



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
od 16. srpnja 2020.¹

Predmet C-63/19

**Europska komisija
protiv**

Talijanske Republike

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Direktiva 2003/96/EZ – Oporezivanje energenata i električne energije – Regionalni zakon koji je donijela regija Friuli-Venezia Giulia (Italija) – Doprinos za kupnju benzina i plinskog ulja u korist stanovnika dotične regije – Kvalifikacija tog doprinosa – Oslobodenje ili sniženje trošarine – Pojam „potpuni ili djelomični povrat” iznosa naplaćenih poreza – Povreda članaka 4. i 19. Direktive 2003/96/EZ – Dokazivanje povrede obveze”

I. Uvod

1. Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je Talijanska Republika, time što je primijenila sniženje stopa trošarina, predviđeno regionalnim zakonodavstvom koje je donijela regija Friuli-Venezia Giulia (Italija) za benzin i plinsko ulje koji se koriste kao pogonska goriva, u okviru prodaje tih proizvoda stanovnicima te regije, povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 4. i 19. Direktive Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije².

2. Komisija smatra, u biti, da time što ima za posljedicu sniženje razine oporezivanja pogonskih goriva u toj regiji, sustav doprinosa za kupnju pogonskih goriva koji je uspostavila regija Friuli-Venezia Giulia ugrožava načelo najnižih i jedinstvenih stopa oporezivanja za svaki proizvod i uporabu na cijelom državnom području Talijanske Republike. Budući da sniženje trošarina koje proizlazi iz tog sustava nije odobreno na razini Unije, Sud bi trebao utvrditi da je ta država članica povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 4. i 19. Direktive 2003/96.

3. U ovom ću mišljenju, nakon što podsjetim da je na Komisiji teret dokazivanja povrede obveze, objasniti razloge zbog kojih smatram da bi ovu tužbu trebalo odbiti.

¹ Izvorni jezik: francuski

² SL 2003., L 283, str. 51., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 75. i ispravak SL 2019., L 33, str. 37.

II. Pravni okvir

A. Direktiva 2003/96

4. Uvodne izjave 2. do 5., 9., 13. i 15. Direktive 2003/96 glase kako slijedi:

„(2) Nedostatak propisa [Unije] kojima se utvrđuju najniže stope oporezivanja električne energije i energenata, osim mineralnih ulja, mogao bi negativno djelovati na pravilno funkcioniranje unutarnjega tržišta.

(3) Pravilno funkcioniranje unutarnjega tržišta i ostvarivanje ciljeva ostalih politika [Unije] zahtijeva da se na razini [Unije] utvrde najniže razine oporezivanja većine energenata, uključujući električnu energiju, prirodni plin i ugljen.

(4) Značajne razlike u oporezivanju energije, koje države članice primjenjuju na nacionalnoj razini, mogle bi se pokazati štetnima za pravilno funkcioniranje unutarnjega tržišta.

(5) Utvrđivanjem odgovarajućih najnižih stopa oporezivanja na razini [Unije] omogućit će se smanjenje postojećih razlika među nacionalnim stopama oporezivanja.

[...]

(9) Državama članicama treba omogućiti potrebnu fleksibilnost u definiranju i provedbi politike koja odgovara njihovim nacionalnim okolnostima.

[...]

(13) Udio oporezivanja dijelom određuje cijenu energenata i električne energije.

[...]

(15) Mogućnost primjene diferenciranih nacionalnih stopa oporezivanja za isti proizvod trebala bi se dozvoliti u određenim okolnostima ili čvrstim preduvjetima pod uvjetom da se poštuju najniže razine oporezivanja [Unije] i pravila unutarnjega tržišta i tržišnog natjecanja.”

5. U skladu s člankom 1. te direktive „[d]ržave članice uvode poreze na energente i električnu energiju u skladu s [navedenom d]irektivom”.

6. Članak 4. Direktive 2003/96 predviđa:

„1. Razine oporezivanja koje države članice primjenjuju na energetske proizvode i električnu energiju, a koje su navedene u članku 2., ne smiju biti ispod najniže razine oporezivanja propisane ovom Direktivom.

2. Za potrebe ove Direktive, „razina oporezivanja” znači ukupno opterećenje u vezi sa svim neizravnim porezima (osim [poreza na dodanu vrijednost (PDV)]) koji se izračunavaju izravno ili neizravno po količini energenta ili električne energije u trenutku puštanja u slobodnu potrošnju.”

7. Članak 6. Direktive 2003/96 glasi kako slijedi:

„Države članice mogu slobodno odobravati oslobođenje od poreza ili snižene razine oporezivanja, kako je propisano ovom Direktivom:

- (a) izravno
- (b) putem diferenciranih stopa; ili
- ili
- (c) povratom cijelog ili dijela [iznosa] naplaćenih poreza.”

8. U skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive 2003/96, odstupajući od njezinih odredaba, države članice ovlašćuju se da nastave primjenjivati snižene razine oporezivanja ili oslobođenja od poreza kako je predviđeno u Prilogu II. Ovisno o prethodnom preispitivanju od strane Vijeća Europske unije, na temelju prijedloga Komisije, ovo ovlaštenje prestaje vrijediti 31. prosinca 2006. ili na dan kako je navedeno u Prilogu II.

9. Članak 19. te direktive određuje:

„1. Dodatno odredbama u prethodnim člancima, posebno člancima 5., 15. i 17., djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, Vijeće može ovlastiti bilo koju državu članicu da uvede daljnja oslobođenja ili sniženja radi provođenja pojedinih politika.

Država članica koja želi uvesti takve mjere o tome obavješćuje Komisiju te dostavlja Komisiji sve relevantne i potrebne podatke.

Komisija preispituje zahtjev uzimajući u obzir, između ostalog, i ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, potrebu osiguranja pravednog natjecanja, kao i aspekte politike [Unije] u vezi sa zdravstvom, okolišem, energetikom i prometom.

U roku od tri mjeseca od prijma relevantnih i potrebnih podataka Komisija će predložiti Vijeću izdavanje ovlasti za takve mjere ili će alternativno obavijestiti Vijeće o razlozima zašto nije predložila davanje ovlaštenja za takve mjere.

2. Ovlasti navedene u stavku 1. odobravaju se na rok od najdulje 6 godina, s mogućnošću obnavljanja u skladu s postupkom koji je predviđen u stavku 1.

3. Ako Komisija smatra da oslobođenja ili sniženja predviđena u stavku 1. više nisu održiva, posebno u vezi s pravednim tržišnim natjecanjem ili zbog narušavanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta, ili u vezi s politikom [Unije] na području zdravstva, zaštite okoliša, energetike i prometa, ona će podnijeti Vijeću odgovarajuće prijedloge. Vijeće donosi jednoglasne odluke o tim prijedlozima.”

10. Prilog II. Direktivi 2003/96, naslovljen „Snižene stope poreza i oslobađanja od takvog oporezivanja, kako je navedeno u članku 18. stavku 1.”, predviđao je u korist Italije niz sniženja razina oporezivanja među kojima i „sniženje stope trošarine na benzin koji se troši na području Friuli-Venezia Giulia, pod uvjetom da su stope u skladu s obvezama koje su predviđene u ovoj Direktivi, posebno s najnižim stopama trošarine”.

B. Talijansko pravo

11. U skladu s člankom 5. točkom 3. Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Poseban statut regije Friuli-Venezia Giulia), donesen na temelju legge costituzionale (Ustavni zakon) od 31. siječnja 1963.³, u verziji primjenjivoj na spor, ta regija raspolaže, među ostalim, zakonodavnom ovlašću glede uvođenja regionalnih naknada predviđenih u članku 51. tog statuta.

12. U skladu s člankom 49. točkom 7.a Posebnog statuta regije Friuli-Venezia Giulia, toj regiji pripada 29,75 % prihoda od trošarina na benzin i 30,34 % prihoda od trošarina na plinska ulja koji se troše u toj regiji u svrhu prijevoza i ubiru na njezinu području.

13. Članak 51. četvrti stavak točka (a) tog statuta predviđa da ne dirajući u pravila Unije na području državnih potpora, regija Friuli-Venezia Giulia može, u slučajevima u kojima država predvidi takvu mogućnost za dotične porezne prihode, izmijeniti stope oporezivanja, ili tako da ih snizi u okviru trenutno predviđenih granica, ili da ih poveća, a da ne premaši najvišu razinu oporezivanja predviđenu zakonodavstvom države, te predvidjeti oslobođenja od poreza ili uvesti porezne odbitke i umanjena porezne osnove.

14. Legge regionale n. 14, norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo (Regionalni zakon br. 14 o utvrđivanju pravila o potpori kupnji pogonskih goriva u svrhu prijevoza za pojedince koji stanuju u regiji i o poticanju pojedinačne mobilnosti u području okoliša i njezina razvoja)⁴ od 11. kolovoza 2010., kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: Regionalni zakon br. 14/2010), predviđa u svojem članku 1., naslovljenom „Ciljevi”:

„1. Kako bi se nosila s teškom konjunktornom krizom, regija Friuli-Venezia Giulia predviđa ovim Zakonom iznimne dodatne mjere radi potpore cestovnoj mobilnosti kao i smanjenju onečišćenja okoliša. Konkretno, njime:

- (a) su predviđene mjere potpore kupnji pogonskih goriva radi privatne cestovne mobilnosti;
- (b) su predviđene mjere za poticanje korištenja motora koji su djelomično ili u cijelosti neovisni o pogonskim gorivima za cestovnu mobilnost;
- (c) se podupiru istraživanje i razvoj tehnologija za stvaranje motora koji su djelomično ili u potpunosti neovisni o pogonskim gorivima;
- (d) se potiče proširenje mreže za distribuciju pogonskih goriva sa slabim utjecajem na okoliš.”

