



Datum van inontvangstneming : 24/11/2022

Zaak C-655/22

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:

19 oktober 2022

Verwijzende rechter:

Bundesfinanzhof (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 juni 2022

Verzoekende partij:

██████████ GmbH & Co. KG

Verwerende partij:

Hauptzollamt Köln

Voorwerp van het hoofdgeding

Verzoek van een suikerfabrikant om terugbetaling van heffingen die in strijd met het Unierecht maar definitief zijn vastgesteld.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 aldus worden uitgelegd dat een suikerfabrikant zijn verzoek om terugbetaling van onverschuldigd geïnde heffingen uiterlijk op 30 september 2014 had moeten indienen?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord: Heeft de bevoegde autoriteit in een geval als het onderhavige (heffingen die in strijd met

het Unierecht maar definitief zijn vastgesteld, waarvoor pas een jaar na de vaststelling met terugwerkende kracht van een lagere coëfficiënt bij verordening nr. 1360/2013 om terugbetaling is verzocht) het recht om de terugbetaling van onverschuldigd geïnde productieheffingen te weigeren met een beroep op het nationale recht inzake het definitieve karakter [van een besluit] en op de vaststellingstermijn die volgens het nationale recht voor heffingsbesluiten geldt, alsook op het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EU) nr. 1360/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor de verkoopseizoenen 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006, de coëfficiënt voor de berekening van de aanvullende heffing voor de verkoopseizoenen 2001/2002 en 2004/2005 en de bedragen die de suikerfabrikanten aan de suikerbietenverkopers moeten betalen vanwege het verschil tussen de maximumheffing en de te innen heffing voor de verkoopseizoenen 2002/2003, 2003/2004 en 2005/2006 (PB 2013, L 343, blz. 2), met name artikel 2

Verordening (EG, Euratom) nr. 1150/2000 van de Raad van 22 mei 2000 houdende toepassing van besluit 94/728/EG, Euratom betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB 2000, L 130, blz. 1), met name artikel 2

Verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB 2001, L 178, blz. 1), met name artikel 16

Besluit (EG, Euratom) nr. 2000/597 van de Raad van 29 september 2000 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB 2000, L 253, blz. 42), met name artikelen 2 en 8

Verordening (EG) nr. 1837/2002 van de Commissie van 15 oktober 2002 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen en de coëfficiënt voor de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2001/2002 (PB 2002, L 278, blz. 13)

Verordening (EU) 2018/264 van de Raad van 19 februari 2018 tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen evenals de coëfficiënt voor de berekening van de aanvullende heffing in de sector suiker voor het verkoopseizoen 1999/2000, en tot vaststelling van de bedragen van de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2000/2001 (PB 2018, L 51, blz. 1), met name artikel 2

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (Marktorganisationsgesetz) (wet ter uitvoering van de gemeenschappelijke marktordeningen en de rechtstreekse betalingen; hierna: „MOG”), in de versie van 29 oktober 2001, met name § 12

Abgabenordnung (belastingwet; hierna: „AO”), in de versie van 1 oktober 2002, met name §§ 169 tot en met 171

