

**Sprawa C-358/24****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

16 maja 2024 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Grondwettelijk Hof (Belgia)

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

25 kwietnia 2024 r.

**Strona skarżąca:**

Varo Energy Belgium nv

EG Retail (Belgium) bv

Gilops Group nv

Van Raak Trading nv

Kuwait Petroleum (Belgium) nv

**Strona przeciwna:**

Ministerraad (Eerste Minister)

**Przedmiot postępowania głównego**

Cztery skargi o stwierdzenie nieważności wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (ustawy z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia tymczasowej składki solidarnościowej obciążającej sektor naftowy) służącej wdrożeniu rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii

## **Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

Ważność przepisów rozporządzenia (UE) 2022/1854 dotyczących tymczasowej składki solidarnościowej oraz zgodność ustawy z dnia 16 grudnia 2022 r. z przepisami prawa pierwotnego Unii i zasadami ogólnymi.

## **Pytania prejudycjalne**

1. Czy przepisy rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. „w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii” dotyczące tymczasowej składki solidarnościowej są ważne w zakresie, w jakim zostały przyjęte na podstawie art. 122 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej?

2. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 14 przywołanego rozporządzenia (UE) 2022/1854 należy interpretować w ten sposób, że składka taka jak ta wprowadzona wet van 16 december 2022 „tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector” (ustawą z dnia 16 grudnia 2022 r. „w sprawie ustanowienie tymczasowej składki solidarnościowej obciążającej sektor naftowy”) stanowi „równoważny środek krajowy”?

3. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy art. 14 przywołanego rozporządzenia (UE) 2022/1854 – w rozumieniu wykładni dokonanej w pytaniu drugim – narusza art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w zakresie, w jakim zezwala na przyjęcie środka krajowego, który ma zastosowanie zarówno do zarejestrowanych spółek naftowych działających w sektorach ropy naftowej i rafinacji, jak i do zarejestrowanych spółek naftowych działających w sektorze dystrybucji, a także w zakresie, w jakim zezwala na przyjęcie środka krajowego, który ma zastosowanie do zarejestrowanych spółek paliwowych wskazanych w 2022 r. jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) i produktów benzyny, lecz jednocześnie nie ma zastosowania do zarejestrowanych spółek naftowych, których w 2022 r. nie wskazano jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) i produktów benzyny, ani do głównych uczestników rynku w innych kategoriach produktów, takich jak nafta do lamp i kerozyna, ani do przedsiębiorstw, które prowadzą działalność w sektorach węgla i gazu ziemnego?

4. Czy art. 30 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że środek taki jak ten przewidziany w wyżej wymienionej ustawie z dnia 16 grudnia 2022 r. i obciążający zarejestrowane spółki paliwowe, które w 2022 r. wskazano jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego)

oraz produktów benzyny, stanowi zakazaną opłatę o skutku równoważnym do cła?

5. Czy art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że środek taki jak ten przewidziany w wyżej wymienionej ustawie z dnia 16 grudnia 2022 r. i obciążający zarejestrowane spółki paliwowe, które w 2022 r. wskazano jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) oraz produktów benzyny, stanowi dyskryminujący podatek wewnętrzny?

6. Czy art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że środek taki jak ten przewidziany w wyżej wymienionej ustawie z dnia 16 grudnia 2022 r., stanowi nową formę pomocy państwa podlegającą zgłoszeniu Komisji Europejskiej?

7. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy art. 14 rozporządzenia (UE) 2022/1854 – w rozumieniu wykładni dokonanej w pytaniu drugim – narusza art. 15, 16 i 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim zezwala na to, by względem zarejestrowanych spółek paliwowych, które w 2022 r. wskazano jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) oraz produktów benzyny, kwotę tymczasowej składki solidarnościowej – wprowadzonej wyżej wymienioną ustawą z dnia 16 grudnia 2022 r. – ustalono na 7,8 EUR od metra sześciennego produktów dopuszczonych do użycia w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r., w sytuacji gdy nie przewidziano mechanizmu korygującego, który umożliwiłby zwrot nadwyżki składek zapłaconych względem kwoty obliczonej zgodnie z rozporządzenia (UE) 2022/1854?

8. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy art. 14 rozporządzenia (UE) 2022/1854 – w rozumieniu wykładni dokonanej w pytaniu drugim – oraz art. 15 tegoż samego rozporządzenia naruszają ogólną zasadę pewności prawa i niedziałania prawa wstecz zezwalając na to, by w przypadku zarejestrowanych spółek paliwowych, które w 2022 r. wskazano jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) oraz produktów benzyny, kwotę tymczasowej składki solidarnościowej – wprowadzoną wyżej wymienioną ustawą z dnia 16 grudnia – obliczać od produktów dopuszczonych do użycia pomiędzy dniem 1 stycznia 2022 r. a 31 grudnia 2023 r., chociaż samo rozporządzenie i ustawa weszły w życie dopiero, odpowiednio, z dniem 8 października 2022 r. i 22 grudnia 2022 r.?

