



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 czerwca 2019 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuły 18, 34, 56 i 92 TFUE –
Uregulowanie państwa członkowskiego przewidujące opłatę za użytkowanie infrastruktury dla
pojazdów samochodowych osobowych – Sytuacja, w której właściciele pojazdów zarejestrowanych
w tym państwie członkowskim korzystają ze zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych
w wysokości odpowiadającej tej opłacie

W sprawie C-591/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 259 TFUE, uchybienia zobowiązaniom
państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 12 października 2017 r.,

Republika Austrii, reprezentowana przez G. Hessego, J. Schmoll i C. Drexel, działających
w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez J. Langerę, J.M. Hoogvelda i M.K. Bulterman,
działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

przeciwko

Republice Federalnej Niemiec, reprezentowanej przez T. Henzego i S. Eisenberg, działających
w charakterze pełnomocników, wspieranych przez C. Hillgrubera, Rechtsanwalt,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez J. Nymanna-Lindegrena i M. Wolff, działających
w charakterze pełnomocników,

interwenient,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), wiceprezes, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan i C. Lycourgos, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, C.G. Fernlund, P.G. Xuereb, N. Piçarra i L.S. Rossi, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 grudnia 2018 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 lutego 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Republika Austrii wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że wprowadzając opłatę za użytkowanie infrastruktury dla pojazdów samochodowych osobowych za pośrednictwem Infrastrukturabgabegesetz (ustawy o opłatach za użytkowanie infrastruktury) z dnia 8 czerwca 2015 r. (BGBl. I, s. 904), w brzmieniu wynikającym z § 1 ustawy z dnia 18 maja 2017 r. (BGBl. I, s. 1218) (zwanej dalej „InfrAG”), i ustanawiając zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej kwocie tej opłaty dla właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, wprowadzone do Kraftfahrzeugsteuergesetz (ustawy o podatku od pojazdów samochodowych) z dnia 26 września 2002 r. (BGBl. I, s. 3818, zwanej dalej „KraftStG”) przez Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz (drugą ustawę o zmianie podatku od ruchu drogowego) z dnia 8 czerwca 2015 r. (BGBl. I, s. 901), ostatnio zmienione przez Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (ustawę zmieniającą drugą ustawę o zmianie podatku od ruchu drogowego) z dnia 6 czerwca 2017 r. (BGBl. I, s. 1493) (zwanymi dalej łącznie „spornymi środkami krajowymi”), Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 18, 34, 56 i 92 TFUE.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 2 Zgodnie z art. 1 akapit pierwszy 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 (Dz.U. 1999, L 187, s. 42), zmienionej dyrektywą 2011/76/WE Parlamentu i Rady z dnia 27 września 2011 r. (Dz.U. 2011, L 269, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą o eurowinietach”), dyrektywa ta ma zastosowanie do podatków transportowych, opłat za przejazd oraz opłat za korzystanie z infrastruktury, jakimi obłożone są pojazdy, zgodnie z definicjami zawartymi w art. 2. Ów art. 2 lit. d) na potrzeby dyrektywy o eurowinietach definiuje „pojazd” jako „pojazd silnikowy lub zespół pojazdów, który jest przeznaczony lub wykorzystywany do drogowego przewozu towarów i którego maksymalna dopuszczalna masa całkowita wynosi ponad 3,5 tony”.
- 3 Artykuł 7 dyrektywy o eurowinietach stanowi:
„1. 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.

[...]

3. Opłaty za przejazd oraz opłaty za korzystanie z infrastruktury nie mogą być dyskryminujące, bezpośrednio ani pośrednio, ze względu na przynależność państwową przewoźnika ani ze względu na to, w którym państwie członkowskim lub państwie trzecim ma on siedzibę lub zarejestrował pojazd, ani ze względu na miejsce rozpoczęcia lub miejsce docelowe operacji transportowej.

[...]”.

4 Artykuł 7k omawianej dyrektywy przewiduje:

„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”.

Prawo niemieckie

InfrAG

- 5 Paragraf 1 InfrAG przewiduje opłatę za użytkowanie dróg federalnych przez pojazdy samochodowe osobowe (zwaną dalej „opłatą za użytkowanie infrastruktury”) w rozumieniu § 1 Bundesfernstraßengesetz (ustawy o drogach federalnych) w wersji opublikowanej w dniu 28 czerwca 2007 r. (BGBl. I, s. 1206), w tym autostrad.
- 6 Zgodnie § 3 i 7 InfrAG w przypadku pojazdów zarejestrowanych w Niemczech opłata za użytkowanie infrastruktury jest wnoszona przez właściciela pojazdu w formie winiety rocznej. Na podstawie § 5 ust. 1 InfrAG wysokość opłaty za użytkowanie infrastruktury jest ustalana decyzją właściwego organu. Winieta uważa się za nabytą w chwili rejestracji pojazdu.
- 7 W przypadku pojazdów zarejestrowanych za granicą obowiązek uiszczenia opłaty za użytkowanie infrastruktury, która jest należna tylko w wypadku korzystania z autostrad, spoczywa albo na właścicielu, albo na kierowcy pojazdu podczas tego użytkowania, i zgodnie z § 5 ust. 4 InfrAG obowiązek ów powstaje z chwilą pierwszego użytkowania drogi objętej opłatą po przekroczeniu granicy. Opłatę uiszcza się w drodze nabycia winiety. Istnieje w tym względzie możliwość wyboru jednej z opcji: winiety dziesięciodniowej, winiety dwumiesięcznej i winiety rocznej.
- 8 Wysokość należnej opłaty określono w ustępie 1 załącznika do § 8 InfrAG. Wylicza się ją na podstawie pojemności silnika, rodzaju silnika (zapłon iskrowy/zapłon samoczynny) i klasy emisji. Ustęp ten ma następujące brzmienie:

„Opłata za użytkowanie infrastruktury wynosi:

1. dla winiety dziesięciodniowej w odniesieniu do pojazdów, dla których w przypadku rocznej winiety na podstawie pkt 3 pobiera się opłatę za użytkowanie infrastruktury w wysokości
 - a) poniżej 20 EUR – 2,50 EUR,
 - b) poniżej 40 EUR – 4 EUR,

- c) poniżej 70 EUR – 8 EUR,
 - d) poniżej 100 EUR – 14 EUR,
 - e) poniżej 130 EUR – 20 EUR oraz
 - f) 130 EUR – 25 EUR;
2. dla winiety dwumiesięcznej w odniesieniu do pojazdów, dla których w przypadku rocznej winiety na podstawie pkt 3 pobiera się opłatę za użytkowanie infrastruktury w wysokości
- a) poniżej 20 EUR – 7 EUR,
 - b) poniżej 40 EUR – 11 EUR,
 - c) poniżej 70 EUR – 18 EUR,
 - d) poniżej 100 EUR – 30 EUR,
 - e) poniżej 130 EUR – 40 EUR oraz
 - f) 130 EUR – 50 EUR;
3. dla winiety rocznej w odniesieniu do
- a) pojazdów w rozumieniu § 1 ust. 1 pkt 1 i 3, z silnikami tłokowymi i z tłokiem obrotowym o pojemności 100 cm³ lub jej części, jeżeli
 - aa) są napędzane silnikami z zapłonem iskrowym i
 - aaa) nie spełniają wymogów klas emisji wymienionych w ppkt bbb) i ccc) lub których spełnienie nie zostało prawidłowo wykazane – 6,50 EUR,
 - bbb) spełniają wymogi klas emisji Euro 4 lub Euro 5 – 2 EUR,
 - ccc) spełniają wymogi klasy emisji Euro 6 – 1,80 EUR;
 - bb) są napędzane silnikiem o zapłonie samoczynnym i
 - aaa) nie spełniają wymogów klas emisji wymienionych w ppkt bbb) i ccc) lub których spełnienie nie zostało prawidłowo wykazane – 9,50 EUR;
 - bbb) spełniają wymogi klas emisji Euro 4 lub Euro 5 – 5 EUR;
 - ccc) spełniają wymogi klasy emisji Euro 6 – 4,80 EUR;
 - b) pojazdów w rozumieniu § 1 ust. 1 pkt 2 za każde 200 kg dopuszczalnej masy całkowitej lub jej części – 16 EUR,
- jednak łącznie nie więcej niż 130 EUR”.
- 9 Jeżeli drogi objęte opłatą są użytkowane bez ważnej winiety lub jeżeli winieta została obliczona na zbyt niskim poziomie, opłata jest pobierana a posteriori w drodze decyzji na podstawie § 12 InfrAG. Należy wówczas uiścić opłatę równą cenie winiety rocznej lub różnicę między już zapłaconą kwotą a ceną winiety rocznej.
- 10 Paragraf 11 InfrAG przewiduje wyrywkową kontrolę przestrzegania obowiązku uiszczenia opłaty. Zgodnie z § 11 ust. 7 InfrAG w miejscu kontroli organy mogą pobrać opłatę w wysokości ceny winiety rocznej oraz zabezpieczenie w wysokości przewidywanej grzywny na podstawie § 14 InfrAG wraz z kosztami postępowania. Ponadto można zakazać dalszej jazdy, jeżeli opłata nie została uiszczona na miejscu kontroli mimo wezwania, a istnieją uzasadnione wątpliwości co do jej późniejszego wniesienia, lub jeżeli nie przedstawiono dokumentów koniecznych do kontroli lub zarządzone zabezpieczenie nie zostało wniesione lub nie zostało wniesione w całości.
- 11 Zgodnie z § 14 InfrAG brak uiszczenia lub niekompletne uiszczenie opłaty, brak udzielenia informacji lub ich nieprawidłowe udzielenie, a także nieprzestrzeganie nakazu zatrzymania pojazdu w ramach kontroli przestrzegania obowiązku wniesienia opłaty stanowią wykroczenia zagrożone grzywną.