15. U skladu s člankom 2. Regionalnog zakona br. 14/2010, naslovljenim „Definicije”:

„1. Za potrebe ovog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) ‚korisnici’
 - (1) fizičke osobe koje borave u regiji i vlasnici su ili suvlasnici prijevoznih sredstava s dozvolom za korištenje doprinosom za kupnju pogonskih goriva u svrhu prijevoza, to jest pogonskih goriva koja se rabe za opskrbu vozila i motocikala, ili osobe koje su nositelji prava plodouživanja na tim prijevoznim sredstvima ili su njihovi najamoprimci ili primatelji leasinga;

³ GURI br. 29 od 1. veljače 1963., str. 554.

⁴ *Bolletino Ufficiale della Regione* br. 19 od 13. kolovoza 2010.

[...]

- (b) „prijevozna sredstva”: automobili i motocikli upisani u javne upisnike vozila regije, uključujući prijevozna sredstva u najmu ili leasingu, pod uvjetom da pripadaju korisnicima.

[...]

- (f) „POS”: standardizirani strojevi koji imaju tehnička obilježja iz priloga A točke 2.”

16. Članak 3. tog regionalnog zakona, naslovljen „Sustav doprinosa za kupnju pogonskih goriva”, određuje:

„1. Regionalna uprava ovlaštena je dodijeliti doprinose za kupnju pogonskog goriva u svrhu prijevoza koju obave osobe korisnici za svaku pojedinačnu isporuku pogonskog goriva na temelju kupljene količine.

2. Doprinosi za kupnju benzina i plinskog ulja utvrđuju se u visini od 12 centi po litri odnosno 8 centi po litri.

3. Iznos doprinosa za kupnju benzina i plinskog ulja iz stavka 2. uvećava se za 7 centi po litri odnosno 4 centa po litri za korisnike koji žive u općinama u brdskom ili polubrdskom području koje su označene kao općine s otežanim ili djelomično otežanim uvjetima gospodarenja na temelju Direktive Vijeća 75/273/EEZ od 28. travnja 1975. o popisu Zajednice glede poljoprivrednih područja s otežanim uvjetima gospodarenja u smislu Direktive 75/268/EEZ (Italija)⁵,] kao i u različitim općinama utvrđenima na temelju [različitih odluka Komisije u vezi s regionalnim potporama].

4. Zbog konjunkturnih razloga ili razloga u vezi s mogućnostima regionalnog proračuna, te nakon savjetovanja s nadležnim odborom izvršne vlasti, doprinosi iz stavka 2. i razina povećanja iz stavka 3. mogu se odlukom regionalne izvršne vlasti prilagoditi tako da ne prijeđu graničnu vrijednost od 10 odnosno 8 centi po litri, i to zasebno za benzin i plinsko ulje te za razdoblje ne duže od tri mjeseca koje se može produljiti. Odluka se objavljuje u *Službenom listu Regije*.

4.a Ne dirajući u opću proračunsku uravnoteženost, regionalna izvršna vlast može, kako bi se nosila s iznimnom cikličnom gospodarskom situacijom, podići doprinose iz stavka 3. do iznosa od 10 centi po litri i to putem odluke koja se primjenjuje najkasnije do 30. rujna 2012.

5. Korisnici imaju pravo na doprinose iz stavka 2. za sve isporuke obavljene na elektronički način predviđen ovim Zakonom na svim prodajnim mjestima koja se nalaze na regionalnom području.

5.a U sporazumima iz članka 8. stavka 5. mogu se utvrditi detaljna pravila prema kojima se povrat isplaćuje korisnicima u slučaju da je opskrba obavljena izvan regionalnog područja.

6. Doprinos se ne dodjeljuje za pojedinačnu isporuku pogonskog goriva kada je ukupni iznos koristi niži od 1 eura.

7. Doprinosi iz ovog članka uvećavaju se za 5 centi po litri ako je automobil na koju se odnosi dotična isporuka opremljen barem pogonom s kombiniranom nultom emisijom ili je potpomognut pogonom na benzin ili plinsko ulje.

8. Počevši od 1. siječnja 2015., doprinosi iz stavka 2. snižavaju se za 50 % za automobile koji su različiti od onih iz stavka 7. i homologirani prema ekološkoj normi Euro 4 ili nižoj.

5 SL 1975., L 128, str. 72.

9. Doprinosi iz stavka 2. ne dodjeljuju se za vozila koja su kao nova ili polovna kupljena nakon 1. siječnja 2015., ako su različita od onih iz stavka 7. i homologirana prema ekološkoj normi Euro 4 ili nižoj.

9.a Bilo koja druga korist na regionalnoj razini povezana s opskrbom pogonskim gorivom nespojiva je s doprinosima dodijeljenima na temelju ovog članka.”

17. Članak 4. Regionalnog zakona br. 14/2010, naslovljen „Zahtjevi i detaljna pravila za dobivanje odobrenja”, predviđa u svojim stavcima 1. i 3. da odobrenje za korištenje sniženjem cijene zainteresiranim osobama izdaje Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (Komora za trgovinu, industriju, obrt i poljoprivredu, Italija)⁶ provincije u kojoj one žive i da se identifikacijska oznaka može koristiti isključivo za opskrbu vozila za koje je odobrenje dodijeljeno, i to samo od strane korisnika ili druge osobe koju je on formalno ovlastio da se koristi navedenim vozilom, pri čemu korisnik ostaje odgovoran za svako zlouporabno korištenje identifikacijskom oznakom.

18. Članak 5. tog regionalnog zakona, naslovljen „Detaljna pravila za elektronsku isplatu”, određuje:

„1. Kako bi dobio doprinos u elektroničkom obliku za kupnju pogonskih goriva u svrhu prijevoza, korisnik predočava upravitelju postrojenja u kojemu se POS nalazi (u daljnjem tekstu: upravitelji), za sjedištem na području regije Friuli-Venezia Giulia, identifikacijsku oznaku u vezi s prijevoznim sredstvom za koje je ona izdana.

2. Upravitelj je dužan provjeriti da prijevozno sredstvo koje se opskrbljuje jest baš ono koje odgovara identifikacijskoj oznaci. Provjera se također može obaviti pomoću vizualne ili elektroničke opreme ili uređaja koji omogućavaju elektroničku kontrolu odgovara li vozilo koje se opskrbljuje podacima na korištenoj kartici.

3. Nakon opskrbe pogonskim gorivom, upravitelj je dužan odmah utvrditi pomoću POS-a isporučenu količinu u litrama i elektronički je zavesti, te uručiti korisniku isprave u kojima su navedeni postupci i informacije iz Priloga B točke 3.

4. Korisnik mora provjeriti da isporučena količina u litrama odgovara onoj koja je navedenima u primljenim ispravama.

5. Osim u slučaju iz članka 3. stavka 5.a, doprinos koji je izračunan upravitelj izravno isplaćuje posredstvom odgovarajuće snižene cijene pogonskog goriva.

[...]”

19. Članak 6. tog regionalnog zakona, naslovljen „Način neelektroničke isplate”, predviđa u svojim stavcima 1. i 2. da je moguće aktivirati neelektroničke načine isplate doprinosa za nabavu pogonskog goriva u svrhu prijevoza od strane korisnika izvan područja regije Friuli-Venezia Giulia, te u tim slučajevima korisnik dostavlja zahtjev Gospodarskoj komori koja je teritorijalno nadležna prema općini u kojoj on živi.

20. Članak 9. Regionalnog zakona br. 14/2010, naslovljen „Isplata doprinosa”, određuje:

„1. Upravitelji objekata opremljenih POS-ovima ovlaštteni su elektronički isplatiti doprinos za kupnju pogonskog goriva u svrhu prijevoza.

⁶ U daljnjem tekstu: Gospodarska komora

2. Upravitelji ne isplaćuju doprinos za kupnju pogonskog goriva ako se pokaže da je identifikacijska oznaka predočena u tu svrhu izdana za vozilo različito od onog koje treba ponovno opskrbiti ili ako je ta identifikacijska oznaka deaktivirana.

3. Istoga dana ili sljedećeg radnog dana upravitelji su dužni elektroničkim putem dostaviti mjesno nadležnoj Gospodarskoj komori [...] podatke o količini pogonskog goriva prodanoj u svrhu prijevoza.

4. Radi dostave iz stavka 3. upravitelji moraju posredstvom POS-a zvesti podatke o ukupnim prodanim količinama pogonskog goriva u svrhu prijevoza, kako proizlaze iz očitavanja stupaca i koji su uvršteni u upisnik Ufficio tecnico di finanza [Tehnički ured za financije, Italija].”

21. Članak 10. Regionalnog zakona br. 14/2010, naslovljen „Povrat povezan s doprinosima”, predviđa u svojim stavcima 1., 2. i 7.:

„1. Doprinosi za kupnju pogonskog goriva isplaćene korisnicima regionalna uprava vraća upraviteljima u načelu na tjednoj osnovi.

2. Povrat se obavlja na temelju podataka pohranjenih u informatičkoj bazi podataka, ne dirajući u slučajeve odgode povrata ili naplate doprinosa koji su neopravdano prikupljeni.

[...]

7. Tijekom svakog postupanja regionalna uprava provodi jednu ili više nasumičnih provjera kod upravitelja na koje se odnose financijske transakcije koji proizlaze iz doprinosa za kupnju pogonskog goriva, a osobito kako bi se uvjerila u postojanje isprava predviđenih za podnesene zahtjeve za povrat. U svakom slučaju, zainteresirane osobe različite od krajnjih korisnika doprinosa moraju isprave u vezi s financijskim transakcijama čuvati tijekom razdoblja od barem dvije godine računajući od dana podnošenja odgovarajućih zahtjeva za povrat.”

