

C-391/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. június 27.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Curtea de Apel București (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. február 7.

Felperes:

Brăila Winds SRL

Alperesek:

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

Az alapeljárás tárgya

Közigazgatási kereseti kérelem, amellyel a felperes Brăila Winds SRL társaság a Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București – Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București (nemzeti adóhatóság bukaresti regionális költségvetési főigazgatósága, közepes adóteljesítményű adózók bukaresti adóhivatala, Románia), a Ministerul Finanțelor (pénzügyminisztérium, Románia), a Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală (a nemzeti adóhatóság elnöke, Románia) és az Agenția Națională de Administrare Fiscală (nemzeti adóhatóság, Románia; a továbbiakban: ANAF) alperesek egyes adóigazgatási aktusainak megsemmisítését kéri.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikkén alapuló kérelem, amelynek tárgyát az EUMSZ 49., EUMSZ 56., EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikknek, valamint az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének, a 2019/944 irányelv 9. cikkének és 58. cikke c) pontjának, a 2003/96 irányelvnek és az európai Green Dealnek (európai zöld megállapodás) az értelmezése képezi.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk rendelkezéseit, hogy a Legea nr. 259/2021 (259/2021. sz. törvény) által bevezetett hasonló, kizárólag meghatározott villamosenergia-termelők adóztatására vonatkozó nemzeti szabályozás az adó alól mentesített jogalanyoknak nyújtott, bejelentési kötelezettség hatálya alá eső állami támogatásnak minősül? Hátrányosan megkülönböztető jellegű-e az ilyen szabályozás, ha kizárólag meghatározott villamosenergia-termelőkre, köztük a megújuló forrásokból előállított villamos energia termelőire vonatkozik?
2. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikknek, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének rendelkezéseit, hogy azokkal ellentétes a 259/2021. sz. törvény által bevezetett hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely kizárólag meghatározott villamosenergia-termelőket (köztük a megújuló forrásokból előállított villamos energiát termelőket) terhel nagy összegű adóval, míg a termelők más kategóriáit kizárja annak hatálya alól?
3. A 2022/1854 rendeletet megelőzően ellentétes-e a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló (EU) 2019/944 irányelvvel a 259/2021. sz. törvény által bevezetett hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely az eladási ár meghatározását/az eladási ár meghatározása szabadságának korlátozását eredményezheti?
4. Ellentétes-e az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésének az elővigyázatosságnak, a megelőzésnek és a szennyezés forrásnál történő elhárításának elvével, valamint a „szennyező fizet” elvével kapcsolatos rendelkezéseivel a 259/2021. sz. törvény által bevezetett hasonló nemzeti szabályozás? Ez veszélyezteti-e a klímasemlegesség 2050-ig történő elérésével kapcsolatos uniós célkitűzéseket és az Unió villamos energia adóztatására vonatkozó politikáját?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ 49., EUMSZ 56., EUMSZ 107. cikk, az EUMSZ 108. cikk (1) és (3) bekezdése, valamint az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 17. cikkének (1) bekezdése

A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv 9. cikke és 58. cikkének c) pontja

Az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló, 2003. október 27-i 2003/96/EK tanácsi irányelv

Az Európai Bizottság által 2019. december 11-én közzétett európai Green Deal (európai zöld megállapodás).

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

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” (a 2021–2022. évi fűtési szezonra vonatkozóan a villamosenergia és földgázfogyasztás kompenzációját szolgáló szabályozás létrehozásáról szóló, valamint kedvezményeknek az Erdélyi-középhegység egyes településein és a „Duna-delta” Bioszféra területén élő vagy ott dolgozó személyek részére történő nyújtásáról szóló 27/1996. sz. kormányrendeletet kiegészítő 118/2021. sz. sürgősségi kormányrendeletet törvénnyé átalakító 259/2021. sz. törvény; a továbbiakban: 259/2021. sz. törvény) II. cikke, amelynek értelmében 2021. november 1. és 2022. március 31. között a villamosenergia-termelők által elért, a villamos energia átlagos havi eladási árának és a 450 román lej (RON)/MWh árának az eltéréséből eredő többletjövedelmet 80%-os adókulcs terheli [(az (1) bekezdés), amely alól mentesülnek a fosszilis üzemanyagokból előállított villamos energia termelői, beleértve a kapcsolt energiatermelést is [a (2) bekezdés], és az adó alkalmazásának módjait az ANAF elnöke rendeletben határozza meg [a (3) bekezdés]

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2022 privind modificarea e completarea Legii nr. 259/2021 („OUG nr. 11/2022”) (a 259/2021. sz. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 11/2022. sz. sürgősségi kormányrendelet; a továbbiakban: 11/2022. sz. sürgősségi kormányrendelet) III. cikkének (3) bekezdése, amelynek értelmében a 259/2021. sz. törvény II. cikke (1) bekezdésének rendelkezései alól a biomasszából előállított villamos energia termelői is mentesülnek a 2022. január 1-jét követően megszerzett többletjövedelmeket illetően.

