

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)  
z dnia 13 stycznia 2005 r. \*

W sprawie C-174/02

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Hoge Raad der Nederlanden (Niderlandy) postanowieniem z dnia 8 marca 2002 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 maja 2002 r., w postępowaniu:

**Streekgewest Westelijk Noord-Brabant**

przeciwko

**Staatssecretaris van Financiën,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, A. Rosas, K. Lenaerts, S. von Bahr i K. Schiemann (sprawozdawca), sędziowie,

\* Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: L. A. Geelhoed,  
sekretarz: M.-F. Contet, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 stycznia 2004 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Streekgewest Westelijk Noord-Brabant przez H. Gilliamsa oraz P. H. L. M. Kuypersa, advocaten,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez H. G. Sevenster, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez J. Fletta oraz H. van Vlieta, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 marca 2004 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 93 ust. 3 Traktatu WE (obecnie art. 88 ust. 3 WE) i zmierza w szczególności z jednej

strony do uściślenia, kto może powołać się na zakaz wprowadzania w życie środków, o którym mowa w tym postanowieniu, a z drugiej strony wyjaśnienia, w jakich okolicznościach można mówić o istnieniu wystarczającego związku między pomocą a opłatą, z której jest ona finansowana, aby zakaz wyrażony w tym postanowieniu obejmował również opłatę.

- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Streekgewest Westelijk Noord-Brabant (lokalnym podmiotem odpowiedzialnym za zbieranie odpadów z gospodarstw domowych, zwanym dalej „Streekgewest”) a Staatssecretaris van Financiën (zwanym dalej „Staatssecretaris”). Streekgewest domaga się od Staatssecretaris zwrotu opłat od odpadów zapłaconych zgodnie z art. 18 Wet belastingen op milieugrondslag z dnia 23 grudnia 1994 r. (ustawy ustanawiającej opłaty na rzecz ochrony środowiska, *Staatsblad* 1994, nr 923, 924 i 925, zwanej dalej „WBM”), z tego względu, że zostały one pobrane z naruszeniem zakazu wprowadzania w życie środków, o którym mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu.

## Ramy prawne

### *Uregulowania wspólnotowe*

- 3 Artykuł 93 ust. 3 WE stanowi:

„Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny ze wspólnym rynkiem w rozumieniu artykułu 92, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane Państwo Członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

*Uregulowania krajowe*

- 4 Zgodnie z art. 93 ust. 3 Traktatu pismem z dnia 7 sierpnia 1992 r. rząd niderlandzki zgłosił Komisji projekt *Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag* (ustawy ustanawiającej opłaty od konsumpcji na rzecz ochrony środowiska), która następnie, w zmienionej formie, została ostatecznie uchwalona jako WBM. Pismem z dnia 3 grudnia 1992 r. Komisja powiadomiła rząd niderlandzki, że w dniu 25 listopada 1992 r. podjęła decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń co do pomocy przewidzianej w projekcie tej ustawy. Decyzja ta została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* z dnia 24 marca 1993 r. (Dz.U. C 83, str. 3).
- 5 Podczas prac nad projektem ustawy w parlamencie zdecydowano o wprowadzeniu do niego kilku zmian. Rząd niderlandzki pismem z dnia 6 grudnia 1993 r. zgłosił te zmiany Komisji, która pismem z dnia 13 kwietnia 1994 r. powiadomiła go o podjęciu w dniu 29 marca 1994 r. decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń co do projektowanych zmian. Decyzja ta została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* z dnia 4 czerwca 1994 r. (Dz.U. C 153, str. 20).
- 6 W dniu 13 października 1994 r. do parlamentu niderlandzkiego wpłynął projekt ustawy zmieniającej WBM przez wprowadzenie jednej zmiany w sposób ostateczny oraz dwóch zmian na okres przejściowy. W odniesieniu do opłaty od odpadów projekt tej ustawy przewidywał podniesienie jej stawki z 28,50 NLG do 29,20 NLG za każde 1000 kg odpadów oraz możliwość zwrotu opłaty osobom, które oddają pozostałości z odbarwiania celem przetworzenia, oraz osobom, które oddają odpady pochodzące z recyklingu tworzyw sztucznych do przedsiębiorstwa przetwarzającego odpady. Pismem z dnia 27 października 1994 r. rząd niderlandzki zgłosił Komisji te środki, zakwalifikowane jako „uściślenia”.