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Het Hauptzollamt Köln (hoofddouanekantoor Keulen, Duitsland), verweerder en verweerder in *Revision* (hierna: „verweerder”), heeft bij besluit van 25 november 2002 uit hoofde van verordening nr. 1837/2002 voor het verkoopseizoen 2001/2002 onder voorbehoud van controle achteraf een door verzoekster en verzoekster tot *Revision* (hierna: „verzoekster”) te betalen productieheffing op A-suiker en op B-suiker van 5 113 894,66 EUR, een productieheffing op B-suiker van 22 404 875,35 EUR en een aanvullende heffing van 2 289 286,48 EUR (in totaal 29 808 056,49 EUR) vastgesteld. Het verzoek van verzoekster om wijziging van het vastgestelde bedrag van de productieheffingen heeft verweerder afgewezen bij besluit van 27 januari 2010.
- 2 Op 18 december 2014 heeft verzoekster verweerder opnieuw verzocht om wijziging van de vaststelling van de productieheffingen voor het verkoopseizoen 2001/2002 en terugbetaling aan haar van een productieheffing van 1 783 216,30 EUR vermeerderd met 0,5 % rente per maand sinds de datum van betaling van de heffing. Ter onderbouwing verwees zij naar verordening nr. 1360/2013. Verweerder heeft dit verzoek bij besluit van 28 januari 2016 afgewezen onder verwijzing naar het definitieve karakter van het besluit van 25 november 2002 tot vaststelling van de productieheffingen. De bezwaarprocedure tegen dat besluit was niet succesvol. Het Finanzgericht (belastingrechter in eerste aanleg, Duitsland) was van oordeel dat verzoekster geen recht op terugbetaling van de productieheffingen heeft, omdat het definitieve karakter van de vaststelling van de heffingen bij besluit van 25 november 2002 zich daartegen verzet. Tegen deze beslissing heeft verzoekster beroep in *Revision* ingesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 3 Om te beginnen is het volgens de verwijzende rechter doorslaggevend voor de beslechting van het geding of het bij de in artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 bedoelde termijn gaat om een indieningstermijn waarbinnen een suikerfabrikant die verzoekt om terugbetaling van ten onrechte vastgestelde productieheffingen, zijn verzoek om terugbetaling had moeten indienen bij de bevoegde autoriteit. Gaat het bij deze termijn niet om een indieningstermijn die strikt moet worden nageleefd, dan is voorts onduidelijk hoe lang om terugbetaling van de

productieheffingen kan worden verzocht en of nationaal recht inzake het definitieve karakter van heffingsbesluiten en inzake de termijn voor vaststelling alsmede het in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) erkende rechtszekerheidsbeginsel zich tegen een terugbetaling kunnen verzetten.

Opmerkingen vooraf

- 4 Bij verordening nr. 1837/2002 zijn de productieheffingen in de sector suiker en de in artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1260/2001 bepaalde coëfficiënt voor het verkoopseizoen 2001/2002 vastgesteld. Op basis daarvan bedroeg de coëfficiënt 0,08319. Terwijl de productieheffingen in de sector suiker voor het verkoopseizoen 2001/2002 gelijk zijn gebleven, is de coëfficiënt bij verordening nr. 1360/2013 gewijzigd en voor het verkoopseizoen 2001/2002 met ingang van 16 oktober 2002 verlaagd tot 0,01839.
- 5 Op grond van het feit dat de coëfficiënt voor de berekening van de aanvullende heffing achteraf en met terugwerkende kracht is gewijzigd heeft verzoekster in dit geding – achteraf gezien – voor het verkoopseizoen 2001/2002 een te hoge aanvullende heffing betaald.
- 6 Hoe de retroactieve wijziging van de coëfficiënt voor de berekening van de aanvullende heffing procedureel precies moet worden uitgevoerd, is in het Unierecht niet geregeld. In het bijzonder blijkt uit verordening nr. 1306/2013 geen recht op wijziging van heffingsbesluiten die uit hoofde van verordening nr. 1837/2002 zijn uitgevaardigd. De voorwaarden voor de wijziging van belastingaanslagen en de terugbetaling worden integendeel beheerst door nationaal recht.
- 7 In Duitsland zijn de procedurele voorschriften betreffende de uitvoering van verordening nr. 1837/2002 en verordening nr. 1360/2013 vervat in het MOG en de AO. Naar Duits recht zou verzoekster geen recht hebben op de verzochte wijziging van de vaststelling van productieheffingen en op terugbetaling van eventueel onverschuldigd betaalde productieheffingen. Tegen het besluit van 25 november 2020 waarbij verweerder door verzoekster te betalen productieheffingen en een aanvullende heffing had vastgesteld, heeft verzoekster geen rechtsmiddel ingesteld. Derhalve is het heffingsbesluit definitief geworden.
- 8 Volgens de verwijzende rechter is terugbetaling van de onverschuldigd geïnde productieheffingen daarom alleen mogelijk wanneer een recht op terugbetaling rechtstreeks uit het Unierecht voortvloeit en noch de in artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 bedoelde termijn, noch de krachtens nationaal recht geldende verjaring van de vaststelling, en evenmin het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel hieraan in de weg staan.