9. Czy Grondwettelijk Hof mógłby – w razie gdyby w świetle odpowiedzi na wyżej postawione pytania prejudycjalne doszedł do wniosku, iż wspomniana ustawa z dnia 16 grudnia 2022 r. dokonując transpozycji rozporządzenia (UE) 2022/1854 narusza co najmniej jeden z obowiązków wynikających z przepisów,

których dotyczą te pytania – ostatecznie utrzymać w mocy skutki wyżej wspomnianej ustawy z dnia 16 grudnia 2022 r. w celu uniknięcia trudności budżetowych, do których doprowadziłoby niemodulowane stwierdzenie nieważności [przepisów], jak również w celu zapewnienia realizacji przewidzianego w rozporządzeniu 2022/1854 celu, jakiemu służyć ma składka solidarnościowa?

### **Powołane przepisy prawa międzynarodowego i prawa Unii**

Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Artykuły 28, 30, 49 i 56, art. 107 ust. 1, art. 108 ust. 3, art. 110 ust. 1 i 2, art. 113 i 115, art. 122 ust. 1, art. 288 TFUE

Artykuły 15, 16, 17, 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, w szczególności art. 14, 15 i 16 oraz motywy 50–54

Komunikat Komisji Zawiadomienie Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa przez sądy krajowe (Dz.U. 2021, C 305, s. 1)

### **Przywołane orzecznictwo ETPC**

Wyroki: z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie Lekić/Słowenia, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, §§ 94–95 oraz z dnia 7 czerwca 2012 r. w sprawie Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano/Włochy, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 187–188

### **Przywołane orzecznictwo Unii**

Wyroki: z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED (C-233/16); z dnia 3 marca 2020 r., Vodafone Magyarorszá (C-75/18); z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik (C-33/17); z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich GmbH (C-283/11); z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14); z dnia 6 grudnia 2018 r., FENS (C-305/17); z dnia 2 października 2014 r., Orgacom (C-254/13, pkt 28); z dnia 20 września 2000 r., Michailidis (C-441/98 i C-442/98); z dnia 18 lipca 2013 r., P Oy (C-6/12); z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09); z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14); z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06); a także z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11)

## **Powołane przepisy prawa krajowego**

### Grondwet (Konstytucja Belgii)

Artykuły 10 i 11, którymi ustanowiono – odpowiednio – zasadę równego traktowania i zakaz dyskryminacji

Artykuł 16 dotyczący prawa własności

Artykuł 170 dotyczący kompetencji podatkowych ustawodawcy federalnego

Artykuł 172 dotyczący równego traktowania w dziedzinie podatków oraz zakazu ustanawiania zwolnień lub ulg podatkowych w drodze innej niż ustawowa

Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (ustawa z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia tymczasowej składki solidarnościowej obciążającej sektor naftowy) mająca na celu częściowe wdrożenie rozporządzenia 2022/1854 (zwana dalej „ustawą”)

Wetboek van economisch recht (kodeks prawa gospodarczego): art. II.3

Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (ustawa z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego): art. 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 (dekret królewski z dnia 5 lutego 2019 r. ustanawiający środki w zakresie dostawy ropy naftowej i produktów ropopochodnych na szczeblach międzynarodowym i krajowym)

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego**

- 1 W dniu 16 grudnia 2022 r. uchwalono wet tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (ustawę w sprawie ustanowienia tymczasowej składki solidarnościowej obciążającej sektor naftowy, zwaną dalej „ustawą”) mającą na celu częściowe wdrożenie rozporządzenia 2022/1854. Ustawa ma na celu, by przedsiębiorstwa energetyczne, które osiągnęły nadmierne zyski w wyniku kryzysu energetycznego, uiszcząły tymczasową składkę solidarnościową w celu sfinansowania pomocy państwa na rzecz gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotkniętych skutkami tegoż kryzysu.
- 2 W przypadku pięciu skarżących chodzi o zarejestrowane spółki naftowe, które przed 2022 r. rząd wskazał jako tzw. głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) oraz produktów benzyny i które na mocy rzeczonyj ustawy obowiązane są do opłacania składki solidarnościowej (zwane dalej łącznie „skarżącymi”). Wniosły one do Grondwettelijk Hof (belgijskiego trybunału konstytucyjnego) o stwierdzenie

nieważności rzeczonyj ustawy, podnosząc przy tym szereg pokrywających się w dużej mierze zarzutów.