III. Okolnosti spora i pretsudski postupak

22. Dana 1. prosinca 2008., na temelju članka 258. UFEU-a, Komisija je Talijanskoj Republici poslala pismo opomene u vezi s primjenom sniženih stopa trošarina na benzin i plinska ulja koja se koriste kao pogonsko gorivo u okviru prodaje tih proizvoda stanovnicima regije Friuli-Venezia Giulia. Komisija smatra da je zakonodavstvo kojim je predviđeno to sniženje stopa trošarina suprotno propisima Unije o oporezivanju energenata, s obzirom na to da ono nije dio mogućih oslobođenja i sniženja predviđenih Direktivom 2003/96.

23. Komisija je osporila sustav uveden na temelju legge n. 549, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Zakon br. 549 o mjerama za racionalizaciju javnih financija)⁷ od 28. prosinca 1995., i na temelju legge regionale n. 47, Disposizioni per l’attuazione della normativa nazionale in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale e per l’applicazione della Carta del cittadino nei vari settori istituzionali (Regionalni zakon br. 47 o odredbama za provedbu nacionalnog zakonodavstva na području sniženja cijene pogonskog goriva na crpkama za automobile u regiji kao i za provedbu Povelje građana u različitim institucionalnim sektorima)⁸ od 12. studenoga 1996., kojima se stanovnicima regije Friuli-Venezia Giulia daje pravo da dobiju sniženje cijene benzina „na crpkama” (kao i plinskih ulja od 2002.). Predmetnim je

⁷ GURI br. 302 od 29. prosinca 1995., str. 5.

⁸ *Bolletino ufficiale della Regione* br. 33 od 11. studenoga 1996.; u daljnjem tekstu: Regionalni zakon br. 47/96

mehanizmom bilo predviđeno odobravanje popusta krajnjim potrošačima pogonskog goriva koji žive u toj regiji. Kako bi se taj mehanizam proveo, dobavljači pogonskog goriva predujmljivali su upraviteljima prodajnih mjesta iznose koji su odgovarali sniženjima cijena i zahtijevali potom povrat od navedene regije.

24. S Komisijina stajališta taj je sustav predstavljao nezakonito sniženje trošarina u obliku njihova povrata. Ona je primijetila, kao prvo, da je korisnik povrata ista osoba kao i trošarinski obveznik, kao drugo, da postoji izravna veza između iznosa trošarina koje su državi platili trošarinski obveznici koji su dobavljači pogonskog goriva, te iznosa povrata obuhvaćenih njima za račun upraviteljima servisnih stanica i kao treće, da sustav ima za cilj neutraliziranje velikih razlika u cijeni spram susjedne Republike Slovenije, koja u trenutku stupanja na snagu Regionalnog zakona br. 47/96 još nije bila država članica Unije.

25. Da se izbjegnu putovanja radi punjenja spremnika benzinom po nižoj cijeni u Sloveniji („benzinski turizam”), Talijanska Republika zatražila je i ishodila tijekom 1996. odstupanje po osnovi članka 8. stavka 4. Direktive 92/81/EEZ⁹ kako bi mogla primijeniti sniženu stopu trošarina na goriva u regiji Friuli-Venezia Giulia¹⁰. Slijedom toga, na temelju članka 18. Direktive 2003/96 Talijanska Republika ovlaštena je do 31. prosinca 2006. nastaviti primjenjivati snižene stope trošarina na benzin koji se troši na području te regije. Dana 17. listopada 2006. Talijanska Republika podnijela je zahtjev za odstupanje na temelju članka 19. Direktive 2003/96 za područje regije Friuli-Venezia Giulia. Taj je zahtjev bio potom povučen u prosincu 2006.

26. Dopisom od 1. travnja 2009. Talijanska Republika odgovorila je na pismo opomene objašnjavajući da je sustav predviđen Regionalnim zakonom br. 47/96, koji Komisija ističe, bio izmijenjen na temelju legge regionale n. 14, norme speciali in materia di impianti di distribuzione di carburanti e modifiche alla legge regionale 12 novembre 1996, n. 47 in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale (Regionalni zakon br. 14 o utvrđivanju posebnih pravila za postrojenja za distribuciju pogonskih goriva i o izmjeni Regionalnog zakona br. 47 od 12. studenoga 1996. o sniženju cijene pogonskih goriva na crpkama na regionalnom području)¹¹ od 5. prosinca 2008. Ovim potonjim bilo je predviđeno da se povrat treba dodijeliti izravno upraviteljima postrojenja za distribuciju pogonskih goriva, a ne više dobavljačima pogonskih goriva.

27. Usto, Talijanska Republika uspostavila je Regionalnim zakonom br. 14/2010 novi sustav doprinosa kojim je predviđen fiksni iznos povrata (po litri) za kupnju benzina i plinskog ulja, koji se prilagođava ovisno o vrsti pogonskog goriva i području u kojem živi osoba koja kupuje gorivo.

28. Dana 12. travnja 2013. Komisija je zatražila od Talijanske Republike da pruži objašnjenja o načinima izračuna doprinosa za cijene pogonskog goriva koje kupuju stanovnici regije Friuli-Venezia Giulia.

29. Dopisom od 16. svibnja 2013. Talijanska Republika pružila je objašnjenja o iznosu doprinosa dodijeljenih stanovnicima regije Friuli-Venezia Giulia za kupnju pogonskog goriva kao i o podjeli te regije u dva teritorijalna područja za koja su predviđene različite razine doprinosa.

⁹ Direktiva Vijeća od 19. listopada 1992. o usklađivanju struktura trošarina na mineralna ulja (SL 1992., L 316, str. 12.)

¹⁰ Odluka Vijeća od 22. travnja 1996. kojom se određene države članice ovlašćuje da na određena mineralna ulja koja se upotrebljavaju za posebne namjene primijene ili nastave primjenjivati sniženja ili oslobođenja od trošarina sukladno postupku predviđenom člankom 8. stavkom 4. Direktive 92/81/EEZ (SL 1996., L 102, str. 40.).

¹¹ *Bolletino ufficiale della Regione* br. 50 od 10. prosinca 2008.

30. Dana 11. srpnja 2014. Komisija je dostavila Talijanskoj Republici dopunsko pismo opomene koje se odnosilo na Regionalni zakon br. 14/2010 jer je novim mehanizmom plaćanja koja je Gospodarska komora izvršavala u korist upravitelja servisnih stanica utvrđeno sniženje trošarina u obliku njihova povrata koje nije predviđeno Direktivom 2003/96 niti ga je Vijeće odobrilo na temelju članka 19. te direktive.

31. Dopisom od 4. rujna 2014. Talijanska Republika podnijela je očitovanja o tom dopunskom pismu opomene.

32. Komisija je 11. prosinca 2015. uputila Talijanskoj Republici obrazloženo mišljenje na koje je ova potonja odgovorila dopisom od 11. veljače 2016.

33. Budući da nije bila zadovoljna tim odgovorom, Komisija je, uvjerena u kontinuitet i suštinsku istovjetnost između sustava predviđenog Regionalnim zakonom br. 47/96 i sustava predviđenog Regionalnim zakonom br. 14/2010 pokrenula ovaj postupak primjenom članka 258. UFEU-a.

IV. Zahtjevi stranaka

34. U okviru ovog postupka Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- utvrdi da je time što je primijenila sniženje stopa trošarina na temelju regionalnog zakonodavstva koje je donijela regija Friuli-Venezia Giulia i kojim je predviđen sustav doprinosa za kupnju benzina i plinskog ulja, koji se koriste kao pogonska goriva, u okviru prodaje tih proizvoda stanovnicima te regije, Talijanska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. i 19. Direktive 2003/96, i
- naloži Talijanskoj Republici snošenje troškova.

35. Talijanska Republika od Suda zahtijeva da:

- odbije tužbu; i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

36. Odlukom predsjednika Suda od 3. lipnja 2019. Kraljevini Španjolskoj dopuštena je intervencija u potporu Talijanskoj Republici.

V. Argumenti stranaka

A. Komisijini argumenti

37. Komisija ističe da su trošarine neizravni porezi koji pogađaju potrošnju određenih proizvoda i ekonomski teret tih poreza snosi krajnji potrošač. Nema nikakve dvojbe da mjera koju je uvela regija Friuli-Venezia Giulia ima za cilj i konkretan učinak ublažiti teret koji snosi konačni potrošač tako da se smanji relevantni porezni teret.

38. Kako bi dokazala da predmetno zakonodavstvo obuhvaća sniženje stopa trošarina koje nije dopušteno na temelju Direktive 2003/96, Komisija naglašava da struktura te direktive zahtijeva da se jedinstvena razina oporezivanja za svaki proizvod i uporabu primjenjuje na cijelom državnom području svake države članice. Komisija pojašnjava da s druge strane ta direktiva ne zahtijeva da prodajna cijena za krajnjeg potrošača bude istovjetna na cijelom državnom području države članice jer se navedena direktiva odnosi na oporezivanje energenata, a da međutim ne uređuje prodajnu cijenu tih proizvoda.

39. Objašnjava da Direktiva 2003/96 sadržava skup odredaba koje državama članicama omogućavaju da primijene porezna sniženja, porezna oslobođenja ili diferenciranje razine oporezivanja u vezi s nekim proizvodima ili nekim uporabama. U tom se pogledu Komisija poziva osobito na članke 5., 7. i 15. do 19. te direktive. Države članice mogu ta sniženja, oslobođenja ili diferenciranja provesti na načine predviđene u članku 6. navedene direktive. Od načela jedinstvene razine oporezivanja za svaki proizvod i uporabu može se odstupiti samo u slučajevima koji su predviđeni Direktivom 2003/96. To važi neovisno o činjenici da se poštuju najniže razine oporezivanja predviđene tom direktivom.

