

Asia C-358/24

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

16.5.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Grondwettelijk Hof (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

25.4.2024

Kantajat:

Varo Energy Belgium nv

EG Retail (Belgium) bv

Gilops Group nv

Van Raak Trading nv

● Kuwait Petroleum (Belgium) nv

Vastaaja:

Ministerraad (Eerste Minister)

Pääasian menettelyn kohde

Neljä kumoamiskannetta, joissa vaaditaan kumottavaksi öljyalan väliaikaisen solidaarisuusmaksun vahvistamisesta 16.12.2022 annettu laki, jolla on pantu täytäntöön korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä 6.10.2022 annettu neuvoston asetus (EU) 2022/1854

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta

Väliaikaista solidaarisuusmaksua koskevien asetuksen (EU) 2022/1854 säännösten pätevyys ja 16.12.2022 annetun lain yhteensopivuus unionin primaarioikeuden määräysten ja yleisten periaatteiden kanssa

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Ovatko korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä 6.10.2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/1854 säännökset, jotka koskevat väliaikaista solidaarisuusmaksua, päteviä siltä osin kuin ne on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 122 artiklan 1 kohdan nojalla?

2. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko edellä mainitun asetuksen (EU) 2022/1854 14 artiklaa tulkittava siten, että öljyalan väliaikaisen solidaarisuusmaksun vahvistamisesta 16.12.2022 annetulla lailla käyttöön otetun kaltainen maksu on ”vastaava kansallinen toimenpide”?

3. Jos ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko edellä mainitun asetuksen (EU) 2022/1854 14 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu toisessa kysymyksessä, ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan kanssa siltä osin kuin siinä sallitaan sellaisen kansallisen toimenpiteen toteuttaminen, jota sovelletaan sekä raakaöljy- ja jalostamoaloilla toimiviin rekisteröityihin öljy-yhtiöihin että jakelualalla toimiviin rekisteröityihin öljy-yhtiöihin, ja siltä osin kuin siinä sallitaan sellaisen kansallisen toimenpiteen toteuttaminen, jota sovelletaan rekisteröityihin öljy-yhtiöihin, jotka vuonna 2022 nimettiin dieselin, kaasuöljyn ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi, vaikka kyseistä toimenpidettä ei sovelleta niihin rekisteröityihin öljy-yhtiöihin, joita ei nimetty dieselin, kaasuöljyn ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi vuonna 2022, eikä muita tuoteluokkia, kuten petroolia ja kerosiinia, edustaviin ensisijaisiin osallistujiin eikä hiili- ja maakaasualoilla toimiviin yrityksiin?

4. Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 30 artiklaa tulkittava siten, että edellä mainittuun 16.12.2022 annettuun lakiin sisältyvän kaltainen toimenpide, jota sovelletaan rekisteröityihin öljy-yhtiöihin, jotka vuonna 2022 nimettiin dieselin, dieselöljyn ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi, on vaikutukseltaan tullia vastaava kielletty maksu?

5. Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 110 artiklaa tulkittava siten, että edellä mainittuun 16.12.2022 annettuun lakiin sisältyvän kaltainen toimenpide, jota sovelletaan rekisteröityihin öljy-yhtiöihin, jotka vuonna 2022 nimettiin dieselin, kaasuöljyn ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi, on syrjivää sisäistä verotusta?

6. Onko Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ja 108 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että edellä mainittuun

16.12.2022 annettuun lakiin sisältyvän kaltainen toimenpide on uutta valtiontukea, josta on ilmoitettava Euroopan komissiolle?

7. Jos ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, onko asetuksen (EU) 2022/1854 14 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu toisessa kysymyksessä, ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15, 16 ja 17 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 ja 56 artiklan kanssa siltä osin kuin siinä sallitaan 16.12.2022 annetulla lailla käyttöön otetun väliaikaisen solidaarisuusmaksun määräksi niille rekisteröidyille öljy-yhtiöille, jotka nimettiin vuonna 2022 dieselin, kaasuöljyn ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi, 7,8 euroa kuutiometriltä tuotteita, jotka luovutetaan kulutukseen ajanjaksolla 1.1.2022–31.12.2023, ilman että olisi säädetty oikaisumekanismista, joka mahdollistaisi asetuksen (EU) 2022/1854 mukaisesti laskettuun määrään verrattuna liikaa maksettujen maksujen palauttamisen?

8. Jos ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, loukkaavatko asetuksen (EU) 2022/1854 14 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu toisessa kysymyksessä, ja saman asetuksen 15 artikla oikeusvarmuuden ja lakien taannehtivuuskiellon yleistä periaatetta, koska niissä sallitaan, että niiden rekisteröityjen öljy-yhtiöiden osalta, jotka vuonna 2022 nimettiin dieselin, dieselöljyn ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi, edellä mainitulla 16.12.2022 annetulla lailla säädetty väliaikainen solidaarisuusmaksu lasketaan sellaisten tuotteiden perusteella, jotka luovutetaan kulutukseen ajanjaksolla 1.1.2022–31.12.2023, vaikka kyseinen asetus tuli voimaan vasta 8.10.2022 ja kyseinen laki 22.12.2022?