### **Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 3 Co się tyczy pytania pierwszego, skarżące podnoszą, iż ustawa jest niezgodna z art. 10, 11 i 172 Grondwet (Konstytucji Belgii) w związku z rozporządzeniem 2022/1854.
- 4 Ustawa ta jest bowiem pozbawiona ważnej podstawy prawnej, ponieważ opiera się na przepisach rozporządzenia 2022/1854, które z kolei przyjęto na podstawie art. 122 ust. 1 TFUE. Artykuł ten upoważnia Radę do stanowienia o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej. Jednakże tymczasowa składka solidarnościowa na podstawie rozporządzenia 2022/1854 służy przejęciu nadwyżki zysków w sektorze naftowym, a następnie jej redystrybucji. Środek ten należy zatem traktować jak podatek bezpośredni, a jego podstawą powinien być art. 115 TFUE.
- 5 Ministerraad (rada ministrów) odiera na to, że nawet gdyby rozporządzenie 2022/1854 było nieważne, to ustawa mimo wszystko miałaby podstawę prawną w wewnętrznym porządku prawnym. Składka solidarnościowa jest bowiem podatkiem mieszczącym się w zakresie kompetencji podatkowych państwa. Artykuł 122 ust. 1 TFUE to poza tym bardziej precyzyjna podstawa prawna do harmonizacji podatkowej niż ogólny art. 115 TFUE i w związku z tym w każdym wypadku stanowi ważną podstawę prawną.
- 6 Co się tyczy pytania drugiego, zdaniem skarżących składki solidarnościowej nie można uznać za „równoważny środek krajowy” w myśl art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2022/1854, ponieważ w celu tym składka taka musiałaby opierać się na rzeczywiście osiągniętych nadmiernych zyskach. W niniejszej sprawie tak nie jest, ponieważ zgodnie z ustawą istnieje niewzruszalne domniemanie, iż przedsiębiorstwa osiągnęły nadmierne zyski, a zatem podatek jest należny tak czy inaczej.
- 7 Składkę oblicza się na podstawie wolumenu przetworzonych lub dopuszczonych do użycia produktów ropopochodnych, a nie na podstawie osiągniętego zysku. Tym samym środek ten nie spełnia warunków określonych w rozporządzeniu, ponieważ nie zmierza do realizacji tego samego celu (nie jest skoncentrowany na nadmiernych zyskach), a także cechuje go inny zakres podmiotowy, inna metoda obliczeniowa i inna wysokość mającej zastosowanie stawki.
- 8 Zdaniem Ministerraad argumenty skarżących są niedopuszczalne, a w każdym razie bezzasadne. Prawodawca Unii pozostawił wszakże swobodę w zakresie wprowadzania własnych przepisów na szczeblu krajowym.
- 9 Co się tyczy pytania trzeciego, skarżące argumentują, że ustawa narusza art. 10, 11 i 172 Grondwet niezależnie od tego, czy rozpatruje się je w związku

z rozporządzeniem 2022/1854, czy też nie. Wprowadza ona mianowicie dyskryminację w związku z tym, że zakres stosowania ustawy ogranicza się do zarejestrowanych spółek naftowych działających w sektorze rafinerijnym oraz do ośmiu zarejestrowanych spółek paliwowych, które w 2022 r. rząd belgijski wskazał jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) oraz produktów benzyny. Przedsiębiorstwa z sektora gazu ziemnego i węgla – choć wyszczególnione w rozporządzeniu 2022/1854 – niesłusznie nie podlegają jej zakresowi zastosowania. Co więcej, podmioty handlujące produktami ropopochodnymi traktuje się na podstawie spornej ustawy tak samo jak przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie wydobywania, górnictwa i rafinacji. Rozporządzenie nie dotyczy jednak podmiotów zajmujących się handlem. Takie rozgraniczenie jest zatem nie do pogodzenia z zasadą równego traktowania.

- 10 Ministerraad twierdzi, że sektory węgla i gazu ziemnego można było wyłączyć [z zakresu stosowania ustawy] ze względu na to, że w Belgii nie wydobywa się (już) węgla ani gazu ziemnego. W odpowiedzi na to skarżące podniosły, że w Belgii nie wydobywa się też ropy naftowej.
- 11 Co się tyczy pytania czwartego, skarżące twierdzą, że ustawa narusza art. 10, 11 i 172 Grondwet niezależnie od tego, czy rozpatruje się je w związku z art. 30 TFUE i rozporządzeniem 2022/1854, czy też nie. Wprowadzona na mocy tej ustawy opłata ryczałtowa, którą oblicza się w oparciu o wielkość przywozu produktów ropopochodnych, sprowadza się bowiem do zakazanej na mocy art. 30 TFUE opłaty o skutku równoważnym do ceł przywozowych. Tymczasowa składka solidarnościowa stanowi obciążenie pieniężne jednostronnie nałożone przez Belgię na ropę naftową – będącą towarem w rozumieniu prawa Unii – w związku z przekroczeniem granicy. Stworzony przez ustawodawcę belgijskiego mechanizm korygujący pozostaje w tym względzie bez znaczenia, ponieważ ustanowiona zostaje składka solidarnościowa, która jest co najmniej równa kwocie należnych ceł przywozowych.
- 12 Według Ministerraad ustawa nie jest sprzeczna z art. 30 TFUE. Zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku podatkowego nie jest bowiem przekroczenie granicy czy przywóz, lecz wolumen przetworzonej ropy naftowej lub wolumen przetworzonych i dopuszczonych do użycia produktów ropopochodnych. Jest to ponadto podatek wewnętrzny obciążający w systematyczny sposób zarówno produkty przywożone, jak i krajowe, niezależnie od tego, jakie jest ich pochodzenie czy przeznaczenie.
- 13 Co się tyczy pytania piątego, skarżące argumentują, że składka solidarnościowa – gdyby uznać, iż nie stanowi ona opłaty o skutku równoważnym do ceł – jest mimo wszystko podatkiem dyskryminującym mającym na celu faworyzowanie produktów krajowych. Składkę pobiera się bowiem wyłącznie od ropy naftowej – produktu, który jest wyłącznie przedmiotem przywozu i którego nie wydobywa się w Belgii – lecz nie od innych produktów energetycznych, które w Belgii się wydobywa. Składka solidarnościowa narusza zatem art. 110 akapit

