



Datum van
inontvangstneming

:

08/12/2014

Zaak C-493/14

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:

6 november 2014

Verwijzende rechter:

Bundesfinanzgericht - Außenstelle Linz (Österreich)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

31 oktober 2014

Verzoekende partij:

Dilly's Wellnesshotel GmbH

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Energiebelastingrestitutie

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Verenigbaarheid van een steunregeling met het Unierecht, verordening (EG) nr. 800/2008

Prejudiciële vragen

- 1) Is het in strijd met het Unierecht indien een steunregeling gebruik maakt van de bijzondere procedure ingevolge artikel 25 van verordening (EG) nr. 800/2008 [van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (de algemene groepsvrijstellingsverordening)] (AGVV) om daarmee van de aanmeldingsverplichting op grond van artikel 108, derde lid, VWEU te worden vrijgesteld, maar verschillende verplichtingen uit hoofdstuk I

AGVV niet eerbiedigt en bovendien ook geen verwijzing naar de AGVV bevat?

- 2) Is het in strijd met het Unierecht indien een steunregeling wordt gebaseerd op de voor milieusteun geldende bijzondere procedure ingevolge artikel 25 AGVV, maar niet is voldaan aan de in hoofdstuk II opgenomen voorwaarde, te weten de stimulering van milieubeschermings- of energiebesparende maatregelen overeenkomstig artikel 17, punt 1, AGVV?
- 3) Staat het Unierecht in de weg aan een nationale regeling die geen beperking in de tijd en geen verwijzing naar de in de vrijstellingskennisgeving vermelde periode bevat, zodat alleen uit de vrijstellingskennisgeving de volgens artikel 25, lid 3, AGVV vereiste beperking van de energiebelastingrestitutie tot 10 jaar kan worden afgeleid?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikelen 107 VWEU tot en met 109 VWEU

Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard („de algemene groepsvrijstellingsverordening”) (AGVV), in het bijzonder artikel 3, artikel 5, lid 1, sub d, artikel 8, lid 5, artikel 9, leden 1 en 2, artikel 17, punten 1 en 10, alsmede artikel 25

Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Budgetbegleitgesetz (BBG) 2011 (begeleidende wet op de begroting 2011)

Energieabgabenvergütungsgesetz (EAVG) (wet inzake de energiebelastingrestitutie), in het bijzonder § 2, lid 1, in samenhang met § 4, lid 7

Energiesteuergesetz (EnergieStG) (Duitse wet inzake energiebelasting), in het bijzonder § 55, lid 9

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Appellante, een dienstverlenend bedrijf, heeft op 29 december 2011 een aanvraag voor energiebelastingrestitutie over 2011 ingediend.

- 2 Deze aanvraag is afgewezen onder verwijzing naar de nieuwe wettelijke regeling in het BBG 2011, volgens welke vanaf 1 januari 2011 enkel productiebedrijven nog aanspraak kunnen maken op energiebelastingrestitutie. Ook het rechtsmiddel tegen deze beslissing werd afgewezen.
- 3 Het Verwaltungsgerichtshof heeft de bestreden beslissing vernietigd op grond van de overweging dat voor de maand januari 2011 nog energiebelastingrestitutie moet worden toegekend aan dienstverlenende ondernemingen, omdat de kennisgeving overeenkomstig de AGVV eerst voor de periode vanaf februari 2011 is gedaan en de Commissie de nieuwe regeling dus nog niet had goedgekeurd voor de maand januari 2011.
- 4 Appellante heeft in het kader van haar hoger beroep bij de verwijzende rechter verzocht hetzij de aanvraag voor restitutie voor de periode januari 2011 tot en met december 2011 volledig toe te wijzen, hetzij bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen, aangezien in geval van strijdigheid van § 2, lid 1, in samenhang met § 4, lid 7, EAVG met het Unierecht de nieuwe regeling niet toegepast kan worden en dienstverlenende bedrijven over het gehele jaar 2011 (en daarna) de restitutie kunnen aanvragen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Algemeen

