



Datum van inontvangstneming : 31/03/2017

Zaak C-103/17

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

27 februari 2017

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 februari 2017

Verzoekende partij:

Messer France SAS, rechtopvolgster van Praxair

Verwerende partijen:

Premier ministre

Commission de régulation de l'énergie

Ministre de l'économie et des finances

Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer

De Franse Republiek

[OMISSIS]

De Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), afdeling
bestuursrechtspraak

[OMISSIS]

Gelet op de navolgende procedure:

De vennootschap Praxair heeft bij de bestuursrechter te Parijs een verzoek ingediend tot terugbetaling, met vertragingsrente, van de door haar over de jaren 2005 tot 2009 betaalde bijdrage aan de openbare dienst van

elektriciteitsvoorziening. Bij uitspraak [OMISSIS] van 6 juli 2012 heeft deze bestuursrechter haar verzoekschrift afgewezen.

Bij arrest [OMISSIS] van 17 maart 2015 heeft de Cour administrative d'appel (bestuursrechter in tweede aanleg) Parijs, alvorens op het verzoek van Praxair te beslissen, ingevolge het bepaalde in artikel L. 113-1 van de code de justice administrative (wetboek van bestuursprocesrecht) beslist het dossier van dit beroep over te dragen aan de Conseil d'État voor de behandeling van een aantal vragen.

Bij advies [OMISSIS] van 22 juli 2015 heeft de Conseil d'État daarover uitspraak gedaan.

Bij arrest [OMISSIS] van 23 februari 2016 heeft de Cour administrative d'appel Paris het beroep van de vennootschap Messer France, rechtsopvolgster van Praxair, afgewezen.

Bij een summier verzoekschrift in cassatie, een aanvullende memorie en een repliek, die op 25 april 2016, 25 juli 2016 en 3 februari 2017 zijn ingeschreven bij het secretariaat van de afdeling bestuursrechtspraak van de Conseil d'État, verzoekt Messer France de Conseil d'Etat:

1) dit arrest te vernietigen, eventueel na het Hof van Justitie van de Europese Unie te hebben verzocht om een prejudiciële beslissing over vragen die betrekking hebben op de kwalificatie van het bestemmingsverband tussen de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening en de met deze bijdrage gefinancierde staatssteun en over de vraag of deze heffing in overeenstemming is met de richtlijnen 92/12/EEG en 2008/118/EG betreffende een algemene accijnsregeling;

2) de staat overeenkomstig artikel L. 761-1 van de code de justice administrative te veroordelen tot betaling van 10 000 EUR.

Zij betoogt dat de Cour administrative d'appel Parijs:

- de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heeft geschonden door te oordelen dat er geen dwingend bestemmingsverband bestaat tussen de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening en de met deze bijdrage gefinancierde staatssteun;

- de artikelen 1, 7 en 8 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 heeft geschonden door afwijzing van het middel inzake onverenigbaarheid van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening met deze richtlijn;

- artikel R. 611-7 van de code de justice administrative en het beginsel van tegenspraak heeft geschonden door, zonder partijen daarover in te lichten, hetzelfde middel af te wijzen op grond dat de termijn voor de omzetting van richtlijn 2008/118/EG in nationaal recht nog niet was verstreken in de heffingsjaren die hier aan de orde zijn;
- blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en het beginsel van de noodzaak van de heffing heeft miskend door te oordelen dat het feit dat de steunmaatregel voor de opwekking van elektriciteit uit duurzame bronnen niet bij de Europese Commissie was aangemeld, de rechtsgrondslag van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening niet wegnam.

Bij verweerschrift, ingeschreven op 12 december 2016, heeft de Ministre de l'économie et des finances geconcludeerd tot afwijzing van het cassatieberoep. Volgens hem zijn de aangevoerde middelen ongegrond.

[OMISSIS];

Gelet op:

- [OMISSIS]
- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; hierna: „VWEU”;
- richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop; hierna: „richtlijn 92/12”;
- richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit; hierna: „richtlijn 2003/96”;
- 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; hierna: „richtlijn 2008/118”;
- de code des douanes [Frans douanewetboek];
- loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (wet nr. 2000-108 van 10 februari 2000 tot modernisering en ontwikkeling van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening)
- loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie (wet nr. 2003-8 van 3 januari 2003

betreffende de gas- en elektriciteitsmarkten en de openbare dienst voor energievoorziening);

- loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique wet nr. 2005-781 (wet nr. 2005-781 van 13 juli 2005 waarin de richtsnoeren inzake het energiebeleid zijn vastgelegd);

- loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (wet nr. 2010-1488 van 7 decembe 2010 houdende een nieuwe organisatie van de elektriciteitsmarkt);

- arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 24 februari 2000, Commissie/ Frankrijk (C-434/97);

- arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 9 maart 2000, EKW en Wein & Co (C-437/97);

- arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 februari 2008, CELF en Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06);

- arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 februari 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12);

- arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 5 maart 2015, Tallinna Ettevõtlusamet/Statoil Fuel & Retail (C-553/13);

- arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 oktober 2015, OKG AB/Skatteverket (C-606/13);

- décret n° 2001-410 du 10 mai 2001 (decreet nr. 2001-410 van 10 mei 2001);

- décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 (decreet nr. 2004-90 van 28 januari 2004); [OMISSIS] - code de justice administrative;

[OMISSIS]

Overwegende het navolgende:

- 1 Blijkens de procestukken die aan de feitenrechters zijn overgelegd, heeft Praxair, met haar rechtsopvolgster Messer France, door middel van een op 17 december 2010 ingediend bezwaarschrift verzocht om terugbetaling, met vertragingsrente, van de bijdragen voor de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening die zij vanaf 2005 tot 2009 had betaald. Zij heeft cassatie aangetekend tegen het arrest van 23 februari 2016, waarin de Cour administrative d'appel Parijs haar beroep tegen de uitspraak van het tribunal administratif Parijs van 6 juli 2016, heeft afgewezen. In die uitspraak was het beroep dat zij na afwijzing van dit bezwaarschrift had ingediend, afgewezen.

Beroep op de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU

- 2 Artikel 107, lid 1, VWEU luidt: „Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.” Lid 3 van artikel 108 van dat verdrag luidt: „De Commissie wordt van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen tijdig op de hoogte gebracht, om haar opmerkingen te kunnen maken. Indien zij meent dat zulk een voornemen volgens artikel 107 onverenigbaar is met de interne markt, vangt zij onverwijld de in het vorige lid bedoelde procedure aan. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid.” Messer France betoogt dat de Cour administrative d’appel blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat, ook al was de verplichting tot afname van middels duurzame energie opgewekte elektriciteit tegen een prijs die hoger ligt dan de marktwaarde ervan qua aard een steunmaatregel die overeenkomstig deze bepalingen vooraf moet worden aangemeld, zij op grond daarvan geen recht op terugbetaling heeft van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening, aangezien deze heffing geen integrerend onderdeel vormt van de daarmee gefinancierde staatssteun.
- 3 Blijkens de uitlegging die het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest van 22 december 2008, Régie Networks (C-333/07) aan de in punt 2 aangehaalde bepalingen van het VWEU betreffende staatssteun heeft gegeven, moet „[o]m een heffing als een integrerend onderdeel van een steunmaatregel te kunnen aanmerken, [...] er krachtens de relevante nationale regeling een dwingend bestemmingsverband bestaan tussen de betrokken heffing en steun, in die zin dat de opbrengst van de heffing noodzakelijkerwijs voor de financiering van de steun wordt bestemd en een rechtstreekse invloed heeft op de omvang ervan, en bijgevolg op de beoordeling van de verenigbaarheid van deze steun met de gemeenschappelijke markt.”
- 4 Artikel 5 van de destijds geldende wet nr.2000-108 tot modernisering en ontwikkeling van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening luidt: „I. De kosten die moeten worden toegerekend aan de taak van algemeen belang die aan de elektriciteitsbedrijven is toegewezen, worden volledig gecompenseerd. Deze kosten bestaan uit: a) Op het gebied van elektriciteitsproductie: 1. De meerkosten die eventueel voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 8 en 10 ten opzichte van de kosten die Électricité de France of in voorkomend geval de niet-generationaliseerde distributeurs waarvan sprake in artikel 23 van voornoemde wet nr. 46-628 van 8 april 1946, hebben bespaard. [...] De compensatie van deze kosten ten behoeve van de marktdeelnemers die daarmee worden geconfronteerd, wordt gefinancierd uit bijdragen die worden geheven van de op het nationale grondgebied gevestigde eindverbruikers van elektriciteit. [...] De bijdrage die op

elk kilowattuur wordt toegepast, wordt aldus berekend dat alle bijdragen samen de [onder] a) en b) vermelde kosten volledig dekken [...]. De hoogte van deze bijdrage wordt elk jaar vastgesteld door de minister die bevoegd is voor energie, op voorstel van de Commission de régulation de l'énergie [...].”