9. Jos Grondwettelijk Hof (perustuslakituomioistuin) katsoo edellä esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin annettavien vastausten perusteella, että edellä mainitulla 16.12.2022 annetulla lailla, jolla panttiin täytäntöön asetus (EU) 2022/1854, rikotaan yhtä tai useampaa näissä kysymyksissä mainituista säännöksistä johtuvaa velvoitetta, voiko kyseinen tuomioistuin pysyttää edellä mainitun 16.12.2022 annetun lain vaikutukset lopullisesti, jotta vältettäisiin mukauttamattomasta kumoamisesta aiheutuvat budjettivaikkeudet ja varmistettaisiin, että asetuksessa (EU) 2022/1854 säädetyn solidaarisuusmaksun tavoite voidaan saavuttaa?

Kansainvälisen oikeuden ja unionin oikeuden säännökset, joihin on viitattu

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artikla

SEUT 28, SEUT 30, SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, SEUT 107 artiklan 1 kohta, SEUT 108 artiklan 3 kohta, SEUT 110 artiklan 1 ja 2 kohta, SEUT 113 ja SEUT 115 artikla, SEUT 122 artiklan 1 kohta ja SEUT 288 artikla

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15, 16, 17, 20 ja 21 artikla

Korkeisiin energianhintoihin liittyvistä hätätoimenpiteistä 6.10.2022 annettu neuvoston asetus (EU) 2022/1854, erityisesti sen 14, 15 ja 16 artikla sekä johdanto-osan 50–54 perustelukappale

Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa (EUVL 2021, C 305, s. 1)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon on viitattu

Tuomio 11.12.2018, Lekić v. Slovenia, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, 94–95 kohta, ja tuomio 7.6.2012, Centro Europa 7 S.r.l. ja Di Stefano v. Italia, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, 187–188 kohta

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon on viitattu

Tuomio 26.4.2018, ANGED (C-233/16); tuomio 3.3.2020, Vodafone Magyarorszá g (C-75/18); 13.11.2018, Čepelnik (C-33/17); 22.1.2013 Sky Österreich GmbH (C-283/11); 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14); 6.12.2018 FENS (C-305/17); 2.10.2014, Orgacom (C-254, 28 kohta); 20.9.2000, Michailidis (C-441/98 ja C-442/98); 18.7.2013 P Oy (C-6/12); 10.6.2010 Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09); 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14); 8.9.2010, Winner Wetten (C-409/06) sekä 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne (C-41/11)

Kansallisen oikeuden säännökset, joihin on viitattu

Perustuslaki (Grondwet)

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja syrjintäkiellon sisältävät 10 ja 11 §

Omistusoikeutta koskeva 16 §

Liittovaltion lainsäätäjän verotusvaltaa koskeva 170 §

Yhdenvertaista kohtelua verotuksen alalla ja oikeusperusteettoman verovapautuksen tai verohuojennuksen kieltoa koskeva 172 §

Öljyalan väliaikaisen solidaarisuusmaksun vahvistamisesta 16.12.2002 annettu laki (Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector), jolla asetus 2022/1854 pannaan osittain täytäntöön (jäljempänä laki)

Talousoikeuslaki (Wetboek Economisch Recht), II.3 §

Valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä 22.12.2009 annettu laki (Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen), 6 §:n 2 momentti

Raakaöljyn ja öljytuotteiden hankintaa kansainvälisellä ja kansallisella tasolla koskevista toimenpiteistä 5.2.2019 annettu kuninkaan päätös (Koninklijk besluit van 5 februari 2019 ter bepaling van de maatregelen inzake de bevoorrading van aardolie en aardolieproducten op internationaal en nationaal niveau).

Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Öljyalan väliaikaisen solidaarisuusmaksun vahvistamisesta annettiin 16.12.2022 laki (jäljempänä laki), jolla asetus 2022/1854 pantiin osittain täytäntöön. Lain tavoitteena on, että energia-alan yritykset, jotka ovat energiakriisin seurauksena hyötäneet ylisuurista voitoista, maksavat väliaikaisen solidaarisuusmaksun, joka käytetään kriisin vaikutuksista kärsiville kotitalouksille ja yrityksille annettavan tuen rahoitukseen.
- 2 Viisi kantajaa ovat rekisteröityjä öljy-yhtiöitä, jotka viranomaiset nimesivät vuonna 2022 dieselin, kaasuöljyn ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi ja joiden on lain nojalla maksettava solidaarisuusmaksu (jäljempänä yhteisesti kantajat). Ne nostivat Grondwettelijk Hofissa kumoamiskanteen, jossa ne vaativat lain kumoamista vedoten useisiin perusteisiin, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 3 Ensimmäisen kysymyksen osalta kantajat väittävät, että laki on perustuslain 10, 11 ja 172 §:n vastainen, kun kyseisiä säännöksiä luetaan yhdessä asetuksen 2022/1854 kanssa.
- 4 Kyseisellä lailla ei nimittäin ole pätevää oikeusperustaa, koska se perustuu asetukseen 2022/1854, joka puolestaan on annettu SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla. Kyseisessä artiklassa annetaan neuvostolle toimivalta päättää taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä. Asetuksen 2022/1854 mukaisen väliaikaisen solidaarisuusmaksun tarkoituksena on kuitenkin leikata öljyalan ylimääräisiä voittoja ja jakaa ne uudelleen. Näin ollen kyseistä toimenpidettä on pidettävä välittömänä verona, ja sen olisi pitänyt perustua SEUT 115 artiklaan.
- 5 Ministerraad (ministerineuvosto) väittää puolestaan, että jos asetus 2022/1854 on pätemätön, lailla on edelleen oikeusperusta kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Solidaarisuusmaksu on nimittäin vero, joka kuuluu valtion verotusvaltaan. SEUT 122 artiklan 1 kohta tarjoaa verotuksen yhdenmukaistamiselle täsmällisemmän perustan kuin SEUT 115 artikla ja on siten joka tapauksessa pätevä oikeusperusta.

- 6 Toisen kysymyksen osalta kantajat väittävät, ettei solidaarisuusmaksua voida pitää asetuksen 2022/1854 14 artiklan 2 kohdan mukaisena ”vastaavana kansallisena toimenpiteenä”, koska maksun on perustuttava tosiasiallisesti syntyneisiin ylisuuriin voittoihin. Näin ei ole nyt esillä olevassa tapauksessa, koska lain mukaan voidaan kiistattomasti olettaa, että yritykset ovat saaneet ylisuuria voittoja, joten vero on joka tapauksessa maksettava.
- 7 Maksu lasketaan jalostettujen tai kulutukseen luovutettujen öljytuotteiden määrän eikä saatujen voittojen perusteella. Näin ollen toimenpide ei täytä asetuksen edellytyksiä, koska sillä ei pyritä samaan tavoitteeseen (se ei kohdistu ylisuuriin voittoihin) ja koska sen henkilöllinen soveltamisala, laskentatapa ja sovellettava taksa ovat erilaiset.
- 8 Ministerraad katsoo, että kantajien väitteet on jätettävä tutkimatta ja että ne ovat joka tapauksessa perusteettomia. Unionin lainsäätaja on nimittäin antanut jäsenvaltioille harkinnanvaraisen mahdollisuuden ottaa käyttöön oma kansallisen järjestelmä.
- 9 Kolmannen kysymyksen osalta kantajat väittävät, että lailla rikotaan perustuslain 10, 11 ja 172 §:ää, mahdollisesti luettuna yhdessä asetuksen 2022/1854 kanssa. Lailla luodaan syrjintää rajoittamalla sen soveltamisala jalostamoalan rekisteröityihin öljy-yhtiöihin ja kahdeksaan rekisteröityyn öljy-yhtiöön, jotka Belgian viranomaiset nimesivät vuonna 2022 dieselin, kaasuöljyn ja bensituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi. Maakaasu- ja hiilialojen yritykset, jotka kuitenkin mainitaan asetuksessa 2022/1854, on jätetty perusteettomasti lain ulkopuolelle. Lisäksi edellä mainitussa laissa öljytuotteiden kauppiaita kohdellaan samalla tavalla kuin tuotanto-, hyödyntämis- ja jalostamoyrityksiä. Asetus ei kuitenkaan koske kauppiaita. Tämä rajaaminen on siten ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa.
- 10 Ministerraad väittää, että hiili- ja maakaasualat voitiin sulkea pois, koska Belgiassa ei (enää) tuoteta hiiltä eikä maakaasua. Kantajat vastasivat tähän, että Belgiassa ei tuoteta öljyäkään.
- 11 Neljännän kysymyksen osalta kantajat väittävät, että lailla rikotaan perustuslain 10, 11 ja 172 §:ää, mahdollisesti luettuna yhdessä SEUT 30 artiklan ja asetuksen 2022/1854 kanssa. Laissa säädetty kiinteämääräinen maksu, joka lasketaan maahantuotujen öljytuotteiden määrän perusteella, vastaa nimittäin SEUT 30 artiklassa kiellettyä vaikutukseltaan tuontitulleja vastaavaa maksua. Väliaikainen solidaarisuusmaksu on maksu, jonka Belgia asettaa rajan ylittämisen vuoksi öljylle, joka on unionin oikeudessa tarkoitettu tavara. Belgian lainsäätäjän käyttöön ottama oikaisumekanismi ei muuta tätä millään tavoin, koska solidaarisuusmaksu on vahvistettu vähintään maksettavien tuontimaksujen määrän suuruiseksi.
- 12 Ministerraadin mukaan laki ei ole SEUT 30 artiklan vastainen. Verotettava tapahtuma ei nimittäin ole rajan ylittäminen tai maahantuonti vaan jalostettavan

raakaöljyn tai kulutukseen luovutettavien jalostettujen öljytuotteiden määrä. Kyseessä on myös sisäinen vero, joka kohdistuu järjestelmällisesti sekä maahantuotuihin että kotimaisiin tuotteisiin riippumatta niiden alkuperästä tai määränpäästä.