pierwszy TFUE z racji tego, że podatki od podobnych produktów krajowych oblicza się w odmienny sposób, co sprawia, że podatek od takich podobnych produktów jest niższy.

- 14 Składka solidarnościowa narusza w każdym razie art. 110 akapit drugi TFUE, ponieważ osłabia konkurencyjność sektora naftowego oraz produktu, jakim jest ropa naftowa, w celu ochrony i wzmocnienia pozycji konkurencyjnych produktów belgijskich na rynku.
- 15 Zdaniem Ministerraad nie można mówić o naruszeniu art. 110 TFUE. Sporny środek opiera się wszakże na obiektywnych kryteriach, które nie przewidują odmiennego traktowania w zależności od tego, czy produkty wytworzono w Belgii, czy za granicą. Kryteria te odnoszą się bowiem do wolumenu przetworzonych lub dopuszczonych do użycia produktów, a nie do ich belgijskiego lub zagranicznego pochodzenia. W żadnym wypadku ani celem, ani skutkiem ustawy nie ma być ochrona miejscowej produkcji przedmiotowego produktu, ponieważ w Belgii po prostu nie wytwarza się ani produktu takiego jak ropa, ani żadnego konkurencyjnego produktu, który byłby z nią porównywalny pod względem produkcji czy składu.
- 16 Co się tyczy pytania szóstego, skarżące twierdzą, że dochodzi między innymi do naruszenia art. 107 TFUE ze względu na to, że ustawa nakłada składkę solidarnościową jedynie na sektor naftowy. Artykuł 107 ust. 1 TFUE stoi na przeszkodzie takiemu przepisowi podatkowemu, który nie miałby zastosowania do sektorów gazu ziemnego i węgla ani też do całego sektora naftowego, pomimo że sektory te zostały wyszczególnione w systemie odniesienia rozporządzenia 2022/1854.
- 17 Zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED (C-233/16), w przypadku sporu o zgodność przepisów podatkowych z prawem Unii podmiot zobowiązany do uiszczenia podatku może powoływać się sprzeczność spornych przepisów z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. Obecne są również wszelkie znamiona pomocy państwa.
- 18 W związku z tym, że wprowadzonej ustawą pomocy nie zgłoszono Komisji, doszło także do naruszenia art. 108 ust. 3 TFUE.
- 19 W opinii Ministerraad argument ten jest niedopuszczalny, ponieważ zgodnie z wyrokiem Vodafone Magyarorszag (C-75/18) i zawiadomieniem Komisji w sprawie egzekwowania zasad pomocy państwa strona skarżąca nie może powoływać się na niezgodność z prawem środka pomocy w celu uniknięcia zapłaty podatku.
- 20 Ustawa co do istoty nie przyznaje korzyści o charakterze selektywnym. Skarżące nie dowiodły, że ustawa wprowadza odmienne traktowanie w odniesieniu do znajdujących się porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw z sektora naftowego objętych zakresem stosowania ustawy oraz przedsiębiorstw z tego samego sektora pozostających



poza zakresem jej stosowania), a poza tym przyjmują one niewłaściwy system odniesienia ze względu na to, że obejmuje on także sektory węgla i gazu. Nie wykazano również, w jaki sposób sporny środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, lub może oddziaływać na wymianę handlową.

