

Zaak C-645/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

26 oktober 2023

Verwijzende rechter:

Corte d'appello di Bologna (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 oktober 2023

Verzoekende partij:

Hera Comm SpA

Verwerende partij:

Falconeri Srl

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld bij de Corte d'appello di Bologna (rechter in tweede aanleg Bologna, Italië) tegen de beslissing van de Tribunale di Bologna (rechter in eerste aanleg Bologna, Italië) van 19 april 2021 waarbij deze rechter de door FL ingestelde vordering tot terugbetaling van een onverschuldigd aan HR betaald bedrag heeft toegewezen en HR heeft veroordeeld tot terugbetaling van 43 492,69 EUR plus rente.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Met de prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267 VWEU verzoekt de Corte d'appello di Bologna om uitlegging van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG teneinde te kunnen vaststellen: - of de toeslag op de accijns op elektriciteit kan worden aangemerkt als een „andere indirecte belasting[...]” in de zin van dat artikel; - indien die vraag bevestigend wordt beantwoord, of dat artikel

rechtstreekse werking heeft en of de Italiaanse regeling in het kader van een betrekking tussen particulieren buiten toepassing kan worden gelaten.

Prejudiciële vragen

1. Valt de toeslag op de accijns op elektriciteit die door de lidstaat wordt toegepast als een fractie of een veelvoud van de accijns waaraan het product reeds is onderworpen, onder het begrip ‚andere indirecte belastingen’ als bedoeld in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG, of moet die toeslag worden opgevat als louter een verhoging van het accijnstarief, met als gevolg dat het de lidstaat vrijstaat om de toeslag niet te bestemmen voor de in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG vereiste ‚specifieke doeleinden’?

2. Indien de toeslag op de accijns op elektriciteit valt onder het begrip ‚andere indirecte belastingen’, moet artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 dan aldus worden uitgelegd dat deze bepaling voldoet aan de voorwaarden om voor een nationale rechter door een particulier te worden ingeroepen teneinde:

- aan de verkoper van het product dat aan de toeslag op de accijns is onderworpen, aan wie de particulier de indirecte belasting heeft terugbetaald, tegen te werpen dat de belastingheffing door de lidstaat ten laste van de verkoper onrechtmatig is omdat zij is gebaseerd op een nationale bepaling die in strijd is met de richtlijn?
- dientengevolge de onverschuldigde betaling terug te vorderen van de verkoper die deze belasting aan de particulier heeft doorberekend?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Beginsel van voorrang (Verklaringen gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen ondertekend op 13 december 2007 - A. VERKLARINGEN BETREFFENDE BEPALINGEN VAN DE VERDRAGEN - 17. Verklaring betreffende de voorrang); doeltreffendheidsbeginsel en gelijkwaardigheidsbeginsel (artikel 47, lid 1, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 19, lid 2, VEU); beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU, artikel 288 VWEU, artikel 1, lid 2, en artikel 9, tweede alinea, van richtlijn 2008/118/EG)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto-legge del 28 novembre 1988, n. 511 (wetsbesluit nr. 511 van 28 november 1988; hierna ook: „wetsbesluit nr. 511/1988”)

Preambule: „Aangezien het buitengewoon noodzakelijk en dringend is ervoor te zorgen dat de entiteiten van de regionale en lokale financiën over de noodzakelijke middelen beschikken, teneinde de uitvoering van institutionele taken te garanderen [..].”

Artikel 6, in de versie die gold vóór de intrekking ervan:

„1. Een toeslag op de accijns op elektriciteit als bedoeld in artikel 52 en volgende van de [...] testo unico delle accise (geconsolideerde wet op de accijnzen) wordt ingevoerd ten bedrage van:

- a) 18,59 EUR per 1000 kWh ten gunste van gemeenten voor elk gebruik in woningen [...]
- b) 20,40 EUR per 1000 kWh ten gunste van gemeenten voor elk gebruik in tweede huizen;
- c) 9,30 EUR per 1000 kWh ten gunste van provincies voor elk gebruik in ruimten en plaatsen anders dan woningen, voor alle gebruikers, tot een maximum van 200 000 kWh verbruik per maand.