- 7 Pismem z dnia 25 listopada 1994 r. Komisja zwróciła uwagę rządu niderlandzkiego na okoliczność, że zgłoszenie było niekompletne i zadała w tym zakresie kilka pytań. Rząd niderlandzki udzielił odpowiedzi w piśmie z dnia 20 grudnia 1994 r. Powiadomił w nim jednocześnie, że projekt ustawy dotyczył również dwóch nowych środków pomocy. Jeden z tych środków polegał na przejściowym zwolnieniu z opłaty od odpadów urobku pogłębiarek nadającego się do oczyszczenia.
  
- 8 WBM, ustawa wykonawcza do tego projektu ustawy, jak również ustawa zmieniająca zostały przyjęte przez niższą izbę Staten-Generaal w dniu 21 grudnia 1994 r. Dekretem królewskim z dnia 23 grudnia 1994 r. data wejścia w życie WBM w zmienionej wersji została ustalona na dzień 1 stycznia 1995 r.
  
- 9 Uznawszy, że WBM w zmienionej wersji weszła w życie w dniu 1 stycznia 1995 r., pismem z dnia 25 stycznia 1995 r. Komisja poinformowała rząd niderlandzki, że uznała rozpatrywaną pomoc za pomoc, która nie była przedmiotem zgłoszenia, jako że została ona przyznana, zanim Komisja wypowiedziała się w jej zakresie, oraz zażądała między innymi pełnych tekstów WBM. Komisja zajęła stanowisko dopiero pod koniec spornego okresu, za który wymierzona została opłata. Faksem z dnia 23 maja 1995 r., uzupełnionym pismem z dnia 3 lipca 1995 r., Komisja poinformowała, że według niej pomoc nie zawiera elementów niezgodnych ze wspólnym rynkiem.

### **Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

- 10 Streekgewest jest podmiotem posiadającym osobowość prawną, początkowo utworzonym i kontrolowanym przez 18 gmin położonych w niderlandzkim regionie Westelijk Noord-Brabant. Od dnia 1 stycznia 1997 r. liczba gmin tworzących ten podmiot wynosi 7. Streekgewest jest odpowiedzialny za zbieranie odpadów

domowych oraz ich transport do instalacji przetwarzającej, wchodzącej również w zakres jego odpowiedzialności. Każdorazowe dostarczenie odpadów do instalacji przetwarzającej rodzi obowiązek uiszczenia opłaty na podstawie art. 18 WBM.

- 11 Za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 stycznia 1995 r. Streekgewest zapłacił 499 914,00 NLG tytułem opłaty od odpadów. Wniósł on jednak sprzeciw oraz zażądał zwrotu zapłaconej sumy. Wniosek ten został oddalony decyzją inspektora podatkowego. Streekgewest wniósł skargę na tę decyzję i Gerechtshof te's-Gravenhage (Niderlandy) nakazał zwrot 80 796,40 NLG.
- 12 Staatssecretaris zaskarżył wyrok tego sądu do Hoge Raad der Nederlanden. Również Streekgewest zaskarżył ten wyrok w zakresie odmawiającym przyznania mu przez Gerechtshof zwrotu całej kwoty.
- 13 Oceniając, że rozstrzygnięcie sporu przed sądem krajowym zależy od wykładni art. 93 ust. 3 Traktatu, Hoge Raad der Nederlanden postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami:

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

2) Czy w przypadku gdy pomoc, o której mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu WE [...], polega na zwolnieniu z opłaty (co zawiera również zmniejszenie opłaty i ulgę podatkową), a pozyskiwane z niej środki zasilają

Skarb Państwa, w sytuacji gdy nie zostało przewidziane w tym zakresie, że zwolnienie ulega zawieszeniu na czas trwania postępowania w sprawie zgłoszenia, opłata ta winna być już uznana za element tej pomocy z tego powodu, że pobór opłaty od tych podmiotów, które nie korzystają ze zwolnienia, jest środkiem pozwalającym na uzyskanie korzystnego skutku tak, iż zakaz przewidziany w tym postanowieniu znajdzie również zastosowanie do (poboru) tej opłaty dopóty, dopóki wprowadzanie w życie tej pomocy nie jest dozwolone na podstawie tego postanowienia?

