



Datum van inontvangstneming : 23/12/2025

Zaak T-829/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 204, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht

Datum van indiening:

17 november 2025

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 november 2025

Verzoekende partij in cassatie:

Generalidad de Cataluña

Verzoekende partij in eerste aanleg en andere partij in cassatie:

Norwegian Air International Limited

Voorwerp van het hoofdgeding

Bestuursrechtelijk geschil in cassatie betreffende een beroep van Norwegian Air International Limited tegen een weigering tot teruggaaf van onverschuldigd betaalde bedragen door de Junta de Tributos de Cataluña (belastingcommissie van Catalonië, Spanje) in verband met een zelfaangifte van de belasting op de uitstoot van stikstofoxiden in de atmosfeer door de commerciële luchtvaart (hierna: „IEONA”).

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende (i) de uitlegging van artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/96/EG van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, in verband met het arrest van 10 juni 1999, [REDACTED] (C-346/97, EU:C:1999:291), en (ii) de uitlegging van artikel 1, lid 2,

* Procestaal: Spaans.

van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG. Het Hof van Justitie wordt gevraagd of de wet inzake de IEONA, in de versie die van toepassing is op de feiten, verenigbaar is met de genoemde bepalingen van de Europese Unie.

Prejudiciële vragen

De verwijzende rechter wenst met zijn prejudiciële vragen te vernemen:

(i) Moet artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/96/EG van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, dat de lidstaten verplicht commerciële luchtvaart vrij te stellen van belasting, worden uitgelegd in overeenstemming met het arrest van 10 juni 1999, [REDACTED] zaak C-346/97, ECLI:EU:C:1999:291, in die zin dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke is ingevoerd bij wet 12/2014 van 10 oktober van het parlement van Catalonië, op grond waarvan de uitstoot van stikstofoxiden op vliegvelden tijdens de LTO-cyclus, dat wil zeggen bij het opstijgen en landen, door vliegtuigen die commerciële passagiersvluchten uitvoeren, aan belasting wordt onderworpen.

(ii) Moet artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke is ingevoerd bij wet 12/2014, op grond waarvan de uitstoot van stikstofoxiden op vliegvelden tijdens de LTO-cyclus, dat wil zeggen bij het opstijgen en landen, door vliegtuigen die commerciële passagiersvluchten uitvoeren, aan belasting wordt onderworpen, omdat het een accijns zonder specifiek doeleinde betreft.

Aangevoerde bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

Ley 12/2014 (del Parlamento de Cataluña), de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear (Wet 12/2014 van het Parlement van Catalonië van 10 oktober 2014 betreffende de belasting op de uitstoot door de commerciële luchtvaart van stikstofoxiden in de atmosfeer, de belasting op de uitstoot door de industrie van gassen en deeltjes in de atmosfeer en de belasting op de productie van elektriciteit uit kernenergie; hierna: „wet 12/2014”), in de versie die van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding.

In de derde alinea van de preambule van wet 12/2014 wordt de invoering van de nieuwe belastingen gerechtvaardigd „*vanuit twee invalshoeken. Enerzijds is het*

niet-fiscale karakter ervan bedoeld om het gedrag van de betrokken economische actoren te sturen middels internalisering van de ongewenste kosten en negatieve externaliteiten die hun activiteiten met zich meebrengen, met als doel om bij te dragen tot de verbetering en de bescherming van het milieu. Anderzijds worden zij instrumenten van economisch beleid en mag vanuit dat oogpunt niet worden vergeten dat zij ook een fiscaal doel dienen, aangezien de heffing ervan extra inkomsten oplevert die het mogelijk maken om gedeeltelijk de overheidsuitgaven en -investeringen op milieugebied te financieren en, in het algemeen, het beleid ter bevordering van de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu.”

Artikel 1, met als opschrift „Doel en toepassingsgebied van de wet”, bepaalt het volgende: „1. Het doel van deze wet is de invoering van de volgende belastingen als eigen belastingen van de Generalidad:

- a) De [IEONA].
- b) De belasting op de uitstoot door de industrie van gassen en deeltjes in de atmosfeer.
- c) De belasting op de productie van elektriciteit uit kernenergie.

2. De in lid 1 bedoelde belastingen zijn van toepassing op het gehele grondgebied van Catalonië en zijn verenigbaar met andere belastingen en heffingen.”

Artikel 2, met als opschrift „Doel [van de IEONA]”, bepaalt: „Het doel van de belasting op de uitstoot door de commerciële luchtvaart van stikstofoxiden in de atmosfeer is het belasten van de uitstoot door vliegtuigen die commerciële passagiersvluchten uitvoeren van stikstofoxiden op vliegvelden tijdens de LTO-cyclus (*landing en take-off*) – die bestaat uit het taxiën naar de luchthaven, het taxiën vanaf de luchthaven, het opstijgen en het landen – vanwege het risico dat deze uitstoot voor het milieu met zich meebrengt.”