- 13 Viidennen kysymyksen osalta kantajat väittävät, että jos solidaarisuusmaksua ei pidetä vaikutukseltaan tullia vastaavana maksuna, se on kuitenkin syrjivä maksu, jolla pyritään suosimaan kotimaisia tuotteita. Maksua peritään nimittäin ainoastaan öljystä eli tuotteesta, joka tuodaan maahan ja jota ei tuoteta Belgiassa, eikä muista, Belgiassa tuotettavista energiatuotteista. Solidaarisuusmaksu on siten SEUT 110 artiklan 1 kohdan vastainen, koska samankaltaisista kotimaisista tuotteista kannettavat verot lasketaan eri tavalla, mikä johtaa näiden samankaltaisten tuotteiden verotuksen alenemiseen.
- 14 Solidaarisuusmaksu rikkoo joka tapauksessa SEUT 110 artiklan 2 kohtaa, koska se heikentää öljyalan ja öljytuotteen kilpailuasemaa kilpailevien belgialaisten tuotteiden markkina-aseman suojelemiseksi ja vahvistamiseksi.
- 15 Ministerraadin mukaan kyse ei ole SEUT 110 artiklan rikkomisesta. Toimenpide perustuu nimittäin objektiivisiin perusteisiin, jotka eivät johda erilaiseen kohteluun sen mukaan, onko kyseiset tuotteet valmistettu Belgiassa vai ulkomailla. Nämä perusteet liittyvät nimittäin jalostettavien tai kulutukseen luovutettavien tuotteiden määriin eivätkä tuotteiden belgialaiseen tai ulkomaalaiseen alkuperään. Lain tarkoituksena tai vaikutuksena ei ole suojella mitään kyseisen tuotteen paikallista tuotantoa, koska Belgiassa ei yksinkertaisesti tuoteta öljyn kaltaista tai sitä tuotannoltaan tai koostumukseltaan vastaavaa kilpailevaa tuotetta.
- 16 Kuudennen kysymyksen osalta kantajat väittävät muun muassa, että SEUT 107 artiklaa rikotaan, koska lailla otetaan käyttöön pelkästään öljyalaa koskeva solidaarisuusmaksu. SEUT 107 artiklan 1 kohta on esteenä tällaiselle verotustoimenpiteelle, jota ei sovelleta maakaasu- eikä hiilialaan eikä myöskään öljyalaan kokonaisuudessaan, vaikka nämä alat mainitaan asetuksen 2022/1854 viitejärjestelmässä.
- 17 Unionin tuomioistuimen 26.4.2018 antaman tuomion ANGED (C-233/16) mukaan silloin, kun riita koskee veroa koskevien sääntöjen lainmukaisuutta unionin oikeuden kannalta, veronmaksuvelvollinen voi vedota siihen, että kyseiset säännöt ovat valtioneuvoston sääntöjen vastaisia. Myös kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät.
- 18 Koska lailla käyttöön otettua tukitoimenpidettä ei myöskään ole ilmoitettu komissiolle, on rikottu myös SEUT 108 artiklan 3 kohtaa.
- 19 Ministerraadin mukaan tämä väite on jätettävä tutkimatta, koska tuomion Vodafone Magyarország (C-75/18) ja valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta annetun komission tiedonannon nojalla kantaja ei voi vedota tuen sääntöjenvastaisuuteen välttämiseksi veron maksamisen.