- 21 Co się tyczy pytania siódmego, skarżące podnoszą, że ustawodawca przyjmując art. 4 § 3 ustawy naruszył art. 10, 11 i 172 Grondwet w związku z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. II.3 Wetboek van economisch recht (kodeksu prawa gospodarczego), art. 15 i 16 Karty, art. 49 i 56 TFUE i rozporządzeniem 2022/1854. Przepisem tym ustanowiono mechanizm korygujący, efektem zastosowania którego może być jedynie dopłata, a nie zwrot. Kwota składki solidarnościowej zostaje oparta na wolumenie produktów pomnożonym przez określoną kwotę na jednostkę tego produktu. Kwota należna może zatem wielokrotnie przekraczać rzeczywiście osiągnięty zysk, zagrażając tym samym przetrwaniu przedsiębiorstwa. Stanowi to niepotrzebne ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i jest co najmniej nieproporcjonalne do zamierzonego celu.
- 22 Ministerraad utrzymuje, że ustawa jest nie niczym innym jak realizacją ustanowionego w rozporządzeniu 2022/1854 wymogu, by równoważne środki krajowe przynosiły porównywalne wpływy lub wyższe wpływy względem szacowanych wpływów ze składki solidarnościowej, a także, iż nie można twierdzić, że mechanizm korygujący działa tylko w jedną stronę. Ponadto składka solidarnościowa nie nakłada nieproporcjonalnego obciążenia na przedsiębiorstwa.
- 23 Co się tyczy pytania ósmego, skarżące podnoszą, że dochodzi do naruszenia między innymi zasady niedziałania prawa wstecz, a także zasad legalności i przewidywalności prawa. Ustawą wprowadzono składkę solidarnościową należną od produktów przywożonych lub dopuszczanych do użycia już od dnia 1 stycznia 2022 r., a zatem ma ona moc wsteczną. Nie jest to podatek od trwałej z natury rzeczy okoliczności, lecz taki, który staje się natychmiast należny ze względu na samo tylko dopuszczenie do użycia, przywóz lub przetworzenie produktów ropopochodnych. Składkę rozlicza się co pół roku i nie ma ona nic wspólnego z zaliczką, ponieważ po ostatecznym stwierdzeniu istnienia nadwyżki zysków zafakturowana kwota nie podlega odliczeniu ani zwrotowi. Ustawodawca nie wyjaśnił, dlaczego pobór podatku ze skutkiem wstecznym miałby być niezbędny z punktu widzenia interesu ogólnego. Opłata ta nie jest również zgodna z celem rozporządzenia 2022/1854, ponieważ składka solidarnościowa służy zmniejszenia deficytu budżetowego.
- 24 Zdaniem Ministerraad ustawa nie wywołuje skutków retroaktywnych. Zaskarżona składka solidarnościowa jest podatkiem bezpośrednim, którego wysokość podlega ostatecznemu ustaleniu dopiero na koniec okresu rozliczeniowego, tj. po raz pierwszy w dniu 31 grudnia 2022 r. Pomocniczo – ewentualną moc wsteczną można uzasadnić celem leżącym w interesie ogólnym, tj. zagwarantowaniem tego, by energia pozostała przystępna cenowo. Rozporządzenie 2022/1854 wyraźnie

dopuszcza również wprowadzenie tymczasowej składki solidarnościowej za rok 2022.

- 25 Co się zaś tyczy pytania dziewiątego, Ministerraad wnioskuje – w razie gdyby Grondwettelijk Hof zdecydował o stwierdzeniu nieważności niektórych lub wszystkich przepisów – o ostateczne utrzymanie w mocy skutków tychże przepisów w odniesieniu do przeszłości oraz o ewentualne ich utrzymanie najpóźniej do dnia 30 czerwca 2024 r. Stwierdzenie nieważności ustawy niesłoby za sobą poważne trudności budżetowe oraz znaczne pomniejszenie wpływów z podatków o około 600 mln EUR.
- 26 Według skarżących nie można utrzymać w mocy skutków ustawy, a pierwszeństwo należy przyznać skutecznemu przywróceniu prawa.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 27 Po pierwsze, skarżące podnoszą pokrótce, że art. 122 ust. 1 TFUE nie stanowi ważnej podstawy prawnej dla rozporządzenia 2022/1854.
- 28 Grondwettelijk Hof nie jest właściwy do rozstrzygania w tej kwestii, a Trybunał Sprawiedliwości nie miał jeszcze ku temu sposobności. Natomiast przed Sądem zawisłych jest obecnie szereg skarg o stwierdzenie nieważności rzeczonoego rozporządzenia, w drodze których podniesiono, iż art. 122 ust. 1 nie stanowi ważnej podstawy prawnej dla tego rozporządzenia.
- 29 Jako sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, Grondwettelijk Hof zobowiązany jest, na mocy art. 267 TFUE, do zwrócenia się do Trybunału z pierwszym pytaniem prejudycjalnym.
- 30 Po drugie, skarżące krytykują zakres podmiotowy ustawy ze względu na odmienne traktowanie przedsiębiorców działających w sektorze ropy naftowej oraz wyłączenie sektorów węgla i gazu ziemnego z zakresu jej stosowania. Krytykują one również podstawę obliczania wymiaru składki solidarnościowej z tego względu, że składka ta nie jest ustalana w oparciu o nadwyżkę zysków, lecz o wolumen dopuszczonych do użycia produktów ropopochodnych. Tym sposobem dochodzi do dyskryminacji.
- 31 Ujęta w art. 10 i 11 Grondwet ogólna zasada równego traktowania i niedyskryminacji nie wyklucza odmiennego traktowania danych kategorii osób, o ile taka różnica w traktowaniu opiera się na obiektywnym kryterium i ma racjonalne uzasadnienie, jak również stoi na przeszkodzie temu, by w identyczny sposób traktować dane kategorie osób, które znajdują się w zasadniczo odmiennych sytuacjach, jeżeli brak na to racjonalnego uzasadnienia. Artykuł 172 Grondwet stanowi szczególne zastosowanie tych zasad w dziedzinie podatków.
- 32 W art. 14, 15 i 16 rozporządzenia 2022/1854 oraz motywach 50–54 określono warunki dotyczące składki solidarnościowej.

