



Datum van : 16/10/2025
inontvangstneming

Zaak C-405/25

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:

14 mei 2025

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Târgu Mureș (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 maart 2025

Verzoekende partij:

Bhatzlacha Dreidel Europe SRL

Verwerende partijen:

Ministerul Finanțelor – Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor

Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc

Administrația Județeană a Finanțelor Publice Mureș

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoek om teruggaaf van de ten onrechte betaalde verslavingsheffing op kansspelen van het type speelautomaat en betaling van rente over de hoofdschuld.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 56 VWEU, het gelijkwaardigheidsbeginsel en artikel 1, lid 2 en lid 3, onder a), van richtlijn (EU) 2020/262.

Prejudiciële vragen

- 1) Is een niet-discriminerende regeling van een lidstaat die bij een enkele nationale regelgevingshandeling (punt 3, onder C, van de bijlage bij OUG [spoedverordening] nr. 77/2009, zoals gewijzigd bij OUG nr. 9[2]/2014) [een heffing instelt] voor speelautomaten die in speelhallen worden gebruikt – de zogenoemde verslavingsheffing op kansspelen van het type speelautomaat – waardoor de activiteit van kansspelexploitanten die speelautomaten gebruiken wordt beperkt en deze kansspelexploitanten minder concurrerend en minder aantrekkelijk worden voor deelnemers aan kansspelen in vergelijking met de kansspelmarkten van andere lidstaten of de onlinekansspelindustrie, verenigbaar met artikel 56 VWEU?
- 2) Staat het Unierechtelijke gelijkwaardigheidsbeginsel, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 2 en lid 3, onder a), van richtlijn 2020/262/EU, in de weg aan de oplegging van een verslavingsheffing als bedoeld in punt 3, onder C, van de bijlage bij OUG nr. 77/2009, zoals gewijzigd bij OUG nr. 9[2]/2014?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Artikel 56 VWEU.

Artikel 1, lid 2 en lid 3, onder a), van richtlijn 2020/262/EU van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns.

Arrest van 11 juni 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, punten 34 en 35, punt 7 van het dictum.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77 van 24 juni 2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc (spoedverordening van de regering nr. 77 van 24 juni 2009 betreffende de organisatie en exploitatie van kansspelen) (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 439 van 26 juni 2009), in de bij Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/2014 (spoedverordening van de regering nr. 92/2014) gewijzigde versie die van kracht was op 1 januari 2018 (hierna: „OUG nr. 77/2009”).

Artikel 1 bepaalt in de leden 1, 1¹ en 2 in essentie dat de organisatie en exploitatie van kansspelactiviteiten in Roemenië een staatsmonopolie vormt dat wordt beheerd door de Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc (nationaal bureau voor kansspelen; hierna „nationaal bureau voor kansspelen”). De Staat kan het recht om kansspelactiviteiten te organiseren en te exploiteren toekennen, onder de in OUG nr. 77/2009 vastgestelde voorwaarden, door een vergunning voor het organiseren van kansspelen voor elk type activiteit en een vergunning voor het exploiteren van kansspelen te verlenen.

Artikel 10 bepaalt in de leden 4 en 5 in essentie dat een stichting van openbaar belang wordt opgericht waarvan het hoofddoel is ervoor te zorgen dat de maatregelen inzake maatschappelijk verantwoord gokken in acht worden genomen, alsmede een fonds voor de preventie van gokverslaving waaraan alle kansspelexploitanten met een vergunning dienen bij te dragen.

Artikel 13, leden 1 en 3, luidt als volgt: „(1) Bij het verlenen van de vergunning voor het organiseren van kansspelen of het verlenen van de vergunning voor het exploiteren van kansspelen worden heffingen geïnd. [...]; (3) De heffingen die worden betaald voor het verkrijgen van de vergunning voor het organiseren van kansspelen en de vergunning voor het exploiteren van kansspelen, de in lid 4 bedoelde toegangsheffing en de andere in deze OUG vastgestelde heffingen vormen inkomsten voor de staatsbegroting. [...]”

Legea nr. 124/2015 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2014 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare și modificarea unor acte normative (wet nr. 124/2015 tot goedkeuring van OUG van de regering nr. 92/2014 houdende de regeling van enkele fiscaal-budgettaire maatregelen en tot wijziging van enkele normatieve besluiten; hierna: „wet nr. 124/2015”) (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 407 van 9 juni 2015) heeft OUG nr. 77/2009 gewijzigd door onder andere de verslavingsheffing in te voeren.

