



Datum van
inontvangstneming

:

13/07/2022

Zaak C-316/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 mei 2022

Verwijzende rechter:

Tribunale di Como (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 april 2022

Verzoekende partijen:

Gabel Industria Tessile SpA

Canavesi SpA

Verwerende partijen:

A2A Energia SpA

Energit SpA

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

TRIBUNALE DI COMO

**SEZIONE SECONDA CIVILE (RECHTER IN EERSTE AANLEG COMO,
ITALIË – TWEEDE CIVIELE KAMER)**

**VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING AAN HET HOF VAN
JUSTITIE**

VAN DE EUROPESE UNIE

in de civiele zaak in eerste aanleg [OMISSIS] tussen

GABEL INDUSTRIA TESSILE S.P.A., [OMISSIS]

VERZOEKENDE PARTIJ

en

A2A ENERGIA S.P.A., [OMISSIS]

VERWERENDE PARTIJ

en

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, [OMISSIS]

INTERVENIËRENDE PARTIJ

gevoegd met de civiele zaak in eerste aanleg [OMISSIS] tussen

CANAVES1 S.P.A., [OMISSIS]

VERZOEKENDE PARTIJ

en

ENERGIT S.P.A., [OMISSIS]

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI, [OMISSIS]

VERWERENDE PARTIEN

Voorwerp van het geding

- 1 In beide gevoegde procedures heeft verzoekende partij – ervan uitgaande dat zij met verwerende partij een overeenkomst had voor de levering van elektriciteit op haar productielocatie en verwerende partij de verschuldigde vergoeding had betaald, met inbegrip van de bedragen die haar in de periode 2010-2011 zijn aangerekend als de provinciale accijnstoeslag als bedoeld in artikel 6 van wetsbesluit nr. 511/1988, zoals gewijzigd bij artikel 5 van wetsbesluit nr. 26/2007 – een vordering tot terugbetaling ingesteld op grond dat de regeling waarbij deze belasting is ingevoerd, in strijd is met het recht [van de Unie].

Nationale voorschriften en rechtspraak

- 2 Artikel 6 van wetsbesluit nr. 511/1988 is bij artikel 5 van wetsbesluit nr. 26/2007 gewijzigd door de invoering van een toeslag op de accijns op elektriciteit.
- 3 Richtlijn 2008/118/EG bepaalt in artikel 1 dat „[d]e lidstaten [...] op accijnsgoederen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden [kunnen] heffen”, in artikel 9 dat „[d]e accijns wordt geheven en geïnd alsmede in voorkomend geval teruggegeven of kwijtgescholden overeenkomstig de door iedere lidstaat vastgestelde procedure” en in artikel 48 dat „[d]e lidstaten [...] de

nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking [doen] treden om uiterlijk op 1 januari 2010 aan deze richtlijn te voldoen”.