KraftStG

12 Paragraf 9 ust. 6 KraftStG stanowi, co następuje:

„W odniesieniu do pojazdów krajowych roczny podatek [od pojazdów samochodowych] ulega obniżeniu (zwolnieniu) dla

- 1) pojazdów osobowych o pojemności 100 cm³ lub jej części,
 - a) jeżeli zachowują one wiążące wartości dopuszczalne według tabeli 2 w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 715/2007 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1)] i są napędzane
 - aa) silnikami z zapłonem iskrowym – o 2,32 EUR,
 - bb) silnikami z zapłonem samoczynnym – o 5,32 EUR,
 - b) jeżeli zachowują one wiążące wartości dopuszczalne według tabeli 1 w załączniku I do rozporządzenia [nr 715/2007] lub wersu B odnoszącego się do klasy pojazdu M tabeli w pkt 5.3.1.4 załącznika I do dyrektywy [Rady 70/220/EWG z dnia 20 marca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do działań, jakie mają być podjęte w celu ograniczenia zanieczyszczania powietrza przez spaliny z silników o zapłonem iskrowym pojazdów silnikowych (Dz.U. 1970, L 76, s. 1)] w wersji obowiązującej do dnia 1 stycznia 2013 r. i są napędzane
 - aa) silnikami z zapłonem iskrowym – o 2 EUR,
 - bb) silnikami z zapłonem samoczynnym – o 5 EUR,
 - c) jeżeli nie spełniają wymogów wymienionych w lit. a) i b) i są napędzane
 - aa) silnikami z zapłonem iskrowym – o 6,50 EUR,
 - bb) silnikami z zapłonem samoczynnym – o 9,50 EUR,

jednak łącznie nie więcej niż o 130 EUR;

- 2) samochodów kempingowych o dopuszczalnej masie całkowitej 200 kg lub części tej masy – o 16 EUR, jednak łącznie nie więcej niż o 130 EUR;
- 3) pojazdów osobowych i samochodów kempingowych z
 - a) numerem rejestracyjnym przyznanym pojazdom zabytkowym – o 130 EUR,
 - b) sezonowym numerem rejestracyjnym przyznanym na każdy dzień okresu użytkowania – o proporcjonalną część rocznej kwoty według pkt 1–pkt 3 lit. a).

Kwota zwolnienia na podstawie zdania pierwszego jest każdorazowo ograniczona do kwoty podatku rocznego według ust. 1 pkt 2 i 2a, a także ust. 4 pkt 2, w wypadku sezonowego numeru rejestracyjnego do proporcjonalnej części rocznej kwoty według danego okresu użytkowania”.

13 Wejście w życie tych przepisów zależy – zgodnie z § 3 ust. 2 drugiej ustawy o zmianie podatku od ruchu drogowego – od rozpoczęcia poboru opłaty za użytkowanie infrastruktury zgodnie z InfrAG.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

14 Wezwaniem do usunięcia uchybienia z dnia 18 czerwca 2015 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Federalnej Niemiec, kwestionując z jednej strony łączne skutki spornych środków krajowych, a z drugiej strony – ceny winiet krótkoterminowych. Wezwaniem do usunięcia uchybienia, uzupełnionym drugim wezwaniem z dnia 10 grudnia 2015 r., zwrócono uwagę organów niemieckich

na możliwe naruszenie przez te środki art. 18, 34, 45, 56 i 92 TFUE. Po wymianie stanowisk z organami niemieckimi oraz wydaniu w dniu 28 kwietnia 2016 r. uzasadnionej opinii Komisja w dniu 29 września 2016 r. postanowiła skierować sprawę do Trybunału, zgodnie z art. 258 TFUE.

- 15 Niemniej jednak w wyniku zmian uregulowań niemieckich krytykowanych przez Komisję w dniu 17 maja 2017 r. podjęła ona decyzję o zakończeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 16 Pismem z dnia 7 lipca 2017 r. Republika Austrii skierowała sprawę do Komisji zgodnie z art. 259 TFUE w celu uzyskania opinii w przedmiocie ewentualnego naruszenia przez Republikę Federalną Niemiec art. 18, 34, 56 i 92 TFUE, wynikającego z łącznych skutków opłaty za użytkowanie infrastruktury i zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych dla posiadaczy pojazdów zarejestrowanych w Niemczech.
- 17 Pismem z dnia 14 lipca 2017 r. Komisja potwierdziła otrzymanie pisma Republiki Austrii.
- 18 Pismem z dnia 11 sierpnia 2017 r. Republika Federalna Niemiec odrzuciła argumenty podnoszone przez Republikę Austrii i uzasadniła sporne środki krajowe zasadniczo zmianą systemu z finansowania z podatku na finansowanie przez użytkowników, jak również legalnością środków rekompensujących na podstawie dyrektywy o eurowinietach.
- 19 W dniu 31 sierpnia 2017 r. w siedzibie Komisji odbyło się wysłuchanie, podczas którego Republika Austrii i Republika Federalna Niemiec przedstawiły swoje argumenty.
- 20 Komisja nie wydała uzasadnionej opinii w trzymiesięcznym terminie przewidzianym w art. 259 TFUE.
- 21 W dniu 12 października 2017 r. Republika Austrii wniosła zatem niniejszą skargę.
- 22 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 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.

W przedmiocie skargi

- 23 Na poparcie swojej skargi Republika Austrii podnosi cztery zarzuty wobec spornych przepisów krajowych, wyjaśniając, że choć zostały one przyjęte, nie weszły jeszcze w życie. Zarzuty pierwszy i drugi dotyczą naruszenia art. 18 TFUE, wynikającego z jednej strony z łącznego skutku opłaty za użytkowanie infrastruktury i zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych dla pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, a także, z drugiej strony, z ukształtowania i stosowania opłaty za użytkowanie infrastruktury. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia art. 34 i 56 TFUE przez wszystkie środki kwestionowane w zarzucie pierwszym i drugim. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 92 TFUE przez łączny skutek opłaty z tytułu użytkowania infrastruktury i zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych dla pojazdów zarejestrowanych w Niemczech.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 18 TFUE, wynikającego z łącznego skutku spornych środków krajowych

Argumentacja stron

- 24 Republika Austrii utrzymuje, że łączny skutek opłaty za użytkowanie infrastruktury i równoczesnego zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej kwocie tej opłaty, z którego korzystają właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, prowadzi do tego, że

w rzeczywistości wspomniana opłata obciąża jedynie właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, którzy są w przeważającej części obywatelami tych państw. Ta okoliczność prowadzi więc do pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, sprzecznej z art. 18 TFUE.

- 25 Taka dyskryminacja wynika z absolutnego i nierozzerwalnego związku, z punktu widzenia zarówno materialnego, jak i czasowego, pomiędzy opłatą za użytkowanie infrastruktury a zwolnieniem z podatku od pojazdów samochodowych dla pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, który to związek oznacza, że sporne środki krajowe należy analizować i rozpatrywać łącznie z punktu widzenia prawa Unii.
- 26 Republika Austrii podnosi ponadto, że sporne środki krajowe mają na celu realizację obietnicy wyborczej złożonej podczas kampanii wyborczej do Bundestagu w 2013 r. w Niemczech, by zagraniczni kierowcy pojazdów samochodowych partycypowali w kosztach finansowania infrastruktury niemieckiej, bez powodowania dodatkowego obciążenia dla niemieckich właścicieli pojazdów.
- 27 Wreszcie Republika Austrii powołuje się na pkt 23 wyroku z dnia 19 maja 1992 r., Komisja/Niemcy (C-195/90, EU:C:1992:219) na poparcie istnienia podnoszonej dyskryminacji pośredniej.
- 28 Republika Federalna Niemiec przyznaje, że sporne środki krajowe tworzą jedność zarówno pod względem subiektywnego celu, jak i ich obiektywnej treści, kwestionuje ona jednak istnienie dyskryminacji wynikającej z wprowadzenia opłaty za użytkowanie infrastruktury, nawet rozpatrywanej w związku ze zwolnieniem z podatku od pojazdów samochodowych.
- 29 W tym względzie Republika Federalna Niemiec zauważa, po pierwsze, że o ile wprowadzenie opłaty za użytkowanie infrastruktury zmienia status quo na niekorzyść właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych za granicą, o tyle nie oznacza ono niekorzystnego traktowania tych właścicieli i kierowców w porównaniu do właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech. Przeciwnie, właściciele i kierowcy pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy znajdują się w korzystniejszej sytuacji jeśli chodzi o wkład w finansowanie federalnej infrastruktury transportowej, niż właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, ponieważ ci pierwsi muszą uiścić opłatę za użytkowanie infrastruktury tylko wtedy, gdy korzystają z autostrad niemieckich, podczas gdy ci drudzy są w każdym wypadku zobowiązani do uiszczenia tej opłaty, a ponadto muszą ponosić podatek od pojazdów samochodowych, nawet jeśli ten ostatni może podlegać obniżeniu. Ponadto obciążenie właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy z tytułu opłaty za użytkowanie infrastruktury odpowiada maksymalnie obciążeniu z tego tytułu ponoszonemu w każdym wypadku przez właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech.
- 30 Po drugie, Republika Federalna Niemiec podnosi, że okoliczność, iż zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych przysługuje tylko właścicielom pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, opiera się na prawie Unii, a w szczególności na dyrektywie Rady 83/182/EWG 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), która sama określa podział kompetencji w zakresie opodatkowania pojazdów według miejsca rejestracji, a tym samym według miejsca zwykłego pobytu. Dokonane przez tę dyrektywę rozgraniczenie krajowych kompetencji w zakresie opodatkowania pojazdów samochodowych, które ma na celu wykluczenie podwójnego opodatkowania podmiotów gospodarczych i obywateli Unii, w związku z brakiem harmonizacji w tej dziedzinie oznacza, że dla każdego pojazdu decydujące znaczenie ma tylko podatek od pojazdów w państwie członkowskim, w którym pojazd ten jest zarejestrowany. Wysokość niemieckiego podatku od pojazdów samochodowych, który obciąża tylko właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, dla właścicieli pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich nie ma znaczenia.