- 5 § 2, lid 1, EAVG voorziet in restitutie voor bedrijven die zich hoofdzakelijk met „goederenproductie” bezighouden. Dienstverlenende bedrijven zijn sinds het BBG 2011 van restitutie uitgesloten.
- 6 De beperking van de restitutie tot productiebedrijven is door het Hof in het arrest *Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* (C-143/99, EU:C:2001:598) reeds als staatssteun gekwalificeerd.
- 7 Ingevolge § 4, lid 7, EAVG geldt de nieuwe regeling voor restitutieaanvragen die betrekking hebben op de periode na 31 december 2010, onder voorbehoud van goedkeuring door de Europese Commissie.
- 8 De nieuwe regeling is de Commissie op 7 februari 2011 door het Bundesministerium für Finanzen („Federale ministerie van Financiën”) meegedeeld, waarbij voor de steunmaatregel een looptijd is aangegeven van 1 februari 2011 tot en met 31 december 2013.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag – Niet-nakoming van de voorwaarden van de AGVV

- 9 Het ontbreken van een aanmeldingsverplichting in het kader van de AGVV doet er niet aan af dat de steunverlener een steunmaatregel aan de toepasselijke materiële en formele voorschriften moet toetsen.
- 10 Aan de volgende voorwaarden uit hoofdstuk I AGVV is blijkens de beschikbare gegevens niet voldaan:

- (1) Artikel 3, lid 1, AGVV: in § 2, lid 1, en § 4, lid 7, EAVG is noch een verwijzing naar de AGVV opgenomen, noch een verwijzing naar de vindplaats in het Publicatieblad van de Europese Unie. Daarentegen bevat § 55, lid 9, EnergieStG van de Bondsrepubliek Duitsland inzake belastingvrijstelling wel een dergelijke verwijzing.
- (2) Artikel 9, lid 1, AGVV: binnen 20 werkdagen „na de inwerkingtreding van de steunregeling” dient de lidstaat de Commissie een samenvatting van de gegevens betreffende die steunmaatregel te zenden. De formulering „na de inwerkingtreding van de steunregeling” kan in het onderhavige geval enkel op het door de wet zelf bepaalde tijdstip van inwerkingtreding betrekking hebben, los van het wettelijke voorbehoud inzake de „goedkeuring” door de Europese Commissie.

In het te beoordelen geval van het BBG 2011 heeft de wet het tijdstip van inwerkingtreding bepaald op 1 januari 2011 (en niet op 1 februari 2011). Is het tijdstip van inwerkingtreding 1 januari 2011, dan had de samenvatting (rekening houdend met de feestdagen) uiterlijk op 28 januari 2011 aan de Commissie toegezonden moeten worden. De mededeling aan de Europese Commissie van 7 februari 2011 is daarmee te laat gedaan.

Verder is de kolom „Datum steunverlening” in bijlage III zoals weergegeven in het Publicatieblad van de Europese Unie van 9 augustus 2008 niet opgenomen in de samenvatting op het formulier „voor het verstrekken van beknopte gegevens op grond van de in artikel 9, lid 1, neergelegde rapportageverplichting” van 7 februari 2011, en evenmin is vergelijkbare informatie daarin opgenomen.

- (3) Artikel 9, lid 2, AGVV: ook de voorgeschreven bekendmaking door de lidstaat van de steunmaatregel op het internet heeft niet plaatsgevonden. Tot op heden is er geen op internet raadpleegbaar adres beschikbaar dat een bekendmaking van de lidstaat bevat. Een dergelijke bekendmaking heeft noch voor 1 januari 2011, noch voor 1 februari 2011 plaatsgevonden. Het was tot dusverre, en is nog steeds, niet mogelijk om het aan de Commissie doorgegeven internetadres (zie de bijlage Publicatieblad van de Europese Unie van 30 september 2011) te openen.

- 11 Samengevat luidt de conclusie dat aan verplichte voorwaarden van hoofdstuk I AGVV niet is voldaan. Vervulling van deze vereisten is een constitutief element van de vrijstelling op grond van de AGVV. Hiervoor pleit in het bijzonder de tekst van artikel 3 AGVV („Steunregelingen die aan alle voorwaarden van hoofdstuk I voldoen”), aangezien hierin geen onderscheid tussen formele en materiële voorwaarden wordt gemaakt. Ingevolge artikel 3 AGVV dient er uitdrukkelijk te worden verwezen naar deze verordening, waarbij de titel ervan en de vindplaats in het Publicatieblad van de Europese Unie uitdrukkelijk worden aangehaald. Ook naleving van deze voorwaarde wordt als een constitutief element van het vrijstellend effect van de AGVV beschouwd. Dat zou betekenen dat het verbod van tenuitvoerlegging van een steunmaatregel overeenkomstig artikel 108, lid 3, derde zin, VWEU als gevolg van de onvolledige kennisgeving herleeft.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag – Bestaan van steun voor milieubescherming

