

Predmet C-391/23

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

27. lipnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Curtea de Apel București (Rumunjska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

7. veljače 2023.

Tužitelj:

Brăila Winds SRL

Tuženici:

Direcția Regională a Finanțelor Publice București – Administrația
Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București

Ministerul Finanțelor

Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală

Agencia Națională de Administrare Fiscală

Predmet glavnog postupka

Tužba u upravnom sporu koju je društvo tužitelj, Brăila Winds SRL, podnijelo protiv tuženika Direccije Generală Regională a Finanțelor Publice București – Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București (Glavna regionalna uprava za javne financije u Bukureštu – Porezna uprava za porezne obveznike srednje veličine u Bukureštu, Rumunjska), Ministerula Finanțelor (Ministarstvo financija, Rumunjska), președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală (predsjednik Državne agencije za poreznu upravu, Rumunjska) i Agenției Naționale de Administrare Fiscală (Državna agencija za poreznu upravu, Rumunjska, u daljnjem tekstu: ANAF) radi poništenja određenih poreznih upravnih akata.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Na temelju članka 267. UFEU-a traži se tumačenje članaka 49., 56., 107. i 108. te članka 191. stavka 2. UFEU-a, članka 9. i članka 58. točke (c) Direktive 2019/944, Direktive 2003/96 i europskog zelenog plana

Prethodna pitanja

1. Treba li odredbe članka 107. i 108. UFEU-a tumačiti na način da nacionalni propis poput onog uvedenog Legeom nr. 259/2021 (Zakon br. 259/2021), kojim se obveza plaćanja poreza nalaže samo određenim proizvođačima električne energije, predstavlja državnu potporu dodijeljenu subjektima oslobođenima od plaćanja poreza na koju se primjenjuju obveze obavješćivanja? Je li taj propis diskriminirajući ako se primjenjuje samo na određene proizvođače električne energije, uključujući proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora?

2. Treba li odredbe članka 49. i 56. UFEU-a odnosno odredbe članka 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onog uvedenog Zakonom br. 259/2021, kojim se obveza plaćanja povećanog iznosa poreza nalaže samo određenim proizvođačima električne energije (uključujući proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora), što je obveza iz koje su isključene druge kategorije proizvođača?

3. Protivi li se Direktivi (EU) 2019/944 o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU, koja je prethodila Uredbi 2022/1854, nacionalni propis koji može dovesti do utvrđivanja prodajne cijene ili ograničenja slobode utvrđivanja prodajne cijene, [odnosno propis] poput onog uvedenog Zakonom br. 259/2021?

4. Protivi li se odredbama članka 191. stavka 2. UFEU-a, koje se odnose na načela opreznosti i preventivnog djelovanja, načelo da se šteta nanosena okolišu popravljiva na samom izvoru te na načelo da onečišćivač plaća, nacionalni propis poput onog uvedenog Zakonom br. 259/2021? Ugrožavaju li se time ciljevi Unije u pogledu postizanja klimatske neutralnosti do 2050. i politika Europske unije u području oporezivanja energije?

Navedene odredbe prava Unije

Članci 49., 56. i 107., članak 108. stavci 1. i 3. te članak 191. stavak 2. UFEU-a

Članak 17. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Članak 9. i članak 58. točka (c) Direktive (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU

Direktiva Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije

Europski zeleni plan, koji je Europska komisija objavila 11. prosinca 2019.

Navedene nacionalne odredbe

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” (Zakon br. 259/2021 o pretvorbi Uredbe sa zakonskom snagom br. 118/2021 o uspostavljanju sustava naknada za potrošnju električne energije i prirodnog plina za zimsku sezonu 2021. – 2022. te kojim se dopunjuje Uredba sa zakonskom snagom br. 27/1996 o odobravanju olakšica osobama koje borave ili rade u određenim mjestima u Apusenima i rezervatu biosfere „Delta Dunava”) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 259/2021), članak II., u skladu s kojim se od 1. studenoga 2021. do 31. ožujka 2022. dodatna dobit koju su ostvarili proizvođači električne energije, koja proizlazi iz razlike između prosječne mjesečne prodajne cijene električne energije i cijene od 450 rumunjskih leua po megavatsatu, oporezuje po stopi od 80 % [(stavak 1.)], što je porez od čijeg su plaćanja oslobođeni proizvođači električne energije iz fosilnih goriva, uključujući proizvodnju kogeneracijom [(stavak 2.)], a pravila za primjenu poreza utvrđena su uredbom predsjednika ANAF-a [(stavak 3.)].