2. Bij besluit dat binnen de termijn voor de goedkeuring van de begroting wordt vastgesteld kunnen de provincies het in lid 1, onder c), bedoelde bedrag verhogen tot 11,40 EUR per 1000 kWh. (...)

3. De in lid 1 bedoelde toeslagen zijn verschuldigd door de in artikel 53 van de geconsolideerde wet op de accijnzen bedoelde belastingplichtigen bij de levering van de elektriciteit aan de eindverbruikers of, in het geval van elektriciteit die voor eigen gebruik wordt geproduceerd of gekocht, bij het verbruik ervan. De toeslagen worden op dezelfde manier geheven en geïnd als de accijns op elektriciteit. (...).”

Decreto legislativo del 26 ottobre 1995, n. 504, (wetsbesluit nr. 504 van 26 oktober 1995), artikel 52, lid 1: „Elektriciteit [...] is aan accijns onderworpen, met toepassing van de in bijlage I vastgestelde tarieven, bij de levering aan de eindverbruiker of, in het geval van elektriciteit die voor eigen gebruik wordt geproduceerd, bij het verbruik ervan.”

Decreto-legge del 29 dicembre 2010, n. 225 (wetsbesluit nr. 225 van 29 december 2010), artikel 2, lid 2 bis: „In afwachting van de volledige tenuitvoerlegging van de financiële bepalingen inzake de afvalbeheercyclus [...] kan de volledige dekking van de directe en indirecte kosten van de volledige afvalbeheercyclus worden gewaarborgd [...] op de volgende wijze: [...]; b) gemeenten kunnen besluiten tot een speciale verhoging van de toeslag op de accijns op elektriciteit,

bedoeld in artikel 6, lid 1, onder a) en b), van voorlopig wetsbesluit nr. 511 van 28 november 1988 [...], waarbij de verhoging niet groter mag zijn dan het geldende bedrag van de voornoemde toeslag.”

Decreto legislativo del 14 maart 2011, n. 23, (wetsbesluit nr. 23 van 14 maart 2011), artikel 2, lid 6: „Met ingang van het jaar 2012 is de toeslag op de accijns op elektriciteit, bedoeld in artikel 6, lid 1, onder a) en b), van wetsbesluit nr. 511 van 28 november 1988, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 20 van 27 januari 1989, niet langer van toepassing in de regio's met gewone status [...].”

Decreto-legge del 2 marzo 2012, n. 16, (wetsbesluit nr. 16 van 2 maart 2012), artikel 4, lid 10: „Met ingang van 1 april 2012 wordt artikel 6 van wetsbesluit nr. 511 van 28 november 1988, met wijzigingen omgezet bij wet nr. 20 van 27 januari 1989, ingetrokken om de nationale belastingvoorschriften inzake het elektriciteitsverbruik in overeenstemming te brengen met artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG.”

Decreto legislativo del 26 ottobre 1995, n. 504 (wetsbesluit nr. 504 van 26 oktober 1995)

Artikel 2, lid 1: „Voor accijnsproducten ontstaat de belastingsschuld bij de productie ervan, waaronder winning uit de bodem indien accijns van toepassing is, of bij de invoer ervan.”

Artikel 53, lid 1, onder a): „Verplicht tot betaling van de accijns op elektriciteit zijn: a) de personen die de elektriciteit aan de eindverbruikers factureren, hierna ‚verkopers’ genoemd.”

Artikel 16, lid 3: „Kredieten die door accijnsplichtigen worden gevorderd van de afnemers van producten waarvoor die personen zelf de accijns hebben voldaan, kunnen worden doorberekend [...].”

