

Zadeva C-358/24

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

16. maj 2024

Predložitveno sodišče:

Grondwettelijk Hof (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

25. april 2024

Tožče stranke:

Varo Energy Belgium nv

EG Retail (Belgium) bv

Gilops Group nv

Van Raak Trading nv

Kuwait Petroleum (Belgium) nv

Tožena stranka:

Ministerraad (Eerste Minister)

Predmet postopka v glavni stvari

Štiri tožbe za razglasitev ničnosti wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (zakon z dne 16. decembra 2022 o uvedbi začasnega solidarnostnega prispevka za naftni sektor), sprejetega zaradi izvajanja Uredbe Sveta (EU) 2022/1854 z dne 6. oktobra 2022 o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Veljavnost določb Uredbe (EU) 2022/1854, ki se nanašajo na začasni solidarnosti prispevek, in skladnost zakona z dne 16. decembra 2022 z določbami primarnega prava Unije in splošnimi načeli

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali so določbe Uredbe Sveta (EU) 2022/1854 z dne 6. oktobra 2022 o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije, ki se nanašajo na začasni solidarnostni prispevek, veljavne v delu, v katerem so bile sprejete na podlagi člena 122(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali je treba člen 14 zgoraj navedene Uredbe (EU) 2022/1854 razlagati tako, da je prispevek, kakršen je ta, ki je bil uveden z zakonom z dne 16. decembra 2022 o uvedbi začasnega solidarnostnega prispevka za naftni sektor, „enakovreden nacionalni ukrep“?

3. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali sta s členom 14 zgoraj navedene Uredbe (EU) 2022/1854, kot se razlaga v drugem vprašanju, kršena člena 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v delu, v katerem ta člen dopušča sprejetje nacionalnega ukrepa, ki se uporablja za registrirane naftne družbe, ki opravljajo dejavnosti v sektorjih surove nafte in rafinerij, in za registrirane naftne družbe, ki opravljajo dejavnosti distribucije, in v delu, v katerem dopušča sprejetje nacionalnega ukrepa, ki se uporablja za registrirane naftne družbe, ki so bile v letu 2022 opredeljene kot primarni udeleženci na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov, medtem ko se ta ukrep ne uporablja niti za registrirane naftne družbe, ki v letu 2022 niso bile opredeljene kot primarni udeleženci na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov, niti za primarne udeležence na trgih drugih kategorij proizvodov, kakršni so svetilno olje in kerozin, ali za podjetja, ki opravljajo dejavnosti v sektorjih premoga in zemeljskega plina?

4. Ali je treba člen 30 Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da ukrep, kakršen je vsebovan v zgoraj navedenem zakonu z dne 16. decembra 2022 in bremeni registrirane naftne družbe, ki so bile v letu 2022 opredeljene kot primarni udeleženci na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov, pomeni prepovedano dajatev z enakim učinkom kot carina?

5. Ali je treba člen 110 Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da ukrep, kakršen je vsebovan v zgoraj navedenem zakonu z dne 16. decembra 2022 in bremeni registrirane naftne družbe, ki so bile v letu 2022 opredeljene kot primarni udeleženci na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov, pomeni diskriminatoren notranji davek?

6. Ali je treba člena 107(1) in 108(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da ukrep, kakršen je vsebovan v zgoraj navedenem zakonu z dne 16. decembra 2022, pomeni novo državno pomoč, ki bi jo bilo treba priglasiti Evropski komisiji?

7. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali so s členom 14 Uredbe (EU) 2022/1854, kot se razlaga v drugem vprašanju, kršeni členi 15, 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter člena 49 in 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije v delu, v katerem se s tem členom dopušča, da se znesek začasnega solidarnostnega prispevka, kot je bil uveden z zgoraj navedenim zakonom z dne 16. decembra 2022, za registrirane naftne družbe, ki so bile v letu 2022 opredeljene kot primarni udeleženci na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov, določi na 7,8 EUR na kubični meter proizvodov, sproščenih v porabo med 1. januarjem 2022 in 31. decembrom 2023, ne da bi bil določen mehanizem popravka, ki bi dopuščal vračilo preveč plačanih prispevkov glede na znesek, izračunan v skladu z Uredbo (EU) 2022/1854?

8. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, ali sta s členom 14 Uredbe (EU) 2022/1854, kot se razlaga v drugem vprašanju, in členom 15 iste uredbe kršeni splošni načeli pravne varnosti in prepovedi retroaktivnosti zakonov v delu, v katerem dopuščata, da se znesek začasnega solidarnostnega prispevka, kakršen je ta, ki je bil uveden z zgoraj navedenim zakonom z dne 16. decembra 2022, izračuna za registrirane naftne družbe, ki so bile v letu 2022 opredeljene kot primarni udeleženci na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov, za proizvode, sproščene v porabo med 1. januarjem 2022 in 31. decembrom 2023, čeprav sta ta uredba in ta zakon začela veljati šele 8. oktobra 2022 oziroma 22. decembra 2022?