- 20 Aineelliselta kannalta laissa ei anneta valikoivasta tuesta johtuvaa etua. Kantajat eivät osoita, että tällä lailla otetaan käyttöön erilainen kohtelu sellaisten markkinaosapuolisen välillä, jotka ovat toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (lain soveltamisalaan kuuluvat öljyalan yritykset ja soveltamisalan ulkopuolelle jäävät saman alan yritykset), ja ne käyttävät virheellistä viitekehystä, koska se kattaa myös hiili- ja kaasualat. Ei ole myöskään osoitettu, miten toimenpide vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua tai voisi vaikuttaa kauppaan.
- 21 Seitsemannen kysymyksen osalta kantajat väittävät, että lainsäätäjä on lain 4 §:n 3 momentin antaessaan rikkonut perustuslain 10, 11 ja 172 §:ää, luettuina yhdessä talouslain II.3 §:ssä, perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklassa, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa sekä asetuksessa 2022/1854 tarkoitetun elinkeinovapauden kanssa. Tällä säännöksellä otettiin käyttöön oikaisumekanismi, joka voi johtaa ainoastaan lisämaksuun, ei palautukseen. Solidaarisuusmaksun määrä perustuu tuotemäärään kerrottuna tietyllä taksalla tuoteyksikköä kohden. Maksettava määrä voikin olla moninkertainen verrattuna tosiasiallisesti toteutuneeseen voittoon, ja se voi vaarantaa yrityksen toiminnan jatkumisen. Tämä merkitsee elinkeinovapauden rajoittamista, joka ei ole välttämätön ja joka on vähintäänkin suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden.
- 22 Ministerraad väittää, että lailla ainoastaan pannaan täytäntöön asetuksen 2022/1854 vaatimus, jonka mukaan vastaavien kansallisten toimenpiteiden arvioidun tuoton on oltava yhtä suuri tai suurempi kuin solidaarisuusmaksun arvioidun tuoton, eikä voida väittää, että oikaisumekanismi toimisi vain yhdensuuntaisesti. Solidaarisuusmaksu ei myöskään aiheuta yrityksille suhteetonta rasitetta.
- 23 Kahdeksannen kysymyksen osalta kantajat väittävät, että kyse on muun muassa lakien taannehtivuuskiellon periaatteen, laillisuusperiaatteen ja ennakoitavuuden periaatteen loukkaamisesta. Lailla otettiin käyttöön solidaarisuusmaksu, joka peritään tuotteista, jotka on tuotu maahan tai luovutettu kulutukseen 1.1.2022 tai sitä myöhemmin, joten sillä on taannehtiva vaikutus. Kyse ei ole luonteeltaan vakaaseen tilaan kohdistuvasta verosta vaan verosta, joka kannetaan välittömästi pelkästä öljytuotteiden kulutukseen luovuttamisesta, maahantuonnista tai jalostamisesta. Maksu kannetaan puolivuositain, eikä sillä ole mitään tekemistä ennakkomaksun kanssa, koska laskutettua määrää ei voida kuitata muita määriä vastaan eikä palauttaa sen jälkeen, kun ylimääräiset voitot on vahvistettu lopullisesti. Lainsäätäjä ei ole selittänyt, miksi taannehtiva vero olisi yleisen edun kannalta välttämätön. Maksu ei ole myöskään asetuksen 2022/1854 tavoitteen mukainen, koska solidaarisuusmaksu käytetään budjettialijäämän pienentämiseen.
- 24 Ministerraadin mukaan lailla ei ole taannehtivaa vaikutusta. Riidanalainen solidaarisuusmaksu on välitön vero, jonka määrä vahvistetaan lopullisesti vasta verokauden lopussa eli ensimmäisen kerran 31.12.2022. Toissijaisesti mahdollista taannehtivaa vaikutusta voidaan perustella yleisen edun mukaisella tavoitteella eli energian kohtuuhintaisuuden takaamisella. Asetuksessa 2022/1854 myös

nimenomaisesti sallitaan väliaikaisen solidaarisuusmaksun käyttöönotto vuodeksi 2022.

25 Yhdeksannen kysymyksen osalta Ministerraad vaatii, että jos Grondwettelijk Hof päättää kumota tietyt tai kaikki säännökset, niiden vaikutukset pidetään lopullisesti voimassa menneisyydessä syntyneiden tilanteiden osalta ja mahdollisesti enintään 30.6.2024 asti. Lain kumoaminen johtaisi nimittäin vakaviin budjettivaikeuksiin ja verotulojen huomattavaan vähenemiseen noin 600 miljoonalla eurolla.

26 Kantajien mukaan lain vaikutuksia ei voida pitää voimassa ja etusijalla on lainvastaisuuden tosiasiallinen korjaaminen.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

27 Kantajat väittävät ensinnäkin, tiivistetysti esitettynä, ettei SEUT 122 artiklan 1 kohta ole pätevä oikeusperusta asetukselle 2022/1854.

28 Grondwettelijk Hofilla ei ole toimivaltaa lausua tästä kysymyksestä, eikä unionin tuomioistuimella ole vielä ollut siihen tilaisuutta. Unionin yleisessä tuomioistuimessa on sitä vastoin vireillä useita asetusta koskevia kumoamiskanteita, joiden mukaan SEUT 122 artiklan 1 kohta ei ole pätevä oikeusperusta tälle asetukselle.

29 Grondwettelijk Hofin on tuomioistuimena, jonka päätöksiin ei saa hakea muutosta, SEUT 276 artiklan nojalla esitettävä unionin tuomioistuimelle ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys.

30 Toiseksi kantajat arvostelevat lain henkilöllistä soveltamisalaa, koska öljyalan eri yrityksiä kohdellaan eri tavalla ja hiili- ja maakaasualat on suljettu soveltamisalan ulkopuolelle. Ne arvostelevat myös solidaarisuusmaksun veroperustetta, koska maksu ei perustu ylimääräisiin voittoihin vaan kulutukseen luovutettujen öljytuotteiden määrään. Tämä aiheuttaa syrjintää.

