

**Zadeva C-391/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

27. junij 2023

**Predložitveno sodišče:**

Curtea de Apel București (Romunija)

**Datum predložitvene odločbe:**

7. februar 2023

**Tožeča stranka:**

Brăila Winds SRL

**Tožene stranke:**

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

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba v upravnem sporu družbe Brăila Winds SRL kot tožeče stranke proti toženim strankam Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București – Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București (regionalna generalna direkcija za javne finance v Bukarešti – davčna uprava za srednje velike davčne zavezanke v Bukarešti, Romunija), Ministerul Finanțelor (ministrstvo za finance, Romunija), Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală (predsednik nacionalne agencije davčne uprave) in Agenția Națională de Administrare Fiscală (nacionalna agencija davčne uprave – ANAF), s katero se zahteva razveljavitev nekaterih davčnih upravnih aktov.

## **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Na podlagi člena 267 PDEU se prosi za razlago členov 49, 56, 107, 108 in 191(2) PDEU, členov 9 in 58(c) Direktive (EU) 2019/944, Direktive Sveta 2003/96/ES ter evropskega zelenega dogovora.

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je treba člena 107 in 108 PDEU razlagati tako, da nacionalna ureditev, kot je bila uvedena z Legea nr. 259/2021 (zakon št. 259/2021), s katerim se davek nalaga le nekaterim proizvajalcem električne energije, pomeni državno pomoč subjektom, ki so oproščeni plačila davka, za katero velja obveznost priglasitve? Ali je taka ureditev diskriminatorna, če se uporablja le za nekatere proizvajalce električne energije, vključno s proizvajalci električne energije iz obnovljivih virov?
2. Ali je treba določbe členov 49 in 56 PDEU ter člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je bila uvedena z zakonom št. 259/2021, s katerim se višji znesek davka nalaga le nekaterim proizvajalcem električne energije (vključno s proizvajalci energije iz obnovljivih virov), ne pa tudi drugim kategorijam proizvajalcev?
3. Ali Direktiva (EU) 2019/944 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU, ki je bila sprejeta pred Uredbo (EU) 2022/1854, nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je bila uvedena z zakonom št. 259/2021, ki bi lahko privedla do določitve prodajnih cen ali omejitve svobode določanja prodajnih cen?
4. Ali določbe člena 191(2) PDEU v zvezi s previdnostnim načelom in načeli, da je treba delovati preventivno, da je treba onesnaževanje odpravljati pri viru ter načelom odgovornosti povzročitelja, nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je bila uvedena z zakonom št. 259/2021? Ali to ogroža evropske cilje glede doseganja podnebne nevtralnosti do leta 2050 in politiko Evropske unije na področju obdavčitve energije?

## **Navedene določbe prava Unije**

Členi 49, 56, 107, 108(1) in (3) ter 191(2) PDEU

Člen 17(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Člena 9 in 58(c) Direktive (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU

Direktiva Sveta 2003/96/ES z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije

Evropski zeleni dogovor, ki ga je Evropska komisija objavila 11. decembra 2019

### **Navedene določbe nacionalnega prava**

Člen II *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 št. 259/2021 o preoblikovanju uredbe z zakonsko močjo št. 118/2021 o vzpostavitvi sistema nadomestil za porabo električne energije in zemeljskega plina v kurilni sezoni 2021–2022 in dopolnitvi uredbe z zakonsko močjo št. 27/1996 o dodeljevanju ugodnosti osebam, ki prebivajo ali delajo v nekaterih krajih v Apusenskem hribovju in v biosfernem rezervatu „Delta Donave“; v nadaljevanju: zakon št. 259/2021), v skladu s katerim se v obdobju od 1. novembra 2021 do 31. marca 2022 dodatni prihodki proizvajalcev električne energije, ki izhajajo iz razlike med povprečno mesečno prodajno ceno električne energije in ceno 450 RON (romunski lev)/MWh, obdavčijo po 80-odstotni stopnji (odstavek 1), pri čemer so plačila tega davka oproščeni proizvajalci električne energije iz fosilnih goriv, vključno s soproizvodnjo (odstavek 2), podrobna pravila za način uporabe davka pa se določijo z odlokom predsednika ANAF (odstavek 3).

Člen III(3) *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2022 privind modificarea și completarea Legii nr. 259/2021* (uredba z zakonsko močjo št. 11/2022 o spremembi in dopolnitvah zakona št. 259/2021), v skladu s katerim so izpolnjevanja določb člena II(1) zakona št. 259/2021 oproščeni tudi proizvajalci električne energije iz biomase, in sicer za dodatne prihodke, dosežene po 1. januarju 2022.

