

## **Praktyczne wytyczne dotyczące określania „środków fiskalnych lub finansowych” i powiadamiania o nich do celów dyrektywy (UE) 2015/1535**

Niniejsze wytyczne stanowią wyłącznie opinię Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP. Dyrektywa (UE) 2015/1535 podlega wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

### **1) Wstęp**

Zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/1535<sup>1</sup>, która zastąpiła dyrektywę 98/34/WE<sup>2</sup> zmienioną dyrektywą 98/48/WE<sup>3</sup>, zwaną dalej „dyrektywą 2015/1535”, państwa członkowskie zobowiązane są powiadamiać Komisję o projektach krajowych przepisów technicznych dotyczących wszelkich produktów wytwarzanych przemysłowo lub produktów rolnych, włącznie z produktami rybnymi, a także tych, które odnoszą się do usług społeczeństwa informacyjnego<sup>4</sup>.

W dniu otrzymania przez Komisję projektu przepisów technicznych zgłoszonych przez państwo członkowskie wraz z wszystkimi dokumentami uzasadniającymi projekt rozpoczyna się tzw. okres obowiązywania zasady wstrzymania (standstill), tj. trzymiesięczny okres, podczas którego zainteresowane państwo członkowskie zobowiązane jest nie uchwalić przedmiotowego projektu<sup>5</sup>.

Zgodnie z dyrektywą 2015/1535 przestrzeganie przepisów technicznych jest obowiązkowe *de iure* lub *de facto*. Do przepisów technicznych, których przestrzeganie jest obowiązkowe *de facto*, zalicza się kategorię „środków fiskalnych lub finansowych”, do których stosuje się szczególne zasady powiadamiania.

Celem niniejszego dokumentu jest uściślenie znaczenia terminu „środek fiskalny lub finansowy” do celów dyrektywy 2015/1535 oraz podsumowanie zasad powiadamiania dotyczących „środków fiskalnych lub finansowych”.

### **2) Definicja „środka fiskalnego lub finansowego” do celów dyrektywy 2015/1535**

Art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535 zawiera definicję przepisów technicznych. Przepisy techniczne zostały w nim zdefiniowane jako „specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de iure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub korzystania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 7, zakazujące

<sup>1</sup> Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1).

<sup>2</sup> Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych, zmieniona dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. (Dz.U. L 204 z 21.7.1998, s. 37–48).

<sup>3</sup> Dyrektywa 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. zmieniająca dyrektywę 98/34/WE ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 217 z 5.8.1998, s. 18–26).

<sup>4</sup> Art. 5 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 lit. c) i f) dyrektywy 2015/1535.

<sup>5</sup> Art. 6 ust. 1 dyrektywy 2015/1535.

*produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług*". (Podkreślenie dodane).

Artykuł ten zawiera także kilka przykładów przepisów technicznych *de facto*, w tym „środki fiskalne i finansowe”.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. f) ppkt (iii) dyrektywy 2015/1535 przepisy techniczne *de facto* obejmują m.in. „specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług, które powiązane są ze środkami fiskalnymi lub finansowymi mającymi wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług [...]”. (Podkreślenie dodane). Ten sam przepis stanowi, że specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług, a powiązane z systemami zabezpieczenia społecznego, nie są objęte tym znaczeniem.

Aby projekt przepisów technicznych został zaklasyfikowany jako „środek fiskalny lub finansowy” do celów dyrektywy 2015/1535, **muszą zatem zostać spełnione równocześnie trzy warunki:**

1. projektowany środek musi zawierać specyfikacje techniczne lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług;
2. specyfikacje techniczne, o których mowa, lub inne wymogi bądź zasady dotyczące usług muszą być powiązane ze środkami fiskalnymi lub finansowymi, oraz
3. środki fiskalne lub finansowe muszą mieć wpływ na konsumpcję produktów lub usług przez wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług.

Należy podkreślić, że samo ogólne powiązanie wymogów z podatkami nie jest wystarczające dla zaklasyfikowania proponowanego środka jako „środka fiskalnego lub finansowego” do celów dyrektywy 2015/1535.

W istocie „środki fiskalne lub finansowe”, o których mowa w dyrektywie 2015/1535, nie obejmują wszystkich przepisów fiskalnych lub finansowych państw członkowskich. Odnoszą się one jedynie do specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług powiązanych ze środkami fiskalnymi lub finansowymi, których celem jest zmiana zachowania konsumentów lub odbiorców usług.

W związku z powyższym środki o charakterze wyłącznie podatkowym, które ograniczają się np. do podniesienia lub obniżenia stawek podatkowych bądź określenia podstawy opodatkowania lub poboru podatków nie mogą zostać zaklasyfikowane jako „środki fiskalne lub finansowe” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, jeśli nie zawierają one specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług, w szczególności zaś, jeśli ich celem nie jest wspomaganie przestrzegania takich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług, ponieważ z definicji są one obowiązkowe, nie mają więc wpływu na konsumpcję danych produktów lub usług.