9. Ali bi, če bi Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče, Belgija) na podlagi odgovorov na zgoraj navedena vprašanja za predhodno odločanje ugotovilo, da je z zgoraj navedenim zakonom z dne 16. decembra 2022, s katerim je opravljen prenos Uredbe (EU) 2022/1854, kršena ena ali več obveznosti, ki izhajajo iz določb, navedenih v teh vprašanjih, to sodišče lahko dokončno ohranilo učinke zgoraj navedenega zakona z dne 16. decembra 2022, da bi se izognilo proračunskim težavam, ki bi jih povzročila nemodificirana razglasitev ničnosti, in da bi zagotovilo, da se doseže cilj solidarnostnega prispevka, ki ga ureja Uredba (EU) 2022/1854?

Navedene določbe mednarodnega prava in prava Unije

Člen 1 Prvega dodatnega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Členi 28, 30, 49 in 56, člen 107(1), člen 108(3), člen 110(1) in (2), člena 113 in 115, člen 122(1) in člen 288 PDEU

Členi 15, 16, 17, 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Uredba Sveta (EU) 2022/1854 z dne 6. oktobra 2022 o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije, zlasti členi 14, 15 in 16 ter uvodne izjave od 50 do 54

Obvestilo Komisije o izvrševanju pravil o državni pomoči na nacionalnih sodiščih (UL 2021, C 305, str. 1)

Navedena sodna praksa ESČP

Sodbi z dne 11. decembra 2018, Lekić proti Sloveniji, CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, točki 94 in 95, ter z dne 7. junija 2012, Centro Europa 7 S.r.l. in Di Stefano proti Italiji, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, točki 187 in 188

Navedena sodna praksa Unije

Sodbe z dne 26. aprila 2018, ANGED (C-233/16); z dne 3. marca 2020, Vodafone Magyarorszag (C-75/18); z dne 13. novembra 2018, Čepelnik (C-33/17); z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich (C-283/11); z dne 4. maja 2016, Pillbox 38 (C-477/14); z dne 6. decembra 2018, FENS (C-305/17); z dne 2. oktobra 2014, Orgacom (C-254/13, točka 28); z dne 20. septembra 2000, Michailidis (C-441/98 in C-442/98); z dne 18. julija 2013, P Oy (C-6/12); z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09); z dne 4. junija 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14); z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06), in z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11)

Navedene določbe nacionalnega prava

Grondwet (ustava)

člena 10 in 11, v katerih sta določeni načeli enakosti oziroma prepovedi diskriminacije

člen 16, ki se nanaša na lastninsko pravico

člen 170, ki se nanaša na davčno pristojnost zveznega zakonodajalca

člen 172, ki se nanaša na enako obravnavanje v zvezi z davki in prepoved oprostitve ali znižanja davka brez pravne podlage

Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (zakon z dne 16. decembra 2022 o uvedbi začasnega

solidarnostnega prispevka za naftni sektor), katerega namen je delni prenos Uredbe 2022/1854 (v nadaljevanju: zakon)

Wetboek van economisch recht (gospodarskopравни zakonik), člen II.3

Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (zakon z dne 22. decembra 2009 o splošnem trošarinskem sistemu), člen 6(2)

Koninklijk besluit van 5 februari 2019 ter bepaling van de maatregelen inzake de bevoorrading van aardolie en aardolieproducten op internationaal en nationaal niveau (kraljevi odlok z dne 5. februarja 2019 o določitvi ukrepov za oskrbo z nafto in naftnimi proizvodi na mednarodni in nacionalni ravni)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Dne 16. decembra 2022 je bil sprejet zakon o uvedbi začasnega solidarnostnega prispevka za naftni sektor (v nadaljevanju: zakon) za delni prenos Uredbe 2022/1854. Namen zakona je zagotoviti, da energetska podjetja, ki so zaradi energetske krize ustvarila presežni dobiček, plačajo začasni solidarnostni prispevek za financiranje podpornih ukrepov za gospodinjstva in podjetja, ki so jih prizadele posledice te krize.
- 2 Pet tožečih strank so registrirane naftne družbe, ki jih je vlada za leto 2022 opredelila kot tako imenovane primarne udeležence na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov, ki morajo na podlagi zakona plačati solidarnostni prispevek (v nadaljevanju: skupaj: tožeče stranke). Pri Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče, Belgija) so vložile tožbo za razglasitev ničnosti zakona, pri čemer so navedle več tožbenih razlogov, ki se v veliki meri prekrivajo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 3 V zvezi s prvim vprašanjem tožeče stranke trdijo, da je zakon v nasprotju s členi 10, 11 in 172 ustave v povezavi z Uredbo 2022/1854.
- 4 Ta zakon naj namreč ne bi imel veljavne pravne podlage, saj naj bi temeljil na Uredbi 2022/1854, ki pa je bila sprejeta na podlagi člena 122(1) PDEU. S tem členom naj bi bil Svet pooblaščen za sprejetje ukrepov, ki ustrezajo gospodarskim razmeram. Vendar naj bi bil namen začasnega solidarnostnega prispevka na podlagi Uredbe 2022/1854 izravnati in prerazporediti presežni dobiček v naftnem sektorju. Zato naj bi bilo treba ta ukrep šteti za neposredni davek in bi moral temeljiti na členu 115 PDEU.
- 5 Ministerraad (svet ministrov, Belgija) temu ugovarja, češ da bi v primeru neveljavnosti Uredbe 2022/1854 zakon še vedno imel pravno podlago v nacionalnem pravnem redu. Solidarnostni prispevek naj bi bil namreč davek, ki

