



Datum van inontvangstneming : 16/10/2025

Zaak C-588/25*

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:

4 september 2025

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Craiova (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 juni 2025

Verzoekende partij:

Preenergyvis SRL

Verwerende partijen:

Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Regională Antifraudă Fiscală Târgu-Jiu

Ministerul Finanțelor – Direcția Generală de Soluționare a Contestațiilor

Voorwerp van het hoofdgeding

Hogere voorziening ingesteld door Preenergyvis SRL (hierna: „verzoekster”) tegen het vonnis van de Tribunal Gorj (rechter in eerste aanleg Gorj, Roemenië) houdende verwerping van haar beroep tot nietigverklaring van een administratieve handeling betreffende de vaststelling van een solidariteitsbijdrage ten laste van verzoekster

* Procestaal: Roemeens.

Aard en voorwerp van de prejudiciële verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 14 van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen

Prejudiciële vragen

1. Moet het begrip „activiteiten [...] in de sectoren ruwe aardolie, aardgas, kolen en raffinage” in artikel 14, lid 1, van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 aldus worden uitgelegd dat het ook ziet op de onder NACE-code 1920 opgenomen activiteit „Vervaardiging van geraffineerde aardolieproducten” – „vervaardiging van briketten uit steenkool en bruinkool”, die in het nationale recht is opgenomen in artikel 1, lid 1, van OUG nr. 186/2022?

2. Zo ja, moet artikel 14 van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 dan aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die van artikel 1, lid 1, van OUG nr. 186/2022, die de solidariteitsbijdrage oplegt op basis van een formele indeling in de NACE-codes, ongeacht of de activiteit van de belastingplichtige al dan niet valt onder het uitzonderlijke doel dat wordt nagestreefd met de invoering van deze maatregel in het Unierecht overeenkomstig verordening (EU) 2022/1854?

Aangevoerde wettelijke bepalingen

Nationaal recht

A. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 186 din 28 decembrie 2022 privind unele măsuri de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2022/1854 al Consiliului din 6 octombrie 2022 privind o intervenție de urgență pentru abordarea problemei prețurilor ridicate la energie (noodverordening nr. 186 van de regering van 28 december 2022 betreffende enkele maatregelen ter uitvoering van verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen; hierna: „OUG nr. 186/2022”):

– Artikel 1, lid 1:

„De solidariteitsbijdrage is verschuldigd door belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting overeenkomstig artikel 13 en voor de belasting op inkomsten uit micro-ondernemingen overeenkomstig artikel 47 van Lege nr. 227/2015 privind Codul fiscal (wet nr. 227/2015 betreffende het belastingwetboek), zoals later gewijzigd en aangevuld, die activiteiten in de sectoren ruwe aardolie, aardgas, kolen en raffinage verrichten die vallen onder verordening (EG) nr. 1893/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van de statistische classificatie van

economische activiteiten NACE Rev. 2 en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3037/90 en enkele EG-verordeningen op specifieke statistische gebieden, met de NACE-codes: 0610 – ‚Winning van aardolie’, 0620 – ‚Winning van aardgas’, 0510 – ‚Winning van steenkool’, 1910 – ‚Vervaardiging van cokesovenproducten’ en 1920 – ‚Vervaardiging van geraffineerde aardolieproducten’, die een aandeel in de omzet vertegenwoordigen van meer dan 75 %.”

– Artikel 2, lid 6:

„Voor belastingplichtigen die onderworpen zijn aan de belasting op inkomsten uit micro-ondernemingen, wordt de solidariteitsbijdrage berekend op basis van de boekhoudkundige winst van respectievelijk het boekjaar 2022 en 2023, vermeerderd met de uitgaven voor de belasting op inkomsten uit micro-ondernemingen, die 20 % hoger ligt dan het gemiddelde van de boekhoudkundige winst voor de boekjaren 2018-2021.”

B. Ordinul nr. 337 din 20 aprilie 2007 privind actualizarea Clasificării activităților din economia națională – CAEN (besluit nr. 337 van het nationaal instituut voor de statistiek van 20 april 2007 betreffende de bijwerking van de classificatie van de nationale economische activiteiten (NACE))

De afdeling „NACE herz.2-Structuur en toelichting” van de NACE-nomenclatuur bevat code 1920 – „Vervaardiging van geraffineerde aardolieproducten”, waaronder „vervaardiging van briketten uit steenkool en bruinkool”.

Unierecht

Verordening (EU) 2022/1854 van de Raad van 6 oktober 2022 betreffende een noodinterventie in verband met de hoge energieprijzen: overwegingen 50 tot en met 54 en artikel 14.