Projekty przepisów obejmujących takie środki o charakterze wyłącznie podatkowym (nie zaklasyfikowane jako „środki fiskalne lub finansowe” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535) mogą jednak także zawierać przepisy techniczne (obejmujące zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego) określone w art. 1 dyrektywy 2015/1535. Takie przepisy techniczne należy zgłaszać na podstawie dyrektywy (UE) 2015/1535.

### 3) **Rozróżnienie pomiędzy przepisami technicznymi de iure i de facto oraz uznanie środka za „środek fiskalny lub finansowy”**

Dla określenia, czy dany środek jest „środkiem fiskalnym lub finansowym” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, konieczne jest wprowadzenie rozróżnienia opartego na **zakresie środka**, o którym mowa:

- środek jest przepisem technicznym, jeśli przestrzeganie zawartych w nim specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług jest obowiązkowe dla obrotu przedmiotowymi produktami lub usługami bądź ich stosowania, i dlatego jest on przepisem obowiązującym *de iure*;
- środek jest „środkiem fiskalnym lub finansowym” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, jeśli ogranicza się on do wprowadzenia zachęt fiskalnych lub finansowych do przestrzegania odpowiednich specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług, i dlatego jest on przepisem obowiązującym *de facto*.

### 4) **Przykłady „środków fiskalnych lub finansowych” w ramach dyrektywy 2015/1535**

„Środki fiskalne lub finansowe” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535 mają przede wszystkim wpływać na zachowanie konsumentów w odniesieniu do produktu lub usługi w ramach polityki ochrony zdrowia, środowiska, konsumentów itd.

Celem „środków fiskalnych lub finansowych” jest zachęcenie do zakupu produktów lub usług, które spełniają określone specyfikacje techniczne, za pomocą instrumentów finansowania lub ulg podatkowych (np. dotacje na zakup urządzeń spełniających określone wymogi techniczne) lub zniechęcanie do zakupu produktów lub usług (np. wyłączenie z subsydiowania ze względu na użycie materiałów o określonych właściwościach).

Poniższe środki stanowią przykłady „środków fiskalnych lub finansowych”:

- dotacja bezpośrednia na zakup lub obniżenie podatku od środków transportowych w przypadku nabycia nowego pojazdu elektrycznego;
- przepisy ustanawiające wyższe podatki dla użytkowników indywidualnych i firm, które używają pojazdów o stosunkowo wysokim zużyciu paliwa, przy jednoczesnym nagradzaniu nabywców pojazdów o niższym zużyciu paliwa;
- zwolnienie z podatku drogowego samochodów osobowych, których emisja CO<sub>2</sub> nie przekracza określonego poziomu;
- dotacja na korzystanie z kolektorów słonecznych i instalacji fotowoltaicznych spełniających określone wymogi techniczne;
- obowiązek wprowadzenia opłaty za jednorazowe torby na zakupy;
- dotacja na zakup fotowoltaicznych paneli słonecznych spełniających określone wymogi techniczne.

„Środki fiskalne lub finansowe” mogą także wpływać na konsumpcję określonych produktów lub usług poprzez zachęcanie do spełniania innych wymogów w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, np.:

- zwolnienie z podatku środowiskowego niektórych produktów, których opakowania objęte są kaucją;
- zwolnienie z podatku środowiskowego niektórych produktów, w stosunku do których stosuje się system zbiórki i recyklingu.

„Środki fiskalne lub finansowe” mogą także zachęcać do zakupu usług o określonych właściwościach, np. dostarczanych przez operatorów z wyznaczonego regionu.

Z drugiej strony, poniższych środków nie można uznać za „środki fiskalne lub finansowe” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535:

- ustanowienie opłat za obowiązkowe licencje dla podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych lub stawek opodatkowania przychodów uzyskanych przez te podmioty;
- nałożenie na pośredników cyfrowych obowiązków sprawozdawczych mających na celu zapewnienie przestrzegania obowiązku podatkowego;
- określenie warunków dotyczących certyfikacji bezpieczeństwa i funkcjonowania kas rejestrujących w celu lepszego wykrywania technicznych manipulacji dokumentacją księgową, w celu zapewnienia bardziej skutecznego nadzoru podatkowego.

Jeżeli jednak wyżej wymienione środki (nie uznawane za „środki fiskalne lub finansowe” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535) wchodzą w zakres definicji przepisów technicznych (w tym zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego) określonej w art. 1 dyrektywy 2015/1535, powinny zostać zgłoszone jako przepisy techniczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) akapit pierwszy dyrektywy (UE) 2015/1535.

##### **5) Klasyfikacja „środków fiskalnych lub finansowych” i powiadomianie o nich zgodnie z dyrektywą 2015/1535**

Zaklasyfikowanie przepisu jako „środka fiskalnego lub finansowego” leży w gestii państwa członkowskiego odpowiedzialnego za jego zgłoszenie. Dyrektywa 2015/1535 nie upoważnia Komisji do zmiany klasyfikacji środka lub otwarcia okresu obowiązywania zasady wstrzymania (standstill) dla środków błędnie zaklasyfikowanych jako „środki fiskalne lub finansowe”. W związku z powyższym w przypadku błędnego zaklasyfikowania środka przez państwo członkowskie poprawienie błędu leży w gestii zgłaszającego państwa członkowskiego. Komisja i pozostałe państwa członkowskie mogą jedynie zasugerować temu państwu członkowskiemu taki krok i, w razie potrzeby, wszcząć procedurę uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 258 i 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy 2015/1535 okresu obowiązywania zasady wstrzymania (standstill) przewidzianego w art. 6 dyrektywy nie stosuje się do projektów przepisów technicznych zgłoszonych jako „środki fiskalne lub finansowe”, w związku z czym państwa członkowskie mogą przyjąć odpowiednie środki bez dalszych opóźnień.