Artikel 3 heeft betrekking op het belastbare feit [van de IEONA]: „1. Het belastbare feit van de [IEONA] is de uitstoot door vliegtuigen die commerciële passagiersvluchten uitvoeren van stikstofoxiden tijdens de LTO-cyclus op vliegvelden die behoren tot gemeenten die in de geldende regelgeving zijn aangewezen als speciale luchtkwaliteitsbeschermingszones.

2. Voor de toepassing van deze wet worden positioneringsvluchten niet als commerciële vluchten beschouwd.

3. De volgende vluchten zijn niet onderworpen aan deze belasting:

- a) Vluchten uitgevoerd door medische vliegtuigen.
- b) Vluchten met helikopters voor patiëntenvervoer.

c) Vluchten voor openbare diensten, zoals het maken van verkeersopnames, cartografie, brandbestrijding of andere soortgelijke diensten.”

Artikel 4, met als opschrift „Vrijstellingen [van de IEONA]”, bepaalt: „*Zijn vrijgesteld van de [IEONA]:*

a) Vliegtuigen met een emissiefactor van minder dan twee kilogram stikstofoxiden per LTO-cyclus.

b) Vluchten die plaatsvinden in uitzonderlijke situaties, zoals landingen als gevolg van operationele problemen op nabijgelegen vliegvelden, noodlandingen of specifieke acties ter ondersteuning van gebieden waar solidariteits- en humanitaire campagnes worden gevoerd.”

Artikel 5, met als opschrift „Belastingplichtigen [voor de IEONA]”, bepaalt: „Belastingplichtig voor de [IEONA] zijn luchtvaartmaatschappijen en natuurlijke of rechtspersonen die vluchten exploiteren of charteren die vertrekken vanaf een vliegveld in Catalonië.”

Artikel 6 heeft betrekking op de belastinggrondslag van de IEONA: „*1. De belastinggrondslag van de [IEONA] bestaat uit de hoeveelheid stikstofoxiden in kilogram die in het belastingtijdvak door vliegtuigen is uitgestoten tijdens de LTO-cyclus.*

2. Om de belastinggrondslag voor deze belasting te bepalen, moeten de emissiefactoren worden toegepast die zijn vastgelegd in de EMEP/EEA-inventarisgids voor emissies van het Europees Milieuagentschap. Voor helikopters gelden de emissiefactoren die zijn vastgesteld door het Zwitserse Federale Bureau voor Burgerluchtvaart.

3. De belastinggrondslag voor deze belasting wordt berekend volgens de volgende formule:

$$BG = \text{aantal vluchten} \times \text{gemiddelde EF}$$

Waarbij:

- BG staat voor de belastinggrondslag.
- het aantal vluchten staat voor het aantal tijdens het belastingtijdvak uitgevoerde vluchten (opstijgingen), met een maximum van 20 000 vluchten per jaar.
- gemiddelde EF staat voor de gemiddelde emissiefactor (uitgedrukt in kilogram).

4. De gemiddelde emissiefactor wordt berekend volgens de volgende formule:

$$\text{Gemiddelde EF} = \text{theoretische BG} / \text{aantal vluchten}$$

Waarbij:

- *de theoretische BG het resultaat is van de som van de gedeeltelijke belastinggrondslagen die worden verkregen door voor elk vliegtuigmodel van de belastingplichtige het aantal jaarlijkse vluchten te vermenigvuldigen met de stikstofoxide-emissiefactor die voor dat type vliegtuig geldt.*
- *het aantal vluchten het totale aantal tijdens het belastingtijdvak uitgevoerde vluchten (opstijgingen), zonder enige limiet.”*

En artikel 7, dat betrekking heeft op de belastingtarieven en het volledige bedrag van de IEONA, stelt een complex systeem vast dat onder andere de vaststelling omvat van een verlaagd belastingtarief van 1,5 EUR per kilogram stikstofoxide voor langeafstandsroutes die aansluiten op luchthavens die niet tot het Gemeenschappelijk Europees luchtruim behoren.

Wet 2/2016 (van het Parlement van Catalonië) van 2 november 2016 betreffende dringende wijzigingen op belastinggebied.

In de zesde alinea van de preambule van de wet staat het volgende: „Wat de [IEONA] betreft zijn de wijzigingen ingegeven door de noodzaak om deze belasting aan te passen aan de Europese regels inzake staatssteun. In dit verband wordt het belastbare feit uitgebreid tot het luchtvervoer van goederen, wordt de limiet van 20 000 vluchten uit de belastinggrondslag geschrapt en wordt één enkel belastingtarief vastgesteld.”

Er moet rekening gehouden worden met het feit dat, hoewel de onderhavige zaak om boekjaar 2016 draait en het gaat om een jaarlijkse belasting die – overeenkomstig artikel 9, leden 1 en 3, van wet 12/2014 – aan het einde van het belastingjaar verschuldigd is, de hervorming bij wet 2/2016, die vóór het verstrijken van dat boekjaar is gepubliceerd, niet gold voor Norwegian, omdat de inwerkingtreding van die wet 2/2016 op grond van de slotbepaling ervan was uitgesteld naar 1 januari 2017.