- 4 Wetsbesluit nr. 48/2010 heeft bij de omzetting van deze richtlijn artikel 6 van wetsbesluit nr. 511/1988 onverlet gelaten. De Italiaanse wetgever heeft pas bij artikel 2 van wetsbesluit nr. 23/2011 het volgende bepaald: *„Met ingang van het jaar 2012 is de toeslag op de accijns op elektriciteit als 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”.* Deze toeslag is vervolgens bij artikel 4 van wetsbesluit nr. 16/2012 definitief ingetrokken met ingang van 1 april 2012.
- 5 Ook moet nog eens worden gekeken naar de Italiaanse regeling inzake verzoeken om teruggaaf van belasting, bij gebreke van een Unieregeling ter zake, teneinde na te gaan of het in overeenstemming is met de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid (zie arresten van 6 oktober 2005, C-291/03, MyTravel, Jurispr. blz. I-8477, punt 17; 15 maart 2007, C-35/05, ██████████ Cigarettenfabriken, Jurispr. blz. I-2425, punt 37, en 27 april 2017, C-564/15, Farkas).
- 6 Artikel 14 van wetsbesluit nr. 504/1995 [de zogenoemde eenvormige tekst accijnzen (Testo Unico Accise)] bepaalt in lid 1 dat *„de accijns wordt teruggegeven wanneer deze onverschuldigd is betaald”*, in lid 2 dat *„de teruggaaf op straffe van verval moet worden gevorderd binnen twee jaar na de datum van betaling of de datum waarop het desbetreffende recht kan worden uitgeoefend”* en in lid 4 dat *„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 terugvordering 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”*.
- 7 De ratio van lid 4 ligt in de omstandigheid dat *„verplicht tot betaling van de accijns op elektriciteit zijn [...] de personen die de elektriciteit aan de eindverbruikers factureren”* (artikel 53, wetsbesluit nr. 504/1995), ook al kan de economische last op de eindverbruikers worden afgewenteld [artikel 16, lid 3, wetsbesluit nr. 504/1995: *„Kredieten die door accijnsplichtigen en door houders van vergunningen voor de exploitatie van commerciële entrepots voor aan accijns onderworpen energieproducten worden gevorderd van de overnemers van producten waarvoor die personen zelf de accijns hebben voldaan, kunnen worden doorberekend (...)*”]. In artikel 29, lid 2, van wet nr. 428/1990 is bovendien het volgende vastgesteld: *„De invoerrechten, productiebelastingen, verbruiksbelastingen, de toeslag op suiker en de heffingen die krachtens met het gemeenschapsrecht onverenigbare nationale bepalingen zijn geïnd, worden terugbetaald, tenzij de betrokken last op derden is afgewenteld, hetgeen niet door de belastingadministratie kan worden aangenomen op basis van vermoedens”*.

- 8 In deze regelgevingscontext, zoals uitgelegd in de rechtspraak (Cass. 14200/2019, 27099/2019, 29980/2019), zijn de verhouding tussen de leverancier en de douaneadministratie, enerzijds, en de verhouding tussen de leverancier en de eindverbruiker, anderzijds, autonoom (en zij vallen onder de rechtsmacht van verschillende rechterlijke instanties: eerstgenoemde bij de belastingrechter, laatstgenoemde bij de gewone rechter): de eindverbruiker kan langs civielrechtelijke weg het onverschuldigd betaalde van de leverancier terugvorderen, en indien deze vordering wordt toegewezen, kan de leverancier (binnen negentig dagen na het definitief worden van het desbetreffende vonnis) het recht op teruggaaf van de onverschuldigd voldane accijnzen uitoefenen jegens de belastingadministratie. Alleen wanneer de vordering tegen de leverancier buitensporig bezwarend blijkt te zijn, kan de consument bij wijze van uitzondering ook de belastingadministratie om teruggaaf verzoeken. Deze laatste hypothesen zijn volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) terug te voeren op hetzij de door de lidstaat vastgestelde procedurele voorwaarden en vereisten voor de indiening van verzoeken om teruggaaf door voornoemde belastingplichtige (21 maart 2018, C-533/16, Volkswagen AG), hetzij de insolventie van deze laatste (27 april 2017, C-564/15, reeds aangehaald; 31 mei 2018, C-660 en 661/16, ██████████ ██████████ punt 66, en 11 april 2019, C-691/17, PORR Építési Kft., punt 42).

Motivering van de verwijzing

- 9 Na de arresten in de zaken C-553/15 en C-103/17, waarin het Hof de criteria voor de uitlegging van bovengenoemde richtlijn heeft vastgesteld, heeft de Suprema Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), in een advies dat meermaals is bevestigd en dus inmiddels is geconsolideerd, geoordeeld – om redenen die hier niet hoeven te worden herhaald – dat de provinciale toeslag in kwestie geen specifiek doeleinde heeft en derhalve buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijdigheid met artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG [OMISSIS].
- 10 De onderhavige zaak maakt dus deel uit van een reeks gedingen over het lot van de bedragen die als toeslag op de accijns op elektriciteit zijn betaald in de periode tussen de termijn die de lidstaten hebben gekregen om aan de richtlijn te voldoen en de door de Italiaanse wetgever gelaste stopzetting van de toepassing van de belasting.
- 11 De rechtstvorderingen in deze gedingen hebben als enige causa petendi – op grond waarvan de door verzoekende partij verrichte betaling als onverschuldigd kan worden aangemerkt – de onrechtmatigheid van de geheven belasting wegens strijdigheid met de wettelijke regeling [van de Unie].
- 12 Voor zover de verwijzende rechter bekend, is de Italiaanse rechtspraak ten gronde verdeeld in twee benaderingen.