- 3) Na wypadek negatywnej odpowiedzi na poprzednie pytanie: w przypadku gdy między określoną podwyżką opłaty, z której uzyskane środki zasilają Skarb Państwa, a projektowaną pomocą w rozumieniu art. 93 ust. 3 Traktatu WE [...] istnieje związek tego rodzaju [iż okoliczność, że mała część spornej opłaty (0,70 NLG za tonę odpadów) służy do zrekompensowania skutków systemu zwrotów opłaty, o którym mowa w pkt 6 niniejszego wyroku] — czy wprowadzenie takiej podwyżki winno być uznane za wprowadzanie w życie (początek wprowadzania w życie) tej pomocy w rozumieniu tego postanowienia? Jeżeli odpowiedź na to pytanie zależy od stopnia natężenia tego związku, to jakie okoliczności są w tym zakresie istotne?
  
- 4) Jeżeli zakaz wprowadzania w życie pomocy dotyczy również opłaty, to czy decyzja końcowa Komisji stwierdzająca zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem nie skutkuje tym, że bezprawność opłaty jest usunięta a posteriori?
  
- 5) Jeżeli zakaz wprowadzania w życie pomocy dotyczy również opłaty, to czy podmiot, od którego jest ona pobierana, może — powołując się na bezpośredni skutek art. 93 ust. 3 Traktatu WE — kwestionować ją na drodze sądowej w odniesieniu do całej kwoty opłaty, czy też tylko jej części?

- 6) W tym ostatnim przypadku — czy prawo wspólnotowe nakłada specyficzne wymagania co do sposobu określania, która część opłaty objęta jest zakazem wynikającym z art. 93 ust. [3] zdanie ostatnie Traktatu WE?”.

### W przedmiocie pytania pierwszego

- 14 Poprzez pytanie pierwsze sąd krajowy zmierza w istocie do uzyskania odpowiedzi, czy podmiot prawny, którego nie dotknęło zakłócenie konkurencji transgranicznej wynikłe z przyznania pomocy, może powołać się na art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu.
- 15 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z uznanego już bezpośredniego skutku art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu wynika, że natychmiastowa stosowalność zakazu wprowadzania w życie środków, o którym mowa w tym postanowieniu, rozciąga się na każdą pomoc, która została wprowadzona w życie bez zgłoszenia (zob. wyrok z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-354/90 *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, Rec. str. I-5505, pkt 11, zwany dalej „wyrokiem w sprawie FNCE”).
- 16 Ponadto z orzecznictwa wynika, że gdy sposób finansowania pomocy ze środków pozyskanych z opłaty stanowi integralną część pomocy, konsekwencje niedochowania ze strony władz krajowych zakazu wprowadzania w życie środków, o którym mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu, obejmują również ten aspekt pomocy (wyrok z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-261/01 i C-262/01 *Van Calster i in.*, Rec. str. I-12249, pkt 52). W tych okolicznościach z powyższego wynika, że władze krajowe są zobowiązane co do zasady do zwrotu opłat pobranych



z naruszeniem prawa wspólnotowego (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 1997 r. w sprawach połączonych od C-192/95 do C-218/95 Comateb i in., Rec. str. I-165, pkt 20, oraz ww. wyrok w sprawach połączonych Van Calster i in., pkt 53).

- 17 Na sądach krajowych spoczywa obowiązek ochrony praw podmiotów przed ewentualnym naruszeniem przez władze krajowe zakazu wprowadzania w życie pomocy. Jeżeli takie naruszenie, na które powoła się uprawniony do tego podmiot, zostanie stwierdzone przez sądy krajowe, to muszą one wyciągnąć z tego wszelkie konsekwencje zgodnie z prawem krajowym (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie FNCE, pkt 12, oraz wyrok z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-17/91 Lornoy i in., Rec. str. I-6523, pkt 30).
  