In de verwijzingsbeslissing worden ook (i) de artikelen 90.4 en 93.1 van Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) (wet 29/1998 van 13 juli 1998 betreffende het bestuursprocesrecht) en (ii) artikel 4 bis van c, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) (organieke wet 6/1985 van 1 juli 1985 betreffende de rechterlijke macht).

Bepalingen van Unierecht

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In het bijzonder artikel 107 VWEU en artikel 108 VWEU.

Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. In het bijzonder artikel 31.

Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit. In het bijzonder artikel 14, lid 1, onder b), waarin het volgende wordt bepaald:

„Naast de algemene bepalingen van richtlijn 92/12/EEG inzake vrijgesteld gebruik van belastbare producten, en onverminderd andere communautaire bepalingen, verlenen de lidstaten voor onderstaande producten vrijstelling van belasting, op voorwaarden die zij vaststellen met het doel een juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstelling te verzekeren en fraude, ontwijking of misbruik te voorkomen:

[...]

b) energieproducten die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor andere luchtvaart dan particuliere plezierluchtvaart.

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder „particuliere plezierluchtvaart” verstaan het gebruik van een luchtvaartuig door de eigenaar daarvan of door de natuurlijke of rechtspersoon die het gebruik daarvan geniet door huur of anderszins, voor andere dan commerciële doeleinden en met name voor andere doeleinden dan voor het vervoer van personen of goederen of voor het verrichten van diensten onder bezwarende titel, dan wel ten behoeve van overheidsinstanties.

De lidstaten kunnen deze vrijstelling beperken tot leveringen van reactiemotorbrandstof (GN-code 2710 19 21);”

Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG (NIET MEER VAN KRACHT). In het bijzonder artikel 1, lid 2, waarin het volgende wordt bepaald:

„De lidstaten kunnen op accijnsgoederen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden heffen, mits daarbij de communautaire belastingvoorschriften inzake de accijns of de btw in acht worden genomen wat betreft de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting, met dien verstande dat de bepalingen betreffende vrijstellingen niet tot die belastingvoorschriften behoren. [...]”.

Richtlijn 2008/118/EG is ingetrokken bij **richtlijn (EU) 2020/262 van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns**. Het bepaalde in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2020/262 is vrijwel identiek aan het bepaalde in artikel 1, lid 2, van de ingetrokken richtlijn.

Aangevoerde rechtspraak

Rechtspraak van nationale rechterlijke instanties

Arrest van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 14 juni 2022, RC 7896/2020 (ECLI:ES:TS:2022:3084).

Arresten van de Tribunal Supremo van 30 april 2024, RC 7429/2022 (ECLI:ES:TS:2024:2426) en RC 7341/2022 (ECLI:ES:TS:2024:2431).

Arresten van de Tribunal Supremo van 19 februari 2025, RC 1164/23 (ECLI:ES:TS:2025:655) en RC 1940/23 (ECLI:ES:TS:2025:662).

Arresten van de Tribunal Supremo van 20 februari 2025, RC 5923/23 (ECLI:ES:TS:2025:664) en RC 6367/23 (ECLI:ES:TS:2025:661).

Arrest van de Tribunal Supremo van 6 mei 2024, RC 7393/2022 (ECLI:ES:TS:2024:2220).

Arrest van de Tribunal Supremo van 13 juni 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2638).

Arrest van de Tribunal Supremo van 30 juni 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3264).

Arrest van de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) 37/2019 van 26 maart 2019 (ECLI:ES:TC:2019:37).

Arrest van de Tribunal Constitucional 74/2016 van 14 april 2016 (ECLI:ES:TC:2016:74).

Rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie

Arrest van 10 juni 1999, [REDACTED] (C-346/97, EU:C:1999:291). In het bijzonder worden de punten 22, 23, 24 en 26 genoemd. In dit arrest werd een Zweedse nationale milieubeschermingsbelasting onderzocht die werd geheven op binnenlandse commerciële luchtvaart in de periode van januari 1995 tot juni 1996, berekend op basis van de uitstoot van koolwaterstoffen en stikstofmonoxide. De belasting werd geheven op basis van gegevens van de Luftfartsverk (nationale burgerluchtvaartdienst) over het brandstofverbruik en de uitstoot van koolwaterstoffen en stikstofmonoxide van het betreffende type vliegtuig op een gemiddelde vliegroute. De belasting werd geheven voor elke vlucht, tegen een tarief van 1 SKR per kilogram verbruikte brandstof en 12 SKR per kilogram uitgestoten koolwaterstoffen en stikstofmonoxide. Wanneer er geen betrouwbare gegevens over de uitstoot van koolwaterstoffen en stikstofmonoxide beschikbaar waren, werd de belasting geheven op basis van het maximaal toegestane gewicht van het vliegtuig bij het opstijgen.

Arrest van 25 september 2003, Commissie/Italië (C-437/01, EU:C:2003:498). Verwijst naar het arrest [REDACTED] In het bijzonder punt 17.

Arrest van 1 maart 2007, Jan De Nul (C-391/05, EU:C:2007:126). Verwijst naar het arrest ██████████ In het bijzonder punt 23.

Arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864). Verwijst naar het arrest ██████████ In het bijzonder punt 144.