- 13 Volgens de eerste benadering¹, die tot afwijzing van het verzoek leidt, mag de rechter in een geding tussen particulieren een met een Unierichtlijn strijdige nationale bepaling niet buiten toepassing laten, omdat anders de zogenoemde „horizontale rechtstreekse werking”, die door het Hof is verworpen, zou worden erkend. Het Hof heeft namelijk alleen de zogenoemde „verticale rechtstreekse werking” bevestigd, dat wil zeggen dat particulieren na het verstrijken van de omzettingstermijn *tegenover de staat* de rechten kunnen doen gelden die hun zijn toegekend bij een richtlijn die niet of onjuist is omgezet (arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punt 12); dit is echter niet mogelijk wanneer een dergelijke richtlijn door een particulier wordt ingeroepen *tegenover andere particulieren* (arresten van 26 februari 1986, ██████████ C-152/84, EU:C:1986:84, punt 48; 14 juli 1994, ██████████ C-91/92, EU:C: 1994:292, punt 24; 10 oktober 2017, ██████████ C-413/15, EU:C:2017:745, punt 31; 7 augustus 2018, ██████████ C-122/17, EU:C:2018:631, punten 41 tot en met 45 en 49, en 24 juni 2019, ██████████ C-573/17, EU:C:2019:530, punten 52 tot en met 68). Bijgevolg kan artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG – zelfs in de veronderstelling dat het voldoet aan de in de rechtspraak [van de Unie] gestelde voorwaarde om rechtstreekse werking te hebben – hoe dan ook niet rechtvaardigen dat de nationale wettelijke regeling niet wordt toegepast in een geding tussen particulieren, aangezien in dat geval aan een particulier een aanvullende verplichting wordt opgelegd (in casu de verplichting voor de leverancier om aan de eindgebruiker de bedragen terug te betalen die eerstgenoemde als gevolg van de hierboven uiteengezette doorberekening heeft ontvangen). Overigens heeft de Corte di Cassazione, enerzijds, verklaard dat artikel 6 van wetsbesluit nr. 511/1988 weliswaar niet mag worden toegepast wanneer het in strijd is met artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG, maar, met inachtneming van de louter verticale rechtstreekse werking, uitsluitend in gedingen tussen de eindgebruiker en de belastingadministratie (zoals die waarover het Hof uitspraak heeft gedaan in zijn arresten van 5 maart 2015 in zaak C-553/13 en 25 juli 2018 in zaak C-103/17), en, anderzijds, kennelijk uitgesloten dat het ontbreken van horizontale rechtstreekse werking van richtlijnen een reden vormt op grond waarvan de eindgebruiker, bij wijze van uitzondering, gerechtigd is de belastingadministratie om teruggaaf te verzoeken – een hypothese die veeleer enkel kan worden toegeschreven aan omstandigheden die verband houden met de situatie van de belastingplichtige (Cass. 33603/2019: „*De onmogelijkheid of buitensporige moeilijkheid is op zichzelf niet te herkennen aan het feit dat de onverschuldigheid van de betaling van de belasting voortvloeit uit het feit dat een nationale regel in strijd is met een richtlijn*”).
- 14 De tweede benadering² – die daarentegen leidt tot toewijzing van het verzoek – berust op de verplichting om „*vanaf het verstrijken van de omzettingstermijn het interne recht [...] in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn [uit te leggen], teneinde de daarmee beoogde resultaten te bereiken,*

¹ [OMISSIS].