██████████

Gaat het bij de in artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 bedoelde termijn om een indieningstermijn?

- 9 Het in artikel 2, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1150/2000 bedoelde tijdstip voor de vaststelling van de op grond van verordening nr. 1360/2013 bepaalde heffingen is uiterlijk 30 september 2014, tenzij deze termijn niet kan worden nageleefd omdat in de betreffende lidstaat het nationale recht van toepassing is inzake de terugbetaling van onverschuldigd betaalde bedragen aan marktdeelnemers.
- 10 Voor de beslechting van het geding is van belang of 30 september 2014 een tijdstip is waarop het verzoek tot terugbetaling van onverschuldigde betaalde productieheffingen uiterlijk had moeten zijn binnengekomen bij de bevoegde autoriteit, en of het recht op terugbetaling vervalt wanneer de bevoegde autoriteit het verzoek op dit tijdstip niet heeft ontvangen. Zou de in artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 bedoelde termijn een indieningstermijn zijn die strikt moet worden nageleefd, dan zou verzoekster in het hoofdgeding alleen al om die reden geen recht op terugbetaling van onverschuldigd betaalde productieheffingen hebben, omdat zij pas in december 2014 om de terugbetaling ervan had verzocht. Van de in artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 geregelde en ook in overweging 23 van deze verordening genoemde uitzondering is geen sprake, omdat volgens nationaal recht terugbetaling niet meer mogelijk is.
- 11 De verwijzende rechter is geneigd de opvatting te delen dat in artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 een termijn is bepaald die de lidstaten jegens de Europese Commissie moeten naleven, die niet geldt voor de suikerfabrikanten en eventuele rechten op terugbetaling. Artikel 2, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 1150/2000 regelt namelijk het tijdstip waarop het recht van de Gemeenschappen op de eigen middelen moet zijn vastgesteld dan wel geboekt als bedoeld in de douanevoorschriften. Op die manier wordt gewaarborgd dat de eigen middelen van de Europese Commissie binnen de gestelde termijn ter beschikking worden gesteld (zie artikel 1 van verordening nr. 1150/2000). Deze procedure betreft bijgevolg enkel de verhouding tussen de lidstaten en de Europese Unie. Voorts pleit tegen het standpunt dat er sprake is van een indieningstermijn voor de afzonderlijke suikerfabrikant tevens dat artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 een afwijking van de uiterlijk tot 30 september 2014 lopende termijn toelaat, wanneer de lidstaten deze termijn niet kunnen naleven wegens de toepassing van het nationale recht inzake de terugbetaling van onverschuldigd betaalde bedragen aan marktdeelnemers.

Vloeit uit het Unierecht een recht op terugbetaling voort?

- 12 De verwijzende rechter neigt tot de opvatting dat uit verordening nr. 1360/2013 als zodanig geen recht op terugbetaling voortvloeit.

Het is juist dat de wijziging van de voor de berekening van de aanvullende heffing noodzakelijke coëfficiënt voor het verkoopseizoen 2001/2002 (artikel 1, lid 2, van

verordening nr. 1360/2013) met ingang van 16 oktober 2002 (artikel 3 van verordening nr. 1360/2013) en krachtens artikel 288, tweede alinea, VWEU in elke lidstaat verbindend en rechtstreeks toepasselijk is. Hieruit kan echter niet eenduidig een Unierechtelijk recht op wijziging van de vaststelling van de heffingen en op terugbetaling van onverschuldigde betaalde bedragen worden afgeleid. Met name blijkt hieruit niet in welke gevallen en onder welke procedurele voorwaarden een correctie met terugwerkende kracht zou moeten plaatsvinden. Ook de overwegingen 12 tot en met 14 wijzen er niet op dat het de bedoeling was in verordening nr. 1360/2013 te voorzien in een Unierechtelijk recht op terugbetaling, omdat daarin slechts de reden voor de uitvaardiging van die verordening wordt uiteengezet.