Člen I *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* (odlok predsednika ANAF št. 64/2022 o uporabi določb člena II zakona št. 259/2021 o spremembi in dopolnitvi odloka predsednika ANAF št. 587/2016 glede odobritve modela in vsebine obrazcev, ki se uporabljajo za obračun davka in dajatev, za katere velja sistem obrnjene davčne obveznosti ali davčnega odtegljaja pri viru (v nadaljevanju: odlok št. 64/2022)), v skladu s katerim se davek na dodatne prihodke, ki jih ustvarijo proizvajalci električne energije, izračuna za obdobje od 1. novembra 2021 do 31. marca 2022, in člen II, v skladu s katerim proizvajalci električne energije davek iz člena I za plačilo v državni proračun obračunajo mesečno, do vključno 25. dne v mesecu, ki sledi mesecu, v katerem je nastala davčna obveznost, in sicer tako, da izpolnijo in predložijo obrazec 100 „Declarație

privind obligațiilor de plată la bugetul de stat“ (obračun za obveznost plačila v državni proračun).

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Tožeča stranka Brăila Winds SRL je ena od odvisnih družb skupine ENGIE v Romuniji. Druženika tožeče stranke sta družbi Engie Dezvoltare & Consultanță SRL in Engie Romania SA, pri čemer ima zadnjenavedena v lasti 99,99-odstotni delež. Družba Engie Romania SA je glavna podružnica skupine Engie v Romuniji.
- 2 Tožeča stranka proizvaja vetrno električno energijo v vetrni elektrarni, ki jo ima v lasti v okrožju Brăila.
- 3 S členom II zakona št. 259/2021 je bil s 1. novembrom 2021 uveden 80-odstotni davek na dodatne prihodke proizvajalcev električne energije, ki izhajajo iz razlike med povprečno mesečno prodajno ceno električne energije in ceno 450 RON/MWh. Proizvajalci električne energije iz fosilnih goriv, vključno s soproizvodnjo, od 1. januarja 2022 pa tudi proizvajalci električne energije iz biomase, so bili oproščeni plačila tega davka.
- 4 V skladu s členom II zakona št. 259/2021 in odlokom št. 64/2022 je tožeča stranka kot proizvajalka električne energije iz obnovljivih virov vložila davčni obračun in plačala zadevni davek za obdobje od novembra 2021 do marca 2022 v skupnem znesku 11.643.217 RON.
- 5 Potem ko je ANAF zavrnila predhodno upravno pritožbo zoper odlok št. 64/2022 in davčno pritožbo, ki ju je vložila tožeča stranka, je ta 27. aprila 2022 pri predložitvenem sodišču Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija) vložila tožbo, s katero je zahtevala: (i) razveljavitev odloka št. 64/2022; (ii) razveljavitev davčnih obračunov in popravkov obračunov, ki jih je tožeča stranka predložila za davek, uveden s členom II zakona št. 259/2021; (iii) razveljavitev odločbe št. 551/10.03.2022, ki jo je izdala ANAF – Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor (generalna direkcija za obravnavanje pritožb, Romunija), s čimer sta bila zavrnjena upravna pritožba zoper davčne obračune in odgovor na pritožbo zoper davčni obračun za marec 2022; (iv) odprava odločbe/poročila o rešitvi pritožbe (Referatul de soluționare) št. A GVB 154/23.03.2022 ANAF – Direcția Generală Proceduri pentru Administrarea Veniturilor (generalni direktorat za upravljanje prihodkov) o zavrnitvi predhodne upravne pritožbe zoper odlok št. 64/2022, s katero je bila zavrnjena predhodna upravna pritožba zoper odlok št. 64/2022; (v) da se toženim strankam naloži vračilo zneska v višini 11.643.217 RON, ki ga je tožeča stranka plačala za obdobje od novembra 2021 do marca 2022 iz naslova davka na podlagi odloka št. 64/2022, in (vi) da se toženim strankam naloži plačilo davčnih obresti za tako plačane zneske.
- 6 Po mnenju tožeče stranke so bili izpodbijani upravni akti nezakoniti, ker je davek, uveden s členom II zakona št. 259/2021, nezakonit iz teh razlogov: (i) kršeno je

