

Zaak C-391/23

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:

27 juni 2023

Verwijzende rechter:

Curte de Apel București (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 februari 2023

Verzoekende partij:

Brăila Winds SRL

Verwerende partijen:

Direcția Regională a Finanțelor Publice București – Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București

Ministerul Finanțelor

Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală

Agencia Națională de Administrare Fiscală

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bestuursrechtelijke beroepsprocedure waarbij door verzoekster Brăila Winds SRL tegen verweersters, de Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București - Administrația Fiscală pentru Contribuabili Mijlocii București (regionaal directoraat-generaal van openbare financiën Boekarest - belastingdienst, afdeling middelgrote belastingplichtigen, van Boekarest), de Ministerul Finanțelor (ministerie van Financiën), de Președintele Agenției Naționale de Administrare Fiscală (directeur van het nationaal bureau van de belastingdienst) en de Agenția Națională de Administrare Fiscală (nationaal bureau van de belastingdienst)

(ANAF) is verzocht om nietigverklaring van een aantal fiscale bestuurshandelingen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt gevraagd om de uitlegging van de artikelen 49, 56, 107 en 108 en van artikel 191, lid 2, VWEU, van artikel 9 en artikel 58, onder c), van richtlijn 2019/944, van richtlijn 2003/96 en van de Europese Green Deal.

Prejudiciële vragen

1. Moeten de bepalingen van de artikelen 107 en 108 VWEU aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling zoals de regeling die is ingevoerd bij Legea nr. 259/2021 (wet nr. 259/2021), op grond waarvan slechts aan bepaalde elektriciteitsproducenten een belasting wordt opgelegd, staatssteun voor vrijgestelde entiteiten vormt waarvoor een meldingsplicht geldt? Is een dergelijke regeling discriminerend indien zij slechts geldt voor bepaalde producenten van elektriciteit, waaronder die van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen?
2. Moeten de bepalingen van respectievelijk de artikelen 49 en 56 VWEU en van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling zoals de regeling die is ingevoerd bij wet nr. 259/2021, op grond waarvan slechts aan bepaalde producenten van elektriciteit (waaronder die van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen), met uitsluiting van andere categorieën producenten, een hoge belasting wordt opgelegd?
3. Staat richtlijn (EU) 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU, die voorafgaat aan verordening 2022/1854, in de weg aan een nationale regeling, zoals de regeling die is ingevoerd bij wet nr. 259/2021, die zou kunnen leiden tot vaststelling van de verkoopprijs/een beperking van de vrijheid om de verkoopprijs vast te stellen?
4. Staan de bepalingen van artikel 191, lid 2, VWEU inzake het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, in de weg aan een nationale regeling zoals de regeling die is ingevoerd bij wet nr. 259/2021? Komen de Europese doelstellingen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn en het beleid van de Europese Unie op het gebied van de belasting van energie hierdoor niet in het gedrang?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 49, 56, 107, artikel 108, leden 1 en 3, en artikel 191, lid 2, VWEU

Artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikel 9 en artikel 58, onder c), van richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU

Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit

Europese Green Deal, gepubliceerd door de Europese Commissie op 11 december 2019.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legea nr. 259/2021 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 118/2021 privind stabilirea unei scheme de compensare pentru consumul de energie electrică și gaze naturale pentru sezonul rece 2021-2022, precum și pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 27/1996 privind acordarea de facilități persoanelor care domiciliază sau lucrează în unele localități din Munții Apuseni și în Rezervația Biosferei „Delta Dunării” (wet nr. 259/2021 ter omzetting van wetsbesluit nr. 118/2021 inzake de instelling van een compensatieregeling voor het verbruik van elektriciteit en aardgas voor het koude seizoen 2021-2022 en ter aanvulling van wetsbesluit nr. 27/1996 inzake de toekenning van voordelen aan personen die wonen of werken in bepaalde plaatsen in het Apusenigebergte en in het biosfeerreservaat „Donaudelta”) (hierna: „wet nr. 259/2021”), artikel II, op grond waarvan 80 % belasting wordt geheven over de door elektriciteitsproducenten tussen 1 november 2021 en 31 maart 2022 gerealiseerde extra inkomsten als gevolg van het verschil tussen de gemiddelde maandelijkse verkoopprijs van elektriciteit en de prijs van 450 RON (Roemeense lei)/MWh [(lid 1)]; producenten van elektriciteit uit fossiele brandstoffen, waaronder uit warmtekrachtkoppeling, zijn vrijgesteld van deze belasting [(lid 2)]; en de voorwaarden voor de heffing van de belasting zijn vastgesteld bij besluit van de directeur van de ANAF [(lid 3)].