- 12 De bevoegde belastingautoriteiten en het BMF (Oostenrijkse ministerie van Financiën) gaan ervan uit dat (reeds) van een steunregeling voor milieubescherming sprake is indien productiebedrijven de in richtlijn 2003/96/EG bedoelde minimumbelastingniveaus moeten betalen. Tegelijkertijd rechtvaardigt het ministerie van Financiën de niet-heffing van belastingbedragen die de minimumbelastingniveaus te boven gaan op grond van de overweging dat energie-intensieve bedrijven anders naar derde landen worden gedreven en daardoor de totale energiebalans in de wereld verslechtert, zodat de heffing van enkel de minimumbelastingniveaus ook de milieubescherming dient.
- 13 Wat betreft het bestaan van „steun voor milieubescherming” in de zin van de AGVV:

(1) Artikel 17 in samenhang met artikel 25 AGVV:

Volgens artikel 1, lid 1, sub d, AGVV valt steun voor milieubescherming – die in de artikelen 17 tot en met 25 AGVV afzonderlijk wordt geregeld – onder het toepassingsgebied van de AGVV.

Ingevolge artikel 25, lid 1, AGVV zijn „milieusteunregelingen” in de vorm van verlagingen van milieubelastingen van de aanmeldingsverplichting vrijgesteld.

Artikel 25, lid 1, AGVV houdt enkel in dat milieusteunregelingen in de vorm van verlagingen van milieubelastingen die aan de voorwaarden van de energiebelastingrichtlijn voldoen met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn. Dat betekent echter niet dat iedere restitutieregeling die rekening houdt met de richtlijn automatisch milieusteun is. Artikel 25 AGVV bevat geen zelfstandige definitie van het begrip „steun voor milieubescherming”. Veeleer moet voor de definitie van „milieubescherming” worden gekeken naar artikel 17, punt 1, AGVV. Artikel 17, punt 1, AGVV bepaalt (samengevat) dat een maatregel de milieubescherming dient indien hij aantastingen van de natuurlijke omgeving

herstelt of voorkomt dan wel strekt tot een rationeler gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van energiebesparende maatregelen. Wil van „steun voor milieubescherming” [zie ook het arrest van het Gerecht van de EU van 18 november 2004, Ferriere Nord/Commissie (T-176/01, EU:T:2004:336), of het arrest van het Gerecht van 19 september 2006, Lucchini/Commissie (T-166/01, EU:T:2006:258), waaruit blijkt dat het ontbreken van ecologische verbeteringen in de weg staat aan kwalificatie als steun voor milieubescherming] kunnen worden gesproken, dan moet dus eerst aan de voorwaarden van artikel 17, punt 1, AGVV zijn voldaan.

Verder moet de belasting waarop de steun betrekking heeft een „milieubelasting” zijn. Indien daadwerkelijk van steun voor milieubescherming in het kader van een milieubelasting sprake is, dan moet vervolgens onderzocht worden of aan de eisen van richtlijn 2003/96/EG is voldaan.

(2) Wettelijke regelingen inzake energiebelasting of energiebelastingrestitutie leiden op zichzelf noch tot afname of herstel van aantastingen van de natuurlijke omgeving, noch tot een rationeler gebruik van de natuurlijke hulpbronnen of tot energiebesparingsmaatregelen, indien er niet gelijktijdig stimulansen voor dergelijke milieubeschermingsmaatregelen in de wet worden opgenomen. In andere lidstaten is dit voor een deel verwezenlijkt. Zo is bijvoorbeeld het Duitse EnergieStG (§ 55 - Belastingvrijstelling voor ondernemingen in bijzondere gevallen) gericht op een stimuleringsregeling in de vorm van energie- en omgevingsbeheersystemen (lid 4) of in de vorm van alternatieve systemen ter verbetering van de energie-efficiëntie (lid 4), waarbij ook bewijsstukken (bijvoorbeeld van milieudeskundigen of milieuorganisaties) moeten worden overgelegd. Iets dergelijks is niet opgenomen in het Energieabgabenvergütungsgesetz. Het huidige EAVG houdt integendeel voor de hoogte van de restitutie op geen enkele manier rekening met het energie-efficiënte gedrag van de restitutiegerechtigden.