40. Komisija smatra da u slučaju da država članica ima namjeru sniženu razinu oporezivanja primijeniti na regionalnom nivou, jedina mogućnost jest primjena članka 19. Direktive 2003/96 i, dakle, zahtjev za ovlaštenje po osnovi te odredbe. Ako takvog ovlaštenja nema, odstupanje u odnosu na načelo jedinstvene stope za svaki proizvod i uporabu koje proizlazi iz uvođenja sniženja trošarinskih stopa na pogonska goriva za stanovnike regije Friuli-Venezia Giulia čini povredu članaka 4. i 19. te direktive. Tvrdi da treba odbiti argumente koje je Talijanska Republika iznijela kako bi dokazala da doprinosom za kupnju pogonskih goriva nisu povrijeđene odredbe navedene direktive.

41. Glede kvalifikacije doprinosa za kupnju pogonskih goriva kao sniženja trošarinskih stopa, Komisija brani stajalište prema kojem u slučaju da država članica odobri subvenciju koja nije dopuštena pravom Unije i koja se izračunava izravno ili neizravno prema količini energenta obuhvaćenog područjem primjene Direktive 2003/96 u trenutku puštanja u potrošnju, ta subvencija dovodi do nezakonitog sniženja poreznog opterećenja tog energenta. Naime, u takvom slučaju navedena bi subvencija u cijelosti ili djelomično nadomjestila trošarine na predmetni proizvod. Izrazi upotrijebljeni za određivanje predmetne mjere nisu relevantni. Bitni su samo narav, obilježja i učinci te mjere.

42. U prilog svojem stajalištu Komisija ističe da se doprinos za kupnju pogonskog goriva dodjeljuje u obliku fiksnog iznosa po količini kupljenog pogonskog goriva, a što odgovara metodi izračuna koja je upotrijebljena za određivanje iznosa trošarina.

43. Komisija podsjeća da, kao što to proizlazi iz presude od 25. travnja 2013., Komisija/Irska¹², jedan od oblika u okviru kojeg države članice imaju mogućnost dodijeliti porezna oslobođenja ili sniženja razine oporezivanja jest „povrat[...] cijelog ili dijela [iznosa] naplaćenih poreza”, u skladu s onim što je predviđeno člankom 6. točkom (c) Direktive 2003/96. No, da se utvrdi postojanje povrata trošarina u smislu ove potonje odredbe, nebitno je to što, s jedne strane, osoba koja provodi puštanje u potrošnju i koja stoga podliježe plaćanju trošarina, u ovom slučaju dobavljač pogonskih goriva, nije ista kao i ona koja prima regionalni doprinos, u ovom slučaju upravitelj servisne stanice, te, s druge strane, što taj doprinos koristi u konačnici krajnjem potrošaču kojemu se cijena „na crpki” posljedično smanjuje. To se tumačenje vodi nužnošću da se odredbe Direktive 2003/96 ne liše svojeg korisnog učinka. S obzirom na to, kvalifikacija doprinosa za kupnju pogonskih goriva kao povrata naplaćenih trošarina ne pretpostavlja utvrđenje da je jedini cilj predmetne mjere zaobilaženje odredaba te direktive.

¹² C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274

44. Osim toga, radi kvalifikacije doprinosa za kupnju pogonskih goriva kao „povrata naplaćenih trošarina” Komisija smatra odlučnim utvrđenje prema kojem se taj doprinos isplaćuje državnim ili, kao ovdje, regionalnim sredstvima. Naime, povratom koji je izvršen javnim sredstvima *de facto* se neutralizira oporezivanje proizvoda.

45. U tom je pogledu nebitno to što financiranje doprinosa za kupnju pogonskog goriva potječe iz općih prihoda regije Friuli-Venezia Giulia, a ne posebno iz dijela trošarina koji država vraća toj regiji nakon što ih je ubrala. Irelevantna je i činjenica da se doprinos za kupnju pogonskih goriva također isplaćuje stanovnicima regije Friuli-Venezia Giulia za kupnju pogonskog goriva obavljenju izvan te regije.

46. Iako Komisija priznaje da se nekim odredbama Regionalnog zakona br. 14/2010 nastoji postići cilj zaštite okoliša ili socioekonomski cilj, ona smatra da je glavni razlog za zadržavanje na snazi predmetne mjere izbjeći „turizam na crpkama”, to jest putovanja stanovnika regije Friuli-Venezia Giulia u drugu državu članicu, ovdje Sloveniju, kako bi spremnik napunili po boljoj cijeni.

47. U svakom slučaju, ciljevi na koje se Talijanska Republika poziva kako bi opravdala doprinos za kupnju pogonskog goriva morali su biti istaknuti u okviru sustava odstupanja predviđenog člankom 19. Direktive 2003/96. No, Komisija ističe da su 11. prosinca 2006. talijanska tijela povukla zahtjev za odstupanje koji su podnijela na temelju ovog potonjeg članka u svezi s prethodnim sustavom koji je prema mišljenju te iste institucije imao općenito istovjetnu strukturu i učinak. Komisija primjećuje u tom pogledu da se taj zahtjev za odstupanje odnosio na sniženje stopa trošarina na benzin koji se troši na području regije Friuli-Venezia Giulia. Navodi također da je primjenom članka 19. Direktive 2003/96 Vijeće već odobrilo određeni broj sniženja trošarina za regije ili posebna područja unutar države članice¹³.

48. Naposljetku, glede veze između doprinosa dodijeljenog stanovnicima regije Friuli-Venezia Giulia i sastavnice cijene pogonskog goriva koja se odnosi na trošarine, Komisija primjećuje da činjenica da se stope trošarina i doprinos ne poklapaju nije bitna jer povrat naplaćenih trošarina može također biti djelomičan. Okolnost da je dio cijene pogonskog goriva, koji se sastoji od troškova njegove proizvodnje, viši od iznosa isplaćenog po osnovi predmetnog doprinosa također je irelevantna i ne mijenja ništa na činjenici da isplata tog doprinosa jest povrat naplaćenih trošarina.

B. Argumenti Talijanske Republike

49. Talijanska Republika odbija tvrdnju prema kojoj prethodni sustav i onaj na koji se odnosi ova tužba imaju suštinski istovjetna obilježja i učinke, iz čega proizlazi da je drugi stoga morao, kao i prvi, biti predmet postupka za davanje ovlaštenja na razini Unije, u skladu s odredbama Direktive 2003/96. Ta država članica ustraje, slijedom toga, na razlikama između tih dvaju sustava. Tako su u prethodnom sustavu regije financirale sniženje cijene benzina i plinskih ulja „na crpkama” zahvaljujući dijelu trošarina koji im je bio pridržan. Taj dio trošarina bio je dakle podvrgnut obvezi raspodjele u tom smislu što je bio namijenjen financijskom pokriću za predmetnu mjeru. Talijanska Republika navodi

¹³ Komisija navodi provedbene odluke Vijeća 2011/776/EU i (EU) 2017/1767 od 24. studenoga 2011. i 25. rujna 2017. o ovlašćivanju Ujedinjene Kraljevine, u skladu s člankom 19. Direktive 2003/96/EZ, da primjenjuje snižene razine oporezivanja na pogonska goriva koja se troše na otocima Vanjskih i Unutrašnjih Hebrida, Sjevernim otocima (Northern Isles), otocima estuarija rijeke Clyde i otočju Scilly (SL 2011., L 317, str. 34. i SL 2017., L 250, str. 69.) i Provedbenu odluku Vijeća (EU) 2015/356 od 2. ožujka 2015. o ovlašćivanju Ujedinjene Kraljevine da na određenim zemljopisnim područjima primjenjuje diferencirane razine oporezivanja na pogonska goriva u skladu s člankom 19. Direktive 2003/96/EZ (SL 2015., L 61, str. 24.). U takvim slučajevima Vijeće je primilo na znanje činjenicu da je u tim područjima prosječna cijena benzina i plinskih ulja bila viša nego na preostalom državnom području Ujedinjene Kraljevine. Uzimajući u obzir, u jednom slučaju, izoliranost nekih regija i u drugom posebnu narav dotičnih područja (uključujući mali broj stanovnika i isporuku malih količina pogonskog goriva) Vijeće je odlučilo odobriti to odstupanje. Komisija navodi da mehanizam koji je Ujedinjena Kraljevina uspostavila za pogonska goriva koja se troše na otocima Hebrida i otocima estuarija rijeke Clyde i otočju Scilly i koji je Vijeće odobrilo na temelju članka 19. Direktive 2003/96, jest, u biti, istovjetan onomu kojim se trenutno koristi regija Friuli-Venezia Giulia.

da se u novom sustavu doprinos pak financira, kao i svi ostali troškovi, općim proračunskim prihodima regije Friuli-Venezia Giulia. Dio trošarina koji država doznačuje toj regiji nije dakle više podvrgnut obvezi posebne raspodjele radi financiranja predmetne mjere, nego služi pokriću za sve troškove navedene regije.

50. Štoviše, Talijanska Republika naglašava da se u prethodnom sustavu doprinos određivao na temelju razlike između cijene primjenjivane u regiji i niže cijene goriva primjenjivane na drugoj strani granice s Republikom Slovenijom. Popust koji je trebalo dati također je varirao ovisno o udaljenosti prema granici. S druge strane, u novom je sustavu doprinos bio odvojen od kretanja cijene utvrđene u Sloveniji te se određivao paušalno ovisno o obama zemljopisnim područjima.