31 Perustuslain 10 ja 11 §:ssä ilmaistu yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon yleinen periaate ei sulje pois henkilöryhmien erilaista kohtelua, jos tämä erilainen kohtelu pohjautuu objektiiviseen ja kohtuulliseen perusteeseen, ja se on esteenä sille, että olennaisesti erilaisissa tilanteissa olevia henkilöryhmiä kohdellaan samalla tavalla ilman kohtuullista perustetta. Perustuslain 172 § on näiden periaatteiden erityinen sovellus verotuksen alalla.

32 Asetuksen 2022/1854 14, 15 ja 16 artiklassa ja johdanto-osan 50–54 perustelukappaleessa säädetään solidaarisuusmaksun edellytykset.

33 Asetuksen 2022/1854 14 artiklan 1 kohdan viimeisen lauseen mukaan jäsenvaltiot voivat edellä mainituista säännöksistä poiketen säätää ”vastaavia kansallisia toimenpiteitä”. Asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on

varmistettava, että säädetyillä vastaavilla kansallisilla toimenpiteillä on samankaltaiset tavoitteet kuin tämän asetuksen mukaisella väliaikaisella solidaarisuusmaksulla, niihin sovelletaan samankaltaisia sääntöjä kuin tämän asetuksen mukaiseen väliaikaiseen solidaarisuusmaksuun ja ne tuottavat solidaarisuusmaksun arvioituja tuottoja vastaavat tai korkeammat tuotot.

- 34 Belgian lainsäätäjän tarkoituksena oli säätää lailla asetuksen 2022/1854 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu vastaava kansallinen toimenpide. Lain soveltamisala poikkeaa tämän asetuksen soveltamisalasta, koska sitä sovelletaan [jalostamoalalla toimiviin] öljy-yhtiöihin sekä rekisteröityihin öljy-yhtiöihin, jotka on nimetty dieselöljyn, kaasun ja bensiinituotteiden osalta ensisijaisiksi osallistujiksi. Sitä ei sovelleta hiili- ja kaasualoihin, koska Belgiassa kivihiiilen suhteellinen osuus energiankulutuksesta on merkityksetön eikä Belgiassa tuoteta maakaasua.
- 35 Samoin maksun laskentamenetelmä eroaa asetuksessa 2022/1854 säädetyistä. Sen varmistamiseksi, että Belgian toimenpiteet tuottavat asetuksen 2022/1854 14 artiklan 2 kohdassa pakollisiksi säädetyt tuotot, lainsäätäjä on säätänyt oikaisumekanismiin.
- 36 Valittajien mukaan kyseisellä lailla rikotaan syrjivällä tavalla asetusta 2022/1854. Raad van Staten (Belgian ylin hallintotuomioistuin) lainsäädäntöosasto totesi lain henkilöllisestä soveltamisalasta, ettei ollut mitään syytä olla kantamatta solidaarisuusmaksua tietyiltä yrityksiltä ja kiinteiltä toimipaikoilta, jotka harjoittavat voitollista toimintaa raakaöljy-, maakaasu-, hiili- ja jalostamoaloilla. Tällainen kantamatta jättäminen voisi nimittäin johtaa tiettyjen alojen suosimiseen toisiin nähden, mikä voisi vaikuttaa kilpailuun energiamarkkinoilla.
- 37 Laissa säädetyillä toimenpiteillä on kuitenkin samanlaiset tavoitteet kuin asetuksella eli energiakriisistä kärsivien kotitalouksien ja yritysten tukeminen. Maksun laskentatapa eroaa kuitenkin määräytymisperusteen ja prosenttiosuuden osalta asetuksessa 2022/1854 säädetyin maksun ominaisuuksista. Laskenta perustuu tiettyyn tuotemäärään eikä verotettavaan voittoon, koska öljyalan voittojen selvittämisen väitetään olevan erittäin vaikeaa.
- 38 Jäsenvaltioilla on oltava tietty liikkumavara, jotta ne voivat sisällyttää asetuksessa säädetyin maksun tavanomaiseen ja tunnettuun verotusjärjestelmäänsä, joka mahdollistaa paitsi maksun vahvistamisen ennen asetuksen 2022/1854 14 artiklan 3 kohdassa säädettyä määräpäivää 31.12.2022 myös sellaisten tuottojen saamisen, joilla ”on riittävän oikea-aikainen vaikutus”, kuten 17 artiklan 1 kohdan johdantolauseessa säädetään. Kysymys on kuitenkin siitä, riittävätkö nämä seikat perusteeksi näin erilaiselle verotusjärjestelmälle.
- 39 Nämä epäilyt johtavat toiseen ennakkoratkaisukysymykseen.
- 40 Kantajien mukaan lain 4 §:llä otetaan käyttöön eri öljy-yhtiöiden perusteeton yhdenvertainen kohtelu sekä erilainen kohtelu yhtäältä ensisijaisiksi osallistujiksi

nimettyjen öljy-yhtiöiden ja toisaalta muiden öljy-yhtiöiden sekä hiili- ja kaasualan yritysten välillä.

