

Sprawa C-391/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

27 czerwca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Curtea de Apel București (Rumunia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

7 lutego 2023 r.

Strona skarżąca:

Brăila Winds SRL

Druga strona postępowania:

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

Przedmiot postępowania głównego

Skarga administracyjna, w której spółka skarżąca, Brăila Winds SRL, wnosi przeciwko występującym jako druga strona postępowania, Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București – Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București (regionalnej dyrekcji generalnej finansów publicznych w Bukareszcie – administracji podatkowej dla średnich podatników w Bukareszcie), Ministerul Finanțelor (ministerstwu finansów), Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală (prezesowi krajowej agencji administracji podatkowej) oraz Agenția Națională de Administrare Fiscală

(krajowej agencji administracji podatkowej) (ANAF), o stwierdzenie nieważności niektórych podatkowych aktów administracyjnych.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni art. 49, 56, 107, 108 oraz art. 191 ust. 2 TFUE, art. 9 i art. 58 lit. c) dyrektywy 2019/944, dyrektywy 2003/96 i Europejskiego Zielonego Ładu.

Pytania prejudycjalne

1. Czy postanowienia art. 107 i 108 TFUE należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe, takie jak wprowadzone Legea nr. 259/2021 (ustawą nr 259/2021), które nakłada podatek tylko na niektórych producentów energii elektrycznej, stanowi pomoc państwa przyznaną zwolnionym z niego podmiotom, która to pomoc podlega obowiązkowi zgłoszenia? Czy takie uregulowanie jest dyskryminujące, jeżeli ma zastosowanie tylko do niektórych producentów energii elektrycznej, w tym producentów energii ze źródeł odnawialnych?
2. Czy postanowienia art. 49 TFUE i 56 TFUE oraz, odpowiednio, art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak wprowadzone ustawą nr 259/2021, które nakłada podatek w wysokiej kwocie tylko na niektórych producentów energii elektrycznej (w tym producentów energii ze źródeł odnawialnych), z wyłączeniem innych kategorii producentów?
3. Czy poprzedzająca rozporządzenie 2022/1854 dyrektywa (UE) 2019/944 w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które mogłoby doprowadzić do ustalania ceny sprzedaży/ograniczenia swobody ustalania ceny sprzedaży, takiemu jak uregulowanie wprowadzone ustawą nr 259/2021?
4. Czy postanowienia art. 191 ust. 2 TFUE dotyczące zasad ostrożności, działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła, a także zasada „zanieczyszczający płaci” stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak wprowadzone ustawą nr 259/2021? Czy zagraża to europejskim celom dotyczącym osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz polityce Unii Europejskiej w dziedzinie opodatkowania energii?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuły 49, 56, 107, 108 ust. 1 i 3 oraz art. 191 ust. 2 TFUE

Artykuł 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Artykuł 9 i art. 58 lit. c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE

Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej

Europejski Zielony Ład opublikowany przez Komisję Europejską w dniu 11 grudnia 2019 r.

Powołane przepisy prawa krajowego

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” (ustawa nr 259/2021 przekształcająca dekret z mocą ustawy nr 118/2021 ustanawiający system rekompensat za zużycie energii elektrycznej i gazu ziemnego w sezonie zimowym 2021–2022 i uzupełniający dekret z mocą ustawy nr 27/1996 w sprawie przyznawania korzyści osobom mieszkającym lub pracującym w określonych miejscowościach Gór Zachodniorumuńskich i w rezerwacie biosfery „Delta Dunaju”, zwana dalej „ustawą nr 259/2021”), art. II, zgodnie z którym w okresie od dnia 1 listopada 2021 r. do dnia 31 marca 2022 r. dodatkowy dochód uzyskany przez producentów energii elektrycznej, wynikający z różnicy między średnią miesięczną ceną sprzedaży energii elektrycznej a ceną wynoszącą 450 RON (lei rumuńskich)/MWh podlega opodatkowaniu podatkiem według stawki 80 % [(ust. 1)], z którego to podatku zwolnieni są producenci energii elektrycznej z paliw kopalnych, w tym z kogeneracji [(ust. 2)], a zasady stosowania podatku są ustalane dekretem prezesa ANAF [(ust. 3)]

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2022 privind modificarea și completarea Legii nr. 259/2021 („OUG nr. 11/2022”) (dekret z mocą ustawy nr 11/2022 zmieniający i uzupełniający ustawę nr 259/2021, zwany dalej „OUG nr 11/2022”), art. III ust. 3, zgodnie z którym producenci energii elektrycznej z biomasy są również zwolnieni z przepisów art. II ust. 1 ustawy nr 259/2021 w odniesieniu do dodatkowych dochodów uzyskanych po dniu 1 stycznia 2022 r.

