają art. 92 TFUE.

149. Na poparcie swoich tez rząd austriacki powołuje się na wyrok wydany w sprawie Komisja przeciwko Niemcom.

150. Uważam jednak, że rozstrzygnięcia dokonane przez Trybunał w tamtej sprawie nie można bezpośrednio przekładać na niniejsze postępowanie. W rzeczy samej skargę wniesiono w 1990 r., a więc w czasie, gdy większość środków koniecznych do wdrożenia wspólnej polityki w dziedzinie transportu drogowego nie została jeszcze przyjęta lub miała dopiero być transponowana do przepisów krajowych, co dotyczyło również (a jest to szczególnie ważne) dyrektywy w sprawie eurowiniet. Jednakże dziś „przepisy, o których mowa w art. 91 ust. 1 [TFUE]”, w tym też szczegółowe przepisy dotyczące przydziału kosztów infrastruktury transportowej, są już przyjęte.

⁷⁸ Zobacz motyw 5 dyrektywy w sprawie eurowiniet.

⁷⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2011 r. zmieniająca dyrektywę 1999/62 (Dz.U. 2011, L 269, s. 1).

⁸⁰ Zobacz przykładowo motyw 3 dyrektywy 2011/76; oraz Komisja Europejska, Biała księga, Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu [COM(2011) 144 final], pkt 58.

151. W każdym razie nawet gdyby art. 92 TFUE miał nadal mieć zastosowanie, rząd austriacki nie zdołał wyjaśnić, a tym bardziej udowodnić, w jaki sposób środek, który dotyczy wyłącznie pojazdów o masie poniżej 3,5 t, mógłby mieć rzeczywisty wpływ na zagranicznych przewoźników. Również w tym względzie rząd zasadniczo oczekuje od Trybunału orzekania na podstawie domniemania. Jak wspomniano jednak w pkt 78 powyżej, w kontekście postępowania na podstawie art. 259 TFUE skarżący jest zobowiązany do udowodnienia zarzucanych uchybień bez powoływania się na domniemania.

152. Ze wszystkich względów przedstawionych powyżej jestem zdania, że również zarzut czwarty należy oddalić.

V. W przedmiocie kosztów

153. Zgodnie z art. 138 § 1 i art. 140 § 1 regulaminu postępowania uważam, że Republika Austrii powinna ponieść własne koszty i koszty poniesione przez Republikę Federalną Niemiec, podczas gdy Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów powinny ponieść własne koszty.

VI. Wnioski

154. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- oddalił skargę;
- zasądził pokrycie przez Republikę Austrii własnych kosztów, a także pokrycie kosztów poniesionych przez Republikę Federalną Niemiec;
- zasądził pokrycie przez Królestwo Danii i Królestwo Niderlandów ich własnych kosztów.