- 18 Jeśli chodzi o przepisy krajowe odnoszące się do legitymacji procesowej oraz interesu prawnego danego podmiotu, Trybunał orzekł, że prawo wspólnotowe wymaga, aby przepisy te nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej przy wykonywaniu praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny (zob. wyroki z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawach połączonych od C-87/90 do C-89/90 Verhopen i in., Rec. str. I-3757, pkt 24, oraz z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-13/01 Safalero, Rec. str. I-8679, pkt 50).
  
- 19 Podmiot może mieć interes w powoływaniu się przed sądami krajowymi na bezpośredni skutek zakazu wprowadzania w życie środków, o którym mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu, nie tylko celem usunięcia negatywnych skutków zakłócenia konkurencji wynikłego z pomocy przyznanej bezprawnie, ale również celem uzyskania zwrotu opłaty pobranej z naruszeniem tego postanowienia. W tym ostatnim przypadku to, czy podmiot został dotknięty zakłóceniem konkurencji wynikłym z przyznania pomocy, jest bez znaczenia dla oceny jego interesu prawnego. Jedyną okolicznością, która winna być wzięta pod uwagę, jest to, że podmiot jest zobowiązany z tytułu opłaty, która stanowi integralną część pomocy wprowadzonej w życie z naruszeniem zakazu, o którym mowa w tym postanowieniu.

- 20 Wniosek ten jest ponadto uzasadniony celem zapewnienia pełnej skuteczności zakazu wprowadzania w życie środków, o którym mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie FNCE, pkt 16).
- 21 Na pytanie pierwsze należy zatem udzielić odpowiedzi, że art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu powinien być interpretowany w ten sposób, że podmiot, który jest zobowiązany z tytułu opłaty, stanowiącej integralną część pomocy pobranej z naruszeniem zakazu wprowadzania w życie środków, o którym mowa w tym postanowieniu, może się powołać na owo postanowienie niezależnie od tego, czy został on dotknięty zakłóceniem konkurencji wynikłym z przyznania pomocy.

### **W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego**

- 22 Pytania drugie i trzecie dotyczą okoliczności, w których istnieje wystarczający związek między opłatą a pomocą, która polega na zwolnieniu z tej opłaty, z takim skutkiem, że zakaz wprowadzania w życie środków, o którym mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu znajduje zastosowanie nie tylko do pomocy, ale również do opłaty. Te dwa pytania należy rozpatrzyć łącznie.
- 23 Poprzez pytanie drugie sąd krajowy zmierza w istocie do uzyskania odpowiedzi, czy zakaz wprowadzania w życie środków, o którym mowa w art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu, znajduje zastosowanie do opłaty, gdy pomoc polega na zwolnieniu z tej opłaty. Poprzez pytanie trzecie sąd krajowy zmierza do uzyskania odpowiedzi, w jakich okolicznościach rekompensowanie strat w przychodach wynikłych ze zwolnienia przez podniesienie opłaty powoduje powstanie między pomocą a opłatą wystarczającego związku tego rodzaju, że zakaz wprowadzania w życie środków, o którym mowa w tym postanowieniu, rozciąga się na opłatę.

- 24 Na wstępie należy stwierdzić, jak to czyni rzecznik generalny w pkt 28 i 29 swojej opinii, że Traktat przewiduje precyzyjne rozróżnienie między systemami dotyczącymi z jednej strony — w art. 92 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 87 WE), art. 93 Traktatu WE oraz art. 94 Traktatu WE (obecnie art. 89 WE) — pomocy państwa, a z drugiej strony — w art. 101 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 96 WE) oraz w art. 102 Traktatu WE (obecnie art. 97 WE) — zakłóceń wynikających z rozbieżności między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi Państw Członkowskich a ich przepisami podatkowymi w szczególności.
- 25 Opłaty nie wchodzą w zakres stosowania postanowień Traktatu dotyczących pomocy państwa, chyba że przewidują one taki sposób finansowania pomocy, że stanowią integralną część tej pomocy.
- 26 Aby uznać opłatę lub jej część za stanowiącą integralną część pomocy, niezbędne jest istnienie w świetle odpowiednich uregulowań krajowych imperatywnego związku między przeznaczeniem opłaty a pomocą, w tym znaczeniu, że środki pozyskane z opłaty są obowiązkowo przeznaczane na finansowanie pomocy. Jeżeli istnieje taki związek, środki pozyskane z opłaty wpływają bezpośrednio na doniosłość pomocy, a w konsekwencji również na ocenę z punktu widzenia zgodności tej pomocy ze wspólnym rynkiem (zob. wyrok z dnia 25 czerwca 1970 r. w sprawie 47/69 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. 487, pkt 17, 20 i 21). To właśnie dlatego Trybunał orzekł, że w przypadku gdy istnieje taki związek między pomocą a jej finansowaniem, zgłoszenie pomocy przewidziane w art. 93 ust. 3 Traktatu powinno również dotyczyć sposobu jej finansowania, aby Komisja mogła przeprowadzić badanie na podstawie kompletnych informacji. W przeciwnym razie nie można by wykluczyć, iż zostanie uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc, która nie mogłaby być za taką uznana, gdyby Komisja dysponowała wiedzą o sposobie jej finansowania (ww. wyrok w sprawach połączonych Van Calster i in., pkt 49 i 50, oraz wyrok z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-345/02 Pearle i in., Zb.Orz. str. I-7139, pkt 30).