51. Osim toga, Talijanska Republika ističe da, doduše, kako u bivšem tako i u novom sustavu korisnici doprinosa jesu građani koji žive u regiji Friuli-Venezia Giulia. S obzirom na to, iako su u prethodnom sustavu dionici koji su bili zaduženi za isplatu i potom ovlašteni zahtijevati povrat bile naftne kompanije, u novom sustavu taj doprinos korisnicima predujmljuju upravitelji postrojenja za distribuciju pogonskog goriva kojima regija zatim vraća nastali trošak.

52. Talijanska Republika priznaje da načelo prema kojem razina oporezivanja treba biti jedinstvena za svaki proizvod ili uporabu na cijelom državnom području iste države članice proizlazi iz sustavnog tumačenja Direktive 2003/96. Talijanska Republika također priznaje da „potrebn[a] fleksibilnost u definiranju i provedbi politike koja odgovara [...] nacionalnim okolnostima” i koja je priznata državama članicama u skladu s uvodnom izjavom 9. te direktive, ne znači da su ove potonje slobodne uvesti diferenciranja razine oporezivanja jer to mogu učiniti samo u okviru odredaba navedene direktive kojima su odstupanja predviđena u tu svrhu. Stoga je potrebno da je zadani cilj obuhvaćen slučajevima navedenima osobito u člancima 5., 15. i 17. Direktive 2003/96. Ako se radi o različitim ciljevima povezanim s „provođenjem pojedinih politika”, dotična država članica mora u skladu s onim što je predviđeno člankom 19. te direktive, zahtijevati ovlaštenje od Vijeća koje djelujući jednoglasno može odobriti uvođenje daljnjih oslobođenja ili sniženja. Talijanska Republika naglašava da ta ograničenja važe samo ako država članica namjerava uvesti mjeru koja se sastoji od „poreznog oslobođenja ili sniženja razine oporezivanja” energenata i da je, prema tome, jasno da se nacionalna mjera koja nema takav učinak neće podvrgnuti navedenim ograničenjima.

53. U tom pogledu Talijanska Republika smatra da ključna odredba za rješavanje ovog spora jest članak 6. točka (c) Direktive 2003/96 koja u njezino područje primjene uključuje slučajeve u kojima se porezna oslobođenja ili sniženja razine oporezivanja predviđena tom direktivom provode „povratom cijelog ili dijela [iznosa] naplaćenih poreza”. Ta država članica smatra da Komisija preširoko tumači članak 6. točku (c) navedene direktive smatrajući da svaki oblik subvencije ili doprinosa koji se odnosi na robu podvrgnutu trošarinama jest povrat naplaćenih trošarina samo zbog činjenice što se financira javnim sredstvima i da se prema tome njime zaobilazi ta ista direktiva.

54. Talijanska Republika smatra da povrat cijelog ili dijela iznosa naplaćenog poreza u smislu članka 6. točke (c) Direktive 2003/96 postoji kada porezno tijelo nadoknadi trošarinskom obvezniku trošarinu koju je on prethodno platio. Stoga ističe da se za nacionalne ili regionalne mjere koje nemaju obilježja određena u članku 6. točki (c) te direktive treba smatrati da ne spadaju u područje primjene navedene direktive i da su obuhvaćene diskrecijskom ovlašću država članica. Stoga Direktiva 2003/96 nije primjenjiva.

55. Talijanska Republika smatra da je Komisijinim krajnje širokim tumačenjem članka 6. točke (c) Direktive 2003/96 otklonjena mogućnost ikakve gospodarske intervencije u vezi s robom koja podliježe trošarinama, ograničavajući porezni suverenitet država članica u sektoru koji je samo djelomično usklađen.

56. Za razliku od onoga što je bio slučaj u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 25. travnja 2013., Komisija/Irska¹⁴ i u kojem je u nacionalnom zakonodavstvu izričito bilo navedeno da je predmet povrat „trošarinska” sastavnica cijene pogonskog goriva, u okviru ovog predmeta Sud ne može poći od takve pretpostavke. Na Komisiji je da dokaže da predmet doprinosi o kojem je riječ u okviru ove tužbe jest povrat naplaćene trošarine. No, Komisija nije podnijela takav dokaz.

57. Talijanska Republika smatra da kako bi se predmetna mjera smatrala povratom naplaćene trošarine u svrhu primjene Direktive 2003/96 valja dokazati, s jedne strane, da se tom mjerom postiže isti rezultat kao i povratom naplaćenog poreza trošarinskom obvezniku koji ga je prethodno platio, te, s druge strane, da navedena mjera ima za isključivi ili glavni cilj zaobilaženje odredaba te direktive, a osobito njezinih članaka 5., 15., 16., 17. i 19. Obrnuto, ako nacionalna mjera ne ispunjava te kriterije, ona ne bi spadala u područje primjene navedene direktive i ne bi morala podlijeći ikakvom ovlaštenju.

58. Talijanska Republika pojašnjava u tom pogledu da se iz presude od 25. travnja 2013., Komisija/Irska¹⁵ ne može izvesti zaključak da članak 6. točka (c) Direktive 2003/96 obuhvaća svaki slučaj subvencije ili doprinosa javnim sredstvima u vezi s robom koja podliježe trošarinama, nego prije da ta odredba uključuje samo financijske isplate kojima se na različite načine održava veza s prvotno plaćenim trošarinama.

59. Primjenjujući ta razmatranja na doprinos za kupnju pogonskog goriva koji je predviđen Regionalnim zakonom br. 14/2010, Talijanska Republika naglašava da, osim činjenice da se sporni povrat dodjeljuje krajnjim potrošačima, ne postoji nikakva veza između poreza koji su trošarinski obveznici prvotno platili i novčane svote koja je kasnije odobrena stanovnicima regije Friuli-Venezia Giulia iz regionalnog proračuna. Predmetni je doprinos motiviran legitimnim ciljevima i nema za cilj ili posljedicu zaobilaženje odredaba Direktive 2003/96.

60. U tom pogledu Talijanska Republika navodi da sustav uveden Regionalnim zakonom br. 14/2010 ima za cilj, kao što to proizlazi iz članka 1. prve rečenice tog zakona, nositi se s teškom konjunkturalnom krizom koja traje u regiji Friuli-Venezia Giulia. Tim je sustavom predviđen usklađeni okvir za više intervencija u vezi s mobilnošću koje obuhvaćaju mjere potpore cestovnoj mobilnosti, u ovom slučaju mjere potpore za kupnju pogonskih goriva od strane pojedinaca, povezujući s njima i mjere za smanjenje onečišćenja okoliša koje uzrokuje ta mobilnost. Svrha doprinosa za kupnju pogonskog goriva jest smanjiti, u okviru usklađene cjeline okolišnih mjera, promet prema i iz mjesta u kojima je cijena „na crpkama” niža ne samo u Sloveniji, nego i u drugim talijanskim regijama koje imaju učinkovitiju infrastrukturu zahvaljujući kojoj je moguć niži trošak proizvodnje pogonskog goriva. Taj doprinos ima tako za cilj podupirati gospodarstvo posredstvom popusta dodijeljenog fizičkim osobama koje žive u regiji Friuli-Venezia Giulia za trošak pogonskog goriva čija je sastavnica „trošak proizvodnje” osobito velika zbog infrastrukturne zaostalosti te regije, potičući trajnu mobilnost i mjere protiv onečišćenja.

61. Kako bi dokazala da ne postoji veza između trošarina koje su trošarinski obveznici prvotno platili i doprinosa za kupnju pogonskih goriva dodijeljenog stanovnicima regije Friuli-Venezia Giulia, Talijanska Republika spominje zaključno sljedeće elemente:

1. korisnici mjere su fizičke osobe koje žive na području regije Friuli-Venezia Giulia i koje ne podliježu trošarinama;
2. doprinos se ne financira naplatom trošarine koju država vraća regiji, nego njezinim općim prihodima;

¹⁴ C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274

¹⁵ C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274

3. doprinos se odobrava stanovnicima dotične regije i za opskrbu obavljenu izvan područja te regije;
4. teret doprinosa leži na upraviteljima servisnih stanica koji tamo privremeno snose trošak, kojima regija kasnije vrši povrat, i koji ne podliježu trošarinama; u tom pogledu slučaj koji je Komisija iznijela i prema kojem bi postrojenje za distribuciju pogonskog goriva moglo u određenim slučajevima imati funkciju trošarinskog skladišta ovlaštenog za stavljanje pogonskog goriva u promet, ne postoji u talijanskom pravnom poretku tako da takvo postrojenje ne može nikada podliježati trošarinama;
5. doprinos dodjeljuje dotična regija iako je trošarina porez koji država ubire i koji se naplaćuje kada benzin i plinska ulja stignu u postrojenje za distribuciju;
6. doprinos se dodjeljuje prema kriterijima odvojenima od trošarine; njegov iznos varira ovisno o vrsti pogonskog goriva i području stanovanja korisnika;
7. predmet odnosne mjere ne odnosi se na „trošarinsku” sastavnicu cijene pogonskog goriva, suprotno onomu što je bio slučaj u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 25. travnja 2013., Komisija/Irska¹⁶, i
8. nemoguće je objektivno povezati doprinos dodijeljen građanima koji žive u dotičnoj regiji s „trošarinskom” sastavnicom cijene pogonskog goriva „na crpkama”; taj se doprinos odnosi, naprotiv, na sastavnicu „trošak proizvodnje” pogonskog goriva čiji je iznos viši jer mu je namjena uravnotežiti taj trošak u regiji koju obilježava manjak infrastrukture; Talijanska Republika ističe u tom pogledu da se snažne varijacije cijene od jedne do druge regije na talijanskom državnom području mogu pripisati samo sastavnici „trošak proizvodnje” na koju samu utječe infrastrukturna razina koja postoji u svakoj regiji.