Artikel 14: „1. Accijns wordt teruggegeven wanneer deze onverschuldigd is betaald; [...]

2. [...] terugbetaling moet op straffe van verval worden verzocht binnen twee jaar na de datum van betaling of vanaf de datum waarop het desbetreffende recht kan worden uitgeoefend. (...)

4. Wanneer de tot voldoening van accijns gehouden persoon na afloop van een gerechtelijke procedure wordt veroordeeld tot terugbetaling aan derden van bedragen die hij uit hoofde van de doorberekening van accijns onverschuldigd heeft ontvangen, wordt de teruggaaf door deze persoon, op straffe van verval, gevorderd binnen negentig dagen na het definitief worden van de rechterlijke beslissing waarbij de terugbetaling wordt gelast.”

Artikel 2033 codice civile (burgerlijk wetboek): „Eenieder die een onverschuldigde betaling heeft verricht, heeft het recht om het betaalde terug te vorderen (...).”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 1 oktober 2009 heeft een elektriciteitsmaatschappij (de verzoekende partij) met een afnemende vennootschap (de verwerende partij) een overeenkomst gesloten voor de periodieke levering van elektriciteit. Tot aan 1 april 2012, de datum waarop artikel 6 van wetsbesluit nr. 511/1988 is ingetrokken, heeft de elektriciteitsmaatschappij de toeslag op de accijns op het product dat zij aan de afnemende vennootschap had verkocht, aan de Staat betaald en van deze afnemende vennootschap teruggaaf van het betaalde bedrag gevraagd en verkregen op grond van het doorberekingsmechanisme.
- 2 De afnemende vennootschap was van mening dat de betrokken toeslag op de accijns in strijd is met het Unierecht en heeft de Tribunale di Bologna verzocht om de elektriciteitsmaatschappij te veroordelen tot teruggaaf van het betaalde bedrag. Bij beslissing van 19 april 2021 heeft de Tribunale di Bologna de vordering toegewezen, en geoordeeld dat artikel 6 van wetsbesluit nr. 511/1988 in strijd is met artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG, de nationale regeling buiten toepassing gelaten, en de elektriciteitsmaatschappij gelast de bedragen die haar zijn betaald vanaf het verstrijken van de termijn voor de omzetting van de richtlijn tot aan de afschaffing van de belasting, terug te betalen.
- 3 De elektriciteitsmaatschappij heeft in eerste instantie uitvoering gegeven aan het vonnis en de bedragen aan de afnemende vennootschap terugbetaald. Vervolgens heeft zij bij de Corte d'appello di Bologna hoger beroep ingesteld strekkende tot wijziging van de voornoemde beslissing en tot terugbetaling van het betaalde bedrag.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 De verzoekende partij betwist de beslissing van de Tribunale di Bologna voor zover daarin is geoordeeld dat: - de toeslag en de accijns verschillende belastingen zijn; - de door het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing geformuleerde rechtsbeginselen erga omnes gelden, los van het feit dat de richtlijn rechtstreekse werking heeft. Volgens de verzoekende partij zijn de toeslag en de accijns geen verschillende belastingen: de toeslag is slechts een verhoging van het accijnstarief, en vormt dus geen „andere indirecte belasting[...]" in de zin van artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 5 De verwijzende rechter wijst