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2022 privind modificarea și completarea Legii nr. 259/2021 („OUG nr. 11/2022”) (wetsbesluit nr. 11/2022, tot wijziging en aanvulling van wet nr. 259/2021) (hierna: „OUG nr. 11/2022”), artikel III, lid 3, op grond waarvan ook producenten van elektriciteit uit biomassa zijn vrijgesteld van de bepalingen van artikel II, lid 1, van wet nr. 259/2021 en wel ten aanzien van extra inkomsten die na 1 januari 2022 zijn gerealiseerd.

Ordinul președintelui ANAF nr. 64/2022 privind aplicarea prevederilor articolului II din Legea nr. 259/2021 precum și privind modificarea și

completarea Ordinului președintelui ANAF nr. 587/2016 pentru aprobarea modelului și conținutului formularelor utilizate pentru declararea impozitelor și taxelor cu regim de stabilire prin autoimpunere sau reținere la sursă („Ordinul nr. 64/2022”) (besluit nr. 64/2022 van de directeur van de ANAF inzake de toepassing van de bepalingen van artikel II van wet nr. 259/2021 en tot wijziging en aanvulling van besluit nr. 587/2016 van de directeur van de ANAF inhoudende goedkeuring van het model en van de inhoud van de formulieren die worden gebruikt voor de aangifte van belastingen die vallen onder het stelsel van aangiftebelastingen of bronbelastingen (hierna: „besluit nr. 64/2022”), artikel I, op grond waarvan de belasting over de door elektriciteitsproducenten gerealiseerde extra inkomsten wordt berekend over de periode van 1 november 2021 tot en met 31 maart 2022, en artikel II, op grond waarvan de belasting van artikel I maandelijks tot en met de 25e dag van de maand volgend op de maand waarin de belasting verschuldigd is, door elektriciteitsproducenten wordt aangegeven ten behoeve van de nationale schatkist door formulier 100 “Declarație privind obligațiile de plată la bugetul de stat” (aangifte inzake betalingsverplichtingen ten behoeve van de nationale schatkist) in te vullen en in te dienen.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster Brăila Winds SRL is een van de dochterondernemingen van de ENGIE-groep in Roemenië. De aandeelhouders van verzoekster zijn Engie Dezvoltare & Consultanță SRL en Engie Romania SA, waarbij het aandeel van laatstgenoemde 99,99 % bedraagt. Engie Romania SA is de belangrijkste dochteronderneming van de ENGIE-groep in Roemenië.
- 2 Verzoekster produceert windenergie door middel van een windturbine die zij in het district Brăila in eigendom heeft.
- 3 Bij artikel II van wet nr. 259/2021 is met ingang van 1 november 2021 een belasting van 80 % ingevoerd die wordt geheven over de door elektriciteitsproducenten gerealiseerde extra inkomsten als gevolg van het verschil tussen de gemiddelde maandelijkse verkoopprijs van elektriciteit en de prijs van 450 RON/MWh. Producenten van elektriciteit uit fossiele brandstoffen, waaronder uit warmtekrachtkoppeling, en vanaf 1 januari 2022 producenten van elektriciteit uit biomassa hoeven deze belasting niet te betalen.
- 4 Krachtens artikel II van wet nr. 259/2021 en besluit nr. 64/2022 heeft verzoekster, als producent van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, de belastingaangifte ingediend en de betreffende belasting van in totaal 11 643 217 RON over de periode november 2021 tot en met maart 2022 voldaan.
- 5 Nadat het door verzoekster ingediende voorafgaande administratieve bezwaar tegen besluit nr. 64/2022 en haar fiscale bezwaar door de ANAF ongegrond waren verklaard, heeft verzoekster op 27 april 2022 bij de verwijzende rechter, de Curte de Apel București (bestuursrechter in eerste aanleg Boekarest) beroep ingesteld en verzocht om: (i) nietigverklaring van besluit nr. 64/2022; (ii) nietigverklaring van