- 5 Artikel 10 van de destijds geldende wet van 10 februari 2000 betreffende de verplichting tot afname van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energie, luidt: „[...] Bij decreet worden de verplichtingen vastgesteld die moeten worden nagekomen door de producenten die begunstigde zijn van de afnameverplichting, alsook de regeling op basis waarvan de ministers die bevoegd zijn voor economie en energie – op advies van de Commission de régulation de l'énergie – de aankoopvoorwaarden van de aldus geproduceerde elektriciteit vaststellen. [...] In de door Électricité de France en de niet-genationaliseerde distributeurs als genoemd in artikel 23 van voornoemde wet nr. 46-628 van 8 april 1946, overeenkomstig dit artikel gesloten overeenkomsten, worden de aankoopvoorwaarden vastgesteld waarbij rekening wordt gehouden met de door deze afnemers bespaarde investerings- en beheerskosten, die nog kunnen worden verhoogd met een premie afhankelijk van de bijdrage van de geleverde productie of van de sectoren aan de verwezenlijking van de doelstellingen zoals omschreven in artikel 1, tweede alinea, van deze wet. De hoogte van deze premie mag er niet toe leiden dat de vergoeding voor het kapitaal dat is geïnvesteerd in de installaties die voor deze aankoopvoorwaarden in aanmerking komen, een normale kapitaalvergoeding overschrijdt, waarbij de aan deze activiteiten verbonden risico's en de daarvoor geldende garantie om hun productie volledig te kunnen afzetten tegen een bepaalde prijs in aanmerking worden genomen. De aankoopvoorwaarden worden geregeld herzien om rekening te houden met de ontwikkeling van de bespaarde kosten en de in artikel 5, onder 1, vermelde kosten.” Artikel 8 van het voor de toepassing van deze bepalingen vastgestelde decreet van 10 mei 2001 betreffende de aankoopvoorwaarden voor elektriciteit opgewekt door producenten die begunstigde zijn van de afnameverplichting, luidt: „De aankoopvoorwaarden voor elektriciteit die is opgewekt door installaties die begunstigde zijn van de in artikel 10 van voornoemde wet van 10 februari 2000 bedoelde afnameverplichting worden vastgesteld bij een besluit van de ministers die bevoegd zijn voor economie en energie, na advies van de Conseil supérieur de l'électricité et du gaz en van de Commission de régulation de l'électricité. [...]”
- 6 Uit deze bepalingen komt naar voren dat het bedrag van staatssteun in de vorm van de afnameverplichting van door duurzame energie opgewekte elektriciteit tegen een hogere prijs dan de marktwaarde ervan, dat overeenkomt met het verschil tussen het aankooptarief door de verplichte afnemers en de kosten die deze afnemers door het verkrijgen van de betrokken elektriciteit besparen, krachtens de toepasselijke regelgeving niet afhangt van de opbrengst van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening. Bijgevolg heeft de Cour administrative d'appel, die overigens heeft opgemerkt dat de geïnde bijdrage in de jaren die hier aan de orde zijn, niet voldoende was om de kosten van de betrokken openbare dienst te dekken, geen blijk gegeven van een onjuiste

rechtsopvatting door te oordelen dat de opbrengst van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening geen rechtstreekse invloed heeft op de omvang van de betrokken steun die niet tot maximaal de verwachte inkomsten van die bijdrage wordt verleend, en op grond daarvan vast te stellen dat deze bijdrage niet als een integrerend deel van deze steun kon worden aangemerkt.

Ontbreken van rechtsgrondslag en schending van het beginsel van de noodzaak van de aangevoerde heffing:

- 7 In de eerste plaats heeft de Cour administrative d'appel ter afwijzing van het middel waarbij werd gesteld dat de litigieuze bijdrage geen doel heeft aangezien de met deze bijdrage gefinancierde steun bij gebreke van aanmelding niet kon worden uitgevoerd, geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het niet-aanmelden van de betrokken steun op zich niet impliceerde dat deze bijdrage moest worden geacht geen doel te hebben, aangezien zij geen integrerend deel van die steun vormde.
- 8 In de tweede plaats voerde Messer France in hoger beroep aan dat het beginsel van de noodzaak van de belasting, [OMISSIS] zich ertegen verzette dat de litigieuze heffing voor haar rekening kwam, aangezien daarmee staatssteun werd gefinancierd die in strijd was met de hierboven in punt 2 aangehaalde bepalingen van het VWEU omdat zij niet was aangemeld bij de Europese Commissie. Zolang de regering deze steun niet had aangemeld, was deze bijdrageregeling volgens haar onverenigbaar met het Unierecht, zodat dat de overheidsinstanties verplicht waren deze regeling buiten toepassing te laten. De Cour administrative d'appel heeft niet blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door dit middel af te wijzen op grond dat de litigieuze bijdrage weliswaar niet-aangemelde staatssteun financiert, maar toch nog steeds een doel heeft, zijnde de financiering van de kosten van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening, waaronder in het bijzonder de betrokken steun. Overigens zijn de begunstigden van de betrokken steun, zoals blijkt uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 februari 2008, CELF en Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06), niet verplicht zijn de hoofdsom terug te betalen indien de Europese Commissie na een verlate aanmelding deze steun met de interne markt verenigbaar acht.