spada v davčno pristojnost države. Poleg tega naj bi bila s členom 122(1) PDEU ponujena bolj specialna podlaga za davčno harmonizacijo kot s splošnim členom 115 PDEU in naj bi torej vsekakor pomenil veljavno pravno podlago.

- 6 V zvezi z drugim vprašanjem tožeče stranke trdijo, da solidarnostnega prispevka ni mogoče šteti za „enakovreden nacionalni ukrep“ v smislu člena 14(2) Uredbe 2022/1854, ker naj bi moral prispevek za to temeljiti na dejansko ustvarjenem presežnem dobičku. V obravnavani zadevi naj ne bi bilo tako, saj na podlagi zakona obstaja neizpodbojna domneva, da so podjetja ustvarila presežni dobiček in da je torej davek vsekakor dolgovan.
- 7 Prispevek naj bi se izračunal na podlagi količine predelanih ali v porabo sproščenih naftnih proizvodov in ne na podlagi ustvarjenega dobička. Zato naj ukrep ne bi izpolnjeval pogojev iz Uredbe, ker naj ne bi sledil istemu cilju (ni usmerjen na presežni dobiček) ter naj bi imel drugačno osebno področje uporabe, drugačen način izračuna in drugačno veljavno stopnjo.
- 8 Po mnenju sveta ministrov so trditve tožečih strank nedopustne, v vsakem primeru pa neutemeljene. Zakonodajalec Unije naj bi namreč dopuščal diskrecijsko pravico, da se uvede lastna nacionalna ureditev.
- 9 V zvezi s tretjim vprašanjem tožeče stranke trdijo, da so z zakonom kršeni členi 10, 11 in 172 ustave, po potrebi v povezavi z Uredbo 2022/1854. Povzročal naj bi namreč diskriminacijo s tem, da je področje uporabe zakona omejeno na registrirane naftne družbe v rafinerijskem sektorju in osem registriranih naftnih družb, ki so jih belgijski organi leta 2022 opredelili kot primarne udeležence na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov. Z njegovega področja uporabe naj bi bila neupravičeno izključena podjetja iz sektorjev zemeljskega plina in premoga, čeprav so v Uredbi 2022/1854 navedena. Dalje naj bi bili z navedenim zakonom trgovci z naftnimi proizvodi obravnavani enako kot podjetja, ki se ukvarjajo s pridobivanjem, izkoriščanjem in rafiniranjem. Vendar naj se Uredba na te subjekte ne bi nanašala. Ta razmejitev naj torej ne bi bila združljiva z načelom enakosti.
- 10 Svet ministrov trdi, da je bilo sektorja premoga in zemeljskega plina dovoljeno izključiti, ker se v Belgiji premog in zemeljski plin ne pridobivata (več). Tožeče stranke so v repliki ugovarjale, da se v Belgiji prav tako ne črpa nafta.
- 11 V zvezi s četrtem vprašanjem tožeče stranke trdijo, da so z zakonom kršeni členi 10, 11 in 172 ustave, po potrebi v povezavi s členom 30 PDEU in Uredbo 2022/1854. Pavšalna dajatev na podlagi tega zakona, izračunana glede na količino uvoženih naftnih proizvodov, naj bi bila namreč enakovredna dajatvi z enakim učinkom kot carina pri uvozu, ki je prepovedana s členom 30 PDEU. Začasni solidarnostni prispevek naj bi bil denarna dajatev, ki jo je Belgija enostransko naložila na nafto – ki je blago v smislu prava Unije – zaradi prehoda meje. Z mehanizmom popravka, ki ga je uvedel belgijski zakonodajalec, naj se to ne bi

spremenilo, saj naj bi bil solidarnostni prispevek določen vsaj v višini zneska dolgovanih uvoznih dajatev.