(3) De voor restitutie in aanmerking komende bedrijven ontvangen bovendien restituties waarvan de omvang geen fiscale stimulansen biedt voor zuinig energieverbruik, wat duidelijk blijkt uit de verslagen over 2006 en 2009 van het Rechnungshof (Rekenkamer).

(4) Ook in de literatuur zijn twijfels geuit over de vraag of artikel 25 AGVV in samenhang met artikel 17 van richtlijn 2003/96/EG in algemene zin wel geschikt is om steun voor milieubescherming als zodanig te identificeren, aangezien richtlijn 2003/96/EG niet in de eerste plaats is ingegeven door milieubeschermingsbelangen; de verwijzing in artikel 25 AGVV naar richtlijn 2003/96/EG is in dat opzicht problematisch, aangezien naleving van de in artikel 17, punt 1, AGVV genoemde voorwaarden geen garantie biedt voor eerbiediging van de in artikel 25 AGVV geformuleerde criteria. Het is, zo zegt men, dus niet plausibel dat de vraag of steun geschikt is voor de verwezenlijking van milieubeschermingsmaatregelen, aan de hand van de criteria

- steun die voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2003/96/EG en
- eerbiediging van de minimumbelastingniveaus

moet worden beantwoord, aangezien met richtlijn 2003/96/EG niet de verwezenlijking van milieudoelstellingen wordt beoogd.

- 14 Samengevat luidt de conclusie dat milieusteun in de AGVV wordt geregeld bij de artikelen 17 tot en met 25, maar dat de restitutieregeling in het EAVG, zoals gewijzigd bij het BBG 2011, zich noch op milieubeschermingsmaatregelen noch op energiebesparingsmaatregelen richt, en dit ook voor de wetswijziging niet deed.
- 15 Het BMF stelt zelfs dat een te sterke sturingsmaatregel die leidt tot een afname van het energieverbruik zou indruisen tegen de doelstelling van budgettair effectieve inkomsten. De regelingen op het gebied van de energiebelastingrestitutie strekken derhalve enkel tot compensatie van concurrentienadelen van energie-intensieve bedrijven, zonder dat ecologische factoren daarbij een rol spelen.
- 16 De Commissie heeft in haar beschikking van 9 maart 2004, K (2004) 325, inzake energiebelastingrestitutie voor aardgas en elektriciteit in 2002 en 2003, in punt 61 gesteld dat richtlijn 2003/96/EG in de overwegingen 3, 6, 7 en 12 weliswaar rekening houdt met milieudoelstellingen, zodat het naleven van de minimumtarieven er ook toe stimuleert om de milieubescherming te verbeteren. Verder worden volgens de Commissie door de minimumheffing ook de minimale milieueffecten overeenkomstig de richtlijn gerealiseerd. Door de regeling op grond van de AGVV is de juridische situatie evenwel in zoverre gewijzigd dat in de hoofdstukken I en II criteria zijn opgenomen waaraan steun – afgezien van de minimumbelastingniveaus en de vereisten van richtlijn 2003/96/EG – moet voldoen. Daartoe behoort ook het aspect van energiebesparing en milieubescherming in artikel 17, punt 1, AGVV, dat teruggaat op artikel 1, lid 1, sub a- iii, van verordening (EG) nr. 994/98.
- 17 In mededeling COM(2011) 168 definitief van 13 april 2011 (Slimmere energiebelastingen voor de EU: voorstel voor een herziening van de energiebelastingrichtlijn) oefent de Commissie bovendien zelf kritiek uit op richtlijn 2003/96/EG, omdat de minimumbelastingniveaus niet tot efficiënt energiegebruik stimuleren, tot verstoringen van de interne markt leiden en stimulansen geven die tegen de EU-doelstellingen inzake energie en klimaatverandering ingaan, alsook omdat hernieuwbare energiebronnen gediscrimineerd worden en ongelijke voorwaarden voor zakelijke consumenten worden gecreëerd.

Richtlijn 2003/96/EG bevat vanuit het oogpunt van het energiebeleid geen stimulans of zelfs geen prijssignaal om alternatieve energie te bevorderen en consumenten aan te moedigen om energie te besparen.