načelo pravične določitve davčnega bremena in načelo izogibanja dvojnemu obdavčevanju v povezavi z načeli zakonitosti, nediskriminacije/davčne nevtralnosti, enakosti pred zakonom, davčne pravičnosti in pravne varnosti na davčnem področju; (ii) kršeno je načelo prepovedi retroaktivnosti in predvidljivosti obdavčitve v povezavi z načeli pravne varnosti, varstva legitimnih pričakovanj, nediskriminacije/davčne nevtralnosti in enakosti pred zakonom; (iii) pomeni državno pomoč, dodeljeno na nezakonit način proizvajalcem električne energije iz fosilnih goriv, vključno s sproizvodnjo, in proizvajalcem električne energije iz biomase, ki zadeva dodatne prihodke, ustvarjene po 1. januarju 2022, kar je v nasprotju s členom 107(1) PDEU; (iv) ovira svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, kar je v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU; (v) je v nasprotju z evropskimi cilji glede doseganja podnebne nevtralnosti do leta 2050 in politiko Unije na področju obdavčitve energije; (vi) pomeni tudi določitev prodajne cene/omejitev svobodnega določanja prodajne cene, kar je v nasprotju z Direktivo (EU) 2019/944; (vii) kršene so določbe člena 135 romunske ustave in člena 8 Legea concurenței (zakon o konkurenci), s katerima je prepovedano nepravilno omejevanje svobode trgovine ali avtonomije podjetnikov; (viii) določen je bil na podlagi odloka št. 64/2022, ki vsebuje več kršitev zakonitosti, in (ix) določen je bil na podlagi člena II zakona št. 259/2021, ki vsebuje več elementov, ki so v nasprotju z ustavo.

- 7 Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti) je na predlog tožeče stranke odločilo, da pri Sodišču vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe.

#### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 8 Po mnenju tožeče stranke ukrep prekomerne obdavčitve, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, pomeni državno pomoč, v zvezi s katero država članica ni izpolnila obveznosti glede uvedbe postopka predhodnega preverjanja iz člena 108(3) PDEU.
- 9 Zaradi visokega zneska davka, ki je bil uveden s členom II zakona št. 259/2021, zadevni ukrep poleg tega pomeni omejitev, ki je prepovedana s členoma 49 in 56 PDEU. Različno obravnavanje proizvajalcev električne energije na podlagi proizvodnega vira naj bi te torej odvrčalo od ohranitve dejavnosti na trgu električne energije iz obnovljivih virov v Romuniji.

#### **Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 10 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je bilo pri Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti) vloženi več tožb za razveljavitev odloka št. 64/2022, o katerih še ni bilo odločeno.
- 11 To sodišče je v obravnavani zadevi 31. januarja 2022 odločilo, da v zvezi s členom II zakona št. 259/2021 vložijo ugovor protiustavnosti pri Curtea Constituțională (ustavno sodišče, Romunija), pred katerim sedaj poteka postopek.

- 12 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali je ukrep prekomerne obdavčitve dodatnih prihodkov, ki jih ustvari del proizvajalcev električne energije, mogoče opredeliti kot državno pomoč, dodeljeno proizvajalcem električne energije, ki so oproščeni obdavčitve, in za katero v skladu s členom 108(3) PDEU velja obveznost priglasitve Komisiji.
- 13 Na podlagi sodne prakse Sodišča na tem področju, tj. sodbe z dne 21. novembra 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* in drugi/Francija, C-354/90, EU:C:1991:440, točki 10 in 14; sodbe z dne 15. decembra 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, točka 42; sodbe z dne 7. aprila 2022, *Autonome Provinz Bozen*, C-102/21 in C-103/21, EU:C:2022:272, točki 58 in 59; sodbe z dne 5. oktobra 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, točka 39; sodbe z dne 22. januarja 2022, *Fondul Proprietatea*, C-179/20, EU:C:2022:58, točki 83 in 84, ter sodbe z dne 15. julija 2004, *Pearle* in drugi, C-345/02, EU:C:2004:448, točke od 30 do 32, predložitveno sodišče navaja, da glede meril za presojo morebitnih državnih pomoči potrebuje smernice Sodišča, zlasti v zvezi z merilom selektivne prednosti, ki je bilo določeno z izpodbijanym ukrepom, pri čemer je treba upoštevati dejstvo, da so bile nekatere posebne kategorije proizvajalcev električne energije izvzete iz zadevnega ukrepa.
- 14 Drugo vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na učinke prekomerne obdavčitve, uvedene s členom II zakona št. 259/2021, na svobodo ustanavljanja in prosti pretok storitev, saj bi ta obdavčitev skupino Engie, katere del je tožeča stranka, lahko odvrnila od nadaljnjega razvoja dejavnosti proizvodnje električne energije iz obnovljivih virov na ozemlju Romunije.
- 15 V obravnavani zadevi naj bi obstajal čezmejni element, in sicer okoliščina, da je tožeča stranka del skupine Engie s sedežem v Parizu, ki opravlja dejavnosti na področju dobave in distribucije zemeljskega plina ter dobave in proizvodnje električne energije.
- 16 Predložitveno sodišče meni, da zaradi zadevnega davka tuji državljani niso diskriminirani v primerjavi z domačimi državljani, vendar ugotavlja, da se navedeni davek za proizvajalce električne energije uporablja različno glede na uporabljeni proizvodni vir. Predložitveno sodišče v zvezi s tem opozarja na sodbi z dne 7. julija 1988, *Stanton/Inasti*, C-143/87, in z dne 15. februarja 1996 v zadevi *Hans Kemmler*, C-53/95, v katerih je Sodišče razsodilo, da pravila, ki niso neposredno ali posredno diskriminatorna na podlagi državljanstva, vseeno niso dopustna, ker pomenijo neupravičene ovire za opravljanje dejavnosti v več kot eni državi članici, in na sodbo z dne 24. marca 2011, *Komisija/Španija*, C-400/08, EU:C:2011:172, točka 64, v kateri je Sodišče razsodilo, da pojem „omejitve“ v smislu člena 43 ES zajema ukrepe države članice, ki – čeprav veljajo brez razlikovanja – vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in ki tako ovirajo trgovino v Skupnosti.

