



Presse und Information

Gericht der Europäischen Union
PRESSEMITTEILUNG Nr. 64/19
Luxemburg, den 16. Mai 2019

Urteil in den verbundenen Rechtssachen T-836/16 und T-624/17
Polen / Kommission

Das Gericht erklärt die Beschlüsse der Kommission zur polnischen Einzelhandelssteuer für nichtig

Die Kommission hat die fragliche Maßnahme zu Unrecht als staatliche Beihilfe gewertet

Am 1. September 2016 ist in Polen das Gesetz über die Einzelhandelssteuer in Kraft getreten. Steuerpflichtig waren alle Einzelhändler, unabhängig von ihrer Rechtsform. Bemessungsgrundlage der Steuer war der Umsatz der betroffenen Gesellschaften. Der Steuersatz war progressiv ausgestaltet. Besteuert wurde der monatliche Umsatz oberhalb von 17 Millionen polnischen Złoty (PLN), etwa 4 Millionen Euro. Der Steuersatz betrug 0,8 % für den monatlichen Umsatz zwischen 17 und 170 Millionen PLN und 1,4 % für den darüber liegenden monatlichen Umsatz.

Nach mehreren Schriftwechseln über dieses Gesetz zwischen den polnischen Behörden und der Kommission leitete diese wegen der fraglichen nationalen Maßnahme, die sie als staatliche Beihilfe ansah, ein Verfahren ein. Mit Beschluss vom 19. September 2016 forderte die Kommission die Beteiligten nicht nur zu einer Stellungnahme auf, sondern verpflichtete die polnischen Behörden auch zur unverzüglichen Aussetzung der „Anwendung des progressiven Steuersatzes, bis die Kommission einen Beschluss über die Vereinbarkeit der Steuer mit dem Binnenmarkt erlassen hat“. Die polnische Regierung setzte die Anwendung des Gesetzes aus.

Mit Beschluss vom 30. Juni 2017 stellte die Kommission fest, dass die fragliche Steuer eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe darstelle und rechtswidrig eingeführt worden sei. Nach diesem Beschluss mussten die polnischen Behörden alle Zahlungen endgültig annullieren, die aufgrund des verfahrenseinleitenden Beschlusses ausgesetzt worden waren. Da die streitige Maßnahme nicht durchgeführt worden war, hielt es die Kommission für nicht erforderlich, dass Beihilfezahlungen von Begünstigten zurückgefordert würden.

Nach Ansicht von Polen ist die Kommission zu Unrecht davon ausgegangen, dass die Einzelhandelssteuer eine selektive Maßnahme zugunsten bestimmter Unternehmen darstelle, weil die Steuersätze, die auf den Umsatz als Bemessungsgrundlage angewandt würden, progressiv ausgestaltet seien. Polen¹ hat daher beim Gericht der Europäischen Union beantragt, sowohl den verfahrenseinleitenden Beschluss (Rechtssache T-836/16) als auch den verfahrensabschließenden Beschluss (Rechtssache T-624/17) für nichtig zu erklären.

Mit seinem heutigen Urteil betont das Gericht zunächst, dass eine Maßnahme, mit der die staatlichen Stellen bestimmten Unternehmen eine steuerliche Vergünstigung gewähren, die zwar nicht mit der Übertragung staatlicher Mittel verbunden ist, aber die Begünstigten finanziell besser stellt als die übrigen Steuerpflichtigen, eine staatliche Beihilfe darstellt. Der Nachweis einer bestimmten Unternehmen vorbehaltenen steuerlichen Vergünstigung erfordert die Feststellung, dass diese Maßnahme im Rahmen einer bestimmten rechtlichen Regelung geeignet ist, bestimmte Unternehmen gegenüber anderen Unternehmen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, zu begünstigen. Somit verlangt die Einstufung einer nationalen Steuermaßnahme als „selektiv“ in einem ersten Schritt, dass im Vorfeld die in dem betreffenden Mitgliedstaat geltende allgemeine oder „normale“ Steuerregelung ermittelt und geprüft wird. Anhand dieser allgemeinen oder

¹ Unterstützt von Ungarn.