- 31 Po trzecie, Republika Federalna Niemiec podnosi, że wprowadzenie opłaty za użytkowanie infrastruktury, z której wpływy są kierowane do budżetu transportowego i w całości wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem do poprawy federalnej infrastruktury transportowej, służy wzmocnieniu finansowania tej infrastruktury przez użytkowników. Ów cel skłonił to państwo członkowskie do zmiany systemu z finansowania przez podatek na finansowanie przez użytkowników. W tym kontekście Republika Federalna Niemiec, korzystając z kompetencji do regulowania podatków bezpośrednich, postanowiła dostosować podatek od pojazdów samochodowych poprzez wprowadzenie zwolnienia z części tego podatku, aby utrzymać całościową presję finansową na właścicielach pojazdów zarejestrowanych w tym państwie członkowskim na wcześniejszym poziomie oraz zapobiec nieproporcjonalnemu podwójnemu opodatkowaniu.
- 32 Po czwarte, możliwość zrekompensowania opłaty za użytkowanie infrastruktury poprzez obniżenie podatku od pojazdów samochodowych wynika z genezy art. 7 ust. 3 oraz art. 7k dyrektywy o eurowinietach, która służyła jako wzorzec w zakresie przepisów o opłatach za korzystanie z sieci drogowej dla pojazdów samochodowych osobowych. Ta ostatnia praktyka niektórych państw członkowskich, takich jak Zjednoczone Królestwo lub Królestwo Belgii, które w odniesieniu do samochodów ciężarowych korzystają z tej możliwości, potwierdza zgodność spornych środków krajowych z prawem Unii.
- 33 Po piąte wreszcie, Republika Federalna Niemiec podkreśla, że oświadczenia złożone podczas kampanii wyborczej są pozbawione jakiegokolwiek wpływu na stwierdzenie ewentualnej różnicy w traktowaniu stanowiącej dyskryminację.
- 34 Pomocniczo Republika Federalna Niemiec, jako uzasadnienie ewentualnej dyskryminacji pośredniej wynikającej z połączenia spornych przepisów krajowych, powołuje się na względy związane z ochroną środowiska, podziałem obciążenia pomiędzy krajowych i zagranicznych użytkowników infrastruktury oraz ze zmianą systemu finansowania federalnej infrastruktury transportowej.
- 35 Królestwo Niderlandów zasadniczo podziela argumentację przedstawioną przez Republikę Austrii i podkreśla porównywalny w niniejszym przypadku charakter sytuacji właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech oraz właścicieli pojazdów zarejestrowanych w państwie członkowskim innym niż Niemcy, którzy korzystają z autostrad niemieckich.
- 36 Z kolei Królestwo Danii podziela stanowisko Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którym sporne środki krajowe nie są dyskryminujące, i podkreśla w szczególności kompetencję państw członkowskich do wprowadzenia, zmiany i zniesienia podatków bezpośrednich i opłat krajowych niezharmonizowanych na poziomie Unii.

Ocena Trybunału

- 37 Republika Austrii utrzymuje zasadniczo w ramach zarzutu pierwszego, że opłata za użytkowanie infrastruktury i zwolnienie od podatku od pojazdów samochodowych dla pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, mimo że formalnie nie opierają się na rozróżnieniu ze względu na przynależność państwową, prowadzą – z uwagi na ich łączny skutek – do traktowania obywateli niemieckich w sposób korzystniejszy niż traktowanie zastrzeżone dla obywateli innych państw członkowskich, a tym samym naruszają art. 18 akapit pierwszy TFUE.
- 38 Postanowienie to przewiduje, że w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

- 39 W tym względzie należy najpierw zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 18 TFUE, który ustanawia ogólną zasadę zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, może być stosowany samodzielnie wyłącznie w stanach faktycznych podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których traktat FUE nie zawiera szczególnych postanowień o zakazie dyskryminacji (wyrok z dnia 18 lipca 2017 r., *Erzberger*, C-566/15, EU:C:2017:562, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Zasada zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową została wprowadzona w życie w szczególności w dziedzinie swobodnego przepływu towarów w art. 34 TFUE w związku z art. 36 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 8 czerwca 2017 r., *Medisanus*, C-296/15, EU:C:2017:431, pkt 65), w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników w art. 45 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2017 r., *Bechtel*, C-20/16, EU:C:2017:488, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo), a w dziedzinie swobodnego świadczenia usług w art. 56–62 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., *Strojírny Prostějov i ACO Industries Tábor*, C-53/13 i C-80/13, EU:C:2014:2011, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Z powyższego wynika, że w niniejszej sprawie sporne środki krajowe mogą być badane w świetle art. 18 akapit pierwszy TFUE jedynie w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do sytuacji nieobjętych tymi szczególnymi zasadami zakazu dyskryminacji przewidzianymi w traktacie FUE.
- 42 Następnie należy przypomnieć, że ogólna zasada zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowiona w art. 18 akapit pierwszy TFUE, zakazuje nie tylko bezpośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również wszelkich pośrednich form dyskryminacji, które – przez zastosowanie innych kryteriów rozróżniania – prowadzą do tego samego rezultatu (zob. podobnie wyrok z dnia 13 kwietnia 2010 r., *Bressol i in.*, C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W celu dokonania oceny zasadności zarzutu pierwszego Republiki Austrii należy w pierwszej kolejności zbadać, czy sporne środki krajowe wykazują między sobą związek uzasadniający ich wspólną ocenę w świetle prawa Unii.
- 44 W tym względzie przede wszystkim należy zauważyć, że – jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi – opłata za użytkowanie infrastruktury i zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych zostały wprowadzone tego samego dnia, czyli 8 czerwca 2015 r., a następnie zmienione w niedługim czasie, czyli, odpowiednio, w dniach 18 maja 2017 r. i 6 czerwca 2017 r., oraz że zastosowanie tego zwolnienia zostało uzależnione od rozpoczęcia poboru wspomnianej opłaty. Ponadto kwota zwolnienia, z którego korzystają właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, odpowiada kwocie opłaty za użytkowanie infrastruktury, którą właściciele ci musieli uprzednio uiścić, z wyjątkiem pojazdów zaliczających się do klasy emisji Euro 6, których właściciele korzystają ze zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych w kwocie wyższej od opłaty, którą musieli wnieść. Z powyższego wynika, że zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w każdym przypadku skutkuje co najmniej wyrównaniem dla właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech nowego obciążenia, jakim jest opłata za użytkowanie infrastruktury.
- 45 Następnie, w odniesieniu do poboru opłaty za użytkowanie infrastruktury od właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, Republika Federalna Niemiec postanowiła, że opłata ta będzie podlegała zapłacie, tak jak podatek od pojazdów samochodowych, z tytułu rejestracji pojazdu.
- 46 Należy zatem stwierdzić, że z punktu widzenia zarówno czasowego, jak i materialnego istnieje tak ścisły związek pomiędzy spornymi środkami krajowymi, że zasadna jest ich łączna ocena w świetle prawa Unii, a w szczególności art. 18 TFUE. Istnienie takiego związku przyznała zresztą Republika Federalna Niemiec, jak wynika z pkt 28 niniejszego wyroku.

- 47 W drugiej kolejności należy zbadać, czy sporne środki krajowe, rozpatrywane łącznie, stanowią odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową.
- 48 W tym względzie jest bezsporne, że na podstawie tych środków wszyscy użytkownicy autostrad niemieckich podlegają opłacie za użytkowanie infrastruktury, niezależnie od miejsca rejestracji ich pojazdów. Jednakże właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech korzystają ze zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej kwocie opłaty, którą musieli uiścić, w związku z czym obciążenie ekonomiczne tą opłatą de facto spoczywa jedynie na właścicielach i kierowcach pojazdów zarejestrowanych w państwie członkowskim innym niż Niemcy.
- 49 Okazuje się zatem, że ze względu na połączenie spornych środków krajowych właściciele i kierowcy pojazdów zarejestrowanych w państwie członkowskim innym niż Niemcy, którzy korzystają z autostrad niemieckich, są traktowani w sposób mniej korzystny niż właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech jeśli chodzi o użytkowanie tych autostrad, nawet jeśli znajdują się oni w sytuacjach porównywalnych pod względem tego użytkowania.
- 50 Takie nierówne traktowanie jest szczególnie widoczne w odniesieniu do pojazdów klasy emisji Euro 6. Podczas bowiem gdy właściciele tego typu pojazdów zarejestrowanych w Niemczech korzystają z nadmiernej rekompensaty opłaty za użytkowanie infrastruktury, właściciele i kierowcy pojazdów zaliczających się do klasy emisji Euro 6 zarejestrowanych w państwie członkowskim innym niż Niemcy, którzy korzystają z autostrad niemieckich, w każdym wypadku muszą wnieść opłatę. Ci ostatni są zatem traktowani w sposób mniej korzystny nie tylko w porównaniu z właścicielami pojazdów zaliczających się do klasy emisji Euro 6 zarejestrowanych w Niemczech, lecz także w porównaniu z właścicielami bardziej zanieczyszczających pojazdów zarejestrowanych w tym państwie członkowskim.
- 51 Wreszcie nawet jeśli stwierdzona różnica w traktowaniu nie jest bezpośrednio oparta na przynależności państwowej, to jednak znaczna większość właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy nie jest obywatelami niemieckimi, podczas gdy znaczna większość właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech to obywatele niemieccy, w związku z czym taka różnica prowadzi faktycznie do tego samego skutku co odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową.
- 52 Okoliczność, że z jednej strony właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech podlegają opłacie za użytkowanie infrastruktury i są ponadto obciążeni podatkiem od pojazdów samochodowych, a z drugiej strony kwota, jaką właściciele i kierowcy pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy muszą uiścić z tytułu tej opłaty, odpowiada maksymalnie kwocie, którą muszą zapłacić właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech z tytułu tej samej opłaty, w żaden sposób nie zmienia, wbrew temu, co podnosi Republika Federalna Niemiec, stwierdzenia zawartego w pkt 49 niniejszego wyroku. Zatem nierówne traktowanie stwierdzone na niekorzyść właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy wynika z tego, że ze względu na zwolnienie, z którego korzystają właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, ci ostatni de facto nie ponoszą ciężaru ekonomicznego, jaki stanowi opłata za użytkowanie infrastruktury.
- 53 Stwierdzenia tego nie podważają też argumenty przedstawione przez Republikę Federalną Niemiec, streszczone w pkt 30–32 niniejszego wyroku.
- 54 Po pierwsze, prawdą jest, iż w odniesieniu do argumentu, według którego jest zgodne z prawem Unii, aby zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych przysługiwało tylko właścicielom pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, Trybunał orzekł, że w braku harmonizacji opodatkowania pojazdów samochodowych państwa członkowskie mogą swobodnie wykonywać przysługującą im kompetencję podatkową w tej dziedzinie, a rejestracja wydaje się naturalną pochodną wykonywania tej kompetencji (zob. podobnie wyrok z dnia 21 marca 2002 r., Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, pkt 40, 41).