- 17 Z vidika pogojev, ki jih morajo izpolnjevati nacionalni ukrepi, ki bi lahko ovirali ali zmanjševali privlačnost izvajanja temeljnih svoboščin iz Pogodbe, da bi se lahko šteli za združljive s Pogodbo, predložitveno sodišče meni, da se v tej zadevi postavlja vprašanje nesorazmernosti izpodbijanega davka.
- 18 Tretje vprašanje Curtea de Apel București (višje sodišče v Romuniji) se nanaša na opredelitev izpodbijanega davka kot ukrepa, katerega posledica je določitev prodajne cene oziroma omejitev svobode določanja prodajne cene, kar bi lahko bilo v nasprotju z določbami Direktive (EU) 2019/944, zlasti iz člena 58(c) o obveznosti nacionalnega regulativnega organa, da odpravi omejitve pri trgovanju z električno energijo med državami članicami, tudi v povezavi z določbami člena 9, saj bi imele neposredni učinek.
- 19 Predložitveno sodišče v zvezi s tem opozarja na navedbe tožeče stranke, da izpodbijani ukrep bistveno izkrivlja konkurenco na trgu električne energije, saj proizvajalcem energije povzroča dodatne stroške in zmanjšuje zanesljivost oskrbe, ker preprečuje oblikovanje cen na podlagi medsebojnega vpliva ponudbe in povpraševanja, to pa bi vodilo do umetno visokih cen za izravnavo naložene obdavčitve ali do zmanjšanja proizvodnje, saj naj bi bila dodatna obdavčitev glede na prihodke enaka tveganju proizvajalcev, da povrnejo svoje proizvodne stroške. Poleg tega tožeča stranka navaja, da z vidika člena 9 Direktive (EU) 2019/944 zadevni nacionalni ukrep ni niti ustrezen niti sorazmeren.
- 20 V zvezi s četrtem vprašanjem za predhodno odločanje Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti) navaja, da je treba ob upoštevanju dejstva, da se je tožeča stranka sklicevala na načela iz člena 191(2) PDEU – tj. previdnostno načelo in načelo, da je treba delovati preventivno, da je treba onesnaževanje odpravljati pri viru ter na načelo odgovornosti povzročitelja – ugotoviti, ali imajo ta načela neposredni učinek in ali so kršena z uvedbo davka, ki se uporablja za proizvajalce električne energije iz obnovljivih virov, ne pa tudi za proizvajalce električne energije iz fosilnih goriv.
- 21 Ker je tožeča stranka trdila tudi, da je davek, uveden z zakonom št. 259/2021, na podlagi katerega so prekomerno obdavčeni predvsem proizvajalci energije iz obnovljivih virov, v nasprotju s politiko Unije na področju obdavčitve energije, natančneje z Direktivo 2003/96/ES, pa tudi z evropskimi cilji glede doseganja podnebne nevtralnosti, kot so določeni v evropskem zelenem dogovoru, ki ga je Komisija objavila 11. decembra 2019, je treba oceniti zadevne učinke obeh aktov in skladnost navedenega davka z njima.