Arrest van 4 juni 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14, EU:C:2015:354). Verwijst naar het arrest ██████████ In het bijzonder punt 61.

Arrest van 20 september 2017, Elecdey Carcelen e.a. (C-215/16, C-216/16, C-220/16 en C-221/16, EU:C:2017:705).

Arrest van 3 maart 2021, ██████████ (C-220/19, EU:C:2021:163).

Arrest van 30 mei 2024, DISA (C-743/22, EU:C:2024:438).

Arrest van 22 juni 2023, Endesa Generación (C-833/21, EU:C:2023:516).

Arrest van 27 februari 2014, ██████████ (C-82/12, EU:C:2014:108).

Arrest van 9 oktober 1997, ██████████ (C-291/96, EU:C:1997:479).

Arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799).

Arrest van 19 september 2006, ██████████ (C-506/04, EU:C:2006:587).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De luchtvaartmaatschappij Norwegian heeft een zelfaangifte van de IEONA ingediend voor het boekjaar 2016.
- 2 Nadien, op 10 juni 2017, heeft Norwegian een teruggaaf van onverschuldigd betaalde belasting gevraagd op basis van een rectificatie van de zelfaangifte van de IEONA voor het boekjaar 2016 (zoals vermeld in het vorige punt) en beriep zich daarbij op: (i) schending van richtlijn 2003/96/EG wegens niet-nakoming van de verplichting die in artikel 14, lid 1, onder b), aan de lidstaten wordt opgelegd om leveringen van energieproducten die voor commerciële luchtvaart worden gebruikt, vrij te stellen van belasting; (ii) schending van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG aangezien de IEONA een indirecte belasting is die onder die richtlijn valt, en (iii) schending van de vrijheid van vestiging zoals geregeld in artikel 31 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, die van toepassing is op in Noorwegen gevestigde entiteiten.
- 3 Dat verzoek tot rectificatie werd afgewezen door het regionale kantoor in Barcelona van de belastingdienst van Catalonië. Norwegian heeft tegen deze afwijzing een economisch-bestuursrechtelijke bezwaar ingediend bij de

belastingcommissie van Catalonië. Ook dat bezwaar werd afgewezen bij besluit van 21 februari 2018.

- 4 Tegen dat besluit van 21 februari 2018 heeft Norwegian bestuurlijk beroep ingediend bij de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Catalonië; hierna: „rechter in eerste aanleg”) onder nummer 283/2018. Deze rechter heeft in een eerste vonnis van 28 september 2020 het beroep van Norwegian verworpen.
- 5 Tegen het vonnis van 28 september 2020 van de rechter in eerste aanleg heeft Norwegian een eerste cassatieberoep (nummer 7896/2020) ingesteld bij de Tribunal Supremo.
- 6 De Tribunal Supremo heeft vervolgens in zijn arrest van 14 juli 2022 de vorderingen van Norwegian toegewezen, het recht op teruggave van de door die onderneming gevorderde bedragen erkend en de zaak terugverwezen naar de rechter in eerste aanleg voor een nieuwe uitspraak in overeenstemming met de uitspraak van de Tribunal Supremo.
- 7 De rechter in eerste aanleg heeft op 17 april 2023 een nieuw vonnis gewezen, waarbij hij het besluit van de belastingcommissie van Catalonië (van 21 februari 2018) nietig heeft verklaard en de Generalidad de Cataluña (regering van Catalonië) heeft veroordeeld tot terugbetaling aan Norwegian van de onverschuldigde bedragen die deze maatschappij had teruggevorderd.
- 8 Tegen het arrest van de rechter in eerste aanleg van 17 april 2023 heeft ditmaal de Generalidad de Cataluña een nieuw cassatieberoep (nummer 5827/2023) ingediend bij de Tribunal Supremo.
- 9 Tijdens de behandeling van dit nieuwe cassatieberoep (nummer 5827/2023) voor het Hooggerechtshof heeft het Hof de partijen bij een beslissing van 20 oktober 2025 in kennis gesteld van zijn twijfels (zoals uiteengezet in het deel „*Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing*”) over de verenigbaarheid van de wet tot regeling van de IEONA – in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding – met het recht van de Unie. In die beslissing heeft de Tribunal Supremo de partijen verzocht zich uit te spreken over de wenselijkheid van een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie de punten 13 tot en met 19 van deze samenvatting, waarin het standpunt van de partijen over een mogelijke prejudiciële verwijzing wordt samengevat).
- 10 Wat de grond van het hoofdgeding betreft, verzoekt de Generalidad de Cataluña de Tribunal Supremo voor recht te verklaren dat, hoewel bepaalde specifieke bepalingen van een norm een selectief voordeel kunnen inhouden – wat de wet tot regeling van de IEONA betreft kunnen als selectieve voordelen worden beschouwd: (a) het begunstigen van emissies als gevolg van goederenvervoer, (b) het niet belasten van vluchten boven de limiet van 20 000 en (c) het vaststellen van een verlaagd belastingtarief voor langeafstandsroutes met aansluitingen op

luchthavens buiten het gemeenschappelijk luchtruim – die moeten worden aangemerkt als staatssteun in strijd met het recht van de Unie, dit geen invloed mag hebben op de regel of de belasting als geheel, zodat de zelfaangiften van belastingplichtigen die niet van de staatssteun profiteren, moeten worden bevestigd.