Dat een retroactieve wijziging van de coëfficiënt niet automatisch een recht op terugbetaling omvat, kan voorts worden afgeleid uit verordening 2018/264. Daarin heeft de verordeninggever namelijk uitdrukkelijk een recht op terugbetaling bepaald (zie artikel 2, lid 2, verordening 2018/264), wat overbodig zou zijn geweest wanneer een dergelijk recht reeds uit de wijziging van de coëfficiënt zou voortvloeien.

- 13 Een recht op terugbetaling van onverschuldigd betaalde productieheffingen vloeit echter voort uit de in het Unierecht verankerde rechten van het individu en de dienaangaande door het Hof vastgestelde grondbeginselen. Zoals het Hof in zijn arrest van 19 december 2019, *Cargill Deutschland* (C-360/18, EU:C:2019:1124; hierna: „arrest *Cargill Deutschland*”) heeft geoordeeld, vereist de nuttige werking van verordening nr. 1360/2013 dus dat de betrokken suikerfabrikanten de terugbetaling moeten kunnen verkrijgen van de productieheffingen die meerdere jaren vóór de vaststelling van die verordening onverschuldigd zijn betaald. Hieruit volgt dat het recht van de suikerfabrikanten op terugbetaling van de heffingen die onverschuldigd zijn betaald rechtstreeks voortvloeit uit het Unierecht. Het recht op terugbetaling van heffingen die in een lidstaat zijn geheven in strijd met het Unierecht, is immers het gevolg en het complement van de rechten die de justitiabelen ontleen aan de bepalingen van het Unierecht, zoals die door het Hof zijn uitgelegd. Volgens de rechtspraak van het Hof is dus beoogd dat de suikerfabrikant uiteindelijk (slechts) met het juiste bedrag wordt belast, zelfs indien de administratie op het tijdstip van de vaststelling van de heffingen geen fout heeft gemaakt omdat zij de op dat tijdstip geldige verordening heeft toegepast.

Kunnen nationale bepalingen inzake het definitieve karakter van heffingsbesluiten en de vaststellingstermijn zich verzetten tegen terugbetaling?

- 14 Het Hof benadrukt in zijn arrest *Cargill Deutschland* (punten 45 e.v. en 51 e.v.) bovendien dat de procedure en de nadere regels voor de terugbetaling zijn gebaseerd op nationaal recht wanneer deze niet zijn geregeld in het Unierecht. De toepassing van nationale procedurevoorschriften, waartoe ook verjarings- en vervaltermijnen behoren, is echter beperkt door het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel. Bijgevolg mag het voor de suikerfabrikant niet in de

██████████

praktijk onmogelijk zijn een verzoek om terugbetaling in te dienen. Zulks is echter het geval wanneer het in het Duitse recht geregelde definitieve karakter van een heffingsbesluit zich verzet tegen een terugbetalingsverzoek op grond van verordening nr. 1360/2013 wanneer de krachtens nationaal recht toepasselijke verjaringstermijn is verstreken op het tijdstip waarop dit verzoek wordt ingediend.

- 15 Volgens de verwijzende rechter volgt hieruit dat in het onderhavige geding de verjaring van de vaststelling niet in de weg mag staan aan verzoeksters uitoefening van het recht op terugbetaling. Verzoekster en ook verweerder konden namelijk pas met inwerkingtreding van verordening nr. 1360/2013 weten, hoe de coëfficiënt zou veranderen en wat het bedrag van de terugbetaling zou zijn. Naar Duits recht was de vaststelling echter reeds in 2013 verjaard, zodat een wijziging van het besluit van 25 november 2002, waarbij de productheffingen voor het verkoopseizoen 2001/2002 waren vastgesteld, niet meer mogelijk was. Indien de nationale termijn voor de vaststelling in acht wordt genomen, zou het voor verzoekster in het hoofdgeding dus praktisch onmogelijk zijn geweest om terugbetaling te verkrijgen van de aanvullende heffing ten belope van het onverschuldigd betaalde bedrag.

Verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich tegen terugbetaling?