² [OMISSIS] (nationale rechtspraak).

waarbij [...] de voorkeur [wordt gegeven] aan een uitlegging van de nationale voorschriften die zoveel mogelijk in overeenstemming is met dat doel, om aldus te komen tot een uitlegging die verenigbaar is met de bepalingen van die richtlijn” [arrest (Grote kamer) van 4 juli 2006, C-212/04]. Meer bepaald, aangezien de eindverbruiker het onverschuldigd betaalde moet kunnen terugvorderen van de belastingplichtige teneinde het verzet van de staat tegen het verzoek om teruggaaf dat de verbruiker bij hem heeft ingediend, als rechtmatig te kunnen beschouwen (arrest van 20 oktober 2011, C-94/10), staat het beginsel van de louter verticale werking van Unierichtlijnen niet in de weg aan de vaststelling van het onverschuldigd betaalde in de doorberekeningsverhouding, op grond van het verband tussen die verhouding en de fiscale verhouding, waarin het door de Europese regel gestelde verbod rechtstreeks werkt. Voorts is vastgesteld dat het Hof het beginsel van de louter verticale rechtstreekse werking van richtlijnen steeds heeft bevestigd in gevallen waarin de desbetreffende richtlijn rechtstreeks van invloed was op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verhouding: zowel in het geval van een horizontale verhouding tussen twee particulieren, ten aanzien waarvan het Hof buitentoepassingverklaring heeft verboden (C-152/84, C-91/92, C-282/10, C-176/12, C-351/12, C-671/13), als in het geval van een verticale verhouding, waarin een partij zich tegenover een overheidsinstantie wil beroepen op de uit de richtlijn voortvloeiende band, welke band dan rechtmatig uit de richtlijn voortvloeit, ook al is deze niet in nationaal recht omgezet (C-413/15, C-397/01 tot en met C-403/01, C-122/17); [het Hof] heeft echter nooit kennisgenomen van een situatie die vergelijkbaar is met de situatie in casu, waarin de richtlijn rechtstreeks van invloed is op de verticale verhouding tussen de instantie die de belasting oplegt en de belastingplichtige, die preliminair is ten opzichte van de in casu aan de orde zijnde verhouding tussen de belastingplichtige en de derde aan wie het bedrag is doorberekend en die het betaalde terugvordert. Concluderend is geoordeeld dat de verplichte buitentoepassingverklaring van de regel waarbij de toeslag is opgelegd (ook al is die slechts incidenteel bekend bij de rechter in het geding tussen particulieren³) – die met zich meebrengt dat de heffing in een verhouding tussen instantie en belastingplichtige, oftewel de *verticale verhouding*, onrechtmatig is – ook moet leiden tot de ongeldigverklaring van de oorzaak van de betaling, door de gebruiker, van het gedeelte van de prijs dat overeenkomt met die heffing in het kader van de *horizontale verhouding*.

- 15 Ten slotte zij erop gewezen dat er momenteel twee zaken betreffende constitutionele legitimiteit hangende zijn [OMISSIS] [nationale procedures aanhangig bij de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië)].
- 16 Aldus lijkt het [de verwijzende rechter] wenselijk de voorkeur te geven aan de tweede benadering wanneer deze de eerbiediging van het doeltreffendheidsbeginsel waarborgt en de gevolgen opheft van de onverenigbaarheid van de heffing met het Unierecht, door de economische last te neutraliseren die – net zoals deze niet aan de leverancier kon worden opgelegd –

³ [OMISSIS] (nationale rechtspraak).