de belastingaangiften en van de correctieaangiften die verzoekster zelf had ingediend ten aanzien van de belasting die is ingevoerd bij artikel II van wet nr. 259/2021; (iii) nietigverklaring van beslissing nr. 551/10.03.2022 van de Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor (directoraat-generaal geschillenbehandeling) van de ANAF, waarbij het administratieve beroep tegen de belastingaangiften en het antwoord op het bezwaar tegen de belastingaangifte voor de maand maart 2022 is verworpen; (iv) nietigverklaring van beslissing/oplossing (Referatul de soluționare) nr. A GVB 154/23.03.2022 van de Direcția Generală Proceduri pentru Administrarea Veniturilor (directoraat-generaal inkomstenbeheer) van de ANAF, waarbij het voorafgaande administratieve bezwaar tegen besluit nr. 64/2022 ongegrond is verklaard; (v) verweersters te veroordelen tot terugbetaling aan verzoekster van het bedrag van 11 643 217 RON dat zij op grond van besluit nr. 64/2022 over de maanden november 2021 tot en met maart 2022 aan belasting had betaald, en (vi) verweersters te veroordelen tot vergoeding van belastingrente over de aldus betaalde bedragen.

- 6 Volgens verzoekster waren de bestreden bestuurshandelingen onrechtmatig omdat de belasting die bij artikel II van wet nr. 259/2021 is ingevoerd, om de volgende redenen onrechtmatig is: (i) zij vormt een schending van het beginsel van rechtvaardige verdeling van de belastingdruk en van het beginsel van voorkoming van dubbele belastingheffing in samenhang met het legaliteitsbeginsel, de beginselen van non-discriminatie/fiscale neutraliteit, van gelijkheid voor de wet, van fiscale billijkheid en van belastingzekerheid; (ii) zij vormt een schending van de beginselen van niet-terugwerkende kracht en van voorspelbaarheid van de belastingheffing in samenhang met de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van het gewettigd vertrouwen, van non-discriminatie/fiscale neutraliteit en van gelijkheid voor de wet; (iii) zij vormt onrechtmatige staatssteun voor producenten van elektriciteit uit fossiele brandstoffen, waaronder uit warmtekrachtkoppeling, en voor producenten van elektriciteit uit biomassa, ten aanzien van extra inkomsten die na 1 januari 2022 zijn gerealiseerd, en deze steun is in strijd met artikel 107, lid 1, VWEU; (iv) zij vormt een belemmering voor de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting in strijd met de artikelen 49 en 56 VWEU; (v) zij is in strijd met de Europese doelstellingen om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn, en met het beleid van de Unie op het gebied van de belasting van energie; (vi) zij leidt ook tot vaststelling van de verkoopprijs/beperking van de vrijheid om de verkoopprijs vast te stellen hetgeen in strijd is met richtlijn 2019/944; (vii) zij vormt een schending van de bepalingen van artikel 135 van de Roemeense grondwet en van artikel 8 van de Legea concurenței (mededingingswet) op grond waarvan ongerechtvaardigde beperkingen van de vrijheid van handel of van de autonomie van ondernemers verboden zijn; (viii) zij is vastgesteld op grond van besluit nr. 64/2022 dat op een aantal punten onrechtmatig is, en (ix) zij is vastgesteld op grond van artikel II van wet nr. 259/2021 dat op een aantal punten ongrondwettig is.
