

Asia C-391/23**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

27.6.2023

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin:

Curtea de Apel București (Romania)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

7.2.2023

Kantaja:

Brăila Winds SRL

Vastaajat:Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice
București - Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii
București

Ministerul Finanțelor

Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală

Agenția Națională de Administrare Fiscală

Pääasian kohde

Hallinto-oikeudellinen kanne, jolla kantajana oleva yhtiö Brăila Winds SRL vaatii vastaajia Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București - Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București (Bukarestin julkisen talouden alueellinen pääosasto – keskisuurista verovelvollisista vastaava verohallinto, Romania), Ministerul Finanțelor (valtiovarainministeriö, Romania), Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală (Romanian kansallisen verohallinnon pääjohtaja) ja Agenția Națională de Administrare Fiscală (Romanian kansallinen verohallinto, jäljempänä ANAF) vastaan tiettyjen verohallinnollisten toimenpiteiden kumoamista.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklan perusteella pyydetään tulkitsemaan SEUT 49, 56, 107 ja 108 artiklaa sekä 191 artiklan 2 kohtaa, direktiivin 2019/944 9 artiklaa ja 58 artiklan c kohtaa, direktiiviä 2003/96 ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa.

Ennakkoratkaisukysymykset

Onko SEUT 107 ja 108 artiklan säännöksiä tulkittava siten, että lailla nro 259/2021 (Legea nr. 259/2021, Romania) käyttöön otetun kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa vero määrätään vain tietyille sähköntuottajille, on verosta vapautetuille myönnetty ilmoitusvelvollisuuden alainen valtiontuki? Onko tällainen lainsäädäntö syrjivää, jos sitä sovelletaan vain tiettyihin sähköntuottajiin, myös uusiutuvista energialähteistä sähköä tuottaviin?

2. Onko SEUT 49 ja 56 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä lailla nro 259/2021 käyttöön otetun lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään korkeasta verosta vain tietyille sähköntuottajille (mukaan lukien uusiutuvista energialähteistä tuottavat sähköntuottajat) ja suljetaan pois muut sähköntuottajaryhmät?

3. Onko sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta annettu direktiivi (EU) 2019/944 ennen asetusta 2022/1854 esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, joka voisi merkitä myyntihinnan määrittelyä / hinnoitteluvapauden rajoittamista, jollainen on otettu käyttöön lailla nro 259/2021?

4. Ovatko SEUT 191 artiklan 2 kohdan säännökset, jotka koskevat ennalta varautumisen periaatetta, periaatetta, jonka mukaan saastumista ennalta ehkäiseviin ja korjaaviin toimiin olisi ryhdyttävä niiden lähteellä sekä periaatetta, jonka mukaan saastuttajan olisi maksettava ympäristövahingot, esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jollainen on otettu käyttöön lailla nro 259/2021? Vaikuttaako se Euroopan unionin tavoitteisiin, jotka koskevat ilmaston neutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä, ja Euroopan unionin energiaveropoliittikkaan?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 49, 56 ja 107 artikla, 108 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 191 artiklan 2 kohta

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohta

Sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta 5.6.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/944, 9 artikla ja 59 artiklan c kohta

Energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta 27.10.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/96/EY