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2022 privind modificarea e completarea Legii nr. 259/2021 („OUG nr. 11/2022”) (Uredba sa zakonskom snagom br. 11/2022 o izmjenama i dopunama Zakona br. 259/2021) (OUG br. 11/2022), članak III. stavak 3., u skladu s kojim se iz odredbi članka II. stavka 1. Zakona br. 259/2021 izuzimaju i proizvođači električne energije iz biomase, što se primjenjuje na dodatnu dobit ostvarenu nakon 1. siječnja 2022.

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 („Ordinul nr. 64/2022”) (Uredba predsjednika ANAF-a br. 64/2022 o primjeni odredbi članka II. Zakona br. 259/2021 te o izmjenama i dopunama Uredbe predsjednika ANAF-a br. 587/2016 o odobravanju modela i sadržaja obrazaca koji se upotrebljavaju za prijavu poreza i doprinosa na koje se primjenjuje sustav samostalnog utvrđivanja porezne obveze ili poreza po odbitku) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 64/2022), članak I., u skladu s kojim se porez na dodatnu dobit koju su ostvarili proizvođači električne energije obračunava za razdoblje od 1. studenoga 2021. do 31. ožujka 2022., i članak II., u skladu s kojim proizvođači električne

energije uplaćuju porez predviđen člankom I. u državni proračun na mjesečnoj osnovi, do 25. dana u mjesecu, uključujući i taj dan, onog mjeseca koji slijedi nakon mjeseca u kojem je nastala porezna obveza, pri čemu se popunjava i dostavlja obrazac 100 „Declarație privind obligațiile de plată la bugetul de stat” (Prijava obveza uplate u državni proračun).

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelj Brăila Winds SRL jedno je od društava kćeri grupe ENGIE u Rumunjskoj. Članovi društva tužitelja jesu Engie Dezvoltare & Consultanță SRL i Engie Romania SA, pri čemu potonje društvo u njemu ima 99,99 % udjela. Društvo Engie Romania SA glavna je podružnica grupe Engie u Rumunjskoj.
- 2 Tužitelj proizvodi električnu energiju iz vjetra s pomoću vjetroelektrane u svojem vlasništvu koja se nalazi u okrugu Brăila.
- 3 Člankom II. Zakona br. 259/2021 uveden je, od 1. studenoga 2021., porez po stopi od 80 % koji se primjenjuje na dodatnu dobit koju su ostvarili proizvođači električne energije, a koja proizlazi iz razlike između prosječne mjesečne prodajne cijene električne energije i cijene od 450 rumunjskih leua po megavatsatu. Od plaćanja tog poreza oslobođeni su proizvođači električne energije iz fosilnih goriva, uključujući proizvodnju kogeneracijom, a od 1. siječnja 2022. i proizvođači električne energije iz biomase.
- 4 Tužitelj je u svojstvu proizvođača električne energije iz obnovljivih izvora u skladu s člankom II. Zakona br. 259/2021 i Uredbom br. 64/2022 podnio prijavu poreza te je platio porez o kojem je riječ za razdoblje od studenoga 2021. do ožujka 2022. u ukupnom iznosu od 11 643 217 rumunjskih leua.
- 5 Nakon što je ANAF odbio prethodnu žalbu u upravnom postupku protiv Uredbe br. 64/2022 i porezni prigovor koje je podnio tužitelj, tužitelj je 27. travnja 2022. podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev, odnosno Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), pri čemu je zahtijevao: **i.** poništenje Uredbe br. 64/2022; **ii.** poništenje prijave poreza i ispravljenih prijave koje je podnio sâm tužitelj za potrebe oporezivanja uvedenog člankom II. Zakona br. 259/2021; **iii.** poništenje odluke br. 551/10.03.2022 koju je donio ANAF, odnosno Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor (Glavna uprava za rješavanje pritužbi), i kojom je odbijena žalba u upravnom postupku podnesena protiv prijave poreza i odgovora na prigovor protiv prijave poreza za ožujak 2022.; **iv.** poništenje odluke/rješenja (*referatul de soluționare*) br. A GVB 154/23.03.2022 koje je donio ANAF, odnosno Direcția Generală Proceduri pentru Administrarea Veniturilor (Glavna uprava za upravljanje prihodima), i kojim je odbijena prethodna žalba u upravnom postupku podnesena protiv Uredbe br. 64/2022; **v.** da se tuženicama naloži da tužitelju vrate iznos od 11 643 217 rumunjskih leua koji je plaćen za razdoblje od studenoga 2021. do ožujka 2022. na ime poreza na temelju Uredbe br. 64/2022 te **vi.** da se tuženicama naloži da plate kamate na porez za iznose plaćene na taj način.