- 12 Po mnenju sveta ministrov zakon ni v nasprotju s členom 30 PDEU. Obdavčljivi dogodek naj namreč ne bi bil prehod meje ali uvoz, ampak količina surove nafte, ki se predela, ali količina naftnih proizvodov, ki se predelajo, sproščenih v porabo. Šlo naj bi tudi za notranji davek, ki sistematično bremeni tako uvožene kot domače proizvode, ne glede na poreklo ali namembni kraj proizvodov.
- 13 V zvezi s petim vprašanjem tožeče stranke trdijo, da tudi če bi se ugotovilo, da solidarnostni prispevek ni dajatev z enakim učinkom kot carina, gre še vedno za diskriminatoren davek, katerega namen je, da se daje prednost domačim proizvodom. Prispevek naj bi bil namreč obračunan le na nafto, ki se v Belgijo izključno uvaža, ne pa tam pridobiva, in ne na druge energente, ki se pridobivajo v Belgiji. S solidarnostnim prispevkom naj bi bil tako kršen člen 110(1) PDEU, ker naj bi se davki, ki se plačujejo za enakovrstne domače proizvode, izračunali drugače, kar naj bi povzročilo nižji davek od teh enakovrstnih proizvodov.
- 14 V vsakem primeru naj bi solidarnostni prispevek kršil člen 110(2) PDEU, ker naj bi slabil konkurenčni položaj naftnega sektorja in naftnega proizvoda, da bi zaščitil in okrepil položaj belgijskih konkurenčnih proizvodov na trgu.
- 15 Svet ministrov meni, da ni podana kršitev člena 110 PDEU. Ukrep naj bi namreč temeljil na objektivnih merilih, s katerimi naj ne bi bilo določeno različno obravnavanje glede na to, ali so zadevni proizvodi proizvedeni v Belgiji ali tujini. Ta merila naj bi bila namreč povezana s količinami proizvodov, ki so predelani ali sproščeni v porabo, in ne s tem, ali so belgijskega ali tujega porekla. Namen ali učinek zakona naj nikakor ne bi bil zaščititi lokalno proizvodnjo spornega proizvoda, saj se niti proizvod, ki je enakovrsten nafti, niti konkurenčni proizvod, ki je primerljiv z vidika proizvodnje in sestave, v Belgiji preprosto ne proizvajata.
- 16 V zvezi s šestim vprašanjem tožeče stranke med drugim trdijo, da se z zakonom v nasprotju s členom 107 PDEU uvaja solidarnostni prispevek zgolj za naftni sektor. Člen 107(1) PDEU naj bi nasprotoval takemu davčnemu ukrepu, ki se ne uporablja niti za sektorja zemeljskega plina in premoga niti za celotni naftni sektor, čeprav sta ta sektorja navedena v referenčnem sistemu iz Uredbe 2022/1854.
- 17 V skladu s sodbo Sodišča z dne 26. aprila 2018, ANGED (C-233/16), naj bi oseba, ki je dolžna plačati davek, v primeru spora, ki se nanaša na zakonitost pravil glede davka z vidika prava Unije, lahko trdila, da so ta pravila v nasprotju s pravili o državni pomoči. Prisotni naj bi bili tudi vsi elementi državne pomoči.
- 18 Ker naj poleg tega podporni ukrep, uveden z zakonom, ne bi bil priglašen Komisiji, naj bi bil kršen člen 108(3) PDEU.
- 19 Po mnenju sveta ministrov ta trditev ni dopustna, ker se tožeča stranka glede na sodbo Vodafone Magyarország (C-75/18) in Obvestilo Komisije o izvrševanju

pravil o državni pomoči ne more sklicevati na nezakonnost podpornega ukrepa, da bi se izognila plačilu davka.