Euroopan komission 11.12.2019 julkaisema Euroopan vihreän kehityksen ohjelma

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Sähkön ja maakaasun kulutuksen korvausjärjestelmän perustamisesta kylmänä kautena 2021–2022 annetun hallituksen kiireellisen asetuksen nro 118/2021 hyväksymisestä sekä helpotusten myöntämisestä henkilöille, jotka asuvat tai työskentelevät tietyillä paikkakunnilla Apusenivuorilla ja Tonavan suiston biosfäärin luonnonsuojelualueella, annetun hallituksen asetuksen nro 27/1996 täydentämisestä annettu laki nro 259/2021 (Legea nr. 259/2021 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 118/2021 privind stabilirea unei scheme de compensare pentru consumul de energie electrică și gaze naturale pentru sezonul rece 2021 2022, precum și pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei ”Delta Dunării”; jäljempänä laki nro 259/2021), II §, jonka mukaan 1.11.2021 ja 31.3.2022 välisenä aikana sähköntuottajien lisätuloista, jotka johtuvat sähkön keskimääräisen kuukausittaisen myyntihinnan ja hinnan 450 leuta/MWh välisestä erotuksesta, peritään 80 %:n vero (1 momentti), lukuun ottamatta fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan sähkön tuottajia, mukaan lukien sähkön ja lämmön yhteistuotanto (2 momentti), ja veron soveltamistapa vahvistetaan ANAF:n pääjohtajan määräyksellä (3 momentti).

Lain nro 259/2021 muuttamisesta ja täydentämisestä annettu hallituksen kiireellinen asetus nro 11/2022 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2022 privind modificarea și completarea Legii nr. 259/2021, jäljempänä asetus nro 11/2022), III §:n 3 momentti, jonka mukaan biomassasta tuotetun sähkön tuottajat vapautetaan lain nro 259/2021 II §:n 1 momentin säännöksistä, alkaen lisätuloista, jotka on saatu 1.1.2022 jälkeen.

ANAF:n pääjohtajan määräys nro 64/2022 lain nro 259/2021 II §:n säännösten soveltamisesta sekä ANAF:n pääjohtajan määräyksen nro 587/2016, jolla hyväksytään oma-aloitteisten verojen tai lähdeveron alaisten verojen ilmoittamisessa käytettävien lomakkeiden malli ja sisältö, muuttamisesta ja täydentämisestä (Ordinul președintelui ANAF nr. 64/2022 privind aplicarea prevederilor articolului II din Legea nr. 259/2021 precum și privind modificarea și completarea Ordinului președintelui ANAF nr. 587/2016 pentru aprobarea modelului și conținutului formularelor utilizate pentru declararea impozitelor și taxelor cu regim de stabilire prin autoimpunere sau reținere la sursă; jäljempänä määräys nro 64/2022), I §, jonka mukaan sähköntuottajien lisätuloista kannettava vero lasketaan ajanjaksolta 1.11.2021–31.3.2022, ja II §, jonka mukaan sähköntuottajien on ilmoitettava I §:ssä tarkoitettu vero valtion talousarvioon kuukausittain sitä kuukautta, jolta vero on maksettava, seuraavan kuukauden 25.

päivään mennessä, täyttämällä ja toimittamalla lomake 100, ”Ilmoitus maksuvelvoitteista valtion talousarvioon” (formularul 100 ”Declarație privind obligațiile de plată la bugetul de stat”).