„normalen“ Steuerregelung ist dann in einem zweiten Schritt zu beurteilen, ob der mit der fraglichen Steuermaßnahme gewährte Vorteil selektiv ist, und dies gegebenenfalls festzustellen, wenn nämlich dargetan wird, dass diese Maßnahme vom allgemeinen System insoweit abweicht, als sie Unterscheidungen zwischen Wirtschaftsteilnehmern einführt, die sich im Hinblick auf das mit der Steuerregelung dieses Mitgliedstaats verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

Das Gericht weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Steuersätze nicht vom Inhalt einer Steuerregelung ausnehmen lassen, wie es die Kommission getan hat. Unabhängig davon, ob der Steuertarif einheitlich oder progressiv ausgestaltet ist, gehört die Höhe der Belastung – ebenso wie die Bemessungsgrundlage, der Steuertatbestand und der Kreis der Steuerpflichtigen – zu den wesentlichen Merkmalen der rechtlichen Ausgestaltung einer Steuer. Aus den angefochtenen Beschlüssen geht hervor, dass diese Steuer nach Ansicht der Kommission so ausgestaltet sein müsste, dass der Umsatz der Einzelhändler ab dem ersten polnischen Złoty mit einem einheitlich Satz (linear) besteuert wird. Die „normale“ Regelung mit einem einheitlichen Steuersatz, die die Kommission herangezogen hat, ist jedoch eine hypothetische Regelung, auf die nicht abgestellt werden durfte. Denn die Prüfung, ob eine steuerliche Vergünstigung selektiv ist oder nicht, muss anhand der tatsächlichen Merkmale der „normalen“ Steuerregelung durchgeführt werden, in die sich die Vergünstigung einfügt, und nicht anhand von Hypothesen, von denen die zuständige Behörde nicht ausgegangen ist.

Folglich stellt es einen Rechtsfehler dar, dass die Kommission in den angefochtenen Beschlüssen eine „normale“ Steuerregelung ermittelt hat, die entweder unvollständig ist – weil der Steuertarif außer Betracht bleibt – oder hypothetisch – weil ein einheitlicher Steuertarif unterstellt wird. Nach Ansicht des Gerichts durfte in Anbetracht der Tatsache, dass die fragliche Steuer einen bestimmten Wirtschaftszweig betrifft und es keine differenzierten Steuersätze für bestimmte Unternehmen gibt, im vorliegenden Fall als „normale“ Regelung allein die Einzelhandelssteuer selbst mit ihrer Struktur, die einen progressiven Steuertarif beinhaltet, und ihren Stufen herangezogen werden.

Das Gericht prüft anschließend, ob die Struktur der Einzelhandelssteuer mit ihrem progressiven Tarif und ihren Stufen dem mit dieser Steuer verfolgten Ziel zuwiderlief und zu einer Diskriminierung innerhalb der Unternehmen des Einzelhandelssektors führte. Denn es ist nicht ausgeschlossen, dass die Besteuerungsvorschriften einer Steuerregelung als solche im Hinblick auf das Ziel, dass diese Regelung verfolgen soll, diskriminierend sind. Das Gericht weist darauf hin, dass das von der Kommission in ihrem verfahrenseinleitenden Beschluss festgestellte Ziel, den allgemeinen Haushalt zu finanzieren, allen nicht zweckgebundenen Steuern, die den Kern der Steuersysteme bilden, gemein ist und dass dieses Ziel für sich genommen nicht ausreicht, um die Natur der jeweiligen Steuer zu bestimmen. Im Übrigen kann die progressive Tarifstruktur einer Steuer als solche dem Ziel, Haushaltseinnahmen zu erzielen, nicht zuwiderlaufen.

