



De Poolse belasting op de detailhandel en de Hongaarse advertentiebelasting schenden het Unierecht inzake staatssteun niet

Het Hof verwerpt dan ook de hogere voorzieningen van de Commissie en bevestigt de arresten van het Gerecht

Bij een wet die in werking is getreden op 1 september 2016, heeft Polen een belasting op de detailhandel ingevoerd. Deze belasting is gebaseerd op de maandomzet boven 17 miljoen Poolse zloty (PLN) (ongeveer 4 miljoen EUR) die detailhandelaren behalen met de verkoop van goederen aan consumenten. Zij bestaat uit twee schijven. Voor het gedeelte van de omzet tussen 17 en 170 miljoen PLN geldt een tarief van 0,8 %, terwijl op het gedeelte van de omzet boven 170 miljoen PLN een tarief van 1,4 % van toepassing is.

Aan het einde van de formele onderzoeksprocedure die bij besluit van 19 september 2016¹ ten aanzien van die maatregel is ingeleid, heeft de Europese Commissie zich bij besluit van 30 juni 2017² (hierna: „negatief besluit met betrekking tot Polen”) op het standpunt gesteld dat die progressieve belasting moet worden aangemerkt als met de interne markt onverenigbare staatssteun, en heeft zij Polen gelast af te zien van alle in verband met die belasting uitstaande bedragen met ingang van de datum waarop laatstgenoemd besluit is vastgesteld.

Bij arrest van 16 mei 2019³ heeft het Gerecht van de Europese Unie, waaraan Polen de zaak heeft voorgelegd, het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en het negatieve besluit met betrekking tot Polen nietig verklaard. Het heeft geoordeeld dat de Commissie zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de invoering van een progressieve belasting over de omzet uit de verkoop van goederen in de detailhandel een selectief voordeel oplevert voor ondernemingen met een lage omzet uit die activiteit, en heeft met betrekking tot het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure geoordeeld dat de Commissie de belastingmaatregel in kwestie bij de stand van het dossier op het tijdstip waarop dat besluit is vastgesteld, niet voorlopig mocht aanmerken als nieuwe steun zonder zich te baseren op het bestaan van gerechtvaardigde twijfel op dit gebied.

Bij een wet die in werking is getreden op 15 augustus 2014, heeft Hongarije op zijn beurt een progressieve belasting ingevoerd die werd geheven over inkomsten uit de verspreiding van advertenties in die lidstaat. Deze belasting, die gebaseerd was op de netto-omzet van in Hongarije actieve verspreiders van advertenties (organen van de gedrukte media, audiovisuele media, aanplakkers), voorzag aanvankelijk in een tariefstructuur met zes progressieve tarieven naargelang van de behaalde omzet – die naderhand in die zin werd aangepast dat zij nog maar uit twee tarieven bestond – en bood belastingplichtigen van wie de winst vóór belasting in het boekjaar 2013 nul bedroeg of negatief was, de mogelijkheid om 50 % van de overgedragen verliezen van de voorgaande boekjaren af te trekken van hun belastinggrondslag.

¹ Besluit van 19 september 2016 betreffende steunmaatregel SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) – Poolse belasting op de detailhandel – Uitnodiging om overeenkomstig artikel 108, lid 2, [VWEU], opmerkingen te maken (PB 2016, C 406, blz. 76).

² Besluit (EU) 2018/160 van 30 juni 2017 betreffende steunmaatregel SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) ten uitvoer gelegd door Polen in de vorm van een belasting op de detailhandel (PB 2018, L 29, blz. 38).

³ Arrest van het Gerecht van 16 mei 2019, Polen/Commissie, [T-836/16 en T-624/17](#); zie ook perscommuniqué [nr. 64/19](#).

Aan het einde van de formele onderzoeksprocedure die bij besluit van 12 mei 2015⁴ ten aanzien van die maatregel is ingeleid, heeft de Commissie zich bij besluit van 4 november 2016⁵ op het standpunt gesteld dat de door Hongarije vastgestelde belastingmaatregel als met de interne markt onverenigbare staatssteun moet worden aangemerkt wegens zowel de progressieve structuur van deze maatregel als de door die maatregel geboden mogelijkheid om overgedragen verliezen af te trekken, en heeft zij gelast dat de betaalde steun onmiddellijk en daadwerkelijk van de begunstigden zou worden teruggevorderd.

Bij arrest van 27 juni 2019⁶ heeft het Gerecht, waaraan Hongarije de zaak heeft voorgelegd, laatstgenoemd besluit nietig verklaard op grond van de overweging dat de Commissie zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de belastingmaatregel in kwestie en de regeling inzake de gedeeltelijke aftrekbaarheid van overgedragen verliezen selectieve voordelen vormen.