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”) (az ANAF elnökének a 259/2021. sz. törvény II. cikke

rendelkezéseinek alkalmazásáról, valamint az az ANAF elnöke adó bevallásához és fordított adózási eljárás vagy forrásadózási eljárás tárgyát képező illetékek bevallásához használt formanyomtatványok mintájának és tartalmának jóváhagyásáról szóló 587/2016. sz. rendeletének módosításáról és kiegészítéséről szóló 64/2022. sz. rendelete; a továbbiakban: 64/2022. sz. rendelet) I. cikke, amelynek értelmében a villamosenergia-termelők által elért többletjövedelmet terhelő adót a 2021. november 1. és 2022. március 31. közötti időszakra vonatkozóan kell meghatározni, és II. cikke, amelynek értelmében a villamosenergia-termelők az I. cikk szerinti adót az adóval terhelt hónapot követő hónap 25. napjáig, a 100. sz. Declarație privind obligațiile de plată la bugetul de stat” (Az állami költségvetésbe teljesítendő kötelező befizetések bevallása) címet viselő formanyomtatvány kitöltésével és benyújtásával, havonta vallják be az államnak.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A felperes Brăila Winds SRL az ENGIE-csoport egyik romániai leányvállalata. A felperes társaság tagjai az Engie Dezvoltare & Consultanță SRL és az Engie Romania SA; ez utóbbi 99,99%-os részesedéssel rendelkezik. Az Engie Románia SA az Engie-csoport fő leányvállalata Romániában.
- 2 A felperes Brajla megyében szélenergiát termel a tulajdonát képező szél erőművel.
- 3 A 259/2021. sz. törvény II. cikke 2021. november 1-jétől 80%-os adót vezetett be a villamos energia átlagos havi eladási árának és a 450 RON/Mwh árának az eltéréseiből eredően a villamosenergia-termelők által elért többletjövedelemre. A fosszilis üzemanyagokból előállított villamos energia termelői, köztük a kapcsolt energiatermelés és 2022. január 1-jétől a biomasszából előállított villamosenergia-termelők is mentesültek ezen adó megfizetése alól.
- 4 A 259/2021. sz. törvény II. cikke és a 64/2022. sz. rendelet értelmében a felperes – mint megújuló forrásokból előállított villamos energia termelője – a 2021. november és 2022. március közötti időszakra vonatkozóan összesen 11 643 217 RON összegben nyújtott be adóbevallást és fizette be a vita tárgyát képező adót.
- 5 A felperes 2022. április 27-én – az általa a 64/2022. sz. rendelet ellen benyújtott előzetes közigazgatási panasz és adóügyi panasz ANAF általi elutasítását követően – keresetet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság – a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) – elé, amelyben kérte: (i) a 64/2022. sz. rendelet megsemmisítését; (ii) a 259/2021. sz. törvény II. cikke által bevezetett adóra vonatkozóan a felperes által benyújtott adóbevallások és korrekciót szolgáló nyilatkozatok megsemmisítését; (iii) az ANAF – Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor (ANAF, panaszok elbírálásával foglalkozó főigazgatóság, Románia) által 2020. március 10-én meghozott, az adóbevallások ellen előterjesztett közigazgatási fellebbezést és a 2022. március hónapra vonatkozó adóbevallás ellen előterjesztett panaszra adott választ elutasító 551. sz. határozat

megsemmisítését; **(iv)** az ANAF – Direcția Generală Proceduri pentru Administrarea Veniturilor (ANAF, bevételek kezelésével foglalkozó főigazgatóság, Románia) által 2022. március 23-án meghozott, a 64/2022. sz. rendelet ellen előterjesztett előzetes közigazgatási panaszt elutasító A GVB 154. sz. határozatának/határozatelőkészítő jelentésének (Referatul de soluționare) megsemmisítését; **(v)** az alperesek arra kötelezését, hogy fizessék vissza a felperes részére a 64/2022. sz. rendelet alapján a 2021. november és 2022. március közötti időszakra vonatkozóan adó jogcímén megfizetett 11 643 217 RON összeget, és **(vi)** az alpereseknek az ilyen módon megfizetett összegek után járó késedelmi pótlék megfizetésére kötelezését.