Aangehaalde rechtspraak

Rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Europese Unie

Arrest CILFIT/Ministero della Sanità, 283/81, EU:C:1982:335, punten 16 en 21

Arrest Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, punt 37

Arrest Eon Asset Menidjunt, C-118/11, EU:C:2012:97, punt 76

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster is een handelsonderneming, gevestigd in het district Gorj in Roemenië, die zich hoofdzakelijk bezighoudt met de productie van briketten uit steenkool en bruinkool.
- 2 Op 6 oktober 2023 heeft de Agenție Națională de Administrare Fiscală – Direcția Regională Antifraudă Fiscală Târgu-Jiu (nationaal bureau van de belastingdienst – regionaal directoraat voor fraudebestrijding Târgu-Jiu, Roemenië; hierna: „ANAF”), ten laste van verzoekster een belastingaanslag voor de solidariteitsbijdrage vastgesteld voor een bedrag van 394 242 Roemeense leu (RON). In wezen stelde de ANAF vast dat verzoekster zich bezighoudt met de productie van bruinkoolbriketten, zoals bedoeld onder NACE-code 1920 – „Vervaardiging van geraffineerde aardolieproducten”, en dat deze activiteit meer dan 75 % van haar omzet in de periode 2018-2021 vertegenwoordigde.
- 3 De ANAF was van oordeel dat verzoekster de solidariteitsbijdrage moest berekenen, verantwoorden en aangeven overeenkomstig artikel 1, lid 1, van OUG nr. 186/2022, aangezien zij een belastingplichtige was voor de belasting op inkomsten uit micro-ondernemingen en in 2022 het aandeel van de inkomsten uit de vervaardiging van bruinkoolbriketten 98 % van haar totale omzet bedroeg. Bijgevolg heeft de ANAF ten laste van verzoekster een aanslag voor de solidariteitsbijdrage vastgesteld volgens de berekeningsmethode van artikel 2 van OUG nr. 186/2022.
- 4 Verzoekster heeft bij de Tribunal Gorj (rechter in eerste aanleg Gorj, Roemenië) beroep ingesteld tegen de belastingaanslag, waarbij zij heeft verzocht om nietigverklaring van de belastingaanslag en om vrijstelling van betaling van de solidariteitsbijdrage.
- 5 Ter ondersteuning van dit beroep heeft verzoekster aangevoerd dat er een conflict bestaat tussen twee gelijktijdig toepasselijke wettelijke regelingen, namelijk verordening 2022/1854 en OUG nr. 186/2022, dat dit conflict betrekking heeft op de onder de solidariteitsbijdrage vallende activiteitsectoren en in casu beslissend is, aangezien deze verordening niet van toepassing is op verzoeksters activiteit, die bestaat in de vervaardiging van briketten uit steenkool en bruinkool.
- 6 Verzoekster heeft aangevoerd dat verordening 2022/1854 het toepassingsgebied van de solidariteitsbijdrage vaststelt *door de activiteitsectoren op te sommen*, en dat OUG nr. 186/2022 dat toepassingsgebied vaststelt *door bepaalde NACE-codes op te sommen*, zonder dat die codes de in artikel 14, lid 1, van die verordening bedoelde activiteitsectoren adequaat weerspiegelen, aangezien de betrokken NACE-codes, naast de activiteitsectoren die rechtstreeks onder de verordening vallen (bijvoorbeeld de winning van steenkool of aardolie), ook bepaalde aanverwante activiteiten omvatten die niet onder de Uniewetgeving vallen, namelijk de productie van steenkoolbriketten.