Poprawna klasyfikacja przepisu technicznego jako „środka fiskalnego lub finansowego” ma duże znaczenie, ponieważ według orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie

„Unilever”<sup>6</sup> naruszenie obowiązku odroczenia przyjęcia projektu przepisu technicznego, tj. naruszenie okresu obowiązywania zasady wstrzymania (standstill), o którym mowa w art. 6 dyrektywy 2015/1535, stanowi istotne uchybienie proceduralne, które pozwala osobom fizycznym wnieść do sądów krajowych wnioski o uznanie przedmiotowego przepisu technicznego za niemający zastosowania.

Środek zaklasyfikowany błędnie jako „środek fiskalny lub finansowy” powinien zostać skorygowany przez zgłaszające go państwo członkowskie poprzez wycofanie dotyczącego go zgłoszenia i ponowne zgłoszenie środka z zastosowaniem trzymiesięcznego okresu obowiązywania zasady wstrzymania (standstill).

Mimo, że okres obowiązywania zasady wstrzymania (standstill) nie ma zastosowania do „środków fiskalnych lub finansowych”, Komisja i pozostałe państwa członkowskie dokonują analizy zgłoszonego projektu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 akapit szósty dyrektywy 2015/1535 fiskalne lub finansowe aspekty „środków fiskalnych lub finansowych” nie podlegają ocenie służb Komisji ani innych państw członkowskich. Z tego powodu ocena tego środka przez Komisję i pozostałe państwa członkowskie ogranicza się do specyfikacji technicznych lub innych wymogów bądź zasad dotyczących usług, które środek ten zawiera, a uwagi lub szczegółowe opinie mogą dotyczyć jedynie aspektów, które mogą utrudnić handel lub – w odniesieniu do zasad dotyczących usług – swobodę przepływu usług lub swobodę przedsiębiorczości podmiotów świadczących usługi.

W szczególności, ocena przewidziana dyrektywą 2015/1535 nie zastępuje oceny przeprowadzanej przez Komisję w ramach zasad pomocy państwa, w przypadku gdy dany środek fiskalny lub finansowy stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE<sup>7</sup>, ani nie wpływa na tę ocenę. Zgodnie z art. 107 TFUE *„wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”*.

W związku z powyższym projekt przepisu zawierającego „środki fiskalne lub finansowe” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535 zgodnie z tą dyrektywą musi zostać zgłoszony nawet w przypadku, gdy środki, o których mowa, stanowią także pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, w którym to przypadku obowiązek ich zgłoszenia Komisji przed ich wprowadzeniem w życie nakłada art. 108 ust. 3 TFUE. Zgłoszenie „środka fiskalnego lub finansowego” zgodnie z dyrektywą 2015/1535 nie zastępuje ani nie zwalnia z obowiązku zgłoszenia tego środka zgodnie z procedurą przewidzianą w postanowieniach Traktatu mających zastosowanie do pomocy państwa.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości UE pojęcie pomocy państwa ma szerszy zakres niż pojęcie dotacji i obejmuje ono nie tylko świadczenia pozytywne, ale również interwencje, które w różny sposób zmniejszają ciężary normalnie obciążające budżet

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 września 2000 r. w sprawie Unilever, C-443/98, Rec. 2000, s. I-7535.

<sup>7</sup> Pomimo że na podstawie protokołu Rady z czasu przyjęcia dyrektywy 94/10/WE w sprawie drugiej merytorycznej zmiany w dyrektywie 83/189/EWG ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych (Dz.U. L 100 z 19.4.1994, s. 30) można wywnioskować, że art. 1 pkt 1 lit. f) ppkt (iii) dyrektywy 2015/1535 nie ma dotyczyć „środków fiskalnych lub finansowych” sprzyjających niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, które stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, wyłączenie to nie zostało wyraźnie sformułowane w tekście dyrektywy 2015/1535.

danego przedsiębiorstwa i które mają identyczne skutki jak dotacje<sup>8</sup>. W konsekwencji korzyści podatkowe przyznawane określonym przedsiębiorstwom lub sektorom mogą stanowić pomoc państwa. Korzyści podatkowe mogą być przyznane w różnych formach: obniżenia podstawy opodatkowania, obniżenia kwoty podatku, korekty pobranych należności itd. i stanowią utratę wpływów budżetowych państwa lub uszczuplenie dochodów podatkowych.

---

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 2 lipca 1974 r., sprawa 173/73, Włochy przeciwko Komisji, Rec. 1974, s. 709.