- 7 De Curte de Apel București heeft op verzoek van verzoekster besloten het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Volgens verzoekster vormt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde buitensporige belastingmaatregel staatssteun, ten aanzien waarvan de lidstaat niet heeft voldaan aan de verplichting om de voorafgaande controleprocedure van artikel 108, lid 3, VWEU aan te vangen.
- 9 Bovendien vormt de betrokken maatregel, gelet op het hoge bedrag van de bij artikel II van wet nr. 259/2021 ingevoerde belasting, een beperking die krachtens de artikelen 49 en 56 VWEU verboden is. Derhalve zou het verschil in behandeling van producenten van elektriciteit op basis van de gebruikte productiebron hen ervan weerhouden om hun activiteiten op de markt voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen in Roemenië voort te zetten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 De verwijzende rechter merkt op dat bij de Curte de Apel București verschillende beroepen tot nietigverklaring van besluit nr. 64/2022 zijn ingesteld, die momenteel alle aanhangig zijn.
- 11 In de onderhavige zaak heeft deze rechter op 31 januari 2022 besloten om bij de Curte Constituțională (Roemeens grondwettelijk hof) een exceptie van ongrondwettigheid van artikel II van wet nr. 259/2021 in te dienen. De betreffende procedure is aanhangig bij de Curte Constituțională.
- 12 Met de eerste prejudiciële vraag stelt de verwijzende rechter de kwestie aan de orde of de buitensporige belastingmaatregel over de extra inkomsten die door een deel van de elektriciteitsproducenten worden gerealiseerd, kan worden aangemerkt als staatssteun voor elektriciteitsproducenten die zijn vrijgesteld van de belasting, welke steun krachtens artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie moet worden aangemeld.
- 13 Op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie op dit gebied, meer bepaald het arrest van 21 november 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./Frankrijk, C-354/90, EU:C:1991:440, punten 10 en 14; het arrest van 15 december 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punt 42; het arrest van 7 april 2022, Autonome Provinz Bozen, C-102/21 en C-103/21, EU:C:2022:272, punten 58 en 59; het arrest van 5 oktober 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, punt 39; het arrest van 22 januari 2022, Fondul Proprietatea, C-179/20, EU:C:2022:58, punten 83 en 84, en het arrest van 15 juli 2004, Pearle e.a., C-345/02, EU:C:2004:448, punten 30 tot en met 32, geeft de verwijzende rechter aan dat hij behoefte heeft aan aanwijzingen van het Hof van Justitie met betrekking tot de criteria voor de beoordeling van mogelijke staatssteun, met name met betrekking tot het criterium van het selectieve voordeel dat bij de bestreden maatregel is vastgesteld, gelet op het feit dat de betrokken maatregel niet geldt voor bepaalde specifieke categorieën van elektriciteitsproducenten.