62. Talijanska Republika također citira presudu Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) br. 185/2011 od 7. lipnja 2011. u kojoj je taj sud zaključio da doprinos za kupnju pogonskog goriva nema za cilj ili posljedicu sniženje prvotno plaćene trošarine. Ta država članica navodi da je u toj presudi, koja naglašava suštinsku razliku između ranijeg sustava i onog predviđenog Regionalnim zakonom br. 14/2010, Corte costituzionale (Ustavni sud) utvrdio da je trošarina u cijelosti plaćena u trenutku puštanja pogonskog goriva u potrošnju, da nema nikakvog sniženja razine oporezivanja i da doprinos dodijeljen korisnicima ne može biti povrat jer krajnji potrošači pogonskog goriva ne podliježu tom porezu.

C. Argumenti Kraljevine Španjolske

63. Kraljevina Španjolska smatra da su sporni nacionalni propisi potpora za nabavu pogonskog goriva za stanovnike regije Friuli-Venezia Giulia kojom se smanjuju troškovi proizvodnje pogonskog goriva. Naime, sastavnica cijene pogonskog goriva koja odgovara trošku proizvodnje viša je od spornog doprinosa i nema prepreke za tvrdnju da se njime namjerava smanjiti tu sastavnicu.

64. Ta se država članica slaže s argumentacijom Talijanske Republike prema kojoj postoji jasna razlika između ovog spora i predmeta povodom kojeg je donesena presuda od 25. travnja 2013., Komisija/Irska¹⁷, u okviru koje je irskim zakonodavstvom dodijeljena mogućnost za Minister for Finance (ministar financija, Irska) da posebno odobri povrat naplaćene trošarine na pogonska goriva namijenjena vozilima kojima se koriste osobe s invaliditetom.

¹⁶ C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274

¹⁷ C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274

65. Kraljevina Španjolska smatra da se regionalna potpora izražena u fiksnoj vrijednosti koja je niža od troškova proizvodnje pogonskih goriva i uređena propisima koji nisu porezne naravi, ne može smatrati sredstvom za smanjivanje poreznog opterećenja povezanog s pogonskim gorivima. Iznosi elemente za koje smatra da omogućuju da se potvrdi potpuna samostalnost spornog doprinosa u odnosu na trošarinu:

1. trošarinu u cijelosti ubire država prilikom puštanja u potrošnju;
2. doprinos se ne financira trošarinom koju država vrati regiji Friuli-Venezia Giulia, nego općim prihodima te regije (doprinos se dodjeljuje i kada se korisnici opskrbljuju u drugim talijanskim regijama);
3. doprinos se ne dodjeljuje trošarinskom obvezniku, nego fizičkim osobama koje žive na regionalnom području;
4. distributeri pogonskog goriva predujmljuju doprinos korisnicima te ga regija Friuli-Venezia Giulia vraća tim distributerima, i
5. doprinos se dodjeljuje prema kriteriju koji je potpuno odvojen od trošarine, s obzirom na to da se dodjeljuje kao fiksna vrijednost bez ikakve veze s trošarinom.

66. Ta država članica objašnjava da se prodajna cijena pogonskih goriva za krajnjeg potrošača oblikuje iz više elemenata, to jest, kao prvo, iz bruto troška nafte i marže za preradu, kao drugo, iz troška stavljanja u promet i prijevoza do prodajnog mjesta, i, kao treće, iz poreznih sastavnica cijene (trošarina, PDV). Ističe da zbog tih različitih elemenata prodajna cijena varira ovisno o područjima iste države članice. Direktiva 2003/96 ne zahtijeva ni u jednom slučaju da prodajna cijena za krajnjeg potrošača bude istovjetna na cijelom državnom području.

67. Kraljevina Španjolska smatra da je u tim okolnostima nemoguće staviti na zajedničku osnovu, s jedne strane, trošarinu koju je trošarinski obveznik isplatio Erariju (državnoj riznici, Italija) za ukupnu količinu pogonskih goriva puštenu u potrošnju, te, s druge strane, iznos doprinosa koji je regija Friuli-Venezia Giulia isplatila stanovnicima za pogonska goriva koja su oni kupili.

VI. Ocjena

68. Primjenom Regionalnog zakona br. 47/96 stanovnici regije Friuli-Venezia Giulia imali su pravo dobiti sniženje cijene benzina „na crpkama” (i, od 2002., također plinskih ulja). Dobavljači pogonskog goriva predujmljivali su upraviteljima prodajnih mjesta iznose koji su odgovarali sniženjima cijena i zahtijevali potom povrat od te regije. Prema Komisijinu stajalištu, tim su se sustavom trošarine snižavale preko povrata. Međutim, taj sustav, protiv kojeg je Komisija pokrenula predsudski postupak, nije predmet ovog postupka zbog povrede obveze jer je zamijenjen drugim sustavom doprinosa, koji se počeo primjenjivati od 1. studenoga 2011.

69. Regionalni zakon br. 14/2010 uređuje sustav doprinosa za kupnju pogonskih goriva koji je predmet ove tužbe.

70. Podsjećam da su člankom 2. tog zakona kao korisnici doprinosa za kupnju pogonskih goriva određene fizičke osobe koje žive u regiji i koje su vlasnici ili suvlasnici automobila i motocikala.

71. Članak 3. navedenog zakona predviđa fiksni doprinos po litri za kupnju benzina i plinskih ulja koji se plaća kada se pogonsko gorivo kupuje na crpki. Kada su uvjeti predviđeni Regionalnim zakonom br. 14/2010 ispunjeni, upravitelji postrojenja za distribuciju izravno isplaćuju doprinos posredstvom odgovarajućeg sniženja cijene koju treba platiti za pogonsko gorivo. U biti i slijedom toga, upravitelji servisnih stanica odobravaju korisnicima sniženje cijene „na crpki”. Doprinos varira ovisno o vrsti pogonskog goriva i području na kojem živi osoba koja kupuje pogonsko gorivo. Iznos doprinosa može se također izmijeniti zbog konjunkturalnih razloga ili zbog mogućnosti regionalnog proračuna.

72. Članak 10. Regionalnog zakona br. 14/2010 predviđa da doprinose za kupnju pogonskog goriva, koji su isplaćeni korisnicima, regionalna uprava vraća upraviteljima servisnih stanica u načelu na tjednoj osnovi. Povrat se izvršava na temelju podataka pohranjenih u informatičkoj bazi podataka.

73. Tako su korisnici doprinosa krajnji potrošači pogonskih goriva koji žive u regiji Friuli-Venezia Giulia. Tim potrošačima ta regija ne isplaćuje izravno taj doprinos, nego se korisnicima predujmljuje preko dionika u području distribucije kojemu navedena regija potom vraća plaćeni trošak.

74. Dok Komisija smatra da bi provedba sustava koji se odnosi na doprinos za kupnju pogonskih goriva morala radi sukladnosti s Direktivom 2003/96 biti odobrena u skladu s njezinim člankom 19., Talijanska Republika drži, sa svoje strane, da taj sustav uopće nije sniženje trošarina i stoga nije odobren u skladu s tim odredbama.

75. Komisija i Talijanska Republika, koju podupire Kraljevina Španjolska, brane tako suprotstavljena stajališta o kvalifikaciji doprinosa za kupnju pogonskih goriva predviđenog Regionalnim zakonom br. 14/2010. Dok Komisija tvrdi da se radi o sniženju trošarina u obliku njihova povrata, a čiji je cilj djelomična neutralizacija prvotnog oporezivanja pogonskih goriva, Talijanska Republika odbija da postoji bilo kakva veza između trošarina koje su dobavljači pogonskih goriva prvotno platili i tog doprinosa.

76. Mora se na početku podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi u vezi s teretom dokazivanja u okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a na Komisiji da utvrdi postojanje navodne povrede i podnese Sudu elemente koji su mu potrebni za provjeru njezina postojanja a da se Komisija ne može pozvati ni na kakvu presumpciju¹⁸. Komisija se ne može osloboditi obveze poštovanja te obveze pružanja dokaza o povredi koja se stavlja na teret na temelju konkretnih elemenata koji karakteriziraju povredu posebnih odredbi na koju se ona poziva i osloniti se samo na pretpostavke ili shematske uzročnosti¹⁹.

77. U ovom je predmetu, dakle, na Komisiji da dokaže da je Talijanska Komisija povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. i 19. Direktive 2003/96 time što je primijenila sniženje trošarinskih stopa.

78. Kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 2. do 5. i 24., propisivanjem sustava usklađenog oporezivanja energenata i električne energije Direktiva 2003/96 nastoji potaknuti dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta u energetske sektoru, izbjegavanjem, među ostalim, narušavanja tržišnog natjecanja²⁰. Radi postizanja tog cilja tom se direktivom nastoji smanjiti jaz između nacionalnih razina oporezivanja energije jer se radi o čimbeniku štetnom za dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta. U tu

¹⁸ Vidjeti, među ostalim, presudu od 5. ožujka 2020., Komisija/Cipar (Prikupljanje i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda) (C-248/19, neobjavljena, EU:C:2020:171, t. 20. i navedena sudska praksa).

¹⁹ Vidjeti, među ostalim, presudu od 5. rujna 2019., Komisija/Italija (Bakterija *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, t. 80. i navedena sudska praksa).

²⁰ Vidjeti, među ostalim, presudu od 7. ožujka 2018., Cristal Union (C-31/17, EU:C:2018:168, t. 29. i navedena sudska praksa).

svrhu njome je predviđeno određivanje najnižih razina oporezivanja na nivou Unije kao sredstva za smanjivanje razlika između nacionalnih razina oporezivanja. Radi se o području koje je samo djelomično usklađeno jer navedena direktiva samo određuje usklađene najniže razine oporezivanja, a da nije provela potpuno usklađivanje stopa trošarina na energente i električnu energiju²¹.