Ferner durfte auch nicht von dem in dem verfahrensabschließenden Beschluss der Kommission festgestellten Ziel der Besteuerung des Umsatzes aller Unternehmen des betreffenden Wirtschaftszweigs ausgegangen werden. Tatsächlich war nämlich das Ziel der polnischen Behörden die Schaffung einer den Grundsatz der steuerlichen Umverteilung währenden Steuer für einen bestimmten Wirtschaftszweig. Das Gericht stellt außerdem fest, dass die Systematik der fraglichen Steuer, die durch eine progressive Besteuerungsstruktur gekennzeichnet ist, mit diesem Ziel *a priori* im Einklang steht. Denn es kann vernünftigerweise davon ausgegangen werden, dass ein Unternehmen, das einen hohen Umsatz erzielt, dank verschiedener Skaleneffekte verhältnismäßig geringere Kosten haben kann als ein Unternehmen, das einen bescheideneren Umsatz erzielt. Die Kommission hat daher einen weiteren Fehler begangen, als sie der Einzelhandelssteuer ein anderes Ziel unterstellt hat als das, das die polnischen Behörden angegeben hatten.

Im Zusammenhang mit den Fehlern, die die Kommission bei der Ermittlung der „normalen“ Steuerregelung und ihres Ziels begangen hat, betont das Gericht, dass die Kommission im Rahmen der von ihr ausgeübten Kontrolle steuerlicher Maßnahmen, die möglicherweise staatliche Beihilfen darstellen, außer im Fall eines offensichtlichen Widerspruchs nicht anstelle des

betreffenden Mitgliedstaats die Natur und die Systematik dieser Regelung festlegen kann, ohne Gefahr zu laufen, dessen Zuständigkeiten im Steuerbereich zu beeinträchtigen.

Hinsichtlich der Frage, ob die von den polnischen Behörden gewählte Besteuerungsstruktur dem Ziel dieser Regelung zuwiderliefe, stellt das Gericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs fest, dass es Steuern gibt, deren Natur Anpassungsvorschriften bis hin zu Steuerbefreiungen nicht entgegensteht, ohne dass diese Vorschriften zur Gewährung selektiver Vorteile führen. Bei einer Steuer auf den Umsatz **ist daher ein Anpassungskriterium in Gestalt einer progressiven Besteuerung ab einer bestimmten Schwelle – selbst wenn sie hoch ist –, das dem Wunsch entsprechen kann, die Tätigkeit eines Unternehmens erst dann zu besteuern, wenn sie einen gewissen Umfang erreicht, für sich genommen nicht gleichbedeutend mit dem Vorliegen eines selektiven Vorteils.**

Das Gericht kommt zu dem Ergebnis, dass die Kommission nicht allein aus der progressiven Struktur der Einzelhandelssteuer auf das Vorliegen mit dieser neuen Steuer einhergehender selektiver Vorteile schließen durfte. Der Kommission ist es außerdem nicht gelungen, in den angefochtenen Beschlüssen darzutun, dass ein selektiver Vorteil vorliegt, mit dem eine Unterscheidung zwischen Wirtschaftsteilnehmern eingeführt wird, die sich im Hinblick auf den Zweck, den der polnische Gesetzgeber mit der Einzelhandelssteuer verfolgte, in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden.

Infolgedessen erklärt das Gericht den verfahrensabschließenden Beschluss der Kommission für nichtig.

Was schließlich den verfahrenseinleitenden Beschluss der Kommission betrifft, stellt das Gericht fest, dass dieser Beschluss auf einer offensichtlich unzutreffenden Analyse beruht, da er nicht damit begründet wird, dass hinsichtlich der Frage, ob eine neue Beihilfe vorliegt, in Anbetracht der Aktenlage legitime Zweifel bestehen, sondern mit einer auf juristische Erwägungen gestützten Stellungnahme, mit der sich dieser Beschluss nicht rechtfertigen lässt. Folglich erklärt das Gericht auch diesen Beschluss der Kommission für nichtig.

HINWEIS: Gegen die Entscheidung des Gerichts kann innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt werden.

HINWEIS: Eine Nichtigkeitsklage dient dazu, unionsrechtswidrige Handlungen der Unionsorgane für nichtig erklären zu lassen. Sie kann unter bestimmten Voraussetzungen von Mitgliedstaaten, Organen der Union oder Einzelnen beim Gerichtshof oder beim Gericht erhoben werden. Ist die Klage begründet, wird die Handlung für nichtig erklärt. Das betreffende Organ hat eine durch die Nichtigklärung der Handlung etwa entstehende Regelungslücke zu schließen.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das das Gericht nicht bindet.

Der [Volltext](#) des Urteils wird am Tag der Verkündung auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255