erop dat de beslissing van de Tribunale di Bologna in lijn ligt met de vaste rechtspraak van de Corte di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), volgens welke de regeling inzake de teruggaaf van de toeslag verenigbaar is met het Unierecht, aangezien het bij gebreke van een gemeenschappelijke regeling inzake de teruggaaf van belastingen aan de lidstaten staat om dit onderwerp te regelen met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel (zie in die zin de arresten van 15 maart 2007, Reemtsma Cigarettenfabriken, C-35/05, EU:C:2007:167, punt 37; 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punten 56 en 58, en 14 februari 2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, punten 40 en 41). De gebruiker kan de leverancier dus om terugbetaling van de toeslag verzoeken, en alleen als terugbetaling door de leverancier onmogelijk of uiterst moeilijk is, zoals in geval van faillissement, kan hij zich tot de staat wenden (zie in dit verband de arresten van 27 april 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, punt 57, en 31 mei 2018, Kollroß, C-660–C-661/16, EU:C:2018:372, punt 66).
- 6 Op grond van deze opvatting in de rechtspraak vormen de toeslag en de accijns twee verschillende belastingen, maar is uitgesloten dat de toeslag de door artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG vereiste specifieke doeleinden heeft: het enige doel ervan is namelijk „ervoor te zorgen dat de entiteiten van de regionale en lokale financiën over de noodzakelijke middelen beschikken, teneinde de uitvoering van institutionele taken te garanderen” (preambule van wetsbesluit nr. 511/1988), terwijl het hypothetische andere doel, te weten de afvalverwijderingsdienst te ondersteunen, in de wet louter als een mogelijkheid is aangeduid en niet is aangetoond dat dit doel in casu wordt nagestreefd. In dit verband wijst de verwijzende rechter erop dat de uitlegging die het Hof, en in navolging daarvan de Tribunale di Bologna, tot dusver aan het begrip „specifieke doeleinden” hebben gegeven, belet dat het doel van de betrokken toeslag onder dat begrip kan vallen.
- 7 Volgens een minderheidsopvatting in de rechtspraak is de toeslag daarentegen geen andere indirecte belasting in de zin van artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn, maar enkel een verhoging van de accijns op elektriciteit.
- 8 Met betrekking tot de vraag of de toeslag kan worden aangemerkt als een andere belasting op elektriciteit, merkt de verwijzende rechter op dat de structuur en de regeling van de accijns en van de toeslag elkaar gedeeltelijk overlappen; zo vormt de toeslag een verhoging van het accijnstarief en wordt hij op dezelfde wijze vereffend, vastgesteld en geïnd. Volgens hem blijft het evenwel onzeker of de betrokken toeslag moet worden beschouwd als een andere belasting dan accijns. Die onzekerheid wordt bevestigd door een soortgelijk verzoek om een prejudiciële beslissing van de Duitse rechter met een deels vergelijkbaar onderwerp ter zake van een toeslag op verhitte tabak (zaak C-336/22). Volgens de verwijzende rechter verzet de letterlijke, globale en teleologische uitlegging van artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn zich ertegen dat de accijns op elektriciteit en de toeslag