- 27 W niniejszej sprawie toczącej się przed sądem krajowym pomoc ma postać zwolnienia z opłaty od odpadów. I choć ze względu na potrzeby planowania budżetowego danego Państwa Członkowskiego przywilej podatkowy został zrekompenzowany poprzez podniesienie stawki opłaty od odpadów z 28,50 NLG do 29,20 NLG za 1000 kg odpadów, to okoliczność ta nie jest sama w sobie wystarczająca dla stwierdzenia imperatywnego istnienia związku między opłatą a przywilejem podatkowym.
- 28 Z jednej strony z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że WBM nie ustanowiła żadnego imperatywnego związku między przeznaczeniem opłaty od odpadów a finansowaniem zwolnienia podatkowego; z drugiej strony, środki pochodzące z tej opłaty w żaden sposób nie wpływają na wielkość pomocy. Zatem stosowanie zwolnienia podatkowego oraz jego zakres nie zależą od środków pozyskanych z opłaty.
- 29 Należy zatem odpowiedzieć na pytania drugie i trzecie, że art. 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu powinien być interpretowany w ten sposób, że przewidziany w nim zakaz wprowadzania w życie środków stosuje się do opłaty jedynie wtedy, gdy istnieje imperatywny związek między przeznaczeniem środków pozyskanych z tej opłaty a stanowiącą przedmiot rozważań pomocą. Okoliczność, że pomoc jest przyznawana w formie zwolnienia z opłaty albo że wynikła z tego zwolnienia strata w przychodach jest ze względu na potrzeby planowania budżetowego danego Państwa Członkowskiego wyrównywana poprzez podniesienie opłaty, nie jest sama w sobie wystarczająca dla stwierdzenia istnienia takiego związku.
- 30 Mając na uwadze odpowiedź udzieloną na pytania drugie i trzecie, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania czwarte, piąte i szóste.

## W przedmiocie kosztów

- 31 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu (obecnie art. 88 ust. 3 zdanie ostatnie WE) powinien być interpretowany w ten sposób, że podmiot zobowiązany z tytułu opłaty stanowiącej integralną część pomocy pobranej z naruszeniem zakazu wprowadzania w życie środków, o którym mowa w tym postanowieniu, może się powołać na ten przepis niezależnie od tego, czy został on dotknięty zakłóceniem konkurencji wynikłym z przyznania pomocy.
- 2) Artykuł 93 ust. 3 zdanie ostatnie Traktatu powinien być interpretowany w ten sposób, że przewidziany w nim zakaz znajduje zastosowanie do opłaty jedynie wtedy, gdy istnieje imperatywny związek między przeznaczeniem środków pochodzących z tej opłaty a stanowiącą przedmiot rozważań pomocą. Okoliczność, że pomoc jest przyznawana w formie zwolnienia z opłaty albo że wynika z tego zwolnienia strata w przychodach jest ze względu na potrzeby planowania budżetowego danego Państwa Członkowskiego wyrównywana poprzez podniesienie opłaty, nie jest sama w sobie wystarczająca dla stwierdzenia istnienia takiego związku.

Podpisy