- 20 Glede na vsebino naj z zakonom ne bi bila dana prednost selektivni pomoči. Tožeče stranke naj ne bi dokazale, da je s tem zakonom uvedeno različno obravnavanje udeležencev na trgu, ki so v primerljivem dejanskem in pravnem položaju (podjetja iz naftnega sektorja, ki spadajo na področje uporabe zakona, in podjetja iz istega sektorja, ki na to področje ne spadajo), in naj bi uporabljale napačen referenčni okvir, saj ta vključuje tudi sektorja premoga in plina. Prav tako naj ne bi bilo dokazano, kako ukrep izkrivlja oziroma bi lahko izkrivljaj konkurenco ali vplival na trgovino.
- 21 V zvezi s sedmim vprašanjem tožeče stranke trdijo, da je zakonodajalec s sprejetjem člena 4(3) zakona kršil člene 10, 11 in 172 ustave v povezavi s svobodo gospodarske pobude v smislu člena II.3 gospodarskopravnega zakonika, člena 15 in 16 Listine, člena 49 in 56 PDEU ter Uredbo 2022/1854. S to določbo naj bi bil uveden mehanizem popravka, ki lahko pripelje le do dodatnega plačila, ne pa do vračila. Znesek solidarnostnega prispevka naj bi se določil na podlagi količine proizvodov, pomnožene z določenim zneskom na enoto posameznega proizvoda. Dolgovani znesek naj bi torej lahko celo večkrat presegel dejansko ustvarjeni dobiček in ogrozil preživetje podjetja. To naj bi pomenilo nepotrebno omejitev svobode gospodarske pobude in naj bi bilo vsaj nesorazmerno glede na zastavljeni cilj.
- 22 Svet ministrov trdi, da se z zakonom zgolj izvaja zahteva iz Uredbe 2022/1854, da morajo enakovredni nacionalni ukrepi dosegati primerljiv ali višji prihodek, kot so ocenjeni prihodki iz solidarnostnega prispevka, in da ni mogoče trditi, da mehanizem popravka deluje le enosmerno. Poleg tega naj solidarnostni prispevek za podjetja ne bi pomenil nesorazmernega bremena.
- 23 V zvezi z osmim vprašanjem tožeče stranke navajajo, da gre med drugim za kršitev prepovedi retroaktivnosti zakonov ter načel zakonitosti in predvidljivosti. Z zakonom naj bi bil s 1. januarjem 2022 uveden solidarnostni prispevek, ki ga je treba plačevati za proizvode, ki so bili uvoženi ali sproščeni v porabo že od 1. januarja 2022, s čimer naj bi imel zakon retroaktivni učinek. Šlo naj ne bi za davek, ki bi bil po svoji naravi stalen, ampak za davek, pri katerem je dajatev dolgovana takoj že zgolj zaradi sprostitev v porabo, uvoza ali predelave naftnih proizvodov. Prispevek naj bi se obračunaval na polletni osnovi in naj pri njem ne bi šlo za predplačilo, saj naj zaračunanega zneska po dokončni določitvi presežnega dobička ne bi bilo mogoče niti pobotati niti prejeti vrnjenega. Zakonodajalec naj ne bi pojasnil, zakaj naj bi bila retroaktivna dajatev nujna v splošnem interesu. Dajatev naj prav tako ne bi bila skladna s ciljem Uredbe 2022/1854, saj naj bi se solidarnostni prispevek uporabljal za zmanjševanje proračunskega primanjkljaja.
- 24 Po mnenju sveta ministrov zakon nima retroaktivnega učinka. Sporni solidarnostni prispevek naj bi bil neposredni davek, katerega znesek naj bi se dokončno določil

šele ob koncu davčnega obdobja, in sicer prvič 31. decembra 2022. Podredno naj bi bilo morebitni retroaktivni učinek mogoče upravičiti s ciljem v splošnem interesu, in sicer s tem, da se zagotovi cenovna dostopnost energije. Prav tako naj bi bila z Uredbo 2022/1854 izrecno dovoljena uvedba začasnega solidarnostnega prispevka pred letom 2022.

- 25 V zvezi z devetim vprašanjem svet ministrov predlaga, naj Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče), če bi se odločilo za razglasitev ničnosti nekaterih ali vseh določb, trajno ohrani njihove učinke za preteklost, po potrebi pa najdlje do 30. junija 2024. Razveljavitev zakona naj bi namreč povzročila resne proračunske težave in znatno zmanjšanje davčnih prihodkov za približno 600 milijonov EUR.
- 26 Tožeče stranke menijo, da učinkov zakona ni mogoče ohraniti in da mora biti na voljo učinkovito pravno sredstvo.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 27 Prvič, tožeče stranke v bistvu trdijo, da člen 122(1) PDEU ni veljavna pravna podlaga za Uredbo 2022/1854.
- 28 Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče) ni pristojno, da bi se izreklo o tem vprašanju, Sodišče pa za to še ni imelo priložnosti. Vendar pred Splošnim sodiščem poteka več postopkov na podlagi tožb za razglasitev ničnosti Uredbe, v katerih se trdi, da člen 122(1) PDEU ni veljavna pravna podlaga za to uredbo.
- 29 Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče) je kot sodišče, zoper odločitev katerega ni pravnega sredstva, na podlagi člena 267 PDEU Sodišču dolžno predložiti prvo vprašanje za predhodno odločanje.
- 30 Drugič, tožeče stranke grajajo osebno področje uporabe zakona, ker so gospodarski subjekti v naftnem sektorju različno obravnavani in ker sta s področja uporabe izključena sektorja premoga in zemeljskega plina. Grajajo tudi davčno osnovo solidarnostnega prispevka, ker ta prispevek ne temelji na presežnem dobičku, ampak na količini naftnih proizvodov, sproščenih v porabo. To naj bi povzročalo diskriminacijo.
- 31 Splošni načeli enakosti in prepovedi diskriminacije iz členov 10 in 11 ustave ne izključujeta tega, da se kategorije oseb obravnavajo različno, če to različno obravnavanje temelji na objektivnem merilu in je razumno utemeljeno, ter nasprotujeta temu, da se kategorije oseb, ki so v bistveno različnih položajih, obravnavajo enako, če za to ni razumne utemeljitve. Člen 172 ustave pomeni poseben izraz teh načel na davčnem področju.
- 32 V členih 14, 15 in 16 Uredbe 2022/1854 ter uvodnih izjavah od 50 do 54 te uredbe so določeni pogoji za solidarnostni prispevek.