- 16 De verwijzende rechter betwijfelt evenwel of, en zo ja hoe, een Unierechtelijk recht op terugbetaling overeenkomstig de overwegingen van het Hof in het arrest Cargill Deutschland verenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel en de desbetreffende rechtspraak van het Hof, wanneer dit recht nog jaren nadat de in het nationale recht vastgelegde verjaringstermijnen zijn verstreken, kan worden uitgeoefend.
- 17 Volgens de rechtspraak van het Hof behoort de rechtszekerheid tot de in het Unierecht erkende algemene beginselen. Dat een besluit van een bestuursorgaan definitief wordt na het verstrijken van redelijke beroepstermijnen of na uitputting van alle rechtsmiddelen, draagt bij tot de rechtszekerheid. Bijgevolg vereist het Unierecht in beginsel niet dat een bestuursorgaan moet terugkomen op een besluit dat definitief is geworden [zie arresten van 16 oktober 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, punt 45; 20 december 2017, Incyte, C-492/16, EU:C:2017:995 (hierna: „arrest Incyte”), punt 46, en 13 januari 2004, ██████████ C-453/00, EU:C:2004:17 (hierna: „arrest ██████████ punt 24)].

Tegen deze achtergrond kwam het Hof tot de slotsom dat een bestuursorgaan, dat een dergelijke aanvraag moet behandelen, een definitief administratief besluit slechts opnieuw moet onderzoeken teneinde rekening te houden met de uitlegging die het Hof inmiddels aan de relevante Unierechtelijke bepaling heeft gegeven, wanneer hij naar nationaal recht bevoegd is om op dat besluit terug te komen, wanneer het in geding zijnde besluit definitief is geworden ten gevolge van een uitspraak van een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep, wanneer die uitspraak, gelet op latere rechtspraak

van het Hof, berust op een onjuiste uitlegging van het Unierecht, die is gegeven zonder dat het Hof overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU is verzocht om een prejudiciële beslissing, en wanneer de betrokkene zich tot het bestuursorgaan heeft gewend onmiddellijk na van die rechtspraak kennis te hebben genomen. De wijziging van reeds vastgestelde heffingen vereist bijgevolg onder meer dat een wijziging naar nationaal recht nog mogelijk is (zie arresten *Incyte*, punt 47, en [REDACTED] punt 28; zie tevens arrest van 6 juli 1995, *BP Soupergaz*, EU:C:1995:223, punt 42, waarin slechts wordt vereist dat de voorschriften voor terugbetaling van belastingen die in strijd met het Unierecht zijn vastgesteld, niet ongunstiger mogen zijn dan die voor gelijksoortige nationale vorderingen, en zij niet van dien aard zijn, dat zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk maken).

- 18 In tegenstelling met deze beginselen heeft het Hof in zijn arrest *Cargill Deutschland* echter geoordeeld dat er recht op terugbetaling bestaat, hoewel het daaraan ten grondslag liggende administratieve besluit definitief was geworden en de verjaringstermijn voor de terugvordering van de onverschuldigd betaalde belastingen reeds was verstreken (punten 21, 22 en 53). Zelfs indien daarmee wordt beoogd uitvoering te geven aan de retroactieve wijziging van de productieheffingen en de coëfficiënt ingevolge verordening nr. 1360/2013, acht de verwijzende rechter dit in strijd met de rechtspraak van het Hof over het in het Unierecht erkende rechtszekerheidsbeginsel.
- 19 De afbakening tussen het doeltreffendheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel is voor het hoofdgeding van cruciaal belang, omdat de coëfficiënt voor de berekening van de aanvullende heffing ongeveer elf jaar na het einde van het verkoopseizoen 2001/2002 bij verordening nr. 1360/2013 is gewijzigd en de vaststelling van de productieheffingen op dat tijdstip reeds definitief was geworden.
- 20 Voorts rijst in casu de vraag of verzoekster zich op tijd tot verweerder heeft gewend en om terugbetaling van de productieheffingen heeft verzocht. Wanneer het bij de in artikel 2 van verordening nr. 1360/2013 bedoelde termijn namelijk niet gaat om een indieningstermijn die voor de suikerfabrikant geldt, rijst de vraag hoe lang van een tijdige indiening van het verzoek kan worden uitgegaan. De verwijzende rechter verzoekt het Hof om ook dienaangaande zijn rechtspraak te concretiseren.