Taka okoliczność wyjaśnia, że podatek od pojazdów samochodowych obciąża jedynie właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, tak że tylko oni mogą korzystać ze zwolnienia z tego podatku.

- 55 Jednakże owa okoliczność nie oznacza jednocześnie, że kwota tego podatku nie ma znaczenia w świetle oceny istnienia dyskryminacji względem właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy.
- 56 Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie muszą wykonywać swe kompetencje w dziedzinie podatków bezpośrednich z poszanowaniem prawa Unii, a w szczególności podstawowych swobód gwarantowanych traktatem FUE (wyroki: z dnia 21 marca 2002 r., *Cura Anlagen*, C-451/99, EU:C:2002:195, pkt 40; z dnia 25 lipca 2018 r., *TTL*, C-553/16, EU:C:2018:604, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Wynika z tego, że ustanawiając opłaty od pojazdów samochodowych, państwa członkowskie muszą przestrzegać w szczególności zasady równego traktowania, tak aby szczegółowe zasady stosowania tych podatków nie stanowiły środka dyskryminacji.
- 58 Tymczasem w niniejszym przypadku zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych na korzyść właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech skutkuje pełną rekompensatą uiszczoną przez nich opłaty za użytkowanie infrastruktury, tak że – jak wskazano w pkt 48 niniejszego wyroku – ciężar ekonomiczny wspomnianej opłaty de facto spoczywa jedynie na właścicielach pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, co stanowi środek dyskryminujący na ich niekorzyść.
- 59 Kwota podatku od pojazdów samochodowych jest istotna ze względu na właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, ponieważ zasady mające zastosowanie do jej ustalenia w rzeczywistości prowadzą do odmiennego traktowania na ich niekorzyść.
- 60 Po drugie, jak utrzymuje Republika Federalna Niemiec, państwa członkowskie mogą zmienić system finansowania infrastruktury drogowej poprzez zastąpienie systemu finansowania podatkiem systemem finansowania przez wszystkich użytkowników, w tym właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich korzystających z tej infrastruktury, aby wszyscy ci użytkownicy przyczyniali się w sposób sprawiedliwy i proporcjonalny do wspomnianego finansowania, pod warunkiem że zmiana ta jest zgodna z prawem Unii, w tym z zasadą zakazu dyskryminacji ustanowioną w art. 18 akapit pierwszy TFUE. Taka zmiana jest wynikiem swobodnego wyboru każdego państwa członkowskiego, polegającego na określeniu sposobów finansowania jego infrastruktury publicznej z poszanowaniem prawa Unii.
- 61 W niniejszej sprawie z pism Republiki Federalnej Niemiec wynika, że państwo to postanowiło, w odniesieniu do federalnej infrastruktury transportowej, częściowo przejść z systemu finansowania podatkiem na system finansowania oparty na zasadach „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”.
- 62 Ta zmiana systemu opiera się na wprowadzeniu opłaty za użytkowanie infrastruktury, której podlegają wszyscy użytkownicy autostrad niemieckich, niezależnie od tego, czy ich pojazd został zarejestrowany w Niemczech, czy też nie, a z której dochody są w całości przeznaczone na finansowanie infrastruktury drogowej, ponieważ Republika Federalna Niemiec ukształtowała stawki tej opłaty w zależności od klasy emisji danych pojazdów.
- 63 Należy jednak stwierdzić, że sporne środki krajowe nie wydają się spójne w świetle celu założonego przez Republikę Federalną Niemiec przy wprowadzeniu opłaty za użytkowanie infrastruktury, przypomnianego w pkt 61 niniejszego wyroku.

- 64 W tym względzie Republika Federalna Niemiec równolegle do wprowadzenia tej opłaty opracowała mechanizm jej indywidualnej rekompensaty na korzyść właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, w trybie zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości kwoty przynajmniej równoważnej kwocie uiszczonej tytułem tej opłaty.
- 65 Tymczasem nie można zgodzić się z owym państwem członkowskim, gdy utrzymuje ono, że zwolnienie to odzwierciedla przejście na system finansowania infrastruktury drogowej przez wszystkich użytkowników, w myśl zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”.
- 66 Republika Federalna Niemiec sama bowiem przyznała w swoich pismach, że ze względu na przyznane zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, mimo iż podlegają oni opłacie za użytkowanie infrastruktury, w rzeczywistości nie ponoszą żadnego dodatkowego obciążenia od momentu wprowadzenia tej opłaty.
- 67 Prawdą jest, że państwo to podnosi, iż wspomniani właściciele uczestniczyli już w finansowaniu infrastruktury drogowej przed wprowadzeniem tej opłaty, za pośrednictwem podatku od pojazdów samochodowych, i że mechanizm wyrównawczy ma na celu uniknięcie nieproporcjonalnego obciążenia podatkowego. Jednakże, oprócz tego, że Republika Federalna Niemiec sama podkreśla, w sposób ogólny, iż infrastruktura federalna jest finansowana z podatku, nie przedstawiła ona żadnych wyjaśnień co do zakresu tego wkładu, w związku z czym nie wykazała w żaden sposób, że wysokość rekompensaty przyznanej tym właścicielom pod postacią zwolnienia z tego podatku w wysokości co najmniej równej kwocie opłaty za użytkowanie infrastruktury nie przekracza wspomnianego wkładu i wykazuje tym samym odpowiedni charakter.
- 68 Co więcej, w odniesieniu do właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech należy zauważyć, że opłata za użytkowanie infrastruktury jest pomyślana w taki sposób, że nie zależy ona w żaden sposób od faktycznego korzystania przez nich z dróg federalnych. Zatem z jednej strony opłata ta jest należna nawet od takiego właściciela, który nigdy z owych dróg nie korzysta, a z drugiej strony właściciel pojazdu zarejestrowanego w Niemczech automatycznie podlega opłacie rocznej, a zatem nie ma możliwości wyboru winiety o krótszym czasie ważności, nawet jeśli lepiej odzwierciedla ona częstotliwość korzystania przez niego z tych dróg. Tego rodzaju elementy, w powiązaniu z faktem, że wspomniani właściciele korzystają ponadto ze zwolnienia z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej kwocie wniesionej z tytułu tej opłaty, wskazują, że przejście na system finansowania oparty na zasadach „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” w rzeczywistości dotyczy wyłącznie właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, podczas gdy zasada finansowania podatkiem pozostaje stosowana do właścicieli pojazdów zarejestrowanych w tym państwie członkowskim.
- 69 W tych okolicznościach należy dojść do wniosku, że rozpatrywany w niniejszej sprawie mechanizm wyrównawczy jest dyskryminujący względem właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, ponieważ Republika Federalna Niemiec nie była w stanie wykazać, że ów mechanizm spełnia ustanowiony przez to państwo członkowskie cel przejścia z systemu finansowania infrastruktury podatkiem na system finansowania przez wszystkich użytkowników, bowiem wprowadzone przez to państwo członkowskie obniżenie podatku od pojazdów samochodowych w rzeczywistości skutkuje zwolnieniem z opłaty za użytkowanie infrastruktury na korzyść właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech.
- 70 Po trzecie, połączenie spornych środków krajowych w żadnym wypadku nie znajduje uzasadnienia, nawet przez analogię, w dyrektywie o eurowiniętach.