- 33 V skladu s členom 14(1), zadnji del stavka, Uredbe 2022/1854 lahko države članice z odstopanjem od navedenih določb sprejmejo „enakovredne nacionalne ukrepe“. V skladu s členom 14(2) navedene uredbe morajo države članice zagotoviti, da imajo sprejeti enakovredni nacionalni ukrepi podobne cilje kot začasni solidarnostni prispevek na podlagi te uredbe in zanje veljajo podobna pravila ter ustvarjajo primerljive ali višje prihodke, kot so ocenjeni prihodki iz solidarnostnega prispevka.
- 34 Belgijski zakonodajalec je želel z zakonom sprejeti enakovreden nacionalni ukrep v smislu člena 14(2) Uredbe 2022/1854. Zakon ima drugo področje uporabe kot ta uredba, saj se uporablja za registrirane naftne družbe in naftne družbe, ki so opredeljene kot primarni udeleženci na trgih dizelskega goriva, plinskega olja in bencinskih proizvodov. Ne uporablja se za sektorja premoga in plina, ker je relativni delež premoga v belgijski porabi energije zanemarljiv, zemeljski plin pa se v Belgiji ne proizvaja.
- 35 Tudi način izračuna prispevka se razlikuje od načina, določenega v Uredbi 2022/1854. Zakonodajalec je – da bi zagotovil, da se z belgijskimi ukrepi ustvarjajo prihodki, ki se zahtevajo glede na člen 14(2) Uredbe 2022/1854 – predvidel mehanizem popravka.
- 36 Po mnenju tožečih strank ta zakon pomeni diskriminatorno kršitev Uredbe 2022/1854. Oddelek za zakonodajo belgijskega Raad van State (državni svet) je glede osebnega področja uporabe tega zakona pojasnil, da ni razloga, da nekaterim podjetjem in stalnim poslovnim enotam, ki opravljajo pridobitno dejavnost v sektorjih surove nafte, zemeljskega plina, premoga in rafinerij, ne bi bilo treba plačati solidarnostnega prispevka. To bi namreč lahko pripeljalo do tega, da bi nekateri sektorji imeli prednost v primerjavi z drugimi, kar bi lahko vplivalo na konkurenco na energijskem trgu.
- 37 Vendar imajo ukrepi, določeni v zakonu, podobne cilje kot Uredba, in sicer podpreti gospodinjstva in podjetja, ki jih je prizadela energetska kriza. Način izračuna prispevka se v primerjavi z opredelitvijo prispevka v Uredbi 2022 razlikuje glede osnove za odmero in odstotka prispevka. Izračun temelji na določeni količini proizvodov in ne na obdavčljivem dobičku, saj bi bilo dobiček v naftnem sektorju zelo težko ugotoviti.
- 38 Države članice bi morale imeti nekaj manevrskega prostora, da bi prispevek iz te uredbe vključile v mehanizem obdavčitve, ki je zanje običajen in znan ter ki omogoča določitev prispevka ne le do 31. decembra 2022, kot je zahtevano s členom 14(3) Uredbe 2022/1854, temveč tudi zato, da bi se omogočilo doseganje prihodkov „s pravočasnim učinkom“, kot je določeno v uvodnem stavku člena 17(1). Vprašanje pa je, ali ti argumenti zadostujejo za utemeljitev tako drugačnega mehanizma obdavčitve.
- 39 Ti dvomi so razlog za drugo vprašanje za predhodno odločanje.