- 41 Yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon periaate taataan perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa. Siltä osin kuin asetuksessa 2022/1854 sallitaan laissa säädetyn kaltaisen kansallisen toimenpiteen vahvistaminen, herää kysymys, onko asetus näin tulkittuna yhteensopiva mainittujen 20 ja 21 artiklan kanssa. Tämä kysymys johtaa kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.
- 42 Kantajien mukaan tuotteiden määrän perusteella laskettu kiinteämääräinen vero on SEUT 28 ja SEUT 30 artiklassa kielletty vaikutukseltaan tulleja vastaava maksu.
- 43 Unionin tuomioistuimen 6.12.2018 asiassa Fens antamassa tuomiossa (C-305/17, 29 kohta) määritellään vaikutukseltaan tullia vastaava maksu. Tässä yhteydessä olennainen ominaispiirre, joka erottaa vaikutukseltaan vastaavan maksun yleisestä sisäisestä maksusta, perustuu siihen, että ensiksi mainittu kohdistuu yksinomaan rajat ylittävään tuotteeseen sellaisenaan, kun taas jälkimmäinen kohdistuu samalla sekä maahan tuotuihin ja maasta vietyihin että kotimaisiin tuotteisiin (tuomio C-305/17, Fens, 13.3.2019, 37 kohta; ks. myös tuomio C-254/13, Orgacom, 2.10.2014, 28 kohta; tuomio C-441/98 ja C-442/98, Michailidis, 20.9.2000, 22 kohta).
- 44 Riidanalaiseksi solidaarisuusmaksuksi vahvistettiin 7,80 euroa kuutiometriltä tuotteita, jotka luovutetaan kulutukseen ajanjaksolla 1.1.2022–31.12.2023. Kulutukseen luovutuksen käsite määritellään valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä 22.12.2009 annetun lain 6 §:n 2 momentissa.
- 45 Kantajien väitteet herättävät epäilyä siitä, onko ”kulutukseen luovutettuja tuotteita” koskeva väliaikainen solidaarisuusmaksu SEUT 30 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan tullia vastaava maksu vai SEUT 110 artiklassa tarkoitettu yleinen sisäinen maksu.
- 46 Nämä epäilyt johtavat neljanteen ja viidanteen ennakkoratkaisukysymykseen.
- 47 Kantajien mukaan maakaasu- ja hiilialojen vapauttaminen lain soveltamisalasta on valtiontukea, jota ei ole ilmoitettu ennalta komissiolle.
- 48 SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa vahvistetaan valtiontuen myöntämistä koskevat säännöt sen varmistamiseksi, ettei mikään valtiontuki vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua.
- 49 Grondwettelijk Hofilla ei ole toimivaltaa tutkia tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, koska tämä kysymys kuuluu unionin toimielinten toimivaltaan, mutta sillä on toimivalta tutkia, onko riidanalainen säännös SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastainen sillä perusteella, että sillä pannaan täytäntöön tuki, jota ei ole ennalta ilmoitettu komissiolle (ks. tässä yhteydessä tuomio 18.7.2013, P Oy, C-6/12, 38 kohta).