Bij twee arresten van 16 maart 2021 wijst het Hof (Grote kamer) de hogere voorzieningen af die de Commissie heeft ingesteld tegen de bestreden arresten. Ter ondersteuning van haar hogere voorzieningen voerde de Commissie onder meer aan dat het Gerecht artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden door te oordelen dat het progressieve karakter van de omzetbelastingen in de twee bovengenoemde zaken geen selectief voordeel oplevert.

Het Hof wijst in zijn arresten de grieven van de Commissie af en herbevestigt aldus op het gebied van staatssteun het op het vlak van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt vastgestelde beginsel dat **de lidstaten bij de huidige stand van harmonisatie van het belastingrecht van de Unie vrij zijn om het belastingstelsel in te voeren dat zij het meest geschikt achten, zodat het binnen de discretionaire bevoegdheid van elke lidstaat valt om een progressieve belasting over de omzet toe te passen**⁷, mits de wezenlijke kenmerken van de betrokken belastingmaatregel geen enkel kennelijk discriminerend element aan het licht brengen.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen brengt het Hof in herinnering dat een maatregel van algemene strekking slechts kan worden aangemerkt als „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU indien de betrokken maatregel een selectief voordeel verschaft. Deze voorwaarde vereist dat wordt nagegaan of die maatregel „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” kan begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen of productietakken die zich bevinden in een feitelijke en juridische situatie die uit het oogpunt van de met de betreffende regeling nagestreefde doelstelling vergelijkbaar is, waardoor deze een verschillende behandeling ondergaan die in wezen als discriminerend kan worden aangemerkt. Met name dient de Commissie bij een nationale belastingmaatregel eerst vast te stellen wat het referentiestelsel is – dat wil zeggen de „normale” belastingregeling in de betrokken lidstaat – en vervolgens aan te tonen dat de belastingmaatregel in kwestie afwijkt van dit referentiestelsel doordat hij een differentiatie invoert tussen marktdeelnemers die zich uit het oogpunt van de met dat referentiestelsel nagestreefde doelstelling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden, zonder dat dit evenwel wordt gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel in kwestie.

In het licht van deze overwegingen onderzoekt het Hof allereerst of het Gerecht in elk van beide zaken terecht in wezen heeft geoordeeld dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het progressieve karakter van de betreffende belastingmaatregelen ertoe leidt dat een selectief voordeel wordt verleend aan „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties”. Wat deze kwestie

⁴ Besluit van 12 maart 2015 betreffende steunmaatregel SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) – Hongarije – Advertentiebelasting – Uitnodiging om, overeenkomstig artikel 108, lid 2, [VWEU], opmerkingen te maken (PB 2015, C 136, blz. 7).

⁵ Besluit (EU) 2017/329 van de Commissie van 4 november 2016 betreffende steunmaatregel SA.39235 (2015/C) (ex NN/2015) ten uitvoer gelegd door Hongarije inzake de belasting op advertentieomzet (PB 2017, L 49, blz. 36).

⁶ Arrest van het Gerecht van 27 juni 2019, Hongarije/Commissie, [T-20/17](#); zie ook perscommuniqué [nr. 84/19](#).

⁷ Zie in die zin met name arresten van 3 maart 2020, Vodafone Magyarország, [C-75/18](#), punt 49; 3 maart 2020, Tesco Global Áruházak, [C-323/18](#), punt 69 (zie ook perscommuniqué [nr. 20/20](#)), en – op het gebied van staatssteun – arrest van 26 april 2018, ANGED, [C-233/16](#), punt 50 (zie ook perscommuniqué [nr. 57/18](#)).

betreft, bevestigt het Hof de analyse van het Gerecht dat de progressiviteit van de tarieven waarin de belastingmaatregelen in beide bovengenoemde zaken voorzien, integraal deel uitmaakt van het referentiestelsel uit het oogpunt waarvan moet worden beoordeeld of kan worden aangetoond dat er een selectief voordeel wordt verschaft.

Rekening houdend met de fiscale autonomie waarover de lidstaten beschikken buiten de gebieden waarop het Unierecht is geharmoniseerd, staat het hun namelijk vrij om het belastingstelsel in te voeren dat zij het meest geschikt achten en om eventueel een progressieve belasting vast te stellen. Met name verzet het Unierecht inzake staatssteun zich er in beginsel niet tegen dat de lidstaten besluiten om te kiezen voor progressieve belastingtarieven die tot doel hebben rekening te houden met de draagkracht van de belastingplichtigen, net zomin als het Unierecht de lidstaten ertoe verplicht om enkel progressieve tarieven toe te passen bij winstbelastingen, wat de toepassing van progressieve tarieven bij omzetbelastingen zou uitsluiten.