- 7 Volgens verzoekster heeft de ANAF enkel vastgesteld dat haar hoofdactiviteit overeenstemt met NACE-code 1920, zonder rekening te houden met de vraag of deze activiteit binnen het toepassingsgebied van de solidariteitsbijdrage van verordening 2022/1854 valt.
- 8 Verzoekster is van mening dat de beschrijving van deze bijdrage in deze verordening voldoende duidelijk is om uit te sluiten dat de Uniewetgever ook de producenten van briketten tot betaling van de bijdrage heeft willen verplichten. In verordening 2022/1854 wordt deze uitzonderlijke en tijdelijke belastingverplichting beschreven als een maatregel om het hoofd te bieden aan de energiecrisis op de interne markt als gevolg van verstoringen op de energiemarkten in de context van de oorlog van Rusland tegen Oekraïne, die waarschijnlijk zullen leiden tot kunstmatige en excessieve winsten voor producenten of spelers op de energiemarkt. Verzoekster betoogt dat het absurd zou zijn om aan te nemen dat de Europese markt voor steenkool en bruinkool in 2022 als gevolg van die oorlog is verstoord (net zoals het geval was op de markt voor de levering van aardgas, die in de considerans van de verordening worden genoemd).
- 9 Verweerders hebben geconcludeerd tot verwerping van het beroep en in wezen aangevoerd dat verzoeksters activiteit daadwerkelijk bestaat in de vervaardiging van briketten uit steenkool (bruinkool) en dat uit de analyse van de gegevens in verzoeksters boekhoudbescheiden aan de hand van de bepalingen van OUG nr. 186/2022 is gebleken dat aan alle voorwaarden van artikel 1, lid 1, van deze noodverordening is voldaan.
- 10 Verweerders achten verzoeksters argumenten dat zij was vrijgesteld van de betaling van de solidariteitsbijdrage en dat het opleggen van deze bijdrage aan haar in strijd was met verordening 2022/1854, ongegrond. Zij wijzen erop dat OUG nr. 186/2022, in overeenstemming met het Unierecht, bepaalt dat de solidariteitsbijdrage door belastingplichtige vennootschappen verschuldigd is over de inkomsten uit micro-ondernemingen die actief zijn in de sectoren ruwe aardolie, aardgas, kolen en raffinage en waarvan het aandeel van deze activiteiten in hun omzet meer dan 75 % bedraagt.
- 11 De rechter in eerste aanleg heeft het beroep ongegrond verklaard en geoordeeld dat verordening 2022/1854 en OUG nr. 186/2022 niet met elkaar in strijd zijn. In hoger beroep tegen deze beslissing heeft verzoekster de verwijzende rechter, de Curte de Apel Craiova (rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië), verzocht om die beslissing te vernietigen, de zaak opnieuw te berechten en de belastingaanslag nietig te verklaren.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 12 Ter ondersteuning van haar beroep stelt *verzoekster* dat zij in dezelfde mate wordt verplicht tot betaling van de solidariteitsbijdrage als energieproducenten en ondernemingen die actief zijn in sectoren als de winning van aardolie, de

verwerking van aardolie en de distributie van aardgas. Zij herhaalt het argument dat er een conflict bestaat tussen de normatieve inhoud van verordening 2022/1854 en die van OUG nr. 186/2022 met betrekking tot het toepassingsgebied van de solidariteitsbijdrage, waarbij zij erop wijst dat die verordening geen betrekking heeft op de activiteit die zij uitoefent en dat in het kader van een dergelijk conflict de bepalingen van die verordening bij voorrang moeten worden toegepast.

- 13 Bovendien heeft verzoekster de verwijzende rechter verzocht om de zaak voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) met het oog op een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 14 van verordening 2022/1854 en meer in het bijzonder over het toepassingsgebied van de solidariteitsbijdrage.
- 14 In dit verband heeft verzoekster verwezen naar de overwegingen van verordening 2022/1854 en benadrukt dat de verplichting tot betaling van de solidariteitsbijdrage een tijdelijke en uitzonderlijke maatregel is ter herverdeling van de excessieve winsten van bepaalde ondernemingen die actief zijn op markten die zijn getroffen door de aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de hoge temperaturen in de zomer van 2022. Volgens verzoekster zijn de activiteitsectoren waarop de bijdrage betrekking heeft dus de sectoren waarin in 2022 de winsten zijn gestegen. Daarom kan een dergelijke bijdrage volgens haar niet worden opgelegd aan ondernemingen die actief zijn in sectoren waarin in 2022 geen sprake was van een kunstmatige winststijging als rechtstreeks gevolg van de oorlog van Rusland tegen Oekraïne en de economische ontwrichting die door die oorlog werd veroorzaakt.
- 15 Verzoekster wijst erop dat de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van verordening 2022/1854 overeenkomstig artikel 122, lid 1, VWEU, vereenvoudigd en atypisch was en zelden wordt toegepast, aangezien deze verordening alleen door de Raad van de Europese Unie (en niet door de Raad en het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure) is vastgesteld als reactie op een economische situatie die ten tijde van de vaststelling als spoedeisend werd beschouwd.
- 16 Volgens verzoekster zou elke andere uitlegging dan die welke zij voorstelt, in strijd zijn met de in de overwegingen van verordening 2022/1854 uitgedrukte bedoeling van de Uniewetgever, en ertoe kunnen leiden dat het toepassingsgebied van deze bijdrage op willekeurige wijze wordt uitgebreid tot economische entiteiten waarvan de activiteit niet rechtstreeks is beïnvloed door de verstoring als gevolg van die oorlog of door de klimatologische omstandigheden in 2022 en die geen „surplus aan winsten” hebben gemaakt als gevolg van die gebeurtenissen.
- 17 Onder verwijzing naar de overwegingen 51 en 54 en naar de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid die aan het einde van de considerans van verordening 2022/1854 worden genoemd, wijst verzoekster erop dat OUG nr. 186/2022 de uitdrukking is van een formele benadering waarbij het toepassingsgebied van de bijdrage uitsluitend wordt vastgesteld op basis van het

feit dat een activiteit al dan niet onder bepaalde NACE-codes valt. Een dergelijke formele benadering is duidelijk in strijd met de evenredigheidseisen van verordening 2022/1854.