79. Podsjećam da članak 4. stavak 1. Direktive 2003/96 postavlja načelo prema kojem „[r]azine oporezivanja koje države članice primjenjuju na energetske proizvode i električnu energiju [...] ne smiju biti ispod najniže razine oporezivanja propisane ovom Direktivom”. Članak 19. stavak 1. prvi podstavak te direktive predviđa da „[d]odatno odredbama u prethodnim člancima, posebno člancima 5., 15. i 17., djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, Vijeće može ovlastiti bilo koju državu članicu da uvede daljnja oslobođenja ili sniženja radi provođenja pojedinih politika”.

80. Među strankama je nesporno da se Direktivom 2003/96 nalaže poštovanje najniže i jedinstvene razine oporezivanja za svaki proizvod i uporabu na cijelom državnom području iste države članice, a što proizlazi kako iz članka 4. stavka 1. te direktive tako i iz njezina sustavnog tumačenja.

81. Ta obveza poštovanja jedinstvene stope oporezivanja na cijelom državnom području države članice važi neovisno o poštovanju najnižih razina oporezivanja određenih Direktivom 2003/96. Stoga, ta direktiva ne daje državama članicama manevarski prostor da slobodno utvrđuju diferencirane stope oporezivanja koje smatraju prikladnim, tako da se samo pozovu na činjenicu da primijenjena stopa ostaje viša od određene najniže stope.

82. Odstupanja od načela jedinstvenog oporezivanja za svaki proizvod i uporabu država članica može provesti samo u slučajevima koji su izričito navedeni u Direktivi 2003/96. U tom smislu, u uvodnoj izjavi 15. te direktive navedeno je da „[m]ogućnost primjene diferenciranih nacionalnih stopa oporezivanja za isti proizvod trebala bi se dozvoliti u određenim okolnostima ili čvrstim preduvjetima pod uvjetom da se poštuju najniže razine oporezivanja [Unije] i pravila unutarnjega tržišta i tržišnog natjecanja”.

83. Više odredaba Direktive 2003/96 nudi državama članicama mogućnost primjene oslobođenja od poreza, sniženja poreza ili diferenciranja razine oporezivanja proizvoda koji podliježu trošarinama. Radi se osobito o člancima 5., 7. i 15. do 19. te direktive. Te odredbe svjedoče o tome da je zakonodavac Unije državama članicama ostavio određenu marginu prosudbe u području trošarina²². Radi se, međutim, o ograničenoj margini prosudbe jer se mogućnost koja je tako ponuđena državama članicama da uvedu diferencirane porezne stope, oslobođenja od poreza ili sniženja trošarina može provesti samo uz strogo poštovanje uvjeta postavljenih relevantnim odredbama navedene direktive.

84. Tako se radi primjene diferencirane stope u određenoj regiji, država članica mora poslužiti člankom 19. Direktive 2003/96 i zahtijevati ovlaštenje na temelju te odredbe. No, nesporno je da Talijanska Republika ne traži takvo ovlaštenje u okviru provedbe sustava doprinosa za kupnju pogonskih goriva predviđenog Regionalnim zakonom br. 14/2010. Slijedom toga Komisija smatra da odstupanje u odnosu na načelo jedinstvene stope za svaki proizvod i uporabu, koje proizlazi iz uvođenja onoga što ona kvalificira kao sniženje stopa trošarina na pogonska goriva za stanovnike regije Friuli-Venezia Giulia, čini povredu članaka 4. i 19. Direktive 2003/96.

85. Utvrđenje prema kojemu je Talijanska Republika povrijedila obveze koje su joj određene na temelju tih odredaba pretpostavlja prethodnu provjeru, može li se doprinos za kupnju pogonskih goriva za stanovnike regije Friuli-Venezia Giulia izjednačiti s oslobođenjem od poreza ili sniženjem razine oporezivanja.

²¹ Vidjeti presudu od 30. siječnja 2020., Autoservizi Giordano (C-513/18, EU:C:2020:59, t. 26.).

²² Vidjeti presudu od 30. siječnja 2020., Autoservizi Giordano (C-513/18, EU:C:2020:59, t. 26.).

86. U tom se pogledu u članku 6. točki (c) Direktive 2003/96, na koji Komisija nije izričito uputila u svojem tužbenom zahtjevu, nego zauzima središnje mjesto u argumentima koje su stranke iznijele, spominje „povrat cijelog ili dijela [iznosa] naplaćenih poreza” među oblicima u okviru kojih države članice imaju mogućnost dodijeliti oslobođenja od poreza ili sniženja razine oporezivanja koja su predviđena tom direktivom²³. Kao što proizlazi iz teksta članka 6. navedene direktive, „oslobođenja od poreza” ili „sniženja” razine oporezivanja u smislu te odredbe država članica ne mora primijeniti izravno, nego ih može dodijeliti u obliku povrata²⁴. Smatrati da povrat nije oblik oslobođenja od trošarina ili njihova sniženja imalo bi, prema stajalištu Suda, „za posljedicu zaobilaženje pravnog sustava odstupanja koji je predviđen u člancima 6., 18. i 19. Direktive 2003/96 kao i u Prilogu II. ove potonje”²⁵.

87. Sud je iz članka 6. Direktive 2003/96 također zaključio da „države članice imaju mogućnost dodijeliti samo oslobođenja od poreza ili sniženja razine oporezivanja predviđena tom direktivom”²⁶.

88. Na temelju tumačenja koje je Sud prihvatio može se izbjeći zaobilaženje obveza koje države članice imaju na temelju Direktive 2003/96. Kroz tu prizmu valja ustvrditi da ako se iznos naplaćenih trošarina koje se primjenjuju na pogonska goriva kasnije vrati krajnjim potrošačima, takav povrat poništava učinak prvotnog oporezivanja. Stoga se ne može smatrati da su trošarine, koje su primijenjene na pogonska goriva, usklađene s pravilima postavljenima na temelju Direktive 2003/96²⁷.

89. Može li se s obzirom na te elemente i argumente koji su razmijenjeni među strankama smatrati da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da se doprinos za kupnju pogonskih goriva može okvalificirati kao „sniženje trošarina”? Konkretnije, je li Komisija dokazala da se taj doprinos može izjednačiti s „povratom iznosa naplaćenog poreza” u smislu članka 6. točke (c) Direktive 2003/96.

90. Mislim da tomu nije tako.

91. Doduše, slažem se s Komisijom glede zaključka da se dvostrukoj okolnosti da se, s jedne strane, gospodarski subjekt koji podliježe trošarinama (dobavljač goriva) razlikuje od onoga kojemu se isplaćuje regionalni doprinos (upravitelj servisne stanice) te da, s druge strane, doprinos koristi krajnjim potrošačima, ne protivi utvrđenje prema kojem bi se navedeni doprinos mogao izjednačiti s povratom naplaćene trošarine i stoga imati učinak sniženja razine oporezivanja.

92. Naime, iz presude od 25. travnja 2013. Komisija/Irska²⁸ jasno proizlazi da situacija u kojoj su naftne kompanije već prethodno platile trošarinu, a povrat troška povezanog s trošarinama na kupnju pogonskog goriva obavlja se u korist određene kategorije potrošača, ne izmiče kvalifikaciji „oslobođenja” u smislu odredaba Direktive 2003/96. Isti se zaključak nameće glede kvalifikacije isplate kao sniženja stope trošarina.

93. Drukčije rečeno, odvojenost onoga koji podliježe trošarinama, onoga koji dobiva povrat doprinosa koji je predujmio i krajnjeg potrošača koji je određen kao korisnik tog doprinosa nije sama po sebi prepreka za utvrđenje da se učinak prvotnog oporezivanja poništava ili barem mijenja.

94. Još treba utvrditi da predmet odnosnog povrata jest trošak povezan s trošarinama na kupnju pogonskog goriva. Stoga treba dokazati postojanje veze između prvotno plaćenih trošarina i predmetnog regionalnog doprinosa. Rasprava među strankama vodi se uglavnom o tome postoji li takva veza.

23 Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Komisija/Irska (C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274, t. 37.).

24 Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Komisija/Irska (C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274, t. 38.).

25 Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Komisija/Irska (C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274, t. 39.).

26 Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Komisija/Irska (C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274, t. 40.).

27 Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Komisija/Irska (C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274, t. 41.).

28 C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274

95. U tom pogledu ova tužba ima element neizvjesnosti koji je razlikuje od predmeta povodom kojeg je donesena presuda od 25. travnja 2013., Komisija/Irska²⁹.

96. U tom predmetu, kao što proizlazi iz članka 18. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2003/96 i njezina Priloga II., Irska je bila ovlaštena, odstupanjem od odredaba te direktive, primjenjivati do 31. prosinca 2006. snižene stope i oslobođenja glede pogonskih goriva namijenjenih vozilima kojima se koriste osobe s invaliditetom. Bilo je nesporno da se povrat naplaćene trošarine na pogonska goriva namijenjena takvim vozilima, koji je bio predviđen irskim zakonodavstvom, nastavio primjenjivati u Irskoj nakon 31. prosinca 2006., a da ta država članica nije bila ovlaštena to učiniti³⁰. Stoga je Sud mogao utvrditi da od 31. prosinca 2006., kao dana isteka odstupanja koje je odobreno Irskoj, povrat naplaćene trošarine na koji se odnosilo irsko zakonodavstvo nije u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive 2003/96, koji nalaže poštovanje najnižih razina oporezivanja energenata i električne energije³¹.

97. Nije bilo sporno da je predmet odnosnog zakonodavstva bio povrat naplaćene trošarine na pogonska goriva namijenjena vozilima kojima su se koristile osobe s invaliditetom. Svrha rasprave bila je utvrditi je li se taj povrat mogao izjednačiti s oslobođenjem od trošarine koje nije odobreno, suprotno odredbama Direktive 2003/96.