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”) (dekret prezesa ANAF nr 64/2022 w sprawie stosowania przepisów art. II ustawy nr 259/2021 oraz zmieniający i uzupełniający dekret prezesa ANAF

nr 587/2016 w sprawie zatwierdzenia wzoru i treści formularzy stosowanych w celach dotyczących deklaracji podatkowych i podatków objętych systemem samonaliczenia lub podatku u źródła; zwany dalej „dekretem nr 64/2022”), art. I, zgodnie z którym podatek od dodatkowego dochodu uzyskanego przez producentów energii elektrycznej oblicza się za okres od dnia 1 listopada 2021 r. do dnia 31 marca 2022 r., oraz art. II, zgodnie z którym podatek przewidziany w art. I jest deklarowany do budżetu państwa przez producentów energii elektrycznej w okresach miesięcznych do 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatek jest należny, włącznie, poprzez wypełnienie i złożenie formularza 100 „Declarație privind obligațiile de plată la bugetul de stat” (deklaracja dotycząca zobowiązań płatniczych wobec budżetu państwa).

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Skarżąca Brăila Winds SRL jest jedną ze spółek zależnych grupy ENGIE w Rumunii. Wspólnikami spółki skarżącej są spółki Engie Dezvoltare & Consultanță SRL i Engie Romania SA, przy czym ta ostatnia posiada 99,99 % udziałów. Engie Romania SA jest główną spółką zależną grupy Engie w Rumunii.
- 2 Skarżąca produkuje energię elektryczną wiatrową za pomocą elektrowni wiatrowej w okręgu Braiła, której jest właścicielem.
- 3 W art. II ustawy nr 259/2021 wprowadzono od dnia 1 listopada 2021 r. podatek według stawki 80 % od dodatkowego dochodu uzyskanego przez producentów energii elektrycznej, wynikającego z różnicy między średnią miesięczną ceną sprzedaży energii elektrycznej a ceną wynoszącą 450 RON/MWh. Producenci energii elektrycznej z paliw kopalnych, w tym z kogeneracji, oraz, od dnia 1 stycznia 2022 r., producenci energii elektrycznej z biomasy zostali zwolnieni z zapłaty tego podatku.
- 4 Zgodnie z art. II ustawy nr 259/2021 i dekretem nr 64/2022 skarżąca, jako producent energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, złożyła deklarację podatkową i zapłaciła sporny podatek za okres od listopada 2021 r. do marca 2022 r. w łącznej kwocie 11 643 217 RON.
- 5 W następstwie oddalenia przez ANAF uprzedniego zażalenia w drodze administracyjnej na dekret nr 64/2022 oraz sprzeciwu w sprawach podatkowych, które to środki prawne zostały złożone przez skarżącą, skarżąca wniosła w dniu 27 kwietnia 2022 r. skargę do sądu odsyłającego – Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, Rumunia) – wnosząc o: **(i)** stwierdzenie nieważności dekretu nr 64/2022; **(ii)** stwierdzenie nieważności deklaracji podatkowych i deklaracji korygujących złożonych przez samą skarżącą w odniesieniu do podatku wprowadzonego na mocy art. II ustawy nr 259/2021; **(iii)** stwierdzenie nieważności decyzji nr 551/10.03.2022 wydanej przez ANAF – Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor (dyрекcję generalną ds. środków prawnych) oddalającej sprzeciw od deklaracji podatkowych i odpowiedzi na sprzeciw od deklaracji podatkowych za marzec 2022 r.; **(iv)** stwierdzenie nieważności

decyzji/rozstrzygnięcia (Referatul de soluționare) nr A GVB 154/23.03.2022 ANAF – Direcția Generală Proceduri pentru Administrarea Veniturilor (dyrekcji generalnej ds. zarządzania dochodami) oddalającej uprzednie zażalenie w drodze administracyjnej na dekret nr 64/2022; (v) zobowiązanie podmiotów występujących jako druga strona postępowania do zwrotu na rzecz skarżącej kwoty 11 643 217 RON zapłaconej za miesiące od listopada 2021 r. do marca 2022 r. tytułem podatku na podstawie dekretu nr 64/2022; oraz (vi) zobowiązanie podmiotów występujących jako druga strona postępowania do zapłaty odsetek podatkowych od zapłaconych w ten sposób kwot.