- 6 Tužitelj smatra da su pobijani upravni akti bili nezakoniti jer je porez uveden člankom II. Zakona br. 259/2021 nezakonit zbog sljedećih razloga: i. njime se povređuje načelo poštenog utvrđivanja porezne obveze i načelo u skladu s kojim treba izbjegavati dvostruko oporezivanje u vezi s načelima zakonitosti, nediskriminacije odnosno porezne neutralnosti, jednakosti pred zakonom, pravednog oporezivanja i porezne sigurnosti; ii. njime se povređuje načelo zabrane retroaktivnosti i predvidljivosti oporezivanja u vezi s načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, nediskriminacije odnosno porezne neutralnosti i jednakosti pred zakonom; iii. predstavlja državnu potporu koja je na nezakonit način dodijeljena proizvođačima električne energije iz fosilnih goriva, uključujući proizvodnju kogeneracijom, kao i proizvođačima električne energije iz biomase, [što je potpora] koja se počela primjenjivati na dodatnu dobit ostvarenu nakon 1. siječnja 2022. i koja se protivi članku 107. stavku 1. UFEU-a; iv. stvara prepreke slobodi poslovnog nastana i pružanja usluga koje se protive člancima 49. i 56. UFEU-a; v. protivi se ciljevima Unije u pogledu postizanja klimatske neutralnosti do 2050. te politici Unije u području oporezivanja energije; vi. dovodi i do utvrđivanja prodajne cijene odnosno ograničenja slobode utvrđivanja prodajne cijene, što se protivi Direktivi 2019/944; viii. njime se povređuju odredbe članka 135. rumunjskog Ustava i članka 8. Legee concurenței (Zakon o tržišnom natjecanju) kojima se zabranjuju neopravdana ograničenja slobode trgovine ili autonomije poduzetnikâ; viii. temelji se na Uredbi br. 64/2022 koja sadržava niz povreda zakonitosti i ix. temelji se na članku II. Zakona br. 259/2021 koji sadržava niz ustavnih povreda.
- 7 Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) odlučila je na tužiteljev zahtjev Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 8 Tužitelj smatra da mjera prekomjernog oporezivanja o kojoj je riječ u glavnom postupku predstavlja državnu potporu u pogledu koje država članica nije poštovala obvezu pokretanja postupka prethodnog nadzora iz članka 108. stavka 3. UFEU-a.
- 9 Osim toga, s obzirom na visok iznos poreza uvedenog člankom II. Zakona br. 259/2021, mjera o kojoj je riječ predstavlja ograničenje koje je zabranjeno člancima 49. i 56. UFEU-a. Stoga različito postupanje prema proizvođačima električne energije ovisno o upotrijebljenom izvoru proizvodnje odvrća proizvođače od toga da u Rumunjskoj nastave obavljati svoju djelatnost na tržištu električne energije iz obnovljivih izvora.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Sud koji je uputio zahtjev navodi da su pred Curteom de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) pokrenuti razni postupci povodom tužbi za poništenje Uredbe br. 64/2022, koji su svi trenutačno u tijeku.

- 11 Navedeni sud odlučio je 31. siječnja 2022. u predmetnom slučaju da će pred Curteom Constituțională (Ustavni sud, Rumunjska) istaknuti prigovor neustavnosti članka II. Zakona br. 259/2021, a taj je postupak u tijeku pred samom Curteom Constituțională (Ustavni sud).
- 12 Prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev ističe pitanje mogućnosti da se mjera prekomjernog oporezivanja dodatne dobiti koju je ostvario dio proizvođača električne energije kvalificira kao državna potpora dodijeljena proizvođačima električne energije oslobođenima od plaćanja poreza, [što je potpora] o kojoj je u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a trebalo obavijestiti Komisiju.
- 13 Na temelju onog što se navodi u sudskoj praksi Suda u predmetnom području, konkretnije, u presudama od 21. studenoga 1991., *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i drugi*/Francuska, C-354/90, EU:C:1991:440, t. 10. i 14.; od 15. prosinca 2005., *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, t. 42.; od 7. travnja 2022., *Autonome Provinz Bozen*, C-102/21 i C-103/21, EU:C:2022:272, t. 58. i 59.; od 5. listopada 2006., *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, t. 39.; od 22. siječnja 2022., *Fondul Proprietatea*, C-179/20, EU:C:2022:58, t. 83. i 84. te od 15. srpnja 2004., *Pearle i drugi*, C-345/02, EU:C:2004:448, t. 30. do 32., sud koji je uputio zahtjev ističe da su mu potrebne smjernice Suda u pogledu kriterijâ za ocjenu potencijalne državne potpore, osobito u vezi s kriterijem selektivne prednosti utvrđenim osporavanom mjerom, pri čemu treba uzeti u obzir okolnost da su određene posebne kategorije proizvođača električne energije izuzete iz mjere o kojoj je riječ.
- 14 Drugo prethodno pitanje odnosi se na učinke koje prekomjerno oporezivanje uvedeno člankom II. Zakona br. 259/2021 proizvodi u pogledu slobode poslovnog nastana i slobodnog kretanja usluga s obzirom na činjenicu da bi navedeno oporezivanje moglo odvratiti grupu Engie, čiji je društvo tužitelj dio, da na državnom području Rumunjske nastavi razvijati djelatnost proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora.
- 15 U predmetnom slučaju postoji prekogranični element koji se očituje u okolnosti da je tužitelj dio grupe Engie, čije se sjedište nalazi u Parizu i koja obavlja djelatnosti u području opskrbe prirodnim plinom i njegove distribucije, opskrbe električnom energijom i proizvodnje električne energije.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se porezom o kojem je riječ ne diskriminiraju strani državljani u odnosu na one domaće, ali napominje da se navedeni porez drukčije primjenjuje na proizvođače električne energije ovisno o upotrijebljenom izvoru proizvodnje. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu podsjeća na presude od 7. srpnja 1988., *Stanton/Inasti*, C-143/87 i od 15. siječnja 1996., *Hans Kemmler*, C-53/95, u kojima je Sud utvrdio da su pravna pravila kojima se ne diskriminira izravno ili neizravno na temelju državljanstva ipak nedopuštena jer predstavljaju neopravdane prepreke obavljanju djelatnosti u više država članica, te