- 40 Po mnenju tožečih strank je s členom 4 zakona uvedeno neupravičeno enako obravnavanje po eni strani različnih naftnih družb in neenako obravnavanje naftnih družb, ki so opredeljene kot primarni udeleženci, ter po drugi strani naftnih družb, ki to niso, in podjetij iz sektorja premoga in plina.
- 41 Načeli enakosti in prepovedi diskriminacije sta zagotovljeni s členoma 20 in 21 Listine. Ker je z Uredbo 2022/1854 omogočeno sprejetje nacionalnega ukrepa, kot je določen v zakonu, se postavlja vprašanje, ali je Uredba, če se tako razlaga, skladna s tema členoma 20 in 21. To vprašanje je razlog za tretje vprašanje za predhodno odločanje.
- 42 Po mnenju tožečih strank je pavšalna dajatev, ki se izračuna na podlagi količine proizvodov, dajatev z enakim učinkom kot carina, ki je s členoma 28 in 30 PDEU prepovedana.
- 43 Dajatev z enakim učinkom kot carina je bila opredeljena v sodbi Sodišča z dne 6. decembra 2018, FENS (C-305/17, točka 29). V zvezi s tem je bistvena značilnost dajatve z enakim učinkom, zaradi katere se ta dajatev razlikuje od splošne notranje obdavčitve, v okolici, da se prva nanaša izključno na proizvod, ki prehaja mejo kot tak, medtem ko se druga nanaša enako na uvožene, izvožene in domače proizvode (sodba FENS, C-305/17, točka 37; glej tudi sodbi z dne 2. oktobra 2014, Orgacom, C-254/13, točka 28, in z dne 21. septembra 2000, Michailidis, C-441/98 in C-442/98, točka 22).
- 44 Sporni solidarnostni prispevek je bil določen na 7,80 EUR na kubični meter proizvodov, „sproščenih v porabo“ med 1. januarjem 2022 in 31. decembrom 2023. Pojem „sprostitev v porabo“ je opredeljen v členu 6(2) zakona z dne 22. decembra 2009 o splošnem trošarinskem sistemu.
- 45 S tožbami tožečih strank se porajajo dvomi o tem, ali je začasni solidarnostni prispevek, uveden na „proizvode, sproščene v porabo“, dajatev z enakim učinkom kot carina v smislu člena 30 PDEU ali splošen notranji davek v smislu člena 110 PDEU.
- 46 Ti dvomi so razlog za četrto in peto vprašanje za predhodno odločanje.
- 47 Po mnenju tožečih strank pomeni izvzetje sektorja zemeljskega plina in premoga s področja uporabe zakona državno pomoč, ki ni bila predhodno priglašena Komisiji.
- 48 Člena 107 in 108 PDEU določata pravila za dodeljevanje državne pomoči, s katerimi se mora zagotoviti, da nobena državna pomoč ne izkrivlja ali ne bi mogla izkrivljati konkurence.
- 49 Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče) ni pristojno, da bi preučilo, ali je pomoč združljiva z notranjim trgov, saj je to vprašanje v pristojnosti institucij Unije. Pristojno pa je za preučitev, ali je izpodbijana določba v nasprotju s členom 108(3) PDEU, ker se z njo izvaja ukrep pomoči, ki ni bil predhodno

priglašen Komisiji (glej v zvezi s tem sodbo Sodišča z dne 18. julija 2013, P Oy, C-6/12, točka 38).

- 50 Preučiti je treba, ali je treba začasni solidarnostni prispevek, ker se uporablja le za naftni sektor, ne pa za sektorja premoga in plina, šteti za novo državno pomoč, ki bi jo bilo treba po potrebi priglasiti Komisiji.
- 51 Štirje kumulativni pogoji za opredelitev ukrepa kot državne pomoči so navedeni med drugim v sodbi Sodišča z dne 10. junija 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, točka 31). Poleg tega je pojem „pomoč“ širši od pojma „subvencija“ in zajema tudi ukrepe, ki zmanjšujejo bremena, ki jih mora podjetje običajno nositi (sodba Sodišča z dne 4. junija 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, točka 71). V skladu z zadnjem navedeno sodbo so prepovedani tudi selektivni ukrepi, ki dajejo prednost posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga (točki 73 in 74).
- 52 Preučitev, ali je solidarnostni prispevek glede na člena 107 in 108 PDEU selektiven, je nekoliko podobna preučitvi tega prispevka z vidika načel enakosti in prepovedi diskriminacije.
- 53 S tožbami tožečih strank se porajajo dvomi o tem, ali je treba solidarnostni prispevek šteti za državno pomoč, in če je odgovor pritrdilen, ali bi ga bilo treba priglasiti Komisiji.
- 54 Ti dvomi so razlog za šesto vprašanje za predhodno odločanje.
- 55 Po mnenju tožečih strank je solidarnostni prispevek v nasprotju z lastninsko pravico iz člena 16 ustave v povezavi s členom 1 Prvega dodatnega protokola k EKČP, členom 17 Listine in Uredbo 2022/1854. Prispevek naj namreč ne bi upošteval dejansko ustvarjenega dobička, ampak naj bi temeljil na neizpodbojni domnevi o presežnem dobičku, določenem glede na količine proizvodov, sproščenih v porabo, zaradi česar naj bi znesek prispevka znatno presegal dejansko ustvarjeni dobiček. To naj bi pomenilo pretirano breme, ki naj bi posegalo v lastninsko pravico in svobodo gospodarske pobude.
- 56 Vsak poseg v lastninsko pravico je treba določiti z zakonom, ki je dovolj dostopen in natančen (sodbi ESČP z dne 11. decembra 2018, Lekić proti Sloveniji, točke od 94 do 95, in z dne 7. junija 2012, Centro Europa 7 S.r.l. in Di Stefano proti Italiji, točki 187 in 188), ter vzpostaviti pravično ravnotežje med razlogi v splošnem interesu in zahtevami pravice do spoštovanja lastnine.
- 57 Grundwettelijk Hof (ustavno sodišče) mora pri preučitvi zakona z vidika svobode gospodarske pobude upoštevati člena 15 in 16 Listine ter člena 49 in 56 PDEU, ki imajo podoben obseg kot svoboda gospodarske pobude.
- 58 Svoboda gospodarske pobude ni absolutna svoboda. Pod nekaterimi pogoji je mogoče dopustiti nacionalne ukrepe, ki lahko ovirajo temeljne svoboščine, zagotovljene s pravom Unije (glej sodbe Sodišča z dne 13. novembra 2018,