- 11 De luchtvaartmaatschappij Norwegian benadrukt in het kader van het hoofdgeding dat in de onderhavige procedure geen antwoord is gegeven op de vragen die zij heeft gesteld toen zij om teruggaaf van onverschuldigd betaalde bedragen verzocht op basis van rectificatie van de zelfaangifte van de IEONA over het boekjaar 2016. De nog onbeantwoorde beweringen van Norwegian zijn, samengevat: (i) schending van artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/96/EG. In dit verband herinnert Norwegian aan de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest van 10 juni 1999, ████████ zaak C-346/97, ECLI:EU:C:1999:291, met betrekking tot artikel 8, lid 1, van richtlijn 92/81/EEG [welke richtlijn inmiddels is ingetrokken maar waarvan artikel 8, lid 1, in wezen overeenkomt met artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/96/EG)]. Norwegian herinnert eraan dat in het arrest ████████ bij de analyse van een in Zweden ingestelde belasting die sterk lijkt op de belasting die bij de Catalaanse wet 12/2014 is ingevoerd, werd verklaard dat de lidstaten verplicht zijn om leveringen van koolwaterstoffen voor de luchtvaart vrij te stellen van belasting. (ii) schending van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG, aangezien de IEONA een indirecte belasting is die onder deze richtlijn valt. Volgens Norwegian heeft de IEONA geen specifiek doel en is deze belasting daarom onverenigbaar met deze richtlijn. (iii) De IEONA vormt een discriminerende en ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van vestiging, die onverenigbaar is met artikel 31 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, die van toepassing is op in Noorwegen gevestigde entiteiten. Door een belasting in te voeren die specifiek van toepassing is op een bepaalde sector, wordt de vrijheid van vestiging beperkt, omdat het voor ondernemingen die in andere lidstaten zijn gevestigd minder aantrekkelijk wordt om zich op de markt voor deze diensten te vestigen en daar actief te zijn.
- 12 Norwegian herinnert er bovendien aan dat zij haar beroep nooit heeft gebaseerd op een inbreuk op de regels inzake staatssteun, noch eerder in de administratieve fase noch nu in de bestuursrechtelijke fase. Haar argumentatie is altijd gebaseerd geweest op de in het vorige punt genoemde inbreuken (i), (ii) en (iii).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 13 Toen de partijen door de Tribunal Supremo werden ondervraagd, bij de beslissing van 20 oktober 2025, over de wenselijkheid om een verzoek om een prejudiciële beslissing bij het HvJEU in te dienen, bleken zij lijnrecht tegenover elkaar staan.
- 14 Norwegian is voorstander van het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing om met name te verduidelijken (i) of er sprake is van een inbreuk op

artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/96/EG, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 10 juni 1999 in zaak C-346/97, [REDACTED] en (ii) of er sprake is van een inbreuk op artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG, in samenhang met het huidige artikel 1, lid 2, van richtlijn 2020/262, omdat zij de IEONA beschouwt als een accijns zonder specifiek doel en daarom als onverenigbaar met die bepaling.

- 15 De Generalidad de Cataluña is tegen het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 16 Ten eerste is zij van mening dat niet is voldaan aan de procedurele voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een verzoek om een prejudiciële beslissing, aangezien een dergelijk verzoek niet relevant zou zijn voor de beslechting van het hoofdgeding in de zin van artikel 267 VWEU (zij verwijst in dit verband naar de arresten van het Hof van Justitie van 9 oktober 1997, zaak [REDACTED] C-291/96, en van 6 oktober 2021, zaak Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi, C-561/19). Dat oordeel over de relevantie is zelfs niet nodig [in dit verband verwijst zij naar nationale rechtspraak: arresten van de Tribunal Supremo van 13 juni 2025 (ECLI:ES:TS:2025:2638) en 30 juni 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3264), waarin de verenigbaarheid met de genoemde richtlijnen werd onderzocht van de wet inzake de belasting op luchtverontreiniging (ICA), een eigen belasting van de autonome gemeenschap Galicië met dezelfde bewoordingen als die welke worden gebruikt voor de IEONA zoals geregeld bij wet 12/2014]. Bovendien ontkent de Generalidad de Cataluña de toepasselijkheid van de door de Tribunal Supremo en Norwegian aangehaalde richtlijnen (richtlijn 2003/96/EG en richtlijn 2008/118/EG), omdat het hier gaat om de uitlegging van nationale rechtsregels die geen verband houden met het verzoek om een prejudiciële beslissing en omdat de door de luchtvaartmaatschappij aangevoerde middelen ter betwisting worden verward met de toepassing van wet 12/2014 (hiervoor verwijst zij naar het arrest van 19 september 2006, zaak [REDACTED] C-506/04).
- 17 Ten tweede stelt de Generalidad de Cataluña subsidiair dat we hier te maken hebben met een acte éclairé. In dit verband verwijst zij opnieuw naar de arresten van de Tribunal Supremo van 13 juni 2025 (ECLI:ES:TS 2025:2638) en 30 juni 2025 (ECLI:ES:TS:2025:3264). Daarin werd de rechtspraak van het HvJEU uitvoerig onderzocht en werd geconcludeerd dat de in die zaak omstreden belasting, de ICA, niet van indirecte aard was, aangezien deze uitsluitend betrekking had op de uitstoot van bepaalde luchtverontreinigende stoffen en geen directe invloed had op het verbruik van energie of brandstoffen. In deze arresten van de Tribunal Supremo werden met name het arrest van het Hof van Justitie van 10 juni 1999 in de zaak [REDACTED] en de arresten van 4 juni 2015 in de zaak Kernkraftwerke (C-5/14); 20 september 2017, zaak Elecdey Carcelen (C-215/16), en 3 maart 2021, zaak [REDACTED] (C-220/19), onderzocht.
- 18 In dit verband is de Generalidad de Cataluña van mening dat, in navolging van de conclusie van de Tribunal Supremo de ICA geen indirect karakter had en dus