Yhteenveto tosiseikoista ja pääasian menettelystä

- 1 Kantaja Brăila Winds SRL on yksi ENGIE-konsernin tytäryhtiöistä Romaniassa. Kanteen nostaneen yhtiön osakkeenomistajat ovat Engie Dezvoltare & Consultanță SRL ja Engie Romania SA, joista jälkimmäisen omistusosuus on 99,99 %. Engie Romania SA on Engie-konsernin tärkein tytäryhtiö Romaniassa.
- 2 Kantaja tuottaa tuulivoimasähköä Brăilan piirikunnassa sijaitsevan tuulivoimalan avulla.
- 3 Lain nro 259/2021 II §:n nojalla otettiin 1.11.2021 alkaen käyttöön 80 %:n vero sähköntuottajien lisätuloista, jotka syntyvät sähkön keskimääräisen kuukausittaisen myyntihinnan ja hinnan 450 leuta/MWh välisestä erotuksesta. Fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan sähkön tuottajat, mukaan lukien sähkön ja lämmön yhteistuotanto, ja 1.1.2022 alkaen biomassaan perustuvan sähkön tuottajat, vapautettiin tästä verosta.
- 4 Lain nro 259/2021 II pykälän ja määräyksen nro 64/2022 nojalla kantaja on uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuottajana tehnyt veroilmoitukset ja maksanut kyseistä veroa marraskuun 2021 ja maaliskuun 2022 väliseltä ajalta yhteensä 11 643 217 leuta.
- 5 Kun ANAF oli hylännyt kantajan tekemän ennakkovalituksen määräyksestä nro 64/2022 ja verotusta koskevan oikaisuvaatimuksen, kantaja nosti 27.4.2022 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, Curtea de Apel București (Bukarestin ylioikeus, Romania), kanteen, jossa se vaati i) määräyksen nro 64/2022 kumoamista, ii) lain nro 259/2021 II §:ssä säädetyn veron osalta toimittamiensa veroilmoitusten ja oikaisuilmoitusten kumoamista, iii) ANAF:n Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilorin (oikaisuvaatimuksia käsittelevä pääosasto) antaman päätöksen nro 551/10.3.2022 (decizia nr. 551/10.03.2022), jolla hylättiin veroilmoituksia koskeva oikaisuvaatimus, sekä maaliskuun 2022 veroilmoitusta koskevaan valitukseen annetun vastauksen kumoamista, iv) ANAF:n Direcția Generală Proceduri pentru Administrarea Veniturilorin (tulojen hallinnoinnista vastaavan pääosaston) antaman ratkaisun/selvityksen nro A GVB 154/23.3.2022 (Decizie/Referatul de soluționare nr. A GVB 154/23.03.2022), jolla hylättiin määräyksestä nro 64/2022 tehty ennakkovalitus, kumoamista, (v) vastaajien velvoittamista palauttamaan kantajalle 11 643 217 leun suuruinen summa, joka on maksettu verona marraskuun 2021 ja maaliskuun 2022 väliseltä ajalta määräyksen nro 64/2022 nojalla, ja (vi) vastaajien velvoittamista maksamaan korkoa maksetuille veroille.
- 6 Kantajan mukaan riidanalaiset hallinnolliset toimenpiteet olivat lainvastaisia, koska lain nro 259/2021 II §:ssä säädetty vero on lainvastainen seuraavista syistä:

i) se loukkaa verorasituksen oikeudenmukaisen arvioinnin periaatetta ja kaksinkertaisen verotuksen välttämisen periaatetta yhdessä verotuksen laillisuuden, syrjimättömyyden/neutraaliuden periaatteen, yhdenvertaisuuden lain edessä, verotuksen oikeudenmukaisuuden periaatteen ja veronkannon varmuuden periaatteen kanssa. ii) Se loukkaa verotuksen taannehtivuuskiellon ja ennakoitavuuden periaatetta yhdessä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan, verotuksen syrjimättömyyden/neutraaliuden periaatteen ja yhdenvertaisuuden lain edessä kanssa. iii) Se on valtiontukea, jota myönnetään lainvastaisesti fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan sähkön tuottajille, mukaan lukien sähkön ja lämmön yhteistuotanto, ja biomassaan perustuvilla sähköntuottajille, alkaen lisätuloista, jotka on saatu 1.1. 2022 jälkeen, mikä on SEUT 107 artiklan 1 kohdan vastaista. iv) Se luo esteitä sijoittautumisvapaudelle ja vapaudelle tarjota palveluja SEUT 49 ja 56 artiklan vastaisesti. v) Se on vastoin eurooppalaisia tavoitteita, jotka koskevat ilmastonutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä ja unionin energiaveropolitiikkaa. (vi) Se merkitsee myös myyntihinnan määrittelyä / hinnoitteluvapauden rajoittamista, mikä on vastoin direktiiviä 2019/944. (vii) Se on vastoin Romanian perustuslain 135 §:ää ja kilpailulain (Legea concurenței) 8 §:ää, joissa kielletään kaupan vapauden tai yritysten itsemääräämisoikeuden perusteeton rajoittaminen. (viii) Se perustuu määräykseen nro 64/2022, jossa on useita laillisuusvirheitä, ja ix) se on määrätty lain nro 259/2021 II pykälän, jossa on useita perustuslaillisia virheitä, perusteella.