- 6 A felperes álláspontja szerint a megtámadott közigazgatási aktusok jogellenesek voltak, mert a 259/2021. sz. törvény II. cikke révén bevezetett adó jogellenes a következő okok miatt: (i) sérti a jogszerűségnek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának/az adósemlegességnek, a törvény előtti egyenlőségnek, az igazságos adóztatásnak és az adóztatás kiszámíthatóságának elvével összefüggésben az adóteher igazságos meghatározásának elvét és a kettős adóztatás elkerülésének elvét; (ii) sérti a jogbiztonságnak és a bizalomvédelemnek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának/az adósemlegességnek és a törvény előtti egyenlőségnek az elvével összefüggésben a visszaható hatály tilalmának és az adózás kiszámíthatóságának elvét; (iii) a 2022. január 1-je után megszerzett többletjövedelmektől kezdve a fosszilis üzemanyagokból előállított villamos energia termelői – beleértve a kapcsolt energiatermelést is –, valamint a biomasszából előállított villamos energia termelői részére jogellenesen nyújtott, az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével ellentétes állami támogatásnak minősül; (iv) a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel ellentétes korlátozását valósítja meg; (v) ellentétes a klímasemlegesség 2050-ig történő elérésére vonatkozó uniós célkitűzésekkel, valamint az Unió energia megadóztatásával kapcsolatos politikájával; (vi) az eladási ár meghatározását/az eladási ár meghatározása szabadságának korlátozását is eredményezi, ami ellentétes a 2019/944 irányelvvel; (vii) sérti a román alkotmány 135. cikkének és a Legea concurenței (a versenyről szóló törvény) 8. cikkének a kereskedelem szabadságának és a vállalkozók autonómiájának indokolatlan korlátozását tiltó rendelkezéseit; (viii) a több szempontból is jogellenes 64/2022. sz. rendeleten alapul, és (ix) a 259/2021. sz. törvény több szempontból is alkotmányellenes II. cikkén alapul.
- 7 A Curtea de Apel București (bukaresti ítéltábla, Románia) a felperes kérelmére úgy határozott, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszt a Bíróság elé.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 8 A felperes álláspontja szerint az alapeljárás tárgyát képező túlzott adóügyi intézkedés állami támogatásnak minősül, amellyel kapcsolatban a tagállam nem tartotta tiszteletben az előzetes ellenőrzési eljárás megindításának az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésében meghatározott kötelezettségét.

- 9 A szóban forgó intézkedés – a 259/2021. sz. törvény II. cikke által bevezetett adó nagy összegére tekintettel – az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk által tiltott korlátozásnak is minősül. A villamosenergia-termelőkkel szemben a használt termelési forrás alapján alkalmazott megkülönböztetett bánásmód ezért eltántorítja a villamosenergia-termelőket attól, hogy fenntartsák tevékenységüket a megújuló forrásokból előállított villamos energia romániai piacán.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a 64/2022. sz. rendelet megsemmisítése iránti több kereset érkezett a Curtea de Apel Bucureștihez (bukaresti ítéltábla), amelyek mindegyikének elbírálása jelenleg folyamatban van.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróság a jelen ügyben 2022. január 31-én úgy határozott, hogy a 259/2021. sz. törvény II. cikkének alkotmányellenességére vonatkozó kifogást terjeszt a Curtea Constituțională (alkotmánybíróság, Románia) elé, és az ezzel kapcsolatos eljárás folyamatban van a Curtea Constituțională előtt.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéssel arra kíván választ kapni, hogy a villamosenergia-termelők egy része által elért többletjövedelmek túlzott mértékű adóztatására vonatkozó intézkedés minősíthető-e az adóztatás alól mentesülő villamosenergia-termelőknek nyújtott olyan állami támogatásnak, amelyet az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése alapján be kellett jelenteni a Bizottságnak.
- 13 A kérdést előterjesztő bíróság – a Bíróság e kérdéssel kapcsolatos ítélezési gyakorlatában, közelebbről az 1991. november 21-i Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires és társai kontra Franciaország ítéletében (C-354/90, EU:C:1991:440, 10. és 14. pont), 2005. december 15-i Unicredito Italiano ítéletében (C-148/04, EU:C:2005:774, 42. pont), 2022. április 7-i Autonome Provinz Bozen ítéletében (C-102/21 és C-103/21, EU:C:2022:272, 58. és 59. pont), 2006. október 5-i Transalpine Ölleitung in Österreich ítéletében (C-368/04, EU:C:2006:644, 39. pont), 2022. január 22-i Fondul Proprietatea ítéletében (C-179/20, EU:C:2022:58, 83. és 84. pont) és 2004. július 15-i Pearle és társai ítéletében (C-345/02, EU:C:2004:448, 30–32. pont) foglaltak alapján – megállapítja, hogy a Bíróság iránymutatására van szüksége valamely potenciális állami támogatás értékelési kritériumait, különösen pedig a szelektív előny vitatott intézkedéssel megállapított kritériumát illetően, tekintettel arra, hogy a villamosenergia-termelők meghatározott kategóriái mentesültek a szóban forgó intézkedés alól.
- 14 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés tárgyát a 259/2021. sz. törvény II. cikke révén bevezetett túlzott mértékű adónak a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára gyakorolt hatása képezi tekintettel arra, hogy a szóban forgó adó eltántoríthatja a felperes társaságot is magában foglaló

Engie-csoportot attól, hogy a megújuló forrásokból előállított villamos energia termelésére irányuló tevékenységet továbbra is folytasson Románia területén.