verenigbaar was met het recht van de Unie, ook de IEONA – die qua structuur en werking sterk lijkt op de ICA – geen indirect karakter heeft. Aangezien er in die arresten van de Tribunal Supremo (van 13 juni 2025 en 30 juni 2025) voor is gekozen om omwille van de eenheid van de rechtspraak en de rechtszekerheid geen verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, zou dit ook in de onderhavige zaak achterwege moeten worden gelaten.

- 19 In dit verband wijst de Generalidad de Cataluña erop dat de IEONA een niet-fiscale belasting is met een duidelijk milieudoel. Volgens haar wordt bij de berekening van de belastinggrondslag rekening gehouden met de hoeveelheid uitgestoten verontreinigende stoffen, en niet met het brandstofverbruik, zoals bij de Zweedse belasting het geval was. Zij voegt hieraan toe dat de IEONA evenmin voorziet in een formeel mechanisme om de belasting door te berekenen aan de passagier, wat doorslaggevend is om te voorkomen dat deze belasting als indirecte belasting wordt aangemerkt. Bovendien zou het zeer moeilijk zijn om de eventuele economische gevolgen voor de passagier aan te tonen, rekening houdende met de opbrengst van de IEONA en het aantal passagiers.

Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 20 De Tribunal Supremo, als verwijzende rechterlijke instantie, analyseert en beargumenteert, in de hierna uiteengezette bewoordingen, de juridische redenen die volgens hem het verzoek om een prejudiciële beslissing rechtvaardigen.
- 21 In de eerste plaats bespreekt de Tribunal Supremo het belang van het stellen van een prejudiciële vraag voor de beslechting van het hoofdgeding te beslechten (punten 22-28 van deze samenvatting).
- 22 In dit verband erkent de Tribunal Supremo dat hij zelf al meerdere malen uitspraak heeft gedaan over de IEONA (onder andere in de arresten van 30 april 2024, RC 7429/22 en RC 7341/22, alsook in de arresten van 19 februari 2025, RC 1164/23 en RC 1940/23, en 20 februari 2025, RC 5923/23 en RC 6367/23). In al die zaken verklaarde de Tribunal Supremo de cassatieberoepen ontvankelijk en stelde hij de volgende doctrine vast: „*in overeenstemming met de rechtspraak van het [HvJEU] heeft de onwettigheid, in het licht van het recht inzake staatssteun, van bepaalde gevallen van niet-heffing of vrijstelling van de [IEONA] geen invloed op de rechtmatigheid van de belasting zelf, zodat degenen die aan deze belasting zijn onderworpen zich niet op deze onwettigheid kunnen beroepen om de betaling te ontwijken of om een grond te vormen voor de rectificatie van de zelfaangifte en de teruggaaf van de betaalde belasting.*”
- 23 In geen van deze cassatieberoepen bij de Tribunal Supremo werd echter de verenigbaarheid van de IEONA met artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2003/96/EG, of artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118/EG, betwist.