- 33 W drodze odstępstwa od wyżej wymienionych przepisów państwa członkowskie mogą na mocy art. 15 ust. 1 ostatnia część zdania rozporządzenia 2022/1854 wprowadzić „równoważne środki krajowe”. Na mocy art. 14 ust. 2 rozporządzenia państwa członkowskie muszą zapewnić, by wprowadzone równoważne środki krajowe miały podobne cele i podlegały podobnym przepisom jak tymczasowa składka solidarnościowa przewidziana w rozporządzeniu, a także by przynosiły porównywalne lub wyższe wpływy względem szacowanych wpływów ze składki solidarnościowej.
- 34 Zamiarem ustawodawcy belgijskiego ustawa miała służyć wprowadzeniu równoważnego środka krajowego w rozumieniu art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2022/1854. Ustawa ma inny zakres zastosowania niż rozporządzenie, ponieważ obowiązuje w odniesieniu do spółek naftowych oraz zarejestrowanych spółek paliwowych, które wskazano jako głównych uczestników rynku oleju napędowego do silników wysokoprężnych, oleju napędowego (lekkiego) i produktów benzyny. Nie obowiązuje ona w odniesieniu do sektorów węgla i gazu, ponieważ względny odsetek węgla kamiennego w belgijskim zużyciu energii jest znikomy, a gazu ziemnego w ogóle się w Belgii nie wytwarza.
- 35 Sposób obliczania składki również odbiega od sposobu obliczania określonego w rozporządzeniu 2022/1854. Aby zapewnić, że belgijskie środki będą przynosić wpływy wymagane na mocy art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2022/1854, ustawodawca przewidział mechanizm korygujący.
- 36 Zdaniem skarżących ustawa ta w sposób dyskryminujący narusza rozporządzenie 2022/1854. W przedmiocie zakresu podmiotowego ustawy komisja legislacyjna belgijskiej Raad van State (rady stanu) orzekła, iż nie ma powodu, dla którego określone przedsiębiorstwa i stałe zakłady prowadzące przynoszącą zyski działalność w sektorach ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla i rafinacji miałyby nie podlegać składce solidarnościowej. Mogłoby to bowiem prowadzić do sytuacji, w której niektóre sektory byłyby faworyzowane względem innych, co mogłoby oddziaływać na konkurencję na rynku energii.
- 37 Wprowadzone na mocy ustawy środki mają podobne do rozporządzenia cele, służą mianowicie wsparciu gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotkniętych skutkami kryzysu energetycznego. Jeżeli chodzi o sposób obliczania składki, to pod względem podstawy i stawki znowu odbiega on od opisu składki przedstawionego w rozporządzeniu 2022/1854. Przy jej obliczaniu wychodzi się od określonego wolumenu produktów, a nie od podlegającemu opodatkowaniu zysku z racji tego, że bardzo trudno byłoby określić zyski w sektorze naftowym.
- 38 Państwa członkowskie muszą dysponować pewną swobodą, by móc dopasować opisaną w rozporządzeniu składkę do zwyczajowego dla nich i znanego im mechanizmu podatkowego, dzięki czemu możliwe staje się nie tylko uchwalenie tej składki przed dniem 31 grudnia 2022 r. – jak wymaga tego art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2022/1854 – ale również wykorzystanie pochodzących z niej wpływów „z wystarczająco szybkim skutkiem”, zgodnie z wymogami art. 17

ust. 1 zdanie wprowadzające. Pojawia się jednak pytanie o to, czy te argumenty te są wystarczające, by uzasadnić tak odmienny mechanizm podatkowy.