Čepelnik d.o.o., C-33/17, točka 42; z dne 22. januarja 2013, Sky Österreich GmbH, C-283/11, točke od 45 do 50, in z dne 4. maja 2016, Pillbox 38, C-477/14, točke od 157 do 160). Nacionalni zakonodajalec ravna nerazumno le, če brez vsakršne potrebe omejuje svobodo gospodarske pobude ali če je ta omejitev nesorazmerna glede na zastavljeni cilj.

- 59 Vprašanje je, ali je mehanizem popravka iz zakona, s katerim ni omogočeno vračilo preveč plačanih prispevkov glede na znesek, izračunan v skladu z Uredbo 2022/1854, v skladu z lastninsko pravico in svobodo gospodarske pobude.
- 60 Ti dvomi so razlog za sedmo vprašanje za predhodno odločanje.
- 61 Po mnenju tožečih strank ima zakon retroaktivni učinek, ker se solidarnostni prispevek, uveden s tem zakonom, uporablja za proizvode, ki so bili uvoženi ali sproščeni v porabo od 1. januarja 2022, čeprav je zakon začel veljati šele 22. decembra 2022.
- 62 Prepoved retroaktivnosti zakonov je izraz načela pravne varnosti, njen namen pa je preprečiti pravno negotovost posameznikov. Retroaktivnost je upravičena le, če je potrebna za uresničitev cilja v splošnem interesu.
- 63 S členoma 14 in 15 Uredbe 2022/1854 je omogočen izračun zneska začasnega solidarnostnega prispevka, uvedenega z zakonom za proizvode, sproščene v porabo med 1. januarjem 2022 in 31. decembrom 2023, čeprav sta ta uredba in zakon začela veljati šele 8. oktobra 2022 oziroma 22. decembra 2022. Postavlja se vprašanje, ali je to v skladu s splošnima načeloma pravne varnosti in prepovedi retroaktivnosti zakonov.
- 64 Ti dvomi so razlog za osmo vprašanje za predhodno odločanje.
- 65 Svet ministrov podredno predlaga, naj se ohranijo učinki določb zakona, ki bi jih po potrebi bilo treba razglasiti za nične, glede že pobranih zneskov, pri čemer se v zvezi s tem sklicuje na proračunske težave, ki bi nastale zaradi razglasitve ničnosti.
- 66 Prav tako v primeru razglasitve ničnosti zakona solidarnostni prispevek ne bi bil več dolgovan, kar bi ogrozilo cilj solidarnostnega prispevka iz Uredbe 2022/1854, to je boj proti presežnemu dobičku, da bi se ublažilo izjemna gibanja cen na energijskih trgih, in ustvarilo pravno praznino, ki bi škodovala pravu Unije.
- 67 Grondwettelijk Hof (ustavno sodišče) mora upoštevati omejitve, ki izhajajo iz prava Unije v zvezi z ohranitvijo učinkov nacionalnih določb, ki jih je treba razglasiti za nične, ker so v nasprotju s tem pravom (sodbi Sodišča z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten, C-409/06, točke od 53 do 69, in z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, točke od 56 do 63).
- 68 To je razlog za deveto vprašanje za predhodno odločanje.