Vermeende schending van de bepalingen van Unierecht die voor accijnsgoederen gelden:

Toepasselijke bepalingen:

- 9 Artikel 3 van richtlijn 92/12 luidt: „1. Deze richtlijn is op communautair niveau van toepassing op de volgende producten zoals die zijn omschreven in de desbetreffende richtlijnen: - minerale oliën, [...] 2. Op de in lid 1 genoemde producten mogen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden worden geheven, mits daarbij de uit hoofde van de accijnzen en de btw geldende

voorschriften inzake belastingheffing in acht worden genomen wat betreft de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting. [...]” Artikel 5, lid 1, van deze richtlijn luidt: „1. De in artikel 3, lid 1, genoemde producten worden aan accijns onderworpen bij de productie ervan op het grondgebied van de Gemeenschap als omschreven in artikel 2 of bij de invoer ervan in dit grondgebied. [...]”. Artikel 3 van richtlijn 2003/96 luidt: „De verwijzingen naar ‚minerale oliën’ en ‚accijnzen’ in richtlijn 92/12/EEG (voor zover van toepassing op minerale oliën) zijn uit te leggen als verwijzingen naar alle energieproducten, elektriciteit en nationale indirecte belastingen bedoeld in artikel 2, respectievelijk artikel 4, lid 2, van de onderhavige richtlijn.” Ten slotte bepaalt artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118: „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.” Ten eerste wordt, zoals het Hof van Justitie in punt 41 van het arrest van 1 oktober 2015, OKG AB/ Skatteverket (C-606/13) heeft vastgesteld, de belastingheffing op het gebruik van elektriciteit blijkens de hierboven aangehaalde bepalingen sinds de invoering van richtlijn 2003/96 geregeld door richtlijn 92/12. Ten tweede heeft het Hof in punt 34 van het arrest van 5 maart 2015, Tallinna Ettevõtlusamet/Statoil Fuel & Retail (C-553/13) geoordeeld: „richtlijn 2008/118 [heeft] richtlijn 92/12 weliswaar ingetrokken per 1 april 2010 en is [...] daarvoor in de plaats gekomen, doch [...] uit de bewoordingen van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118 en van artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12 [blijkt] dat de inhoud van deze bepalingen in wezen niet verschillend is. [...]”

- 10 De Cour administrative d’appel heeft, door zich ter afwijzing van verzoeksters beroep op richtlijn 2008/118, zonder partijen hier tevoren van in kennis te stellen, te baseren op de omstandigheid dat de omzettingstermijn voor deze richtlijn eerst na de in hier aan de orde zijnde heffingsjaren was verstreken, het beginsel van hoor en wederhoor niet geschonden, omdat het aldus was ingegaan op een aangevoerd middel.
- 11 Blijkens het bepaalde in richtlijn 92/12 juncto richtlijn 2003/96, hierboven aangehaald, moet het elektriciteitsverbruik ten eerste aan de in richtlijn 92/12 geregelde accijns worden onderworpen met inachtneming van de door deze richtlijn vastgestelde voorschriften en kan daarover ten tweede nog een andere indirecte belasting worden geheven, indien deze voor een of meerdere specifieke doeleinden geldt en daarbij de voor de accijns en de btw geldende heffingsvoorschriften in acht worden genomen wat betreft de vaststelling van de maatstaf van heffing, de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting.