De wezenlijke kenmerken van de betrokken belastingen, waaronder de progressieve belastingtarieven, vormen dus in beginsel voor de analyse van de selectiviteitsvoorwaarde het referentiestelsel of de „normale” belastingregeling. Het is de taak van de Commissie om in voorkomend geval aan te tonen dat de kenmerken van een nationale belastingmaatregel op kennelijk discriminerende wijze zijn ontworpen, zodat zij moeten worden uitgesloten van het referentiestelsel, hetgeen met name erop zou kunnen wijzen dat de keuze van de heffingscriteria incoherent is uit het oogpunt van de met die maatregel nagestreefde doelstelling. In dit verband stelt het Hof echter vast dat **de Commissie in geen van beide gevallen heeft aangetoond dat de kenmerken van de maatregelen die de Poolse respectievelijk de Hongaarse wetgever hebben vastgesteld, op kennelijk discriminerende wijze zijn ontworpen** om de uit de Unierechtelijke regels inzake staatssteun voortvloeiende vereisten te omzeilen. Het Gerecht heeft in de bestreden arresten dan ook op goede gronden geoordeeld dat de Commissie zich ten onrechte op een onvolledig en fictief referentiestelsel heeft gebaseerd door ervan uit te gaan dat de progressieve tarieven van de belastingmaatregelen in de betreffende zaken geen deel uitmaken van het referentiestelsel uit het oogpunt waarvan moet worden beoordeeld of die maatregelen selectief waren.

In de zaak betreffende de door Polen ingevoerde belasting op de detailhandel (C-562/19 P) onderzoekt het Hof vervolgens de overwegingen op grond waarvan het Gerecht tevens het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ten aanzien van de door die lidstaat vastgestelde belastingmaatregel nietig heeft verklaard. In die zaak heeft het Gerecht in wezen geoordeeld dat de Commissie de voorlopige kwalificatie van de betrokken belastingmaatregel als nieuwe steun heeft gebaseerd op een kennelijk onjuiste analyse van deze maatregel, die dus niet volstond om op juridisch toereikende wijze te onderbouwen dat er gerechtvaardigde twijfel bestond over de kwalificatie van die maatregel als nieuwe steun. In dit verband brengt het Hof in herinnering dat de Unierechter bij de toetsing van de geldigheid van een dergelijk besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure slechts een beperkt toezicht dient uit te oefenen op de beoordeling waarbij de Commissie een maatregel heeft gekwalificeerd als „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het Hof stelt vast dat het Gerecht, door te oordelen zoals het heeft gedaan, wel degelijk enkel heeft getoetst of de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan bij de voorlopige kwalificatie van de betrokken belastingmaatregel als staatssteun in het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure. Het merkt dienaangaande op dat het Gerecht de nietigverklaring van dat besluit hoe dan ook niet louter heeft gebaseerd op de overwegingen op grond waarvan het het negatieve besluit met betrekking tot Polen nietig heeft verklaard. **Het Hof wijst de tegen het arrest van het Gerecht aangevoerde middelen dan ook af voor zover bij dat arrest het besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure en het daarmee verbonden opschortingsbevel nietig zijn verklaard.**

Ten slotte oordeelt het Hof in de zaak betreffende de door Hongarije ingevoerde advertentiebelasting (C-596/19 P) dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de overgangsregeling inzake de gedeeltelijke aftrekbaarheid van overgedragen verliezen geen selectief voordeel opleverde. De vaststelling van een overgangsmaatregel waarbij rekening werd gehouden met de winst, was namelijk niet in strijd met de doelstelling van herverdeling die de Hongaarse wetgever nastreefde met de invoering

van de advertentiebelasting. In dit verband heeft het Hof benadrukt dat het criterium dat geen winst was behaald in het aan de inwerkingtreding van die belasting voorafgaande boekjaar, in dit geval een objectief criterium was, aangezien de ondernemingen die in aanmerking kwamen voor de overgangsregeling inzake de gedeeltelijke aftrekbaarheid van verliezen, vanuit dat oogpunt minder draagkrachtig waren dan de overige ondernemingen.

Gelet op het voorgaande **wijst het Hof de door de Commissie tegen de bestreden arresten ingestelde hogere voorzieningen in hun geheel af.**

NOTA BENE: Bij het Hof van Justitie kan een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld tegen een arrest of een beschikking van het Gerecht. In beginsel heeft de hogere voorziening geen opschortende werking. Indien de hogere voorziening ontvankelijk en gegrond is, vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht. Ingeval de zaak in staat van wijzen is, kan het Hof de zaak zelf afdoen. In het omgekeerde geval verwijst het de zaak naar het Gerecht, dat aan de door het Hof in het kader van de hogere voorziening gegeven beslissing is gebonden.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De volledige tekst van de arresten ([C-562/19 P](#) en [C-596/19 P](#)) is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van de arresten zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106