- 39 Wątpliwości te leżą u podstaw drugiego pytania prejudycjalnego.
- 40 Zdaniem skarżących art. 4 ustawy wprowadza nieuzasadnione równe traktowanie w przypadku odmiennego rodzaju spółek naftowych oraz nierówne traktowanie między spółkami naftowymi, które wskazano jako głównych uczestników rynku z jednej strony a spółkami naftowymi, które nie są głównymi uczestnikami rynku, jak również przedsiębiorstwami z sektorów węgla i gazu z drugiej strony.
- 41 Zasadę równego traktowania i niedyskryminacji zakotwiczone w art. 20 i 21 Karty. W zakresie, w jakim rozporządzenie 2022/1854 zezwala na przyjęcie środka krajowego takiego jak przewidziany w ustawie, pojawia się pytanie o to, czy – zgodnie z taką wykładnią – rozporządzenie jest zgodne ze wspomnianymi art. 20 i 21 [Karty]. Zagadnienie to leży u podstaw trzeciego pytania prejudycjalnego.
- 42 Zdaniem skarżących obliczana w oparciu o wolumen produktów opłata ryczałtowa stanowi opłatę o skutku równoważnym do ceł, co jest zakazane na mocy art. 28 i 30 TFUE.
- 43 Opłata o skutku równoważnym do ceł została zdefiniowana w wyroku Trybunału z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie Fens (C-305/17, pkt 29). W tym zakresie zasadniczą cechą opłaty o skutku równoważnym do cła, odróżniającą ją od podatku wewnętrznego o charakterze ogólnym, stanowi okoliczność, że opłata taka obciąża wyłącznie produkt, który przekracza granicę jako taki, podczas gdy podatek obciąża jednocześnie produkty przywożone, wywożone i krajowe (wyrok Fens, C-305/17, pkt 37; zob. też wyroki: z dnia 2 października 2014 r., Orgacom, C-254/13, pkt 28; a także z dnia 20 września 2000 r., Michaïlidis, C-441/98 i C-442/98, pkt 22).
- 44 Zaskarżoną składkę solidarnościową ustalono na 7,80 EUR od metra sześciennego produktów, które „dopuszczono do użycia” w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. Pojęcie „dopuszczenia do użycia” zostało zdefiniowane w art. 6 § 2 wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (ustawy z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego).
- 45 Skargi skarżących wzbudzają wątpliwości co do tego, czy tymczasowa składka solidarnościowa, którą wprowadzono od „dopuszczonych do użycia produktów” nie stanowi opłaty o skutku równoważnym do cła w rozumieniu art. 30 TFUE lub podatku wewnętrznego o charakterze ogólnym w rozumieniu art. 110 TFUE.
- 46 Wątpliwości te leżą u podstaw pytań prejudycjalnych czwartego i piątego.
- 47 Zdaniem skarżących wyłączenie sektorów gazu ziemnego i węgla z zakresu stosowania ustawy stanowi niezgłoszoną uprzednio Komisji pomoc państwa.

- 48 W art. 107 i 108 TFUE zawarto zasady określające przyznawanie pomocy państwa, które mają gwarantować, że żadnego rodzaju pomoc państwa nie zakłóci konkurencji lub nie zagrazi jej zakłóceniem.
- 49 Grondwettelijk Hof nie jest właściwy do zbadania zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, ponieważ kwestia ta wchodzi w zakres kompetencji instytucji Unii. Jest on natomiast właściwy do zbadania, czy zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 108 ust. 3 TFUE z tego powodu, że przepisem tym wprowadzono pomoc, która nie została uprzednio zgłoszona Komisji (por. w tym względzie wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2013 r., P Oy, C-6/12, pkt 38).
- 50 Należy zbadać, czy tymczasową składkę solidarnościową – z racji tego, że ma ona zastosowanie tylko do sektora naftowego, a nie do sektorów węgla i gazu – powinno się uznać za nową formę pomocy państwa, którą należało było ewentualnie zgłosić Komisji.
- 51 Cztery warunki, od których łącznego spełnienia zależy, czy dany środek można zakwalifikować jako pomoc państwa, wyszczególniono między innymi w wyroku Trybunału z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, pkt 31). Ponadto pojęcie „pomocy” jest szersze aniżeli pojęcie „subwencji” i obejmuje również środki zmniejszające obciążenia, na które zwykle narażony jest budżet przedsiębiorstwa (wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, pkt 71). Zgodnie z tym ostatnim wyrokiem obowiązuje również zakaz uchwalania środków selektywnych, które sprzyjają niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów (pkt 73–74).
- 52 Analiza tego, czy w świetle art. 107 i 108 TFUE składka solidarnościowa ma selektywny charakter, wykazuje szereg podobieństw z kontrolą zgodności składki z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji.
- 53 Skargi skarżących wzbudzają wątpliwości co do tego, czy składkę solidarnościową należy uznać za pomoc państwa, a jeżeli tak, to czy należało ją zgłosić Komisji.
- 54 Wątpliwości te leżą u podstaw szóstego pytania prejudycjalnego.
- 55 Zdaniem skarżących składka solidarnościowa narusza prawo własności, o którym mowa w art. 16 Grondwet w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, art. 17 Karty i rozporządzeniem 2022/1854. Przy obliczaniu wymiaru składki nie uwzględnia się bowiem rzeczywiście osiągniętych zysków, lecz za jej podstawę przyjmuje się niewzruszalne domniemanie co do istnienia nadmiernych zysków, których wysokość określa się na podstawie wolumenu dopuszczonych do użycia produktów, w wyniku czego kwota składki może wielokrotnie przekraczać rzeczywiście osiągnięty zysk. Stanowi to nadmierne obciążenie, które narusza prawo własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej.
- 56 Wszelka ingerencja w prawo własności musi zostać ustanowiona w drodze wystarczająco dostępnej i precyzyjnej ustawy (ETPC, wyrok z dnia 11 grudnia

2018 r. w sprawie Lekić przeciwko Słowenii, §§ 94–95; wyrok z dnia 7 czerwca 2012 r. w sprawie Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano przeciwko Włochom, §§ 187–188) i wykazywać należytą równowagę pomiędzy względami interesu ogólnego a prawem do niezakłóconego korzystania ze swojej własności.