- 50 On tutkittava, onko väliaikaista solidaarisuusmaksua pidettävä uutena valtiontueksi, koska sitä sovelletaan ainoastaan öljyalaan eikä hiili- eikä kaasualoihin, ja olisiko se mahdollisesti pitänyt ilmoittaa komissiolle.
- 51 Neljä kumulatiivista edellytystä, joiden perusteella toimenpide voidaan luokitella valtiontueksi, mainitaan muun muassa 10.6.2010 annetussa tuomiossa *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-140/09, 31 kohta). Lisäksi tuen käsite on laajempi kuin subvention käsite, ja siihen sisältyvät toimenpiteet, jotka alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia (tuomio 4.6.2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, 71 kohta). Viimeksi mainitun tuomion mukaan myös valikoivat toimenpiteet, jotka suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ovat kiellettyjä (73–74 kohta).
- 52 Tarkastelulla, onko solidaarisuusmaksu luonteeltaan valikoiva SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan valossa, ja arvioinnilla, onko kyseinen maksu sopusoinnussa yhdenvertaisen kohtelun ja syrjäntäkiellon periaatteiden kanssa, on tiettyjä yhtäläisyyksiä.
- 53 Kantajien väitteet herättävät epäilyjä siitä, onko solidaarisuusmaksu luokiteltava valtiontueksi, ja jos näin on, olisiko se pitänyt ilmoittaa komissiolle.
- 54 Kuudes ennakkoratkaisukysymys perustuu näihin epäilyihin.
- 55 Kantajien mukaan solidaarisuusmaksu on ristiriidassa omistusoikeutta koskevan perustuslain 16 §:n kanssa, kun kyseistä pykälää luetaan yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan, perusoikeuskirjan 17 artiklan ja asetuksen 2022/1854 kanssa. Maksussa ei nimittäin oteta huomioon tosiasiallisesti saatuja voittoja, vaan se perustuu kiistattomiksi oletettuihin ylisuuriin voittoihin, jotka määritetään kulutukseen luovutettujen tuotteiden määrän perusteella, minkä johdosta maksun määrä voi olla moninkertainen tosiasiallisesti toteutuneeseen voittoon nähden. Tämä merkitsee liiallista rasiitetta, joka loukkaa omistusoikeutta ja elinkeinovapautta.
- 56 Kaikkinaisen omistusoikeuteen puuttumisen on perustuttava riittävän laajasti saatavilla olevaan ja täsmälliseen lakiin (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.12.2018, *Lekić v. Slovenia*, 94–95 kohta); 7.6.2012, *Centro Europa 7 S.r.l. ja Di Stefano v. Italia*, 187–188 kohta), ja yleisen edun mukaisten vaatimusten sekä oikeuden nauttia rauhassa omaisuudestaan on oltava kohtuullisessa tasapainossa.
- 57 Tutkiessaan lakia elinkeinovapauden kannalta *Grondwettelijk Hofin* on otettava huomioon perusoikeuskirjan 15 ja 16 artikla sekä SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, joilla on vastaava ulottuvuus kuin elinkeinovapaudella.
- 58 Elinkeinovapaus ei ole ehdoton vapaus. Kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata unionin oikeudessa taattujen perusvapauksien käyttämistä, voidaan tietyin edellytyksin hyväksyä (ks. unionin tuomioistuimen tuomio 13.11.2018, *Čepelnik d.o.o.*, C-33/17, 42 kohta; tuomio 22.1.2013, *Sky Österreich GmbH*, C-283/11,

- 45–50 kohta; 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, 157–160 kohta). Kansallinen lainsäätävä toimii epäasianmukaisesti vasta, jos se rajoittaa elinkeinovapautta tarpeettomasti tai jos tämä rajoitus on suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden.
- 59 Herää kysymys, onko laissa säädetty oikaisumekanismi, jossa ei sallita maksettujen, asetuksen 2022/1854 mukaisesti lasketun määrän ylittävien maksujen palauttamista, yhteensopiva omistusoikeuden ja elinkeinovapauden kanssa.
- 60 Nämä epäilyt johtavat seitsemänteen ennakkoratkaisukysymykseen.
- 61 Kantajien mukaan lailla on taannehtiva vaikutus, koska kyseisellä lailla käyttöön otettua solidaarisuusmaksua sovelletaan tuotteisiin, jotka on tuotu maahan tai luovutettu kulutukseen 1.1.2022 tai sen jälkeen, vaikka laki tuli voimaan vasta 22.12.2022.
- 62 Lakien taannehtivuuskielto ilmentää oikeusvarmuuden periaatetta, ja sen tarkoituksena on välttää oikeussubjektien oikeudellinen epävarmuus. Taannehtiva vaikutus on perusteltua vain, jos se on välttämätöntä yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi.
- 63 Asetuksen 2022/1854 14 ja 15 artiklan perusteella voidaan laskea lailla käyttöön otetun väliaikaisen solidaarisuusmaksun määrä tuotteille, jotka on luovutettu kulutukseen ajanjaksolla 1.1.2022–31.12.2023, vaikka kyseinen asetus tuli voimaan vasta 8.10.2022 ja laki 22.12.2022. Herää kysymys, onko tämä yhteensopivaa oikeusvarmuuden periaatteen ja lakien taannehtivuuskiellon periaatteen kanssa.
- 64 Nämä epäilyt johtavat kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen.
- 65 Ministerraad vaatii toissijaisesti, että lain mahdollisesti kumottavien säännösten vaikutukset pidetään voimassa jo kannettujen määrien osalta, ja viittaa tältä osin budjettivaikkeuksiin, joita kumoamisesta seuraisi.
- 66 Samoin jos laki kumottaisiin, toissijaista maksua ei enää tarvitsisi maksaa, mikä olisi vastoin asetuksessa 2022/1854 säädetyn solidaarisuusmaksun tavoitetta eli ylimääräisten voittojen leikkaamista energiamarkkinoiden poikkeuksellisen hintakehityksen lieventämiseksi ja synnyttäisi unionin oikeuden kannalta haitallisen oikeudellisen tyhjiön.
- 67 Grondwettelijk Hofin on otettava huomioon unionin oikeudesta johtuvat rajoitukset, jotka koskevat sellaisten kansallisten oikeussääntöjen vaikutusten voimassa pitämistä, jotka on kumottava unionin oikeuden vastaisina (tuomio 8.9.2010, Winner Wetten, C-409/06, 53–69 kohta ja tuomio 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, C-41/11, 56–63 kohta).
- 68 Tämä johtaa yhdeksänteen ennakkoratkaisukysymykseen.