- 14 De tweede prejudiciële vraag heeft betrekking op de gevolgen van de buitensporige belasting die bij artikel II van wet nr. 259/2021 is ingevoerd, voor de vrijheid van vestiging en voor het vrije verkeer van diensten, aangezien de ENGIE-groep, waartoe verzoekster behoort, door deze belasting ervan zou kunnen worden weerhouden de ontwikkeling van activiteiten voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen op het grondgebied van Roemenië voort te zetten.
- 15 In casu zou er sprake zijn van een grensoverschrijdend element, te weten het feit dat verzoekster deel uitmaakt van de ENGIE-groep, die haar hoofdkantoor in Parijs heeft en actief is op het gebied van de levering en distributie van aardgas en de levering en productie van elektriciteit.
- 16 De verwijzende rechter is van oordeel dat buitenlandse onderdanen ten opzichte van eigen onderdanen niet worden gediscrimineerd door de betreffende belasting, maar hij merkt op dat deze belasting verschillend wordt toegepast op producenten van elektriciteit naargelang de gebruikte productiebron. De verwijzende rechter herinnert in dit verband aan het arrest van 7 juli 1988, Stanton/Inasti, C-143/87, en aan het arrest van 15 februari 1996, Inasti/Kemmler, C-53/95, waarin het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat regels die niet rechtstreeks of onrechtstreeks op grond van nationaliteit discrimineerden, niettemin ontoelaatbaar waren omdat zij ongerechtvaardigde beperkingen vormden voor de uitoefening van werkzaamheden in meer dan één lidstaat, en aan het arrest van 24 maart 2011, Commissie/Spanje, C-400/08, EU:C:2011:172, punt 64, waarin het Hof van Justitie heeft bevestigd dat het begrip „beperking” in de zin van artikel 43 EG de door een lidstaat genomen maatregelen omvat die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de intracommunautaire handel belemmeren.
- 17 Met betrekking tot de voorwaarden waaraan nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, moeten voldoen om als verenigbaar met het Verdrag te kunnen worden beschouwd, is de verwijzende rechter van oordeel dat de onevenredigheid van de betwiste belasting in casu het probleem is.
- 18 Met de derde prejudiciële vraag stelt de Curte de Apel București de kwestie van de kwalificatie van deze belasting aan de orde, in de zin dat zij een maatregel zou vormen die leidt tot vaststelling van de verkoopprijs/beperking van de vrijheid om de verkoopprijs vast te stellen, hetgeen in strijd zou kunnen zijn met de bepalingen van richtlijn 2019/944, in het bijzonder met artikel 58, onder c), betreffende de verplichting van de nationale regulerende instantie om alle beperkingen voor handel in elektriciteit tussen de lidstaten op te heffen, mede in samenhang met de bepalingen van artikel 9, aangezien zij rechtstreekse werking zouden hebben.
- 19 In dit verband herinnert de verwijzende rechter aan de argumenten van verzoekster die stelt dat de bestreden maatregel de concurrentie op de

elektriciteitsmarkt aanzienlijk verstoort, aangezien deze extra kosten voor energieproducenten en minder leverings- en voorzieningszekerheid tot gevolg heeft doordat de prijzen niet op basis van de wisselwerking tussen vraag en aanbod tot stand komen, hetgeen niet alleen zou leiden tot kunstmatig hoge prijzen ter compensatie van de opgelegde belasting maar ook tot een verlaging van de productie, aangezien de extra belasting ten opzichte van de inkomsten equivalent zou zijn aan het risico voor de producenten om de productiekosten terug te verdienen. Bovendien zou de betrokken nationale maatregel in het licht van artikel 9 van richtlijn 2019/944 noch passend noch evenredig zijn.

- 20 Wat de vierde prejudiciële vraag betreft, stelt de Curte de Apel București dat, gelet op het feit dat verzoekster zich heeft beroepen op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen aan de bron moeten worden bestreden en op het beginsel dat de vervuiler betaalt, welke beginselen zijn neergelegd in artikel 191, lid 2, VWEU, moet worden vastgesteld of deze beginselen rechtstreekse werking hebben en of zij zijn geschonden door de invoering van een belasting die van toepassing is op producenten van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, maar niet ook van toepassing is op producenten van elektriciteit uit fossiele brandstoffen.
- 21 Aangezien verzoekster ook heeft betoogd dat de bij wet nr. 259/2021 ingevoerde belasting, doordat zij vooral de producenten van energie uit hernieuwbare bronnen buitensporig belast, in strijd is met het beleid van de Unie op het gebied van de belasting van energie, meer in het bijzonder richtlijn 2003/96, en ook met de Europese doelstellingen om klimaatneutraal te worden, zoals uiteengezet in de door de Commissie op 11 december 2019 gepubliceerde Europese Green Deal, is het voorts noodzakelijk dat de betrokken gevolgen van deze laatste handelingen en de verenigbaarheid van bovengenoemde belasting met die handelingen worden getoetst.