- 71 W tym względzie wystarczy zauważyć, że żaden przepis tej dyrektywy w ramach opodatkowania pojazdów ciężarowych z tytułu użytkowania infrastruktury nie zezwala na mechanizm wyrównawczy względem opłaty za użytkowanie infrastruktury, taki jak będący przedmiotem niniejszej sprawy. Ponadto oprócz tego, że art. 7k tej dyrektywy przewiduje wyłącznie „odpowiednią rekompensatę”, owa rekompensata w każdym wypadku musi być zgodna z prawem Unii.
- 72 Zresztą założenie, w ramach dyrektywy o eurowinietach, istnienia wzorców rekompensaty podatku od pojazdów samochodowych podobnych do modelu rozpatrywanego w niniejszej sprawie w innych państwach członkowskich, również nie może stanowić podstawy dla zgodności połączenia spornych środków krajowych z art. 18 TFUE.
- 73 Wreszcie w trzeciej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyskryminacja pośrednia w oparciu o przynależność państwową może być uzasadniona, tylko jeżeli opiera się na obiektywnych względach niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczy, i jest proporcjonalna do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe (wyrok z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 74 W tym kontekście Republika Federalna Niemiec w celu uzasadnienia dyskryminacji pośredniej ze względu na połączenie spornych środków krajowych powołuje się na względy związane z ochroną środowiska naturalnego, podziałem obciążenia pomiędzy krajowych i zagranicznych użytkowników infrastruktury w celu zachowania spójności systemu podatkowego oraz zmianą systemu finansowania infrastruktury.
- 75 Co się tyczy przede wszystkim względów środowiskowych – wprowadzie zgodnie z orzecznictwem Trybunału ochrona środowiska stanowi słuszny cel dla uzasadnienia odmiennego traktowania ze względu na przynależność państwową (zob. analogicznie, w odniesieniu do uzasadnienia ograniczeń swobód podstawowych, wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-428/12, niepublikowany, EU:C:2014:218, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo), jednak Republika Federalna Niemiec nie wykazała, w jaki sposób ustanowienie opłaty za użytkowanie infrastruktury obciążające de facto jedynie właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy byłoby właściwe dla zagwarantowania tego celu.
- 76 Z kolei jeśli chodzi o cel polegający na przejściu z systemu finansowania infrastruktury podatkiem na system finansowania przez użytkowników, nawet przy założeniu, że cel ten mógłby uzasadniać różnicę w traktowaniu, z pkt 64–69 niniejszego wyroku wynika, że połączenie spornych środków krajowych nie jest jednak właściwe do osiągnięcia tego celu.
- 77 Wreszcie argument Republiki Federalnej Niemiec oparty na wymogu zagwarantowania spójności systemu podatkowego poprzez sprawiedliwy podział obciążenia, jakim jest opłata za użytkowanie infrastruktury, nie może zostać uwzględniony. Jak bowiem stwierdzono w pkt 69 niniejszego wyroku, połączenie spornych środków krajowych prowadzi de facto do zwolnienia z rzeczowej opłaty właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, a w związku z tym do ograniczenia obciążenia, jakie stanowi ta opłata wyłącznie do właścicieli i kierowców pojazdów, które nie są zarejestrowane w tym państwie członkowskim.
- 78 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut pierwszy i stwierdzić, że wprowadzając opłatę za użytkowanie infrastruktury i przewidując jednocześnie na rzecz właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej kwocie uiszczanej opłaty, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 18 TFUE.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 18 TFUE wynikającego z ukształtowania i stosowania opłaty za użytkowanie infrastruktury

Argumentacja stron

- 79 Republika Austrii utrzymuje, że ukształtowanie opłaty za użytkowanie infrastruktury jest samo w sobie dyskryminujące, a zatem sprzeczne z art. 18 akapit pierwszy TFUE. W tym względzie Republika Austrii podkreśla, że InfrAG pod wieloma względami wprowadza rozróżnienie pomiędzy pojazdami zarejestrowanymi w Niemczech a pojazdami zarejestrowanymi za granicą.
- 80 W szczególności uprawnienia interwencyjne, o których mowa w § 11, 12 i 14 InfrAG, a mianowicie kontrole wrywkowe, pobór zabezpieczenia i zakaz kontynuowania ruchu, a także pobieranie a posteriori opłaty za użytkowanie infrastruktury w wysokości rocznej winiety lub różnicy pomiędzy już zapłaconą kwotą a kwotą winiety rocznej, na podstawie § 12 InfrAG, mają zastosowanie tylko do pojazdów zarejestrowanych za granicą.
- 81 Wymierzenie grzywnien zgodnie z § 14 InfrAG odnosi się również do znacznej większości właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy. Okoliczność, że elementy konstytutywne niektórych naruszeń, takich jak „niepełne uiszczenie opłaty”, mogą zostać stwierdzone wyłącznie w odniesieniu do tych właścicieli i tych kierowców, wspiera to stwierdzenie.
- 82 Wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Włochy (C-224/00, EU:C:2002:185, pkt 16–19) potwierdza istnienie odmiennego traktowania zarzucanego Republice Federalnej Niemiec.
- 83 Republika Austrii przyznaje, że cel polegający na zagwarantowaniu uiszczenia opłaty za użytkowanie infrastruktury należnej od właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy mógłby ewentualnie uzasadniać wskazaną różnicę w traktowaniu w odniesieniu do uprawnień interwencyjnych i wymierzania grzywnien. Taki cel nie mógłby natomiast uzasadnić takiej różnicy w zakresie pokrycia a posteriori opłaty za użytkowanie infrastruktury w rozumieniu § 12 InfrAG. W tym ostatnim względzie Republika Austrii powołuje się również na wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Włochy (C-224/00, EU:C:2002:185, pkt 26).
- 84 W każdym wypadku konkretne sposoby uiszczenia opłaty za użytkowanie infrastruktury są nieproporcjonalne.
- 85 Co się tyczy bowiem w szczególności wpłaty zabezpieczenia Republika Austrii przypomina, że jak orzekł Trybunał w pkt 43 wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-514/03, EU:C:2006:63), w przypadku gdy istnieje możliwość wyegzekwowania grzywny na podstawie przepisów prawa Unii lub traktatów międzynarodowych, złożenie zabezpieczenia wykracza poza to, co jest konieczne dla zagwarantowania zapłaty grzywny. W tym względzie Republika Austrii powołuje się na umowę o współpracy sądowej w sprawach administracyjnych między Republiką Austrii a Republiką Federalną Niemiec.
- 86 Republika Federalna Niemiec wyjaśnia, że przepisy dotyczące egzekwowania i kontroli uiszczenia opłaty za użytkowanie infrastruktury mają zastosowanie bez rozróżnienia do właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech oraz do właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy.
- 87 O ile prawdą jest, że wniesienie zabezpieczenia, o którym mowa w § 11 ust. 7 InfrAG, dotyczy jedynie właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, o tyle takie wniesienie jest uzasadnione, ponieważ zagraniczny dłużnik opłaty za użytkowanie

infrastruktury staje się niedostępny zarówno dla organu administracyjnego właściwego w zakresie tej opłaty, jak i dla kontrolnego organu administracyjnego, gdy opuszcza terytorium Niemiec. Ponadto wpłata zabezpieczenia nie jest obowiązkowa, a jego kwota nie jest też nieproporcjonalna.

- 88 W odniesieniu do wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-514/03, EU:C:2006:63), przywołanego przez Republikę Austrii, Republika Federalna Niemiec podkreśla, że Trybunał nie uznał w sposób ogólny, iż wymóg zabezpieczenia jest nieproporcjonalny w świetle obecnego stanu rozwoju współpracy transgranicznej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, lecz raczej wymagał, ze względów proporcjonalności, uwzględnienia faktu ustanowienia zabezpieczenia już wpłaconego w państwie członkowskim pochodzenia, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.
- 89 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że pobieranie a posteriori opłaty za użytkowanie infrastruktury w wysokości rocznej winiety lub różnicy pomiędzy już wpłaconą kwotą a ceną rocznej winiety ma na celu zagwarantowanie, by należna opłata rzeczywiście została wniesiona i była proporcjonalna w świetle tego celu. W tym kontekście Republika Federalna Niemiec zauważa, że właściciele i kierowcy pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy nie są traktowani inaczej niż właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, którzy w każdym wypadku muszą zapłacić cenę rocznej winiety.
- 90 Wreszcie jeśli chodzi o grzywnę przewidzianą w przypadku nieprzestrzegania obowiązków dotyczących opłaty za użytkowanie infrastruktury – taka grzywna nie jest ani dyskryminująca, ani nieproporcjonalna. W tym względzie Republika Federalna Niemiec podnosi, że wymierzenie takiej grzywny nie ma charakteru automatycznego i podlega zasadzie zakazu stosowania nadmiernych środków.

Ocena Trybunału

- 91 Należy sprawdzić, czy przepisy InfrAG dotyczące kontroli wrywkowych, zakazu kontynuowania ruchu drogowego przez dany pojazd, poboru a posteriori opłaty za użytkowanie infrastruktury, ewentualnego wymierzenia grzywny oraz wniesienia zabezpieczenia wprowadzają dyskryminację na niekorzyść właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, a jeśli tak, to czy może ona być uzasadniona.
- 92 W tym względzie, w pierwszej kolejności w odniesieniu do przepisów InfrAG dotyczących kontroli wrywkowych, zakazu kontynuowania ruchu i ewentualnego wymierzenia grzywny w przypadku naruszenia obowiązku uiszczenia należnej opłaty za użytkowanie infrastruktury, należy stwierdzić, że – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 80 i 81 opinii – w aktach przedłożonych Trybunałowi nic nie pozwala na sformułowanie wniosku, że przepisy te mają zastosowanie wyłącznie do właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy.
- 93 Przeciwnie, z brzmienia tych przepisów wynika, że zarówno właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, jak i właściciele i kierowcy pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy mogą być przedmiotem kontroli wrywkowych, w celu zweryfikowania, czy przestrzegają obowiązku uiszczenia należnej opłaty za użytkowanie infrastruktury i, jeśli nie ma to miejsca, nałożenia na nich zakazu kontynuowania ruchu danym pojazdem i wymierzenia grzywny, jak podniosła Republika Federalna Niemiec w swoich uwagach.
- 94 Ponadto Republika Austrii nie wykazała, że w tej kwestii przepisy InfrAG, choć zredagowane w sposób neutralny, stawiają w niekorzystnej sytuacji szczególnie właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy.