- 7 Kantajan vaatimuksesta Curtea de Apel București on päättänyt tehdä ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimeen.

Asianosaisten keskeiset lausumat pääasian oikeudenkäynnissä

- 8 Kantajan mukaan pääasiassa kyseessä oleva liiallinen verotus on valtiontukea, jonka osalta jäsenvaltio ei ole noudattanut SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä velvollisuuttaan aloittaa ennakkovalvontamenettely.
- 9 Kun lisäksi otetaan huomioon lain nro 259/2021 II pykälässä säädetyn veron suuri määrä, kyseessä oleva toimenpide on SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklassa kielletty rajoitus. Siten sähköntuottajiin sovellettava erilainen kohtelu käytetyn tuotantolähteen mukaan on omiaan vähentämään sähköntuottajien halukkuutta jatkaa toimintaansa uusiutuviin energialähteisiin perustuvilla sähkömarkkinoilla Romaniassa.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Curtea de Apel Bucureștissa on nostettu määräyksen nro 64/2022 kumoamiseksi useita kanteita, jotka kaikki ovat vireillä.

- 11 Käsiteltävänä olevassa asiassa tuomioistuin päätti 31.1.2022 saattaa lain nro 259/2021 II pykälän perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi sen perustuslain vastaisuuden perusteella. Asia on perustuslakituomioistuimessa vireillä.
- 12 Ensimmäisessä kysymyksessään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, voidaanko joidenkin sähköntuottajien lisätulojen ylimääräinen verottaminen luokitella verottamattomille sähköntuottajille myönnetyksi valtiontueksi, josta olisi SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla pitänyt ilmoittaa komissiolle.
- 13 Muistutettuaan asiaan liittyvästä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, tarkemmin sanottuna seuraavista asioista: tuomio 21.11.1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ym. v. Ranska* (C-354/90 EU:C:1991:440, 10 ja 14 kohta), tuomio 15.12.2005, *Unicredito Italiano* (C-148/04, EU:C:2005:774, 42 kohta), tuomio 7.4.2022, *Autonome Provinz Bozen* (C-102/21 ja C-103/21, EU:C:2022:272, 58 ja 59 kohta), tuomio 5.10.2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich* (C-368/04, EU:C:2006:644, 39 kohta), tuomio 22.1.2022, *Fondul Proprietatea* (C-179/20, EU:C:2022:58, 83 ja 84 kohta) ja tuomio 15.7.2004, *Pearle ym.* (C-345/02, EU:C:2004:448, 30-32 kohta), ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tarvitsevänsä unionin tuomioistuimen ohjeita mahdollisen valtiontuen arvioinnin kriteereistä, erityisesti riidanalaisella toimenpiteellä käyttöön otetun valikoivan edun kriteeristä, kun tietyt tietyt sähköntuottajaryhmät on vapautettu kyseessä olevasta toimenpiteestä.
- 14 Toinen kysymys koskee lain nro 259/2021 II §:ssä säädetyn lisäverotuksen vaikutuksia sijoittautumisvapauteen ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen siltä osin kuin se on omiaan vähentämään Engie-konsernin, johon myös kantajana oleva yhtiö kuuluu, halukkuutta jatkamasta sähköntuotantoa uusiutuvista energialähteistä Romanian alueella.
- 15 Asiassa on myös valtionrajat ylittävä elementti, koska kantaja on osa Engie-konsernia, jonka pääkonttori sijaitsee Pariisissa ja joka toimii maakaasun toimituksen ja jakelun, sähkön toimituksen ja sähköntuotannon alalla.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi, että kyseessä oleva vero ei syrji muiden maiden kansalaisia suhteessa omiin kansalaisiin, mutta toteaa, että sitä sovelletaan sähköntuottajiin eri tavoin käytetyn tuotantolähteen mukaan. Tuomioistuin muistuttaa tässä yhteydessä tuomiosta 7.7.1988, *Stanton v. Inasti*, C-143/87, ja tuomiosta 15.2.1996, *Hans Kemmler*, C-53/95, joissa unionin tuomioistuin katsoi sellaisten sääntöjen osalta, jotka eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden perusteella, että niitä ei kuitenkaan voitu ottaa tutkittavaksi, koska ne muodostivat perusteettomia esteitä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa tapahtuvalle toiminnan harjoittamiselle, ja tuomiosta 24.3.2011, *komissio v. Espanja*, C-400/08, EU:C:2011:172, 64 kohta, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että EY 43 artiklassa tarkoitettujen rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten markkinoillepääsyyn ja haittaavat siten yhteisön sisäistä kauppaa, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta.