- 24 Ook in het beroep wegens ongrondwettigheid waarover het Grondwettelijk Hof zich bij arrest 74/2016 heeft uitgesproken, werd de verenigbaarheid van de IEONA met de genoemde richtlijnen niet aan de orde gesteld.
- 25 Welnu, in het onderhavige cassatieberoep voor de Tribunal Supremo staat vast dat in het vonnis van de rechter in eerste aanleg geen uitspraak is gedaan over de argumenten waarop Norwegian haar betwisting baseerde en waaruit haar verzoekschrift bestond. Alle argumenten die niet in het arrest van de rechter in eerste aanleg aan de orde zijn gekomen, hadden namelijk betrekking op de verenigbaarheid van de IEONA met de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en de algemene regeling voor accijnzen.
- 26 Zelfs als de Tribunal Supremo in de onderhavige zaak het arrest van de rechter eerste aanleg zou vernietigen, zou de Tribunal Supremo zich op grond van de vorderingen van Norwegian moeten uitspreken over de middelen die de rechter in eerste aanleg niet heeft behandeld. Daartoe is het van cruciaal belang om vooraf duidelijkheid te verschaffen over de twijfels omtrent de verenigbaarheid van de IEONA met de communautaire regeling inzake de belasting van energieproducten en de algemene regeling inzake accijnzen. De oplossing van het geschil hangt af van die interpretatie en op dit moment is het onzeker hoe het HvJEU de verenigbaarheid van de IEONA zal beoordelen.
- 27 Het feit dat de Tribunal Supremo in andere gevallen en bij de berechting van soortgelijke, maar niet identieke zaken geen prejudiciële vraag heeft gesteld, rechtvaardigt niet dat in de onderhavige zaak wordt afgezien van een prejudiciële verwijzing, gelet op de bewoordingen van de onderhavige zaak, de wijze waarop het debat is verlopen en de door de luchtvaartmaatschappij Norwegian aangevoerde argumenten.
- 28 Kortom, het vernemen van de uitlegging van het HvJEU over de vraag of de IEONA al dan niet in overeenstemming is met het recht van de Unie, is een eerste en doorslaggevende stap om in dit cassatieberoep een antwoord te geven op de kern van het geschil.
- 29 In de tweede plaats bespreekt de Tribunal Supremo de relevantie van de prejudiciële verwijzing in het licht van de communautaire regeling inzake de belasting van energieproducten (punten 30-33 van deze samenvatting).
- 30 De IEONA is een belasting met een uitdrukkelijk niet-fiscaal doel waarvan het voorwerp, de belastbare feiten en de berekening belangrijke overeenkomsten vertonen met de Zweedse belasting die in het arrest ████████ werd onderzocht.
- 31 In dit verband werd de IEONA, volgens de derde alinea van de preambule van wet 12/2014, ingevoerd om „het gedrag van de betrokken economische actoren te sturen, met [...] als doel bij te dragen aan de verbetering en het behoud van het milieu.”

- 32 Net zoals de Zweedse belasting heeft de IEONA tot doel (artikelen 2 en 3 van wet 12/2014) om de uitstoot van verontreinigende stoffen (stikstofoxiden) die door de commerciële luchtvaart worden uitgestoten tijdens de LTO-cyclus (*landing en take-off*) op vliegvelden die behoren tot gemeenten die zijn aangewezen als speciale luchtkwaliteitsbeschermingszones. De omgeving van de luchthaven El Prat van Barcelona is een van die speciale milieubeschermingszones.
- 33 Om de belastinggrondslag in de IEONA (artikel 6.1 van wet 12/2014) te kwantificeren, wordt rekening gehouden met „de hoeveelheid, in kilogram, stikstofoxiden die binnen het belastingtijdvak is uitgestoten tijdens de LTO-cyclus van vliegtuigen”. Er wordt een verband gelegd tussen het aantal vluchten en de zogenaamde gemiddelde emissiefactor, waarbij in lid 2 wordt gespecificeerd dat deze factoren worden „bepaald door de EMEP/EEA-inventarisgids voor emissies van het Europees Milieuagentschap [...]”. De gelijkenis met de Zweedse belasting is relevant, zowel ten opzichte van de berekeningsmethode (1 SKR per kilogram verbruikte brandstof en 12 SKR per kilogram uitgestoten koolwaterstoffen en stikstofmonoxide) als de relevante periode (jaarlijkse perioden) en de kwantificering van de belasting (de afrekening was gebaseerd op de door de Luftfartsverk – de nationale burgerluchtvaartinstantie – verstrekte gegevens over het brandstofverbruik en de uitstoot van koolwaterstoffen en stikstofmonoxide van het betreffende type vliegtuig).
- 34 Ten derde onderzoekt de Tribunal Supremo de relevantie van de prejudiciële verwijzing in het licht van de algemene regeling inzake accijnzen (punten 35-41 van deze samenvatting).
- 35 Ondanks het feit dat wet 12/2014 niets zegt over de juridische aard van de IEONA, heeft deze belasting alle kenmerken van een indirecte belasting, aangezien zij wordt geheven op het verbruik, in dit geval van een bepaalde fossiele brandstof, waardoor deze kwestie binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/118/EG valt, die thans is ingetrokken en is vervangen door richtlijn (EU) 2020/262.
- 36 In deze laatste richtlijn worden accijnzen omschreven als een belasting „[...] op het verbruik van goederen [...]”. De bewoordingen van artikel 1, lid 2, bieden de lidstaten de mogelijkheid om andere indirecte belastingen te heffen, die dus verenigbaar zijn met de gestandaardiseerde belastingen, wanneer deze een specifiek doeleinde of een specifieke functie hebben. Dit specifieke doeleinde moet bestaan in „een ander dan een louter begrotingstechnisch doel”, zoals aangegeven in de arresten van 30 mei 2024, *DISA*, C-743/2022, ECLI:EU:C:2024:438, punt 60, en 22 juni 2023, *Endesa Generación*, C-833/21, EU:C:2023:516, punt 38. Aangezien het echter onmiskenbaar is dat elke belasting een budgettaire reden en budgettair doel heeft, mag dit feit op zich geen afbreuk doen aan het nuttige gevolg van de eventuele toepassing van artikel 1, lid 2. Om die reden is in het arrest *Endesa Generación* toegelicht dat „[39] [...] het enkele feit dat een belasting een begrotingsdoel nastreeft op zichzelf niet [kan] volstaan om uit te sluiten dat deze belasting ook een specifiek doel in de zin van artikel 1,

lid 2, van richtlijn 2008/118 heeft, zonder dat die bepaling daardoor inhoudsloos wordt (zie in die zin arrest van 5 maart 2015, Statoil Fuel & Retail, C-553/13, EU:C:2015:149, punt 38, en beschikking van 7 februari 2022, Vapo Atlantic, C-460/21, EU:C:2022:83, punt 24)."