- 95 W tym ostatnim względzie, w odniesieniu do przepisów dotyczących wymierzania grzywien, należy zauważyć, po pierwsze, że wbrew temu, co utrzymuje Republika Austrii, okoliczność, iż elementy konstytutywne niektórych naruszeń, takich jak niepełne wniesienie opłaty lub nieprawidłowe dostarczenie informacji, mogą zostać stwierdzone wyłącznie względem właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, nie wspiera twierdzenia, zgodnie z którym przepisy te dotyczą w większości tych ostatnich.
- 96 Taka okoliczność jest bowiem nieuchronną konsekwencją obiektywnych różnic istniejących między właścicielami pojazdów zarejestrowanych w Niemczech a właścicielami i kierowcami pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy w odniesieniu zarówno do ustalenia kwoty opłaty za użytkowanie infrastruktury, jak i jej uiszczenia. W tym względzie podczas gdy właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech są zobowiązani do uiszczenia z góry opłaty w postaci rocznej winiety nabytej przy rejestracji pojazdów, w wysokości kwoty ustalonej z urzędu przez właściwy organ, właściciele i kierowcy pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy muszą wnieść tę opłatę tylko wówczas, gdy korzystają z autostrad niemieckich, po przekroczeniu granicy, w postaci winiety o zróżnicowanym okresie obowiązywania, według wyboru danego użytkownika i w wysokości kwoty ustalonej według informacji dostarczonych przez niego samego.
- 97 Po drugie, Republika Austrii nie dostarczyła żadnej informacji dotyczącej kwoty ewentualnych grzywien, jakie mogą zostać wymierzone za naruszenia, których mogą się dopuścić jedynie właściciele i kierowcy pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, zatem żaden element akt sprawy przedstawionych Trybunałowi nie pozwala na stwierdzenie, że taka kwota jest nieproporcjonalna do wagi naruszeń.
- 98 W drugiej kolejności, co się tyczy przewidzianego w § 12 InfrAG poboru a posteriori nieuiszczonej opłaty za użytkowanie infrastruktury, w wysokości ceny winiety rocznej, w przypadku użytkowania autostrad niemieckich bez ważnej winiety lub różnicy pomiędzy kwotą już zapłaconą a ceną winiety rocznej w przypadku korzystania z autostrad niemieckich z winieta o zbyt krótkim okresie obowiązywania – przepis taki nie wydaje się dyskryminacyjny, ponieważ właściciele pojazdów zarejestrowanych w Niemczech również muszą zapłacić kwotę odpowiadającą rocznej winiecie.
- 99 Ponadto, nawet przy założeniu, że przepis ten ustanawia różnicę w traktowaniu na niekorzyść właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy, jest ona uzasadniona celem zapewnienia skutecznego uiszczenia należnej opłaty za użytkowanie infrastruktury. Niezależnie od tego, że taki przepis pozwala na osiągnięcie tego celu, obowiązek właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy polegający na uiszczeniu, w przypadku wykroczenia, opłaty za użytkowanie infrastruktury w wysokości rocznej winiety lub różnicy pomiędzy kwotą rocznej winiety a kwotą już wpłaconą nie jest nieproporcjonalny, biorąc pod uwagę okoliczność, że władze niemieckie, które w trakcie kontroli wrywkowej stwierdzą naruszenie obowiązku nabycia winiety z tytułu użytkowania autostrad niemieckich, zazwyczaj nie są w stanie dowiedzieć się, od jakiego czasu sprawca porusza się po tych drogach bez wymaganej winiety.
- 100 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o przewidzianą w § 11 ust. 7 InfrAG możliwość poboru przez organy, które w trakcie kontroli wrywkowej stwierdzą naruszenie obowiązku uiszczenia należnej opłaty za korzystanie z infrastruktury, kwoty zabezpieczenia w wysokości odpowiadającej wymierzonej grzywnie i kosztom postępowania administracyjnego, prawdą jest, jak to potwierdziła Republika Federalna Niemiec w swoich uwagach, że możliwość ta jest otwarta jedynie względem sprawców korzystających z pojazdu zarejestrowanego w państwie członkowskim innym niż Niemcy. W konsekwencji wspomniany przepis wprowadza różnicę w traktowaniu na niekorzyść tych ostatnich.

- 101 Republika Federalna Niemiec podnosi jednak, że taka różnica jest uzasadniona koniecznością zagwarantowania zapłaty grzywnien wymierzonych sprawcom korzystającym z pojazdu zarejestrowanego w państwie członkowskim innym niż Niemcy, biorąc pod uwagę trudności w ściąganiu tych wierzytelności, w przypadku gdy sprawcy ci opuszczają terytorium Niemiec.
- 102 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż brak konwencjonalnych instrumentów pozwalających na zapewnienie wykonania wyroku skazującego w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym został orzeczony, obiektywnie uzasadnia różnicę w traktowaniu między sprawcami naruszenia będącymi rezydentami i niebędącymi rezydentami i że obowiązek zapłaty kwoty w ramach zabezpieczenia, nałożony wyłącznie na sprawców niebędących rezydentami, jest w stanie zapobiec temu, aby mogli oni uchylić się od rzeczywistej kary dzięki samemu stwierdzeniu, że nie zamierzają wyrazić zgody na natychmiastowe pobranie grzywny (wyrok z dnia 19 marca 2002 r., Komisja/Włochy, C-224/00, EU:C:2002:185, pkt 21).
- 103 Mając na względzie to orzecznictwo, należy stwierdzić, że cel polegający na zapewnieniu zapłaty grzywnien wymierzonych sprawcom korzystającym z pojazdu zarejestrowanego w państwie członkowskim innym niż Niemcy, który jest realizowany poprzez możliwość wymagania od nich wpłaty zabezpieczenia, uzasadnia różnicę w traktowaniu, jaka z tego wynika pomiędzy tymi sprawcami i sprawcami korzystającymi z pojazdu zarejestrowanego w Niemczech.
- 104 Istnienie dwustronnej umowy dotyczącej współpracy sądowej i administracyjnej między Republiką Austrii i Republiką Federalną Niemiec nie ma w tym względzie żadnego znaczenia, ponieważ, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 97 opinii, ta ostatnia nie zawarła podobnych umów z wszystkimi innymi państwami członkowskimi.
- 105 Skoro możliwość wymagania uiszczenia kwoty tytułem zabezpieczenia pozwala na osiągnięcie zamierzonego celu, pozostaje zbadać, czy taki wymóg nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- 106 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że jak wynika z brzmienia § 11 ust. 7 InfrAG i jak zauważyła Republika Federalna Niemiec w swoich uwagach, w przypadku stwierdzenia podczas kontroli wrywkowej naruszenia przepisów krajowych dotyczących opłaty za użytkowanie infrastruktury władze niemieckie mogą, lecz nie muszą wymagać od posługujących się pojazdem zarejestrowanym w państwie członkowskim innym niż Niemcy sprawców odmawiających natychmiastowej zapłaty wymierzonej im grzywny wpłaty zabezpieczenia w celu zagwarantowania zapłaty tej grzywny.
- 107 Jako że wpłata zabezpieczenia nie jest wymagana automatycznie od wszystkich sprawców, można racjonalnie domniemywać, że właściwe organy zastosują ten wymóg tylko wtedy, gdy w świetle okoliczności indywidualnych stwierdzą, że istnieje ryzyko, że wymierzona sprawcy grzywna może nie zostać pobrana lub jej pobranie może wiązać się ze znacznymi trudnościami. W każdym wypadku Republika Austrii nie przedstawiła żadnego argumentu, który mógłby podważyć to domniemanie.
- 108 Po drugie, należy stwierdzić, że kwota ustalona do celów tego zabezpieczenia jest ograniczona do wymierzonej grzywny i do kosztów postępowania administracyjnego.
- 109 W tych okolicznościach nie wydaje się, by odmienne traktowanie wynikające z możliwości wymagania od sprawców naruszenia korzystających z pojazdu zarejestrowanego w państwie członkowskim innym niż Niemcy wpłaty zabezpieczenia w celu zapewnienia uiszczenia wymierzonej grzywny było nieproporcjonalne w świetle zamierzonego celu.
- 110 Z powyższych względów zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 34 i 56 TFUE

Argumentacja stron

- 111 Republika Austrii podnosi, że sporne środki krajowe mogą mieć wpływ na transgraniczne dostawy towarów dokonywane przez pojazdy samochodowe osobowe o masie całkowitej do 3,5 t, objęte opłatą za użytkowanie infrastruktury oraz na usługi świadczone przez nierezydentów, a nawet na usługi świadczone na rzecz nierezydentów, a zatem naruszają one zasady swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług.
- 112 Odsyłając do argumentacji przedstawionej w ramach zarzutów pierwszego i drugiego, Republika Austrii podkreśla, że sporne środki krajowe są dyskryminujące i stanowią również niezgodne z prawem ograniczenia swobód podstawowych, o których mowa w poprzednim punkcie.
- 113 Republika Federalna Niemiec twierdzi, że opłata za korzystanie z infrastruktury ma wpływ na kanał dystrybucji produktów do sprzedaży i stanowi w konsekwencji sposób sprzedaży w rozumieniu wyroku z dnia 24 listopada 1993 r., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905), który nie jest objęty zakresem stosowania art. 34 TFUE, ponieważ nie jest otwarcie lub w sposób ukryty dyskryminujący.
- 114 Zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych nie ma ponadto charakteru transgranicznego, ponieważ dotyczy wyłącznie obywateli krajowych, a zatem nie stanowi środka o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w przywozie.
- 115 W każdym wypadku związek między wprowadzeniem opłaty za użytkowanie infrastruktury w odniesieniu do pojazdów samochodowych osobowych i ewentualnych przeszkód w dostępie do rynku towarów przewożonych w tych pojazdach, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w szczególności z wyrokiem z dnia 13 października 1993 r., CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838), jest zbyt niepewny i pośredni, aby można było przyjąć istnienie ograniczenia w swobodnym przepływie towarów w rozumieniu art. 34 TFUE.
- 116 Ponadto Republika Federalna Niemiec utrzymuje, że opłata za użytkowanie infrastruktury nie narusza również swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TFUE. Nie istnieje bowiem żadne rzeczywiste ograniczenie dostępu usługodawców i usługobiorców pochodzących z innych państw członkowskich Unii do rynku niemieckiego, ponieważ wpływ spornych środków na koszty danych usług jest marginalny.
- 117 Republika Federalna Niemiec przypomina, że środki, 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 członkowskiego, nie są objęte art. 56 TFUE (wyrok z dnia 8 września 2005 r., Mobistar i Belgacom Mobile, C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518, pkt 31). W tym względzie Republika Federalna Niemiec podkreśla, że usługodawcy i usługobiorcy pochodzący z innych państw członkowskich, ze względu na wprowadzenie opłaty za użytkowanie infrastruktury i jednocześnie zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych, nie doznają żadnej dyskryminacji pośredniej w stosunku do niemieckich usługodawców i usługobiorców.
- 118 Wreszcie Królestwo Danii zwraca uwagę, że art. 7k dyrektywy o eurowinietach zakłada w sposób konieczny, iż ustanowienie opłat za korzystanie obejmujących pojazdy ciężarowe, z jednoczesną rekompensatą dla krajowych przedsiębiorstw transportowych mogącą mieć pośredni wpływ na swobodny przepływ towarów i swobodne świadczenie usług, nie narusza art. 34 i 56 TFUE. Byłoby całkowicie sprzeczne z zasadami, na których opiera się wspomniany art. 7k, gdyby żaden system rekompensat o takim charakterze nie mógł zostać ustanowiony poza jej zakresem zastosowania.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie istnienia ograniczenia w swobodnym przepływie towarów