- 12 De op de omvang van de aan de eindgebruiker geleverde elektriciteit gebaseerde bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening, is een indirecte belasting in de zin van de in punt 9 aangehaalde richtlijnen. Deze bijdrage is vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2003/96 ingevoerd bij de Franse wet van 3 januari 2003 betreffende de gas- en elektriciteitsmarkten en de openbare dienst voor energievoorziening. Tot de invoering van de Franse wet van 7 december 2010 houdende een nieuwe organisatie van de elektriciteitsmarkt, werd het elektriciteitsverbruik alleen met deze bijdrage belast, alsmede met lokale heffingen die toen waren gebaseerd op de elektriciteitsrekening exclusief belasting. Bij de wet van 7 december 2010 is daarnaast in artikel 266 quinquies C van het Franse douanewetboek nog een indirecte belasting met dezelfde grondslag ingevoerd, die wordt aangeduid als „binnenlandse belasting op het eindverbruik van elektriciteit”, zonder dat de regeling over de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening werd aangepast.
- 13 Messer France stelt dat de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening „nog een andere indirecte belasting” in de zin van artikel 3 van richtlijn 92/12 is, waarvan de verenigbaarheid met het Unierecht met name veronderstelt dat daarmee specifieke doeleinden worden nagestreefd. Toch wordt eerst nog de vraag opgeworpen, of, wanneer een lidstaat na de inwerkingtreding van richtlijn 2003/96 in eerste instantie geen maatregel heeft getroffen voor de invoering van een belasting op het elektriciteitsverbruik, maar een eerder ingevoerde indirecte belasting op dat verbruik alsmede lokale belastingen heeft gehandhaafd:
- de verenigbaarheid van de betreffende belasting met de richtlijnen 92/12 en 2003/96 moet worden getoetst aan de voorwaarden die in artikel 3, lid 2, van de richtlijn 92/12 worden gesteld aan het bestaan van „nog een andere indirecte belasting”, te weten het nastreven van een of meerdere specifieke doeleinden en de naleving van bepaalde voor de accijns en de btw geldende belastingvoorschriften, dan wel
 - het handhaven van „nog een andere indirecte belasting” alleen mogelijk is bij een geharmoniseerde accijns, en de betrokken bijdrage in dat geval tenminste als een dergelijke accijns kan worden beschouwd, waarvan de verenigbaarheid met deze twee richtlijnen dan ook in het licht van alle in deze richtlijnen neergelegde harmonisatiebepalingen moet worden beoordeeld.
- 14 De hierna volgende vragen rijzen alleen in het geval de litigieuze bijdrage moet worden beschouwd als „nog een andere indirecte belasting” in de zin van artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12, dat thans is opnieuw is opgenomen in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118. Voor de jaren 2005 tot 2010, rijzen zij dus enkel wanneer de bijdrage volgens het antwoord op de voorafgaande vraag niet als een in de richtlijn geregelde accijns kan worden beschouwd. Ongeacht het antwoord op de vorige vraag, rijzen de hierna volgende vragen daarentegen voor de jaren na 2010, waarvoor bij de bestuursrechter ook een vordering tot terugbetaling van die

bijdrage is ingedien, indien de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening niet meer als een in de richtlijnen 92/12 en 2008/118 geregelde accijns kan worden beschouwd wegens de invoering van de binnenlandse belasting op het verbruik van elektriciteit vanaf 1 januari 2011.

Nastreven van de specifieke doeleinden:

- 15 Bij de Cour administrative d'appel heeft Messer France aangevoerd dat de regeling inzake de bijdrage van de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12, neergelegde voorwaarden die opnieuw in artikel 1 van richtlijn 2008/118 zijn opgenomen, niet naleeft, aangezien deze heffing geen specifieke doeleinden heeft.
- 16 Uit de uitlegging van de hierboven in punt 9 aangehaalde bepalingen van richtlijn 92/12, gegeven door het Hof van Justitie van de Europese Unie in het bijzonder in de arresten van 9 maart 2000, EKW en Wein & Co. (C-437/97); 27 februari 2014, Transportes Jordi Besora (C-82/12), en 5 maart 2015, Tallinna Ettevõtlusamet/Statoil Fuel & Retail (C-553/13), blijkt dat op elektriciteitsvoorziening alleen nog een andere indirecte belasting dan de in de richtlijn geregelde accijns [kan] worden geheven, wanneer daarmee in het bijzonder „een of meerdere specifieke doeleinden worden nagestreefd”, dat een specifiek doeleinde in de zin van artikel 3, lid 2, van deze richtlijn „een ander dan een louter begrotingstechnisch doel” [is], dat „het bestaan van een specifiek doeleinde in de zin van die bepaling niet [kan] worden aangetoond door het enkele feit dat de opbrengsten van de betrokken belasting worden besteed voor de financiering van de algemene uitgaven die op een bepaald gebied tot de taak van het overheidslichaam behoren” en dat de betrokken belasting „[o]pdat op basis van de vooraf vastgestelde besteding van de opbrengst van een belasting op accijnsgoederen kan worden aangenomen dat deze belasting een specifiek doeleinde in de zin van die bepaling heeft, [...] uit zichzelf de verwezenlijking van het ingeroepen specifieke doeleinde [dient] te waarborgen en [...] er dus een rechtsreeks verband [dient] te bestaan tussen de aanwending van de opbrengsten van de belasting en dat specifieke doeleinde.”
- 17 Zoals de Cour administrative d'appel Parijs in het bestreden arrest heeft opgemerkt, heeft de wet, ter dekking van de kosten van de verschillende lasten van de openbare dienst die bij de leveranciers van elektriciteit worden neergelegd, voorzien in de heffing van een op het elektriciteitsverbruik gebaseerde bijdrage waarvan de opbrengst wordt toegekend aan de leveranciers overeenkomstig de door hen gedragen kosten. Volgens artikel 5 van de destijds geldende wet van 10 februari 2000, aangehaald in punt 4 hierboven, werd de opbrengst van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening in de jaren die hier aan de orde zijn, aan drie soorten uitgaven besteed. In de eerste plaats strekt de bijdrage tot dekking van de extra kosten ten gevolge van de afnameverplichting van uit duurzame energie of warmtekrachtkoppeling opgewekte elektriciteit, [OMISSIS], teneinde de productie van elektriciteit uit deze energiebronnen te