na presudu od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska, C-400/08, EU:C:2011:172, t. 64., u kojoj je Sud naveo da pojam „ograničenje” u smislu članka 43. UEZ-a obuhvaća mjere koje je donijela država članica i koje, iako se primjenjuju bez razlike, utječu na pristup poduzetnika drugih država članica tržištu te na taj način onemogućuju trgovinu unutar Zajednice.

- 17 Kad je riječ o uvjetima koje nacionalne mjere koje sprečavaju ili odvrćaju od ostvarivanja temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom trebaju ispuniti kako bi se moglo smatrati da su u skladu s Ugovorom, sud koji je uputio zahtjev smatra da se u predmetnom slučaju javlja problem neproporcionalnosti osporavanog poreza.
- 18 Trećim prethodnim pitanjem Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) ističe pitanje kvalifikacije poreza o kojem je riječ na način da taj porez predstavlja mjeru koja dovodi do utvrđivanja prodajne cijene odnosno ograničenja slobode utvrđivanja prodajne cijene što se može protiviti odredbama Direktive 2019/944, konkretno, odredbama članka 58. točke (c) koje se odnose na obvezu nacionalnog regulatornog tijela da eliminira ograničenja trgovanja električnom energijom među državama članicama, također u vezi s odredbama članka 9., jer one imaju izravni učinak.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu podsjeća na tužiteljeve tvrdnje prema kojima osporavana mjera znatno narušava tržišno natjecanje na tržištu električne energije jer podrazumijeva dodatne troškove za proizvođače energije i smanjuje sigurnost opskrbe sprečavanjem formiranja cijena na temelju odnosa između ponude i potražnje, što dovodi ili do umjetno visokih cijena kako bi se kompenziralo propisano oporezivanje ili do smanjenja proizvodnje, s obzirom na to da dodatno oporezivanje dobiti znači da za proizvođače nastaje rizik u pogledu nadoknade troškova proizvodnje. Osim toga, nacionalna mjera o kojoj je riječ nije ni primjerena ni proporcionalna s obzirom na članak 9. Direktive 2019/944.
- 20 U vezi s četvrtim prethodnim pitanjem Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) navodi da je s obzirom na činjenicu da se tužitelj pozvao na načela opreznosti i preventivnog djelovanja, načelo da se šteta nanosena okolišu popravljiva na samom izvoru te na načelo da onečišćivač plaća, koja su utvrđena člankom 191. stavkom 2. UFEU-a, potrebno utvrditi imaju li navedena načela izravni učinak te povređuju li se ta načela uvođenjem poreza koji se primjenjuje na proizvođače električne energije iz obnovljivih izvora, ali ne i na proizvođače električne energije iz fosilnih goriva.
- 21 Osim toga, budući da je tužitelj također tvrdio da se prekomjerno oporezivanje osobito proizvođača energije iz obnovljivih izvora, odnosno porez uveden Zakonom br. 259/2021, protivi i politici Unije u području oporezivanja energije, konkretnije, Direktivi 2003/96, te ciljevima Unije u pogledu postizanja klimatske neutralnosti, kao što se to navodi u europskom zelenom planu koji je Komisija objavila 11. prosinca 2019., potrebno je ocijeniti učinke o kojima je riječ i koji proizlaze iz potonjih akata te usklađenost navedenog poreza s tim aktima.