Zo bepaalt artikel II, lid 4, van wet nr. 124/2015 dat exploitanten van speelautomaten met ingang van de datum van inwerkingtreding van die wet naast de heffing voor de vergunning voor de exploitatie van kansspelen tevens de verslavingsheffing moeten betalen.

Punt 3, onder C, van de bijlage bij **OUG nr. 77/2009** luidt als volgt:

„De verslavingsheffing op kansspelen van het type speelautomaat bedoeld in artikel 10, lid 1, onder e), i), en videoloterijen (VLT's): 400 EUR per jaar per speelautomaat waarvoor een vergunning is verleend, door de organisator te betalen naast de heffing voor de vergunning.”

In punt II, onder G, van de bijlage bij **OUG nr. 77/2009** is het bedrag vastgesteld van de heffing voor de vergunning voor de exploitatie van kansspelen voor elke speelautomaat.

Legea nr. 207/2015 privind Codul de procedură fiscală (wet nr. 207/2015 betreffende het wetboek fiscaal procesrecht) (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 547 van 23 juli 2015)

Artikel 101 bepaalt dat de belastingaangifte moet worden ingediend door de personen die daartoe verplicht zijn op grond van de belastingwet of andere bijzondere wetten.

Artikel 102 bevat procedurele bepalingen betreffende de vorm en de inhoud van de belastingaangifte.

Artikel 103 bevat procedurele bepalingen betreffende de indiening van de belastingaangifte.

Artikel 168, lid 1, en artikel 182 bepalen dat elk bedrag dat onverschuldigd is betaald of geïnd, op verzoek aan de belastingplichtige of de betaler wordt terugbetaald, vermeerderd met de overeenkomstig de bepalingen van die wet berekende rente.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster in eerste en in tweede aanleg is een handelsvennootschap die in het bezit is van een door het nationaal bureau voor kansspelen verleende vergunning voor de exploitatie van kansspelen. In die hoedanigheid heeft zij speelautomaten in speelhallen geëxploiteerd.
- 2 Op grond van de ten tijde van de feiten geldende regeling moesten exploitanten van speelhallen, zoals verzoekster, jaarlijks een forfaitaire heffing betalen in verband met de vergunning voor de exploitatie van kansspelen, die op 1 januari 2018 2 600 EUR per speelautomaat bedroeg.
- 3 Daarnaast moest verzoekster de in artikel 10, leden 4 en 5, van OUG nr. 77/2009 bedoelde heffing voor verantwoord gokken betalen, die tot doel heeft gokverslaving tegen te gaan, maar ook de verslavingsheffing op kansspelen, bedoeld in artikel II, lid 4, van wet nr. 124/2015 en punt 3, onder C, van de bijlage bij OUG nr. 77/2009.
- 4 Nadat verzoekster bij de bevoegde belastingautoriteiten tevergeefs bezwaar had ingediend tegen de bedragen die zij in de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2023 aan verslavingsheffing heeft betaald, heeft zij in eerste aanleg bij de Tribunal Mureș – Secția de contencios administrativ și fiscal (rechter in eerste aanleg Mureș, Roemenië – Kamer voor bestuursrechtelijke en belastingzaken) beroep ingesteld tot nietigverklaring van de bestuursrechtelijke besluiten die verweersters jegens haar hebben genomen, tot teruggaaf van een bedrag van 1 645 775 RON dat verzoekster in de voornoemde periode als verslavingsheffing heeft betaald, en betaling van de belastingrente over de hoofdschuld.
- 5 Bij vonnis van 7 oktober 2024 heeft de Tribunal Mureș – Secția de contencios administrativ și fiscal de vordering van verzoekster in essentie ongegrond verklaard en geoordeeld dat de bepalingen die de rechtsgrondslag vormen voor de verslavingsheffing, te weten artikel II, lid 4, van wet nr. 124/2015 en punt 3, onder C, van de bijlage bij OUG nr. 77/2009, niet ongrondwettig zijn verklaard, en dat rechters niet bevoegd zijn om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de inning van een belasting die in een van kracht zijnde wetgevingshandeling is vastgesteld.