- 17 Kun otetaan huomioon edellytykset, jotka kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat vaikeuttaa perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai vähentää niiden käytön houkuttelevuutta, on täytettävä, jotta niitä voidaan pitää perustamissopimuksen mukaisina, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kysymys riidanalaisen veron suhteettomuudesta nousee esiin käsiteltävänä olevassa asiassa.
- 18 Kolmannessa kysymyksessä Curtea de Apel București kysyy, onko kyseessä oleva vero toimenpide, joka merkitsee myyntihinnan määrittelyä tai hinnoitteluvapauden rajoittamista ja joka voi olla ristiriidassa direktiivin 2019/944 säännösten kanssa, erityisesti direktiivin 58 artiklan c kohdan säännösten kanssa, jotka koskevat kansallisen sääntelyviranomaisen velvollisuutta poistaa jäsenvaltioiden välisen sähkökaupan rajoitukset, yhdessä myös 9 artiklan säännösten kanssa, siltä osin kuin niillä on välitön vaikutus.
- 19 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kantajan väitteisiin, joiden mukaan riidanalainen toimenpide vääristää olennaisesti kilpailua sähkömarkkinoilla, koska se aiheuttaa energiantuottajille lisäkustannuksia ja heikentää toimitusvarmuutta estämällä hintojen muodostumisen kysynnän ja tarjonnan vuorovaikutuksen perusteella, mikä johtaa joko keinotekoisien korkeisiin hintoihin määrätyn veron kompensoimiseksi tai tuotannon vähentämiseen, koska tuloihin liittyvä ylimääräinen vero aiheuttaa riskin, että tuottajat eivät saa tuotantokustannuksiaan katettua. Kyseessä oleva kansallinen toimenpide ei myöskään ole direktiivin 2019/944 9 artiklan valossa asianmukainen eikä oikeasuhteinen.
- 20 Neljännen ennakkoratkaisukysymyksen osalta Curtea de Apel București toteaa, että koska kantaja on vedonnut SEUT 191 artiklan 2 kohdassa vahvistettuun ennalta varautumisen periaatteeseen, periaatteeseen, jonka mukaan saastumista ennalta ehkäiseviin ja korjaaviin toimiin olisi ryhdyttävä niiden lähteellä sekä periaatteeseen, jonka mukaan saastuttajan olisi maksettava ympäristövahingot, on tutkittava, onko näillä periaatteilla välitön vaikutus ja loukataanko niitä, kun uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä tuottaville tuottajille asetetaan vero, mutta fossiilisista polttoaineista tuotettua sähköä tuottaville tuottajille ei.
- 21 Kun lisäksi otetaan huomioon kantajan väittäneen, että koska lain 259/2021 nojalla verotetaan liikaa pääasiassa uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan energian tuottajia, se on ristiriidassa sekä energiaverotusta koskevan unionin politiikan ja erityisesti direktiivin 2003/96 kanssa että komission 11.12.2019 julkaisemassa Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa esitettyjen ilmastoneutraaliuden saavuttamista koskevien eurooppalaisten tavoitteiden kanssa, ja siksi on arvioitava viimeksi mainittujen säädösten vaikutuksia kyseiseen veroon ja sen yhteensopivuutta näiden säädösten kanssa.