bevorderen. In de tweede plaats moet de bijdrage de extra productiekosten compenseren in gebieden die niet zijn verbonden met het elektriciteitsnet op het Franse vasteland [OMISSIS]. Ten slotte beoogt de bijdrage de aanvulling van het verlies aan inkomsten en de extra beheerskosten die de elektriciteitsleveranciers dragen vanwege ten eerste de invoering van de bijzondere tarieven voor elektriciteit, een zogenoemde „primaire levensbehoefte” [OMISSIS], en ten tweede hun deelname aan faciliteiten [OMISSIS] ten gunste van personen in behoeftige omstandigheden.

- 18 [OMISSIS] Het antwoord op de vragen of deze [OMISSIS] doeleinden [OMISSIS] specifieke doeleinden in de zin van de richtlijnen 92/12 en 2008/118 zijn en of de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening [OMISSIS] op zich de verwezenlijking van deze doeleinden beoogt te verzekeren, is gelet op de hierboven in punt 16 in herinnering gebrachte uitlegging door het Hof van Justitie van deze richtlijnen, onzeker.
- 19 In deze omstandigheden wordt een serieus probleem opgeworpen door de vraag of een bijdrage zoals die aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening, die zowel aan de financiering van de uitgaven in verband met de opwekking van elektriciteit uit duurzame energie en uit warmtekrachtkoppeling wordt besteed als aan de invoering van geografisch gelijke tarieven en van een verlaging van de elektriciteitsprijs voor huishoudens in behoeftige omstandigheden, specifieke doeleinden nastreeft in de zin van het bepaalde in artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12, dat opnieuw is opgenomen in artikel 1, lid 2, van richtlijn 2008/118.
- 20 Voor het geval slechts enkel nagestreefde specifieke doeleinden als specifiek in de zin van deze bepalingen kunnen worden aangemerkt, rijst ook de zeer problematische vraag of de belastingplichtigen in dat geval aanspraak zouden kunnen maken op de volledige terugbetaling van de litigieuze bijdrage dan wel enkel op een gedeeltelijke terugbetaling overeenkomstig de verhouding tussen het deel van de uitgaven dat geen specifieke doeleinden heeft en de totale door de bijdrage gefinancierde uitgaven.

Naleving van de voor de accijns of de btw geldende belastingregels:

- 21 Messer France heeft bij de Cour administrative d’appel ook aangevoerd dat de regeling betreffende de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening strijdig is met de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12 neergelegde voorwaarden die opnieuw zijn opgenomen in artikel 1 van richtlijn 2008/118, aangezien bij deze heffing „de uit hoofde van de accijnzen en de btw geldende voorschriften inzake belastingheffing” niet in acht worden genomen.
- 22 Blijkens de uitlegging die het Hof van Justitie van de Europese Unie met name in het arrest van 24 februari 2000, Commissie/Frankrijk (C-434/97) aan de bepalingen van richtlijn 92/12 heeft gegeven, „verlangt [a]rtikel 3, lid 2, van de accijnsrichtlijn [...] van de lidstaten dus niet dat zij alle voorschriften betreffende

de accijnzen of de btw ter zake van de vaststelling van de maatstaf van heffing, de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting in acht nemen” en is het „voldoende, dat de indirecte belastingen met specifieke doeleinden op deze punten in overeenstemming zijn met de algemene opzet van de ene of de andere in de communautaire regeling bepaalde heffingstechniek”.