98. U okviru ovog postupka Talijanska Republika osporila je samo postojanje povrata koji se na poseban način tiče dijela troška pogonskog goriva koji se odnosi na trošarinu.

99. Slažem se, doduše, s Komisijinim mišljenjem prema kojem nije bitan način na koji je država članica pravno označila predmetni mehanizam, nego su važni narav, obilježja i učinci tog mehanizma.

100. S obzirom na to, ustvrđujem da Talijanska Republika suštinski i podrobno osporava argumente koje je Komisija iznijela u potporu svojoj tužbi. Ta država članica precizno ističe određeni broj obilježja svojstvenih doprinosu za kupnju pogonskog goriva, kako bi osporila Komisijin navod prema kojem se radi o povratu naplaćenih trošarina. U tom pogledu Talijanska Republika utemeljeno tvrdi, kao što to proizlazi iz obrazloženja njezinih argumenata, da ne postoji veza između trošarina koje je platio trošarinski obveznik i sniženja cijene „na crpki” koje proizlazi iz plaćanja doprinosa kojim se koriste krajnji potrošači. Smatram da elementi koje je ta država članica iznijela mogu stvoriti sumnju glede kvalifikacije tog doprinosa kao sniženja trošarina.

101. Stoga mi se s obzirom na objašnjenja koja je pružila Talijanska Republika čini da je nedovoljno utemeljena pretpostavka koju brani Komisija i prema kojoj, u biti, doprinos financiran iz državnih ili regionalnih sredstava, čiji se iznos izračunava ovisno o količini energenta koji podliježe trošarinama na temelju Direktive 2003/96, jest sniženje trošarina.

102. Konkretno, smatram, kao i Talijanska Republika, da utvrđenje prema kojem doprinos za kupnju pogonskih goriva potječe iz regionalnih sredstava nije dostatan uvjet za zaključak da postoji sniženje trošarina. Štoviše, ističem da, za razliku od prethodnog sustava, sustav nastao na temelju Regionalnog zakona br. 14/2010 više ne upućuje na financiranje tog doprinosa trošarinskim dijelom koji država doznači regiji Friuli-Venezia Giulia.

103. Utvrđenje prema kojem se doprinosom koriste i fizičke osobe koje žive na području regije Friuli-Venezia Giulia kada pogonsko gorivo nabavljaju u drugim regijama jest dodatan element koji stvara sumnju da bi se taj doprinos, kao što to Komisija tvrdi, morao izjednačiti s povratom prvotno plaćene trošarine. Naime, u toj situaciji zasigurno ne postoji nikakva veza između trošarine koju je država vratila u proračun druge regije i doprinosa koji je regija Friuli-Venezia Giulia isplatila svojim

29 C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274

30 Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Komisija/Irska (C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274, t. 32.).

31 Vidjeti presudu od 25. travnja 2013., Komisija/Irska (C-55/12, neobjavljena, EU:C:2013:274, t. 33.).

stanovnicima za njihovu kupnju pogonskog goriva u drugoj regiji. Kao što to u biti ističe Kraljevina Španjolska, da je logika sustava bila vratiti prvotno naplaćenu trošarinu kako se krajnji potrošač ne bi njome opteretio, kriterij za dodjelu doprinosa bio bi taj da se mjesto kupnje pogonskog goriva nalazi u regiji Friuli-Venezia Giulia, a ne bi bio mjesto u kojem taj potrošač živi.

104. Osim toga, kao što to tvrde Talijanska Republika i Kraljevina Španjolska, stoga što je sastavnica cijene goriva u vidu „troška proizvodnje” viša od doprinosa predviđenog Regionalnim zakonom br. 14/2010, s matematičkog aspekta nema prepreke za tvrdnju da se tim doprinosom namjerava ublažiti ta sastavnica. Obrnuto, ništa ne dokazuje da bi se navedenim doprinosom namjeravala ublažiti „trošarinska” sastavnica cijene pogonskog goriva, kao što to Komisija tvrdi. No, samo bi ublažavanje ove potonje sastavnice, koja nije odobrena u skladu s odredbama Direktive 2003/96, činilo povredu te direktive.

105. Budući da su i sastavnica cijene pogonskog goriva u vidu „troška proizvodnje” i njezina „trošarinska” sastavnica više od iznosa doprinosa za kupnju pogonskih goriva, može se tvrditi da ovaj potonji utječe i na jednu i na drugu sastavnicu. Iz elemenata koje je Komisija podnijela Sudu u potporu svojoj tužbi ne mogu sa sigurnošću zaključiti da predmetni doprinos utječe na poreznu sastavnicu prodajne cijene pogonskog goriva.

106. Primjećujem također da se Komisija pridružuje argumentu koji je Kraljevina Španjolska iznijela i prema kojem Direktiva 2003/96 uopće ne zahtijeva da prodajna cijena za konačnog potrošača bude ista na cijelom državnom području. Kao što to Komisija s pravom navodi, činjenica da je država članica uvela različitu maloprodajnu cijenu na državnom području za određeni energent ne predstavlja sama po sebi problem s obzirom na Direktivu 2003/96, čak i ako sastavnica koja se odnosi na oporezivanje tog proizvoda jest jedna od sastavnica te cijene.

107. U tom smislu ističem da u skladu uvodnom izjavom 13. Direktive 2003/96 „[u]dio oporezivanja dijelom određuje cijenu energenata i električne energije”. Ne čini mi se da je okviru ovog postupka Komisija dokazala da predmetni doprinos utječe upravo na tu poreznu sastavnicu cijene pogonskog goriva.

108. Da utvrdi da je Talijanska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 4. i 19. Direktive 2003/96, Sud se ne može, međutim, zadovoljiti tvrdnjom prema kojoj s matematičkog aspekta doprinos za kupnju pogonskih goriva ima za posljedicu ublažavanje dijela cijene koji trošarina predstavlja. Komisijino utvrđenje da je posljedica tog doprinosa ublažavanje opterećenja krajnjeg potrošača, kada se opskrbljuje pogonskim gorivima, nije dostatno da dokaže da se radi o ublažavanju *poreznog* opterećenja tog potrošača. Ta se tvrdnja može izjednačiti s predmnjekom ako nije poduprta konkretnim i potkrijepljenim dokazima.

109. Tako je na temelju stanja dokaza koje je Komisija podnijela Sudu moguće ustvrditi da je predmetna mjera sniženje cijene pogonskog goriva „na crpkama” za stanovnike regije Friuli-Venezia Giulia, ali je nemoguće, prema mojem mišljenju, sa sigurnošću zaključiti da bi to sniženje bilo *de facto* sniženje stope trošarina.

110. No, u tom je pogledu nužno podsjetiti da se u slučaju da se ne dokaže da je predmetna mjera sniženje razine oporezivanja, ne može zaključiti da je Talijanska Republika morala zatražiti ovlaštenje kako bi na temelju članka 19. Direktive 2003/96 ishodila oslobođenje od trošarina ili sniženje njihova iznosa.

111. Dodajem da je načelo na kojem počiva velik dio Komisijine tužbe, to jest načelo o istovjetnosti sustava predviđenog Regionalnim zakonom br. 47/96, za koji je odstupanje bilo odobreno na razini Unije, i sustava nastalog na temelju Regionalnog zakona br. 14/2010, uvjerljivo opovrgnuto objašnjenjima Talijanske Republike o obilježjima i ciljevima ovog potonjeg sustava.

112. Štoviše na temelju samog argumenta da se i trošarine i doprinos izračunavaju ovisno o količini pogonskog goriva ne može se dokazati sniženje poreznog troška pogonskog goriva prilikom dodjele doprinosa.

113. Naposljetku primjećujem da se djelomično usklađivanje razina oporezivanja energenata i električne energije koje je provedeno Direktivom 2003/96 mora, kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 9., pomiriti s nužnošću da se „[d]ržavama članicama [...] omogućiti[...] potrebn[a] fleksibilnost u definiranju i provedbi politike koja odgovara njihovim nacionalnim okolnostima”. Ne čini mi da se širokim tumačenjem članka 6. točke (c) te direktive, koje Komisija brani, poštuje ravnoteža koja mora postojati između djelomičnog usklađivanja razina oporezivanja i ostvarivanja ciljeva od općeg interesa od strane država članica. Naime, smatram da takvo tumačenje prekomjerno ograničava djelovanje država članica, osobito onog sa socijalnom namjenom i namjenom zaštite okoliša, ako se to djelovanje odnosi na proizvode koji ulaze u područje primjene navedene direktive.

114. Iz prethodnih elemenata proizlazi da iako je Talijanska Republika podnijela Sudu precizne i potkrijepljene dokaze kako bi dokazala da je doprinos za kupnju pogonskih goriva u cijelosti odvojen od prvotnog poreznog udjela, Komisija ne uspijeva, prema mojem mišljenju, dokazati postojanje veze između trošarine koju su dobavljači pogonskog goriva prvotno platili državi i takvog doprinosa. Stoga se ne može smatrati da je Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala da je Talijanska Republika povrijedila članke 4. i 19. Direktive 2003/96.

115. Budući da Komisija nije ispunila teret dokazivanja koji je na njoj u okviru postupka povodom tužbe za utvrđivanje povrede obveze, Sud bi, prema mojem mišljenju, trebao odbiti ovu tužbu.

VII. Troškovi

116. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da bi prema mojem mišljenju Sud trebao prihvatiti tužbeni zahtjev Talijanske Republike, Komisiji se mora naložiti da snosi troškove.

117. U skladu s člankom 140. stavkom 1. tog poslovnika, Kraljevina Španjolska kao intervenijent snosi vlastite troškove.

VIII. Zaključak

118. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Tužba se odbija.
2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.
3. Kraljevina Španjolska snosi vlastite troškove.