ten onrechte is afgewenteld op de verbruiker, die de heffing uiteindelijk in de praktijk heeft betaald, en wanneer deze een nationale regeling op grond waarvan de afnemer zich niet rechtstreeks tot de staat kan wenden, in overeenstemming brengt met het Unierecht. Met andere woorden, afwijzing van het verzoek van de eindafnemer om teruggaaf van een belasting – waarvan de onverschuldigde inning uitsluitend te wijten is aan de schending van het recht [van de Unie] – op grond dat de richtlijnen geen horizontale rechtstreekse werking hebben, leidt tot de ontwrichting van het delicate evenwicht dat het Hof in zaak C-94/10 in staat heeft gesteld te oordelen dat het doeltreffendheidsbeginsel is geëerbiedigd in een nationaal stelsel dat vergelijkbaar is met het Italiaanse door te verklaren dat „*een lidstaat zich in beginsel kan verzetten tegen een verzoek tot teruggaaf van een onverschuldigd betaalde heffing dat is ingediend door de eindafnemer waarop zij is afgewenteld, op grond dat het niet genoemde afnemer is die haar aan de belastingautoriteiten heeft afgedragen, vooropgesteld dat hij, op wie uiteindelijk de last ervan heeft gedrukt, krachtens het nationale recht langs civielrechtelijke weg het onverschuldigd betaalde van de belastingplichtige kan terugvorderen. Indien echter terugbetaling door de belastingplichtige onmogelijk of uiterst moeilijk wordt, met name in geval van insolventie van deze laatste, gebiedt het effectiviteitsbeginsel dat de afnemer zijn verzoek om terugbetaling rechtstreeks tot de belastingdienst kan richten en dat de lidstaat de daarvoor benodigde middelen en procedures biedt (zie arrest ██████████ Cigarettenfabriken, reeds aangehaald, punt 41)*”.

- 17 De tweede benadering kan echter niet worden aanvaard louter op basis van het criterium van conforme uitlegging, aangezien er, zoals hierboven is aangegeven, sprake is van beginselen van Unierecht die – daadwerkelijk of schijnbaar – tegenstrijdig zijn.
- 18 Kortom, dit verzoek om een prejudiciële beslissing is gerechtvaardigd omdat een antwoord nodig is op de vraag welk van de twee beginselen (*louter verticale rechtstreekse werking van richtlijnen, enerzijds, en doeltreffendheidsbeginsel, anderzijds*) moet prevaleren wanneer het ene niet kan worden geëerbiedigd zonder het andere op te offeren.

Eerste prejudiciële vraag

- 19 Verzetten het stelsel van Unierechtelijke bronnen in het algemeen en artikel 288, derde alinea, VWEU in het bijzonder zich ertegen dat de nationale rechter in een geding tussen particulieren geen toepassing geeft aan een bepaling van nationaal recht die in strijd is met een duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepaling van een richtlijn die niet of onjuist is omgezet, waardoor aan een particulier een aanvullende verplichting wordt opgelegd, indien dat volgens de nationale wettelijke regeling (artikel 14, lid 4, van wetsbesluit nr. 504/1995) een voorwaarde is opdat een particulier zich tegenover de staat kan beroepen op de rechten die deze richtlijn hem toekent?

Tweede prejudiciële vraag

- 20 Verzet het doeltreffendheidsbeginsel zich tegen een nationale wettelijke regeling (artikel 14, lid 4, van wetsbesluit nr. 504/1995) die de eindverbruiker niet toestaat om de staat rechtstreeks om teruggaaf van onverschuldigd betaalde belasting te verzoeken maar hem enkel de mogelijkheid biedt om dit bedrag langs civielrechtelijke weg terug te vorderen van de belastingplichtige, die als enige gerechtigd is om teruggaaf te verkrijgen van de belastingadministratie, wanneer de enige grond voor onrechtmatigheid van de belasting – te weten strijdigheid met een richtlijn [van de Unie] – uitsluitend kan worden aangevoerd in de verhouding tussen de belastingplichtige en de belastingadministratie, maar niet in die tussen eerstgenoemde en de eindverbruiker, waardoor in feite een belemmering ontstaat voor de daadwerkelijke toepassing van de teruggaaf, of moet, om de eerbiediging van voornoemd beginsel te waarborgen, worden erkend dat de eindverbruiker in een dergelijk geval gerechtigd is om de staat rechtstreeks om teruggaaf te verzoeken, wanneer het onmogelijk of uiterst moeilijk is om van de leverancier de teruggaaf van de onverschuldigd betaalde belasting te verkrijgen?

[OMISSIS]

Como, 28 april 2022

[OMISSIS]

(standaardformules)