- 18 Verweerders hebben primair verzocht het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk en subsidiair ongegrond te verklaren.
- 19 Zij wijzen erop dat verzoekster geen bindende maar onduidelijke regels van Unierecht heeft aangevoerd die door het Hof zouden kunnen worden verduidelijkt. Volgens hen wenst verzoekster met haar verzoek een „richtinggevende beslissing” van het Hof, waardoor dat verzoek niet-ontvankelijk is.
- 20 Wat de ongegrondheid van een dergelijk verzoek betreft, zijn verweerders van mening dat het buiten kijf staat dat artikel 14, lid 1, van verordening 2022/1854 ook betrekking had op activiteiten in de steenkoolsector, zodat er geen sprake is van strijdigheid tussen deze verordening en OUG nr. 186/2002.
- 21 Aan de andere kant wordt de invoering van de solidariteitsbijdrage gezien als een gemeenschappelijke, gecoördineerde en noodzakelijke maatregel in de specifieke context waarin deze is vastgesteld, die het mogelijk maakt extra overheidsinkomsten te genereren om financiële steun te verlenen aan huishoudens en bedrijven die zwaar zijn getroffen door de stijging van de energieprijzen, onder eerlijke concurrentievoorwaarden in de hele Unie. Deze bijdrage is een herverdelingsmaatregel om ervoor te zorgen dat de ondernemingen die als gevolg van de onverwachte omstandigheden een surplus aan winsten hebben behaald, naar verhouding bijdragen tot de verbetering van de energiecrisis op de interne markt.

Motivering van de verwijzing

- 22 In de eerste plaats stelt de verwijzende rechter vast dat in casu sprake is van een conflict tussen de normatieve inhoud van verordening 2022/1854 en die van OUG nr. 186/2022 met betrekking tot het toepassingsgebied van de solidariteitsbijdrage: terwijl verzoekster betoogt dat deze verordening de vervaardiging van steenkoolbriketten niet in het toepassingsgebied van de solidariteitsbijdrage heeft opgenomen, betogen verweerders dat er geen sprake is van een conflict tussen deze twee wetgevingshandelingen, waarbij zij erop wijzen dat in de considerans van deze verordening ook ondernemingen worden genoemd die activiteiten in de steenkoolsector uitoefenen, zodat de in OUG nr. 186/2022 vastgestelde activiteitsectoren overeenstemmen met de in artikel 14 van verordening 2022/1854 vastgestelde activiteitsectoren.
- 23 Derhalve moet worden vastgesteld of de vervaardiging van steenkoolbriketten, zoals bedoeld in NACE-code 1920 en in de nationale wetgeving, valt onder het begrip „activiteiten in de sectoren ruwe aardolie, aardgas, kolen en raffinage” als bedoeld in artikel 14 van verordening 2022/1854.

- 24 In de tweede plaats is de verwijzende rechter, onder verwijzing naar de arresten van het Hof in de zaken CILFIT/Ministero della Sanità, Intermodal Transports en Eon Asset Menidjmont, van oordeel dat de leer van de *acte clair* in casu niet van toepassing is.
- 25 Hij merkt verder op dat de bovengenoemde bepaling van Unierecht de zinsnede „activiteiten [...] in de sectoren” gebruikt, die algemeen van aard is, in tegenstelling tot de bepaling van nationaal recht die het toepassingsgebied specificeert door de NACE-codes en de specifieke benamingen aan te geven die worden gebruikt om de activiteit van marktdeelnemers te identificeren.
- 26 Voorts zijn de aan de orde gestelde kwesties nooit het onderwerp geweest van een prejudiciële beslissing in een vergelijkbare zaak en zijn zij niet geanalyseerd in de rechtspraak van het Hof. Bovendien gaat het niet om een uitlegging van nationaal recht die aan het Hof moet worden voorgelegd, maar om een uitlegging van het op dit gebied relevante Unierecht.
- 27 In de derde plaats is de in het onderhavige geding te geven beslissing volgens het nationale recht niet vatbaar voor hoger beroep, zodat de verwijzende rechter overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU bij het Hof een verzoek om uitlegging van het in casu relevante Unierecht moet indienen.