- 15 A jelen ügy határokön átnyúló elemet foglal magában, amely azzal valósul meg, hogy a felperes az Engie-csoport részét képezi, amely tevékenységének központja Párizsban található, és amely a földgázellátás és -elosztás, a villamosenergia-ellátás és a villamosenergia-termelés területén végez tevékenységet.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó adó nem különbözteti meg hátrányosan a külföldi állampolgárokat a saját állampolgárokhoz képest, ugyanakkor megjegyzi, hogy az a használt termelési forrástól függően eltérően alkalmazandó a villamosenergia-termelőkre. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben emlékeztet az 1988. július 7-i Stanton kontra Inasti ítéletre (C-143/87) és az 1966. február 15-i Hans Kemmler ítéletre (C-53/95) – amelyben a Bíróság megállapította, hogy az állampolgárság alapján közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést meg nem valósító szabályok mindazonáltal elfogadhatatlanok, mert egynél több tagállamban indokolatlanul korlátozzák a tevékenység gyakorlását –, valamint a 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletre (C-400/08, EU:C:2011:172, 64. pont), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a korlátozásnak az EK 43. cikk értelmében vett fogalma magában foglalja a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek bár megkülönböztetés nélkül alkalmazandók, befolyásolják a más tagállamok vállalkozásainak piacra jutását és így akadályozzák a Közösségen belüli kereskedelmet.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróság abból a szempontból, hogy a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását korlátozó vagy azok gyakorlásától eltántorító nemzeti intézkedéseknek milyen feltételeket kell teljesíteniük ahhoz, hogy a Szerződésnek megfelelő intézkedéseknek minősüljenek – úgy ítéli meg, hogy a jelen ügyben kérdésként felvetődik a vitatott adó aránytalan jellege.
- 18 A Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéssel a szóban forgó adó minősítésének kérdését veti fel abban az értelemben, hogy az olyan intézkedésnek minősül, amely az eladási ár meghatározását/az eladási ár meghatározása szabadságának korlátozását eredményezi, ami ellentétes lehet a 2019/44 irányelv rendelkezéseivel, különösen pedig – a 9. cikkben foglalt rendelkezésekkel is összefüggésben – az 58. cikk c) pontjában foglalt, a nemzeti szabályozó hatóságnak a tagállamok közötti villamosenergia-kereskedelemre vonatkozó korlátozások eltörlésével kapcsolatos kötelezettségére vonatkozó rendelkezésekkel, mivel azok közvetlen hatállyal rendelkeznek.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben emlékeztet a felperes azon állításaira, amelyek szerint a vitatott intézkedés lényegesen torzítja a versenyt a villamosenergia-piacon, mivel a villamosenergia-termelők számára többletköltségeket eredményez, és csökkenti az ellátás biztonságát azzal, hogy

megakadályozza az árak kereslet és kínálat kölcsönhatása alapján történő kialakulását, ami a kiszabott adó kompenzációja céljából mesterségesen magas árakhoz vezet és visszafogja a termelést, mivel a jövedelmek kiegészítő adóztatása veszélyezteti a termelési költségek termelők részére történő megtérülését. A 2019/944 irányelv 9. cikke tükrében pedig a szóban forgó nemzeti rendelkezés nem megfelelő és nem is arányos.

- 20 A Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdéssel kapcsolatban megállapítja, hogy – tekintettel arra, hogy a felperes hivatkozott az elővigyázatosságnak, a megelőzésnek és a szennyezés forrásnál történő elhárításának, valamint a „szennyező fizet” EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében meghatározott elvére, meg kell állapítani, hogy az említett elvek közvetlen hatállyal bírnak-e, és hogy azokat sérti-e az olyan adó bevezetése, amely a megújuló forrásokból előállított villamos energia termelőire vonatkozik, a fosszilis üzemanyagokból előállított villamos energia termelőire azonban nem.
- 21 Mivel pedig a felperes azt is állította, hogy a 259/2021. sz. törvény által bevezetett adó ellentétes az Unió energia adóztatásával kapcsolatos politikájával, konkrétan a 2003/96 irányelvvel és a klímasemlegesség elérésével kapcsolatban – a Bizottság által 2019. december 11-én közzétett európai Green Dealben megjelölt – elvekkel is, mert főként a megújuló forrásokból előállított villamos energia termelőit túlzott mértékben sújtja, értékelni kell ez utóbbi aktusok szóban forgó joghatásait, valamint a fent említett adó ezen aktusokkal való összeegyeztethetőségét.