- 6 Zdaniem skarżącej zaskarżone akty administracyjne były niezgodne z prawem, ponieważ podatek wprowadzony na mocy art. II ustawy nr 259/2021 jest niezgodny z prawem z następujących powodów: (i) narusza on zasadę sprawiedliwego ustalania obciążenia podatkowego oraz zasadę unikania podwójnego opodatkowania w związku z zasadami legalności, niedyskryminacji/neutralności podatkowej, równości wobec prawa, sprawiedliwego opodatkowania i pewności opodatkowania; (ii) narusza on zasadę niedziałania prawa wstecz i przewidywalności opodatkowania w związku z zasadami pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, niedyskryminacji/neutralności podatkowej i równości wobec prawa; (iii) stanowi on pomoc państwa przyznaną w sposób niezgodny z prawem producentom energii elektrycznej z paliw kopalnych, w tym z kogeneracji, a także producentom energii elektrycznej z biomasy, w odniesieniu do dodatkowych dochodów uzyskanych po dniu 1 stycznia 2022 r., która to [pomoc] jest sprzeczna z art. 107 ust. 1 TFUE; (iv) tworzy on przeszkody dla swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, które są sprzeczne z art. 49 i 56 TFUE; (v) jest on sprzeczny z europejskimi celami dotyczącymi osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., a także z polityką Unii w dziedzinie opodatkowania energii; (vi) prowadzi on również do ustalania ceny sprzedaży/ograniczenia swobody ustalania ceny sprzedaży, co jest sprzeczne z dyrektywą 2019/944; (vii) narusza on postanowienia art. 135 rumuńskiej konstytucji i przepisy art. 8 Legea concurenței (ustawy o konkurencji), które zakazują nieuzasadnionych ograniczeń wolności handlu lub autonomii przedsiębiorców; (viii) został on ustanowiony na podstawie dekretu nr 64/2022, który jest obarczony szeregiem uchybień w zakresie zgodności z prawem; oraz (ix) został on ustanowiony na podstawie art. II ustawy nr 259/2021, który jest obarczony szeregiem uchybień w zakresie zgodności z konstytucją.
- 7 Na wniosek skarżącej Curtea de Apel București postanowił zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Zdaniem skarżącej rozpatrywany w postępowaniu głównym środek polegający na nadmiernym opodatkowaniu stanowi pomoc państwa, w odniesieniu do której państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi wszczęcia postępowania w sprawie uprzedniej kontroli przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE.

- 9 Ponadto, biorąc pod uwagę wysoką kwotę podatku wprowadzonego przez art. II ustawy nr 259/2021, sporny środek stanowi ograniczenie zakazane na mocy art. 49 i 56 TFUE. W związku z tym zróżnicowane traktowanie producentów energii elektrycznej w zależności od wykorzystywanego źródła produkcji zniechęca ich do utrzymywania działalności na rynku energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Rumunii.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 10 Sąd odsyłający zauważa, że do Curtea de Apel București wniesiono szereg skarg o stwierdzenie nieważności dekretu nr 64/2022, z których wszystkie są obecnie zawisłe.
- 11 W niniejszej sprawie sąd ten postanowił w dniu 31 stycznia 2022 r. podnieść przed Curtea Constituțională (rumuńskim trybunałem konstytucyjnym) zarzut niezgodności z konstytucją art. II ustawy nr 259/2021, a związane z nim postępowanie toczy się przed samym Curtea Constituțională.
- 12 W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zastanawia się, czy środek polegający na nadmiernym opodatkowaniu dodatkowych dochodów osiągniętych przez część producentów energii elektrycznej można uznać za pomoc państwa przyznaną producentom energii elektrycznej zwolnionym z opodatkowania, która to [pomoc] powinna być zgłoszona Komisji zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE.
- 13 Na podstawie orzecznictwa Trybunału w tej dziedzinie, w szczególności wyroków: z dnia 21 listopada 1991 r., *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires i in./Francja*, C-354/90, EU:C:1991:440, pkt 10, 14; z dnia 15 grudnia 2005 r., *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, pkt 42; z dnia 7 kwietnia 2022 r., *Autonome Provinz Bozen*, C-102/21 i C-103/21, EU:C:2022:272, pkt 58, 59; z dnia 5 października 2006 r., *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, pkt 39; z dnia 22 stycznia 2022 r., *Fondul Proprietatea*, C-179/20, EU:C:2022:58, pkt 83, 84; z dnia 15 lipca 2004 r., *Pearle i in.*, C-345/02, EU:C:2004:448, pkt 30–32, sąd odsyłający stwierdza, że konieczne są wskazówki Trybunału w odniesieniu do kryteriów oceny potencjalnej pomocy państwa, w szczególności w odniesieniu do ustanowionego w spornym środku kryterium selektywnej korzyści, zważywszy że niektóre szczególne kategorie producentów energii elektrycznej zostały wyłączone z zakresu spornego środka.
- 14 Drugie pytanie prejudycjalne dotyczy wpływu nadmiernego opodatkowania wprowadzonego przez art. II ustawy nr 259/2021 na swobodę przedsiębiorczości i swobodny przepływ usług w świetle okoliczności, że opodatkowanie to może zniechęcać grupę Engie, do której należy skarżąca spółka, do dalszego rozwijania działalności w zakresie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na terytorium Rumunii.