daarop als één indirecte belasting worden gekwalificeerd, aangezien beide zelfstandige verplichtingen met zich brengen.

- 9 Met betrekking tot de gevolgen van artikel 1, lid 2, van de genoemde richtlijn merkt de verwijzende rechter op dat volgens een deel van de rechtspraak, met name die van de Corte di cassazione, artikel 6, leden 1 en 2, van wetsbesluit nr. 511/1988 buiten toepassing moet worden gelaten, los van de rechtstreekse – horizontale of verticale – werking van artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn, en onder verwijzing naar het beginsel dat de uitlegging van het Unierecht door het Hof onmiddellijk van toepassing is. De verwijzende rechter wijst er evenwel op dat in de zaken waarin de Corte di cassazione uitspraak heeft gedaan, de vordering tot teruggaaf steeds was gericht tegen de overheid, terwijl de verzoekende partij in casu geen publiekrechtelijke onderneming is en de litigieuze verhouding weliswaar afhankelijk is van een verticale verhouding, doch een horizontale verhouding is. Daarnaast wijst de verwijzende rechter erop dat volgens de Corte di cassazione de gebruiker, met inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel, de onverschuldigd betaalde bedragen van de verkoper kan terugvorderen, of eventueel tegen de Staat een vordering kan instellen tot vergoeding van de schade die is veroorzaakt door de onjuiste uitvoering van de richtlijn van de Unie.
- 10 Volgens een aantal arresten waarin een tegengestelde opvatting wordt gehuldigd, is het daarentegen mogelijk dat artikel 1, lid 2, van bovengenoemde richtlijn negatieve gevolgen heeft voor derden, of staat het feit dat de rechtstreekse werking van richtlijnen niet geldt in horizontale betrekkingen eraan in de weg dat de afnemer deze rechtstreekse werking jegens de leverancier inroept, zodat in dit geval uitsluitend schadevergoeding kan worden gevorderd (zie in dit verband het arrest van het Hof van 19 november 1991, Francovich, C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428).
- 11 De verwijzende rechter benadrukt dat het Hof meerdere malen het beginsel heeft geformuleerd dat richtlijnen, die alleen voor de lidstaat verplichtingen in het leven roepen, particulieren voordelen ten opzichte van de staat kunnen verschaffen, maar hun geen rechten in betrekkingen tussen particulieren kunnen toekennen. Volgens hem zijn de grenzen van het verbod op horizontale werking van richtlijnen echter niet goed verduidelijkt.
- 12 Na het arrest Link Logistic lijkt het Hof van Justitie, dat in het arrest Popławski, (arrest van 24 juni 2019, C-573/17, EU:C:2019:530, punten 61 en 62) uitspraak doet over een kaderbesluit maar zijn redenering uitbreidt tot richtlijnen, rechtstreekse werking gelijk te stellen met buitentoepassingverklaring. In het arrest van 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin GmbH, C-261/20, (EU:C:2022:33, punt 33) is erkend dat de rechter de mogelijkheid heeft om een nationale regeling die in strijd is met een bepaling van Unierecht die geen rechtstreekse werking heeft, buiten toepassing te laten.

- 13 Volgens de verwijzende rechter volgt uit de rechtspraak van het Hof dat onderscheid wordt gemaakt naargelang de richtlijn tot doel heeft betrekkingen tussen particulieren te regelen dan wel verticale betrekkingen tussen particulieren en staten waarbij de betrekkingen tussen particulieren slechts incidenteel of indirect worden geraakt: in het eerste geval kan de richtlijn niet tegen een particulier worden ingeroepen om rechten en verplichtingen te wijzigen, maar dient zij enkel als maatstaf voor de rechtmatigheid van interne regelingen; in het tweede geval kan zij daarentegen „negatieve gevolgen voor de rechten van derden” hebben (zie de arresten van 7 januari 2004, Delena Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punt 57, en 7 juli 2008, Arcor AG & Co. C-152/07–C-154/07, EU:C:2008:426, punt 36), of zelfs worden toegepast op horizontale betrekkingen (zie arrest van 26 september 2000, Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, punt 51).
- 14 Volgens de verwijzende rechter zou door te erkennen dat artikel 1, lid 2, van de voornoemde richtlijn van toepassing is op horizontale betrekkingen die afhankelijk zijn van verticale betrekkingen, uitvoering worden geven aan het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, en zou daardoor onredelijke discriminatie van de particulier worden voorkomen, die zou moeten hopen op niet-nakoming van de wederpartij om het onverschuldigd aan de Staat betaalde bedrag te kunnen terugvorderen. Indien de onderneming in staat is om dat bedrag terug te betalen, zou de gebruiker de onrechtmatigheid van de belasting waarvan hij de economische last draagt, immers niet aan zijn wederpartij kunnen tegenwerpen. Aldus blijft alleen de mogelijkheid over schadevergoeding te vorderen, wat voor de particulier een zwaardere bewijslast met zich brengt (zie arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punten 51 tot en met 56).
- 15 Tot slot merkt de verwijzende rechter op dat het voorwerp van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing slechts gedeeltelijk samenvalt met het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Tribunale di Como (rechter in eerste aanleg Como, Italië), waarvan de zaak thans aanhangig is (C-316/22).