- 18 De Commissie heeft in haar besluit van 8 maart 2011 betreffende de staatssteun in zaak C 24/09 (ex N 446/08) in verband met de wet op groene elektriciteit – dat voorzag in een vrijstellingsmechanisme voor het geval dat overeenkomstig de EAVG aanspraak gemaakt kon worden op restitutie en de kosten van groene elektriciteit ten minste 0,5 % van de nettoproductiewaarde bedroegen – geconstateerd dat geen sprake was van een stimulans tot bevordering van de energie-efficiëntie: het vrijstellingsmechanisme fungeert als een bovenbegrenzing (als gevolg van de drempel van 0,5 %), zodat de gemiddelde elektriciteitsprijs met elk extra verbruikt kWh daalt. Daarmee draagt – aldus de Commissie – het vrijstellingsmechanisme bij aan een vermindering van de energie-efficiëntie en kan het niet onder het toepassingsgebied van de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming vallen, aangezien de bijdrage met elke extra (vervuilings-) eenheid daalt. Op grond van het EAVG bedraagt het aandeel energiebelasting onafhankelijk van het daadwerkelijke energieverbruik 0,5 % van de nettoproductiewaarde; het resterende deel wordt volledig gerestitueerd, hetgeen evenmin tot een verhoging van de energie-efficiëntie kan leiden, nu de restitutie geen verband houdt met de verwezenlijking van milieudoelstellingen.
- 19 Om de hiervoor uiteengezette redenen bestaan er twijfels of er bij § 2, lid 1, in samenhang met § 4, lid 7, EAVG, zoals gewijzigd bij het BBG 2011, sprake is van „milieusteun” en of artikel 25 AGVV in het licht van de nieuwe regeling van het EAGV, zoals vervat in het BBG 2011, toepasselijk was.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag – Voorwaarden van artikel 25, lid 3, AGVV

- 20 Als voorwaarde voor vrijstelling van de aanmeldingsverplichting ingevolge artikel 25, lid 3, AGVV geldt als voorwaarde dat de belastingverlaging voor een periode van ten hoogste tien jaar wordt toegestaan. Het begrip „toestaan” kan enkel betrekking hebben op de nationale regelgevende bevoegdheid, aangezien de bijzondere procedure overeenkomstig de AGVV leidt tot een vrijstelling en niet tot gevolg heeft dat de Commissie iets toestaat.
- 21 Volgens de wetstekst van § 4, lid 7, EAVG wordt de restitutie niet beperkt in de tijd. Een temporele beperking (1 februari 2011 - 31 december 2013) is pas in de tardieve kennisgeving aan de Commissie te vinden. Deze kennisgeving heeft echter geen gevolgen, aangezien de wet zelf niet verwijst naar deze periode en ook niet aansluit bij de in de tardieve kennisgeving bedoelde looptijd. Daarentegen bevat bijvoorbeeld de regeling van het Duitse Energiesteuergesetz in § 55, lid 9, een duidelijke verwijzing naar de beperking in de tijd als vervat in de vrijstellingskennisgeving.
- 22 Nu het EAVG noch een duidelijke beperking in de tijd bevat, noch een verwijzing naar de in de vrijstellingskennisgeving vermelde periode, is twijfelachtig of is voldaan aan het vereiste van een temporele beperking tot tien jaar.

- 23 Daaraan verandert ook het aflopen van AGVV nr. 800/20008 niets, waarvan de geldigheidsduur bij verordening (EU) nr. 1224/2013 is verlengd tot en met 30 juni 2014. Ingevolge artikel 44, lid 3, AGVV blijven de krachtens deze verordening vrijgestelde steunregelingen nog gedurende een aanpassingsperiode van zes maanden vrijgesteld. Dat betekent dat de tot nu toe bestaande vrijstelling wordt verlengd. Uiterlijk 1 januari 2015 zou dan hetzij een aanpassing aan de nieuwe AGVV moeten plaatsvinden, hetzij een nieuwe kennisgeving aan de Commissie nodig zijn. Voor de in geding zijnde periode resulteert daaruit geen beperking in de tijd van de vrijstelling, aangezien in de toekomst oude steunmaatregelen zonder hernieuwde kennisgeving rechtsgeldig blijven.