- 15 W niniejszej sprawie istnieje element transgraniczny polegający na tym, że skarżąca należy do grupy Engie, której siedziba główna znajduje się w Paryżu i która prowadzi działalność w zakresie dostaw i dystrybucji gazu ziemnego, dostaw energii elektrycznej i wytwarzania energii elektrycznej.
- 16 Sąd odsyłający uważa, że sporny podatek nie jest dyskryminujący wobec cudzoziemców w porównaniu z obywatelami krajowymi, lecz zauważa, że podatek ten stosuje się w różny sposób do producentów energii elektrycznej w zależności od wykorzystywanego źródła produkcji. Sąd odsyłający przypomina w tym kontekście wyroki: z dnia 7 lipca 1988 r., Stanton/Inasti, C-143/87; z dnia 15 lutego 1996 r., Hans Kemmler, C-53/95, w których Trybunał orzekł, że w odniesieniu do przepisów, które nie są bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące ze względu na przynależność państwową, są one jednak niedopuszczalne, ponieważ stanowią nieuzasadnione przeszkody w wykonywaniu działalności w więcej niż jednym państwie członkowskim, a także wyrok z dnia 24 marca 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 64, w którym Trybunał stwierdził, że pojęcie „ograniczenia” w rozumieniu art. 43 WE obejmuje przepisy przyjmowane przez dane państwo członkowskie, które choć jednakowo stosowane, mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wewnątrzspółnotową wymianę handlową.
- 17 Z punktu widzenia warunków, jakie muszą spełniać środki krajowe mogące zakłócić lub uczynić mniej atrakcyjnym wykonywanie podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat, aby mogły one zostać uznane za zgodne z traktatem, sąd odsyłający uważa, że w niniejszej sprawie pojawia się kwestia nieproporcjonalnego charakteru kwestionowanego podatku.
- 18 W trzecim pytaniu prejudycjalnym Curtea de Apel București podnosi kwestię uznania spornego podatku za środek prowadzący do ustalania ceny sprzedaży/ograniczenia swobody ustalania ceny sprzedaży, co może być sprzeczne z przepisami dyrektywy 2019/944, w szczególności z przepisami art. 58 lit. c) dotyczącego obowiązku zniesienia przez krajowy organ regulacyjny ograniczeń w handlu energią elektryczną między państwami członkowskimi, również w związku z przepisami art. 9, ponieważ mają one skutek bezpośredni.
- 19 W tym kontekście sąd odsyłający przypomina twierdzenia skarżącej, zgodnie z którymi zaskarżony środek zakłóca w istotny sposób konkurencję na rynku energii elektrycznej, ponieważ pociąga za sobą dodatkowe koszty dla producentów energii i zmniejsza bezpieczeństwo dostaw, uniemożliwiając kształtowanie się cen na podstawie wzajemnego oddziaływania podaży i popytu, co prowadzi albo do sztucznego zawyżania cen w celu zrekompensowania nałożonego opodatkowania, albo do zmniejszenia produkcji, ponieważ dodatkowe opodatkowanie w stosunku do dochodów jest równoważne ryzyku odzyskania przez producentów kosztów produkcji. Ponadto w świetle art. 9 dyrektywy 2019/944 sporny środek krajowy nie jest ani odpowiedni, ani proporcjonalny.

- 20 W odniesieniu do czwartego pytania prejudycjalnego Curtea de Apel București wskazuje, że biorąc pod uwagę, iż skarżąca powołała się na zasady ostrożności, działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła oraz zasadę „zanieczyszczający płaci”, które są ustanowione w art. 191 ust. 2 TFUE, konieczne jest ustalenie, czy zasady te są bezpośrednio skuteczne i czy zostały naruszone przez wprowadzenie podatku, który ma zastosowanie do producentów energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ale nie ma zastosowania również do producentów energii elektrycznej z paliw kopalnych.
- 21 Ponadto, ponieważ skarżąca utrzymywała również, że poprzez nadmierne opodatkowanie przede wszystkim producentów energii ze źródeł odnawialnych podatek wprowadzony ustawą nr 259/2021 jest sprzeczny zarówno z polityką Unii w dziedzinie opodatkowania energii, w szczególności z dyrektywą 2003/96, jak i z europejskimi celami dotyczącymi osiągnięcia neutralności klimatycznej, określonymi w Europejskim Zielonym Ładzie opublikowanym przez Komisję w dniu 11 grudnia 2019 r., należy ocenić rozpatrywane skutki tych ostatnich aktów, a także zgodność wspomnianego podatku z tymi aktami.