- 23 In de eerste plaats blijkt uit artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12 dat hierin slechts de naleving van de voorschriften wordt vereist wat betreft „de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting”, en niet van de voorschriften die betrekking hebben op wie deze belasting verschuldigd is. De Cour administrative d’appel heeft daarom in elk geval geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de afwijzing van het middel van schending van de toepasselijke regeling voor de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening deze richtlijn, omdat de elektriciteitsleverancier daarin niet wordt aangewezen als degene die deze bijdrage verschuldigd is.
- 24 In de tweede plaats voerde verzoekster bij de Cour administrative d’appel aan dat de regeling betreffende de litigieuze bijdrage strijdig is met de voorschriften van Unierecht aangaande de verschuldigdheid van de accijns. Artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/12 luidt: „De accijns wordt verschuldigd bij de uitslag tot verbruik of bij het constateren van de tekorten die krachtens artikel 14, lid 3, aan accijnzen moeten worden onderworpen.[...]” Artikel 21, lid 5, van richtlijn 2003/96 luidt: „Voor de toepassing van de artikelen 5 en 6 van [richtlijn 92/12] worden elektriciteit en aardgas aan belasting onderworpen en wordt de belasting verschuldigd op het tijdstip van levering door de distributeur of herdistributeur.” Indien, zoals artikel 5 van de destijds geldende wet van 10 februari 2000 bepaalt, de litigieuze bijdrage wordt geïnd bij de betaling van de elektriciteitsrekening door de gebruiker, is de bijdrage verschuldigd op het tijdstip van levering van de elektriciteit, zoals wordt voorgeschreven in de voormelde bepalingen van de richtlijnen 92/12 en 2003/96. Deze puur juridische grond moet in de plaats komen van de grond die de Cour administrative d’appel heeft gebruikt ter afwijzing van het middel dat was ontleend aan schending van het Unierecht door de voorschriften voor de verschuldigdheid van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening.
- 25 Ten slotte stelt Messer France dat de Cour administrative d’appel blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de destijds in artikel 67 van wet nr. 2005-781 tot vaststelling van de richtsnoeren inzake het energiebeleid, neergelegde bovengrens van het bedrag van de litigieuze bijdrage in verhouding tot de btw, in overeenstemming was met de algemene opzet van de heffing van accijnzen. In de versie van artikel 67 die destijds gold luidde dit artikel: „[...]het totale door iedere industriële vennootschap die meer dan 7 gigawattuur (GWh) elektriciteit per jaar afneemt verschuldigde bedrag uit hoofde van de bijdrage aan de openbare dienst voor elektriciteitsvoorziening bedraagt maximaal 0,5 % van de btw van de vennootschap [...]”.

- 26 Ingevolge artikel 17, lid 1, van richtlijn 2003/96 kunnen de lidstaten, op voorwaarde dat de in deze richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus worden gerespecteerd, hetgeen in casu niet wordt betwist, „belastingverlagingen toepassen op het verbruik van [...] elektriciteit; a) | ten voordele van energie-intensieve bedrijven”. Deze laatste bedrijven worden in beginsel omschreven als iedere onderneming „waar de aankoop van energieproducten en elektriciteit ten minste 3,0 % van de productiewaarde uitmaakt, of de verschuldigde nationale energiebelasting ten minste 0,5 % van de toegevoegde waarde”. Artikel 17, lid 1, onder a), van de richtlijn voegt hieraan toe: „Binnen deze definitie kunnen de lidstaten restrictievere concepten toepassen, waaronder definities van omzetwaarde, proces en sector.”[OMISSIS] De betwiste bovengrens komt derhalve overeen met de algemene opzet van de berekeningsvoorschriften voor accijnzen die het Unierecht voorschrijft. Bovendien is de omstandigheid dat deze bovengrens staatssteun zou vormen die bij de Commissie niet is aangemeld, niet van invloed op de naleving van de heffingsregels die voortvloeien uit de richtlijnen 1992/12 en 2003/96. Deze puur juridische grond moet in de plaats komen van de grond die de Cour administrative d’appel heeft gebruikt ter afwijzing van het middel dat de bovengrens van het bedrag van de litigieuze bijdrage in verhouding tot de btw, de algemene opzet van de voor de accijnzen geldende heffingsregels zou schenden.