- 119 W tym względzie należy przypomnieć, że swobodny przepływ towarów między państwami członkowskimi stanowi podstawową zasadę traktatu FUE, znajdującą swój wyraz w ustanowionym w art. 34 TFUE zakazie ograniczeń ilościowych w przywozie między państwami członkowskimi oraz wszelkich środków o skutku im równoważnym (wyrok z dnia 27 kwietnia 2017 r., *Noria Distribution*, C-672/15, EU:C:2017:310, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 120 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakaz środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie ustanowiony w art. 34 TFUE dotyczy wszelkich przepisów państw członkowskich mogących bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudniać handel wewnątrz Unii (wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., *Komisja/Hiszpania*, C-428/12, niepublikowany, EU:C:2014:218, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 121 Ponadto środek, nawet jeśli jego celem lub skutkiem nie jest mniej korzystne traktowanie towarów pochodzących z innych państw członkowskich, również wchodzi w zakres pojęcia „środka o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi” w rozumieniu art. 34 TFUE, jeżeli utrudnia dostęp do rynku jednego państwa członkowskiego produktów pochodzących z innych państw członkowskich (wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., *Komisja/Hiszpania*, C-428/12, niepublikowany, EU:C:2014:218, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Wreszcie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przepisy krajowe, które stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, mogą być uzasadnione jednym ze względów interesu ogólnego wymienionych w art. 36 TFUE lub wymogami nadrzędnymi. W jednym lub w drugim przypadku przepis krajowy powinien być właściwy do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia (wyroki: z dnia 6 września 2012 r., *Komisja/Belgia*, C-150/11, EU:C:2012:539, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 listopada 2015 r., *Visnapuu*, C-198/14, EU:C:2015:751, pkt 110).
- 123 W świetle tego orzecznictwa należy zbadać, czy sporne środki krajowe nie naruszają swobody przepływu towarów.
- 124 Do celów tej analizy należy przypomnieć, że jak zaznaczono w pkt 46 niniejszego wyroku, istniejący między tymi środkami związek uzasadnia ich łączną ocenę w świetle prawa Unii, w tym art. 34 TFUE.
- 125 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że nawet jeśli opłata za użytkowanie infrastruktury nie jest pobierana od towarów przewożonych jako takie, to przy przekraczaniu granicy może ona jednak wpływać na towary dostarczone za pomocą pojazdów samochodowych osobowych poniżej 3,5 t zarejestrowanych w państwie członkowskim innym niż Niemcy i w związku z tym należy ją zbadać w związku ze zwolnieniem z podatku od pojazdów samochodowych w świetle przepisów mających zastosowanie w dziedzinie swobodnego przepływu towarów.
- 126 Z kolei rozważania, o których mowa w pkt 48 i 49 niniejszego wyroku, pozwalają stwierdzić, że chociaż opłata za użytkowanie infrastruktury ma zastosowanie formalnie zarówno do towarów dostarczonych za pomocą pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, jak i towarów dostarczonych za pomocą pojazdów zarejestrowanych w państwie członkowskim innym niż Niemcy, okazuje się, że ze względu na zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych mające zastosowanie do pierwszej kategorii towarów opłata ta może mieć wpływ w rzeczywistości jedynie na drugą kategorię towarów. W konsekwencji, na podstawie łącznego zastosowania spornych środków krajowych, te ostatnie towary są traktowane mniej korzystnie niż towary dostarczone przy użyciu pojazdów zarejestrowanych w Niemczech.

- 127 Z powyższego wynika, że sporne środki krajowe mogą utrudniać dostęp do rynku niemieckiego produktom pochodzącym z innych państw członkowskich. Opłata za użytkowanie infrastruktury, której podlegają w rzeczywistości jedynie pojazdy, które przewożą te produkty, może bowiem zwiększyć koszty transportu, a w związku z tym także cenę tych produktów, wpływając w ten sposób na ich konkurencyjność.
- 128 Argument Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którym opłata za użytkowanie infrastruktury stanowi jedynie sposób sprzedaży w rozumieniu wyroku z dnia 24 listopada 1993 r., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905), nie może zostać uwzględniony.
- 129 Skoro bowiem, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 118 opinii, pojęcie „sposobów sprzedaży” obejmuje wyłącznie przepisy krajowe, które regulują sposób, w jaki towary mogą być wprowadzane do obrotu, to zasady dotyczące sposobu, w jaki towary mogą być przewożone, nie są objęte tym pojęciem.
- 130 Nie można także uwzględnić argumentu Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którym ewentualne ograniczające skutki opłaty za użytkowanie infrastruktury są zbyt niepewne i pośrednie, by naruszać art. 34 TFUE, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w szczególności z wyrokiem z dnia 13 października 1993 r., CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838).
- 131 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że w świetle skutków spornych środków krajowych opisanych w pkt 127 niniejszego wyroku nie można racjonalnie przyznać, że ograniczające skutki tych środków są zbyt niepewne i pośrednie, by naruszać art. 34 TFUE.
- 132 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że sporne środki krajowe stanowią ograniczenie swobodnego przepływu towarów sprzeczne z art. 34 TFUE, chyba że jest ono obiektywnie uzasadnione.
- 133 Tymczasem Republika Federalna Niemiec nie powołała żadnego względu uzasadniającego takie ograniczenie. W każdym razie względy przywołane przez to państwo członkowskie w odpowiedzi na zarzut pierwszy w celu uzasadnienia odmiennego traktowania właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech i właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy nie mogą być istotne dla uzasadnienia tego ograniczenia z tych samych powodów co względy przedstawione w pkt 75–77 niniejszego wyroku.
- 134 W konsekwencji należy uznać, że sporne środki krajowe stanowią ograniczenie swobodnego przepływu towarów, sprzeczne z art. 34 TFUE.
- *W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody świadczenia usług*
- 135 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 56 TFUE sprzeciwia się stosowaniu jakichkolwiek przepisów krajowych, które sprawiają, że świadczenie usług pomiędzy państwami członkowskimi jest trudniejsze niż świadczenie usług w obrębie tylko jednego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 28 kwietnia 1998 r., Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 136 Ograniczenia swobody świadczenia usług stanowią środki krajowe, które zakazują tej swobody lub też ograniczają lub zmniejszają atrakcyjność korzystania z niej (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 137 Artykuł 56 TFUE nie obejmuje natomiast środków, 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 członkowskiego (wyrok z dnia 8 września 2005 r., Mobistar i Belgacom Mobile, C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 138 Należy również przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, swoboda świadczenia usług obejmuje nie tylko czynną swobodę świadczenia usług, w ramach której usługodawca przemieszcza się do usługobiorcy, ale także bierną swobodę świadczenia usług, czyli swobodę przemieszczania się usługobiorcy do innego państwa członkowskiego, w którym znajduje się usługodawca w celu skorzystania tam z tych usług (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, pkt 15; z dnia 11 września 2007 r., Schwarz i Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 139 Z orzecznictwa Trybunału wynika wreszcie, że ograniczenie swobody świadczenia usług może być dopuszczalne jedynie wtedy, gdy zmierza do osiągnięcia uzasadnionego celu zgodnego z traktatem FUE i jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile w takim przypadku jest ono odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 140 To w świetle tego orzecznictwa należy zbadać, czy sporne środki krajowe, rozpatrywane łącznie, nie naruszają swobody świadczenia usług.
- 141 W tym względzie bezsporne jest, że usługodawcy, którzy udają się do Niemiec w celu świadczenia tam usług za pomocą pojazdu o masie do 3,5 t zarejestrowanego w państwie członkowskim innym niż Niemcy, podlegają opłacie za użytkowanie infrastruktury oraz że usługodawcy ci w przeważającej części mają siedzibę w państwie członkowskim innym niż Niemcy, podczas gdy usługodawcy w Niemczech, którzy do celów tego świadczenia przemieszczają się za pomocą pojazdu zarejestrowanego w tym państwie członkowskim, w przeważającej części mają siedzibę w Niemczech.
- 142 Nie jest również kwestionowane, że usługobiorcy, którzy za pomocą pojazdu zarejestrowanego w państwie członkowskim innym niż Niemcy udają się do Niemiec, aby skorzystać tam z danych usług, są objęci wspomnianą opłatą oraz że odbiorcy ci pochodzą w przeważającej części z państwa członkowskiego innego niż Niemcy, podczas gdy odbiorcy usług świadczonych w Niemczech, którzy w celu skorzystania z tych usług przemieszczają się w pojeździe zarejestrowanym w Niemczech, pochodzą zwykle z tego państwa członkowskiego.
- 143 Ponadto rozważania zawarte w pkt 48 i 49 niniejszego wyroku pozwalają stwierdzić, że ze względu na zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych, z którego korzystają usługodawcy i usługobiorcy mający siedzibę w Niemczech, opłata za użytkowanie infrastruktury obciąża w rzeczywistości jedynie usługodawców i usługobiorców pochodzących z innego państwa członkowskiego.
- 144 Z powyższego wynika, że sporne środki krajowe mogą utrudniać dostęp usługodawców i usługobiorców pochodzących z państwa członkowskiego innego niż Niemcy do rynku niemieckiego. Opłata za użytkowanie infrastruktury może bowiem, ze względu na zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych zawarte w spornych przepisach krajowych, albo zwiększyć koszt usług świadczonych w Niemczech przez tych usługodawców, albo zwiększyć koszt, jaki dla tych usługobiorców stanowi fakt udania się do tego państwa członkowskiego celem skorzystania tam z usługi.
- 145 Republika Federalna Niemiec nie może skutecznie opierać się na orzecznictwie przytoczonym w pkt 117 niniejszego wyroku, aby wykluczyć istnienie w naruszenia w tej sprawie.
- 146 Takie orzecznictwo ma bowiem zastosowanie tylko wtedy, gdy rozpatrywane środki krajowe w jednakowy sposób odnoszą się do świadczenia usług zarówno między państwami członkowskimi, jak i wewnątrz jednego państwa członkowskiego, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.
- 147 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że sporne środki krajowe stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług sprzeczne z art. 56 TFUE, chyba że jest ono obiektywnie uzasadnione.