- 57 Przeprowadzając kontrolę zgodności ustawy z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej, Grondwettelijk Hof musi wziąć pod uwagę art. 15 i 16 Karty oraz art. 49 i 56 TFUE, które mają zakres analogiczny do zakresu wolności prowadzenia działalności gospodarczej.
- 58 Wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie jest wolnością absolutną. Środki krajowe, które mogą stanowić przeszkodę w korzystaniu z gwarantowanych przez prawo Unii wolności podstawowych, są dopuszczalne pod pewnymi warunkami (zob. wyroki Trybunału z dnia 13 listopada 2018 r., Čepelnik d.o.o., C-33/17, pkt 42; z dnia 22 stycznia 2013 r., Sky Österreich GmbH, C-283/11, pkt 45–50; z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38, C-477/14, pkt 157–160). Ustawodawca krajowy działa w sposób nieracjonalny dopiero wtedy, gdy ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej wówczas, gdy nie ma ku temu potrzeby lub gdy takie ograniczenie byłoby nieproporcjonalne do zamierzonego celu.
- 59 Pytanie brzmi, czy przewidziany w ustawie mechanizm korygujący – który nie umożliwia zwrotu nadwyżki składek zapłaconych względem kwoty obliczonej zgodnie z rozporządzeniem 2022/1854 – jest zgodny z prawem własności i wolnością prowadzenia działalności gospodarczej.
- 60 Wątpliwości te leżą u podstaw siódmego pytania prejudycjalnego.
- 61 Zdaniem skarżących ustawa wywołuje skutki retroaktywne ze względu na to, że wprowadzona w drodze jej przepisów składka solidarnościowa obowiązuje w odniesieniu do produktów przywożonych lub dopuszczonych do użytku od dnia 1 stycznia 2022 r., mimo że sama weszła w życie dopiero z dniem 22 grudnia 2022 r.
- 62 Zakaz działania prawa wstecz jest wyrazem zasady pewności prawa i ma na celu uniknięcie poczucia braku pewności prawa u jednostek. Moc wsteczna jest uzasadniona tylko wówczas, gdy jest to absolutnie niezbędne dla realizacji celu leżącego w interesie ogólnym.
- 63 Artykuły 14 i 15 rozporządzenia 2022/1854 zezwalają na to, by kwotę wprowadzonej ustawą tymczasowej składki solidarnościowej obliczać od produktów dopuszczonych do użycia pomiędzy dniem 1 stycznia 2022 r. a 31 grudnia 2023 r., chociaż samo rozporządzenie i ustawa weszły w życie dopiero, odpowiednio, z dniem 8 października 2022 r. i 22 grudnia 2022 r. Pytanie brzmi, czy jest to zgodne z ogólną zasadą pewności prawa i zasadą niedziałaniem prawa wstecz.
- 64 Wątpliwości te leżą u podstaw ósmego pytania prejudycjalnego.

- 65 Ministerraad wnosi pomocniczo, w razie ewentualnego stwierdzenia nieważności przepisów ustawy, o utrzymanie w mocy skutków jej przepisów w odniesieniu do kwot już pobranych i powołuje się w tym względzie na trudności budżetowe, jakie mogłyby pojawić się w konsekwencji stwierdzenia nieważności spornych przepisów.
- 66 Ponadto w przypadku stwierdzenia nieważności ustawy opłata solidarnościowa przestałaby już być należna, wskutek czego doszłoby do naruszenia przewidzianego w rozporządzeniu 2022/1854 celu, jakim służyć ma składka solidarnościowa, tj. rozwiązaniu problemu nadwyżek zysków w celu złagodzenia wyjątkowych zmian na rynkach energii, a ponadto powstałaby niekorzystna dla prawa Unii luka prawna.
- 67 Grondwettelijk Hof musi uwzględnić wynikające z prawa Unii ograniczenia utrzymania w mocy skutków przepisów krajowych, których nieważność musi zostać stwierdzona ze względu na ich niezgodność z tym prawem (wyroki Trybunału: z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, pkt 53–69; a także z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, pkt 56–63).
- 68 Rozważania te leżą u podstaw dziewiątego pytania prejudycjalnego.

DOKUMENT ROBOCZY