Invloed van de overgangperiode, zoals opgenomen in artikel 18 van richtlijn 2003/96:

- 27 Ten slotte luidt artikel 18, lid 10, tweede alinea van richtlijn 2003/96: „De Franse Republiek mag tot 1 januari 2009 een overgangperiode toepassen om haar huidige stelsel voor de belasting van elektriciteit aan de bepalingen van deze richtlijn aan te passen. Gedurende deze periode wordt het algemene gemiddelde van het huidige plaatselijke belastingniveau voor elektriciteit in aanmerking genomen ter beoordeling van het naleven van de in deze richtlijn vastgestelde minimumbelastingniveau’s.” Deze bepaling kan op verschillende wijze worden uitgelegd: tot 1 januari 2009 is de naleving van de door de richtlijn vastgestelde minimumbelastingniveau’s de enige verplichting die voor Frankrijk geldt, dan wel Frankrijk moet in deze overgangperiode andere in de richtlijn opgenomen beginselen naleven die door deze bepaling niet duidelijk kunnen worden vastgesteld.
- 28 Ervan uitgaande dat de regeling van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening krachtens artikel 37 van wet nr. 2003-8 betreffende de gas- en elektriciteitsmarkten en de openbare dienst voor energievoorziening volgens het antwoord op de vorige vragen geheel of gedeeltelijk onvereenigbaar is met de in het Unierecht neergelegde belastingregels voor elektriciteit, rijst de vraag derhalve of deze bepaling in die zin moet worden uitgelegd dat met betrekking tot de in het Unierecht neergelegde belastingregels voor elektriciteit, de naleving van de in richtlijn 2003/96 neergelegde minimumbelastingniveau’s, tot 1 januari 2009 de enige voor Frankrijk geldende verplichting was.

- 29 De in de punten 13, 19, 20 en 28 gestelde vragen zijn van doorslaggevend belang voor de uitkomst van het door de Conseil d'État te beslechten geschil. Zij leveren een groot probleem op. Derhalve moeten zij overeenkomstig artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden voorgelegd en dient de behandeling van het cassatieberoep van Messer France te worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

BESLIST:

[OMISSIS]De beslissing omtrent het door Messer France ingediende cassatieberoep wordt aangehouden totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1. Wanneer een lidstaat, na de inwerkingtreding van 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 eerste instantie geen maatregel heeft getroffen ter invoering van accijns op het elektriciteitsverbruik, maar een eerder ingevoerde indirecte belasting op dat verbruik, alsmede lokale belastingen heeft gehandhaafd:

- moet de verenigbaarheid van de betrokken belasting met richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, en met richtlijn 2003/96 worden getoetst aan de voorwaarden die in artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12 worden gesteld aan het bestaan van „nog een andere indirecte belasting”, te weten het nastreven van een of meerdere specifieke doeleinden en de naleving van bepaalde voor de accijns en de belasting over de toegevoegde waarde geldende belastingvoorschriften?

- of is het handhaven van „nog een andere indirecte belasting” alleen mogelijk wanneer er sprake is van een geharmoniseerde accijns, en kan in dat geval de betrokken heffing tenminste als een dergelijke accijns worden beschouwd, die dan ook in het licht van alle in deze richtlijnen neergelegde harmonisatiebepalingen moet worden getoetst op verenigbaarheid met deze twee richtlijnen?

2. Moet een op het elektriciteitsverbruik gebaseerde bijdrage, waarvan de opbrengst wordt besteed aan zowel de financiering van de uitgaven in verband met de opwekking van elektriciteit uit duurzame energie en uit warmtekrachtkoppeling als aan de invoering van geografisch gelijke tarieven en een verlaging van de elektriciteitsprijs voor huishoudens in behoeftige omstandigheden, voor de toepassing van het bepaalde in artikel 3, lid 2, van richtlijn 92/12, dat opnieuw is opgenomen in artikel 1, lid 2, 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, worden geacht specifieke doeleinden na te streven?

3. Mogen, voor het geval alleen bepaalde nagestreefde doeleinden als specifiek in de zin van deze bepalingen worden aangemerkt, de belastingplichtigen desondanks aanspraak maken op de volledige terugbetaling van de litigieuze bijdrage dan wel enkel op een gedeeltelijke terugbetaling overeenkomstig de verhouding tussen het deel van de uitgaven dat geen specifieke doeleinden nastreeft en de totale door de bijdrage gefinancierde uitgaven?

4. Moet, voor het geval dat op grond van het antwoord op de vorige vragen de regeling van de bijdrage aan de openbare dienst van elektriciteitsvoorziening geheel of gedeeltelijk onverenigbaar is met de in het Unierecht neergelegde regels voor belasting van elektriciteit, artikel 18, lid 10, tweede alinea, van richtlijn 2003/96 aldus worden uitgelegd dat met betrekking tot de in het Unierecht neergelegde regels voor belasting van elektriciteit, de naleving van de in deze richtlijn neergelegde minimumbelastingniveau's tot 1 januari 2009 de enige voor Frankrijk geldende verplichting is?"

[OMISSIS]