- 148 Tymczasem w tym zakresie Republika Federalna Niemiec nie powołała żadnego względu mogącego uzasadnić takie ograniczenie. W każdym razie względy przywołane przez to państwo członkowskie w odpowiedzi na zarzut pierwszy w celu uzasadnienia odmiennego traktowania właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech i właścicieli i kierowców pojazdów zarejestrowanych w państwach członkowskich innych niż Niemcy nie mogą być istotne dla uzasadnienia tego ograniczenia z tych samych względów co względy przedstawione w pkt 75–77 niniejszego wyroku.
- 149 W konsekwencji należy uznać, że sporne środki krajowe stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług, sprzeczne z art. 56 TFUE.
- 150 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić zarzut trzeci i stwierdzić, że wprowadzając opłatę za użytkowanie infrastruktury i przewidując jednocześnie na rzecz właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej pobieranej opłacie, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 34 i 56 TFUE.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 92 TFUE

Argumentacja stron

- 151 Republika Austrii utrzymuje, że niemieckie uregulowanie narusza art. 92 TFUE, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji w dziedzinie transportu, wyklucza wszelką możliwość uzasadnienia i którego zakres stosowania obejmuje transport handlowy przez autobusy lub transport towarów przez pojazdy samochodowe osobowe o masie do 3,5 t.
- 152 Republika Austrii podnosi, że warunkiem koniecznym, by art. 92 TFUE nie miał zastosowania, jest przyjęcie przepisów prawa wtórnego. Tymczasem nie istnieje system prawa wtórnego obowiązujący pojazdy samochodowe osobowe o masie do 3,5 t.
- 153 Republika Austrii uważa zatem, że zasada prawna wynikająca z pkt 23 wyroku z dnia 19 maja 1992 r., Komisja/Niemcy (C-195/90, EU:C:1992:219) może zostać przeniesiona na grunt niniejszej sprawy.
- 154 Republika Federalna Niemiec podnosi w pierwszej kolejności, że zakres stosowania art. 92 TFUE nie obejmuje opłaty za korzystanie z infrastruktury, nawet rozważanej w połączeniu ze zwolnieniem z podatku od pojazdów samochodowych, ponieważ ze względu na ograniczenie opłaty do niektórych kategorii pojazdów transport handlowy jest w dużej mierze wyłączony z obowiązku uiszczenia opłaty.
- 155 W drugiej kolejności – w przeciwieństwie do wykładni art. 92 TFUE jako stanowiącego klauzulę „standstill”, która została przyjęta przez Trybunał w wyroku z dnia 19 maja 1992 r., Komisja/Niemcy (C-195/90, EU:C:1992:219), Republika Federalna Niemiec uważa, że zakaz obniżania poziomu ochrony przewidziany w art. 92 TFUE nie nakazuje ochrony status quo w odniesieniu do sytuacji konkurencyjnej, lecz zakazuje jedynie bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji zagranicznych przedsiębiorstw transportowych, który to zakaz nie został w niniejszym przypadku naruszony.
- 156 W trzeciej kolejności – nawet przy założeniu, że art. 92 TFUE powinien być interpretowany jako gwarancja status quo, Republika Federalna Niemiec uważa, że przepis ten nie ma już zastosowania, ponieważ dyrektywa o eurowinietach zawiera kryteria dla przepisów krajowych, które przy poborze opłat za korzystanie z dróg mogą znaleźć zastosowanie także do pojazdów do 3,5 t. W szczególności art. 7 ust. 1 i art. 7k tej dyrektywy dopuszczają środki krajowe takie jak będące przedmiotem niniejszej sprawy.

157 Królestwo Danii wyjaśnia, że przedmiotem wyroku z dnia 19 maja 1992 r., Komisja/Niemcy (C-195/90, EU:C:1992:219), na którym opiera się Republika Austrii, była wyłącznie i szczególnie klauzula „standstill”, która figuruje obecnie w art. 92 TFUE, przy uwzględnieniu stanu prawnego poprzedzającego przyjęcie uregulowań szczególnych Unii dotyczących nakładania opłat na pojazdy ciężarowe, znajdujących się obecnie w dyrektywie o eurowinietach, z których wynika, że sporne środki krajowe, ustanowione jednocześnie, są zgodne z art. 92 TFUE.

Ocena Trybunału

158 Zgodnie z art. 92 TFUE do czasu przyjęcia przepisów określonych w art. 91 ust. 1 TFUE 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.

159 W niniejszym przypadku jest z jednej strony bezsporne, że działalność transportowa podlegająca opłacie za użytkowanie infrastruktury może być wykonywana za pośrednictwem pojazdów do 3,5 t. W takim przypadku działalność jest powszechnie znana pod nazwą „transportu lekkiego”.

160 Z drugiej strony, o ile sektor transportu drogowego jest w znacznym stopniu objęty prawodawstwem Unii, o tyle nie zmienia to faktu, że transport lekki nie był przedmiotem żadnych uregulowań na szczeblu prawa Unii. W szczególności żadne przepisy dotyczące opodatkowania użytkowania dróg przez pojazdy do 3,5 t nie zostały ustanowione zgodnie z art. 91 TFUE. Z art. 1 w związku z art. 2 lit. d) dyrektywy o eurowinietach wynika zatem, że zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich, jakie ta dyrektywa wprowadza, obejmuje wyłącznie pojazdy powyżej 3,5 t.

161 Wreszcie, biorąc pod uwagę rozważania przedstawione w pkt 141 i 143 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że ze względu na połączenie spornych środków krajowych opłata za użytkowanie infrastruktury dotyczy w rzeczywistości jedynie przewoźników, którzy korzystają z pojazdu do 3,5 t zarejestrowanego w państwie członkowskim innym niż Niemcy (zwanych dalej „przewoźnikami zagranicznymi”), a przewoźnicy wykorzystujący pojazd poniżej 3,5 t zarejestrowany w Niemczech (zwani dalej „przewoźnikami niemieckimi”) korzystają z rekompensaty z tytułu tej opłaty.

162 Należy zatem stwierdzić, że rekompensując w całości nowe obciążenie, jakim jest opłata za użytkowanie infrastruktury, wymagana od wszystkich przewoźników, poprzez zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w kwocie co najmniej równej pobranej opłacie, z czego korzystają przewoźnicy niemieccy, z wyłączeniem przewoźników zagranicznych, sporne środki krajowe skutkują niekorzystną zmianą sytuacji przewoźników zagranicznych w stosunku do sytuacji przewoźników niemieckich (zob. podobnie wyrok z dnia 19 maja 1992 r., Komisja/Niemcy, C-195/90, EU:C:1992:219, pkt 23).

163 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut czwarty i stwierdzić, że wprowadzając opłatę za użytkowanie infrastruktury i przewidując jednocześnie zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej pobranej opłacie na korzyść właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 92 TFUE.

164 Z powyższego wynika, że wprowadzając opłatę za użytkowanie infrastruktury dla pojazdów samochodowych osobowych i przewidując jednocześnie zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej pobranej opłacie na korzyść właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 18, 34, 56 i 92 TFUE.

W przedmiocie kosztów

- 165 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda z nich pokrywa własne koszty, chyba że Trybunał z uwagi na okoliczności sprawy uzna za uzasadnione, by jedna ze stron pokryła, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 166 W niniejszej sprawie zarówno Republika Austrii, jak i Republika Federalna Niemiec wniosły o obciążenie strony przeciwnej kosztami postępowania. Ponadto Republika Federalna Niemiec przegrała sprawę w ramach zarzutów pierwszego, trzeciego i czwartego powołanych przez Republikę Austrii, a ta w ramach swojego zarzutu drugiego.
- 167 Z uwagi na powyższe należy obciążyć Republikę Federalną Niemiec kosztami w wysokości trzech czwartych kosztów poniesionych przez Republikę Austrii i postanowić, że w pozostałym zakresie każda ze stron pokryje własne koszty.
- 168 Na podstawie art. 140 § 1 tego regulaminu postępowania, zgodnie z którym państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Królestwo Niderlandów i Królestwo Danii pokryją własne koszty.

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

- 1) **Wprowadzając opłatę za użytkowanie infrastruktury dla pojazdów samochodowych osobowych i przewidując jednocześnie zwolnienie z podatku od pojazdów samochodowych w wysokości co najmniej równej pobranej opłacie na korzyść właścicieli pojazdów zarejestrowanych w Niemczech, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 18, 34, 56 i 92 TFUE.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Republika Federalna Niemiec zostaje obciążona kosztami w wysokości trzech czwartych kosztów poniesionych przez Republikę Austrii i pokrywa własne koszty.**
- 4) **Republika Austrii pokrywa jedną czwartą własnych kosztów.**
- 5) **Królestwo Niderlandów i Królestwo Danii pokrywają własne koszty.**

Podpisy