- 6 Verzoekster heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Curte de Apel Târgu Mureș – Secția a II-a civilă de contencios administrativ și fiscal (rechter in tweede aanleg Târgu Mureș, Roemenië – Tweede civiele kamer voor administratieve en fiscale geschillen), de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 7 Zowel in eerste aanleg als in tweede aanleg heeft **verzoekster** aangevoerd dat de verslavingsheffing onrechtmatig is, en wel om de volgende redenen.
- 8 In de eerste plaats schendt deze heffing het beginsel van de voorzienbaarheid van de belastingwetgeving, aangezien die wetgeving geen omschrijving van de verslavingsheffing bevat en evenmin aanwijzingen geeft over het doel, de voordelen en de begunstigden ervan.
- 9 In de tweede plaats valt deze heffing niet onder het begrip „heffing”, zoals gedefinieerd in artikel 1, punt 36, van de Codul de procedură fiscală (wetboek fiscaal procesrecht); volgens die definitie veronderstelt dit begrip dat een overheidsinstantie een belastingplichtige op diens verzoek een voordeel verleent in ruil voor een tegenprestatie.
- 10 In de derde plaats overlapt deze heffing met de heffing voor verantwoord gokken, die overeenkomstig artikel 10, leden 4 en 5¹, van OUG nr. 77/2009 tot doel heeft gokverslaving te bestrijden. Aldus is er sprake van een dubbele belastingheffing voor hetzelfde doel, waardoor inbreuk is gemaakt op het beginsel van de voorspelbaarheid van de belastingwetgeving (twee belastingregels die hetzelfde doel nastreven) en het beginsel van billijke verdeling van de belastingdruk (dubbele belasting).
- 11 In de vierde plaats heeft verzoekster voor de verwijzende rechter en ter ondersteuning van haar verzoek om een prejudiciële verwijzing naar het Hof aangevoerd dat zowel de heffing voor verantwoord gokken als de verslavingsheffing, die volgens haar hetzelfde doel hebben, de op de Roemeense markt actieve marktdeelnemers benadeelt ten opzichte van hun concurrenten op andere markten van de Europese Unie, hetgeen in strijd is met artikel 56 VWEU.
- 12 Voorts stelt verzoekster met betrekking tot het gelijkwaardigheidsbeginsel dat niet is voldaan aan de in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2020/262 gestelde voorwaarde van het specifieke doeleinde. In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat Roemenië een regeling inzake een verslavingsheffing met betrekking tot alcoholhoudende dranken en tabak reeds heeft ingetrokken omdat deze in strijd was met het Unierecht.
- 13 In hun verweer hebben **verweersters** aangevoerd dat de verslavingsheffing rechtmatig is en dat de prejudiciële verwijzing naar het Hof niet-ontvankelijk is omdat de vragen betrekking hebben op de uitlegging van nationaal recht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 De verwijzende rechter is van oordeel dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is op grond dat de directe belastingen weliswaar onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, doch de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht en, in het bijzonder, de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden in acht moeten nemen. Bovendien is de verwijzende rechter de rechter die in laatste instantie uitspraak doet in het aanhangige geschil.
- 15 Ten gronde stelt de verwijzende rechter in de eerste plaats vast dat verzoekster de onrechtmatigheid aanvoert van de verslavingsheffing op kansspelen van het type speelautomaat, op de grond dat die heffing een belemmering vormt voor de in artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting, aangezien de heffing niet van toepassing is op onlinekansspelen.
- 16 Dienaangaande wordt verwezen naar de punten 34 en 35 van het arrest van 11 juni 2015, *Berlington Hungary e.a.*, waarin artikel 56 VWEU is uitgelegd.
- 17 In de tweede plaats wordt aangevoerd dat het gelijkwaardigheidsbeginsel is geschonden, aangezien de litigieuze heffing, die vergelijkbaar is met de in de Roemeense wetgeving ingestelde verslavingsheffing op alcoholhoudende dranken en tabak, in strijd is met het door artikel 1, lid 2 en lid 3, onder a), van richtlijn 2020/262 opgelegde voorwaarde van de specifieke doelstelling.
- 18 Daarom meent de verwijzende rechter dat de beslechting van het geding afhangt van de vraag of de in punt 3, onder C, van de bijlage bij OUG nr. 77/2009 vastgestelde verslavingsheffing op kansspelen van het type speelautomaat verenigbaar is met artikel 56 VWEU en met het Unierechtelijke gelijkwaardigheidsbeginsel, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 2 en lid 3, onder a), van richtlijn 2020/262.