- 37 Ondanks het bovengenoemde niet-fiscale doel van de IEONA om „*bij te dragen tot de verbetering en het behoud van het milieu*”, maakt het rechtskader van de belasting het niet mogelijk om duidelijk te bepalen welke mechanismen ervoor zorgen dat dit specifieke doel, dat de belasting beoogt na te streven en dat deze verenigbaar zou maken met het kader van richtlijn 2008/118 (thans richtlijn 2020/262), wordt bereikt. De Tribunal Supremo kan niet garanderen dat de opbrengsten verplicht worden gebruikt om sociale risico's of milieuschade in verband met het verbruik van koolwaterstoffen te verminderen, zoals bepaald in het arrest van het HvJEU van 27 februari 2014, [REDACTED] C-82/12, ECLI: EU:C:2014:108, punt 30, zodat er „*een rechtstreeks verband zou bestaan tussen het gebruik van de opbrengst en het doeleinde van de betrokken belasting*”.
- 38 Noch de configuratie van de belasting, noch de structuur ervan, noch het belastbare feit, noch de kwantificering maken het mogelijk een concreet mechanisme voor de toerekening vast te stellen. Zoals in punt 42 van de conclusie in de zaak [REDACTED] werd gesteld, kan alleen worden aangenomen dat de belasting een specifiek doel nastreeft „*door de betrokken producten aanzienlijk te belasten om het verbruik ervan te ontmoedigen [...]*”. De IEONA duidt echter op het tegenovergestelde, aangezien bij de berekening van de belasting alleen rekening wordt gehouden met het landen en opstijgen, ongeacht de bestemming of de route. Als alleen aandacht wordt besteed aan deze manoeuvres en niet aan de bestemming of de afstand van de vlucht, heeft de belasting weinig zin vanuit het oogpunt van het nagestreefde doel. Het is namelijk zo dat deze belasting geen onderscheid maakt tussen en geen stimulans vormt voor andere, minder vervuilende vervoersmiddelen voor korte of middellange afstanden met een vergelijkbare efficiëntie, waarvoor de belasting een afschrikkend effect zou kunnen hebben. In de praktijk betekent dit dat een kortereafstandsvlucht en een transoceanische vlucht op dezelfde manier worden belast, terwijl het gekozen vervoermiddel in beide gevallen heel verschillend kan zijn.
- 39 Voorts wijst de Tribunal Supremo erop dat bij de kwantificering van de belastinggrondslag een tegenstrijdigheid met het beoogde doel ontstaat. Artikel 6, lid 3, van wet 12/2014 stelt een maximum van 20 000 vluchten per belastingperiode vast, en bij gebrek aan nadere toelichting is het onbegrijpelijk waarom vlucht 20 001 geen vervuilende effecten voor het milieu meer zou hebben en niet belastbaar zou zijn.
- 40 Het is waar, zoals de Generalidad de Cataluña aanvoert, dat de Tribunal Supremo heeft afgezien van een verzoek aan het HvJEU om een prejudiciële beslissing met betrekking tot de ICA van de autonome gemeenschap Galicië. Er zijn echter

enkele verschillen met de IEONA. In het geval van de ICA heeft de Tribunal Supremo in zijn arrest van 13 juni 2025, RC 3134/2023 (ECLI:ES:TS:2025:2638) erop gewezen dat de verenigbaarheid met richtlijn 2008/118/EG onder meer te danken was aan het feit dat er geen aanwijzingen zijn dat de consument de volledige economische last van deze belasting draagt. Er werd dus rekening gehouden met de overwegingen van in het arrest van 3 maart 2021, C-220/2019, ██████████ ██████████ ██████████ en nadat was vastgesteld dat er geen formeel doorberekeningsmechanisme bestond, werd geoordeeld dat het, om te concluderen dat de belasting volledig aan de consumenten wordt doorberekend, onvoldoende was dat sprake was van „*een stijging van de energieprijzen en dus van de elektriciteitsrekening voor alle eindverbruikers*”.

- 41 Daarentegen heeft zowel bij de IEONA als bij de Zweedse belasting die in het arrest ██████████ wordt geanalyseerd, elke luchtvaartmaatschappij de mogelijkheid om de volledige kosten van de belasting door te berekenen aan de eindverbruiker door de prijs van het ticket te verhogen op basis van het aantal passagiers of de capaciteit van het vliegtuig.