ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

12 april 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2003/87/EG – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Doelstellingen – Kosteloze toewijzing van emissierechten – Nationale voorschriften die overgedragen en niet-gebruikte emissierechten aan belasting onderwerpen”

In zaak C-302/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Krajský súd v Bratislave (regionale rechter Bratislava, Slowakije) bij beslissing van 15 februari 2017, ingekomen bij het Hof op 24 mei 2017, in de procedure

PPC Power a.s.

tegen

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,

Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. G. Fernlund, kamerpresident, J.-C. Bonichot en E. Regan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– PPC Power a.s., vertegenwoordigd door M. Škubla, advokát,

– de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door M. Kianička als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland, A. Tokár en A. C. Becker als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Slowaaks.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1 van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32).

2 Dat verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen PPC Power a.s. en de Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty (belastingkantoor voor bepaalde belastingplichtigen, Slowakije) betreffende de vooruitbetaling van belasting over kosteloos toegewezen broeikasgasemissierechten die niet zijn gebruikt of die zijn overgedragen.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 De overwegingen 5 en 20 van richtlijn 2003/87 luiden:

„(5) De Gemeenschap en haar lidstaten zijn overeengekomen gezamenlijk aan hun verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto betreffende de reductie van de antropogene broeikasgasemissies te voldoen, overeenkomstig beschikking 2002/358/EG [van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB 2002, L 130, blz.1)]. De richtlijn draagt ertoe bij dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikas-gasemissierechten doeltreffender en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid aan hun verplichtingen voldoen.

[…]

(20) Met deze richtlijn wordt beoogd het gebruik te bevorderen van energiezuiniger technologieën, waaronder warmtekrachtkoppeling, waarmee de uitstoot per eenheid output wordt verminderd, terwijl de toekomstige richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt in het bijzonder de warmtekrachtkoppeling zal bevorderen."

4 Artikel 1 van die richtlijn, met als opschrift „Onderwerp", bepaalt:

„Bij deze richtlijn wordt een gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten, hierna ‚de gemeenschapsregeling' genoemd, teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen."

5 Artikel 3 van genoemde richtlijn, met als opschrift „Definities", bepaalt onder f):

„‚exploitant': persoon die een installatie exploiteert of beheert [of], indien de nationale wetgeving daarin voorziet, aan wie de economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen".

6 Artikel 10 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Toewijzingsmethode", bepaalt:

„Voor de periode van drie jaar die ingaat op 1 januari 2005 wijzen de lidstaten ten minste 95 % van de emissierechten kosteloos toe. Voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 wijzen de lidstaten ten minste 90 % van de emissierechten kosteloos toe."

Slowaaks recht

7 Wet 548/2010 heeft wet 595/2003 op de inkomstenbelasting gewijzigd door een nieuwe vermogensbelasting in te voeren op emissierechten die aan de belastingplichtige kosteloos worden toegewezen op een rekening bij het emissierechtenregister voor de jaren 2011 en 2012.

8 Wet 548/2010 heeft een artikel 51b, met als opschrift „Belasting op emissierechten" ingevoerd, dat bepaalde:

„(1) Voor de toepassing van de belasting op emissierechten wordt verstaan onder:

a) ‚belastingplichtige': een aan een handelssysteem deelnemende persoon die een activiteit als bedoeld in een bijzondere regeling verricht, of die slechts een deel van het betrokken kalenderjaar aan een dergelijk systeem heeft deelgenomen;

b) ‚geregistreerde emissierechten': de broeikasgasemissierechten die in het betrokken kalenderjaar overeenkomstig de bijzondere regeling kosteloos zijn toegewezen aan en geregistreerd op naam van de belastingplichtige; daartoe behoren tevens de emissierechten die als gevolg van de verwerving van een onderneming of een onderdeel daarvan, (gedeeltelijke) niet-geldelijke inbreng van een onderneming, fusie, overname of splitsing van handelsondernemingen of coöperaties zijn verkregen van een andere belastingplichtige die deze emissierechten in het betrokken kalenderjaar kosteloos heeft verkregen overeenkomstig de bijzondere regeling;

c) ‚gebruikte emissierechten': de broeikasgasemissierechten en de gecertificeerde emissiereducties (Certified Emission Reductions of CER's) die de belastingplichtige in het betrokken kalenderjaar overeenkomstig de bijzondere regeling inlevert;

d) ‚overgedragen emissierechten': de broeikasgasemissierechten die de belastingplichtige in het betrokken kalenderjaar overeenkomstig de bijzondere regeling overdraagt, uitgaande van de emissierechten die in het genoemde referentiejaar zijn geregistreerd, behoudens de emissierechten die aan een andere belastingplichtige zijn overgedragen als gevolg van overdracht van een onderneming of een onderdeel daarvan, (gedeeltelijke) niet-geldelijke inbreng van een onderneming, fusie, overname of splitsing van handelsondernemingen of coöperaties; verpanding van door de belastingplichtige schuldenaar geregistreerde emissierechten en de teruggave daarvan door de belastingplichtige schuldeiser worden niet als overdracht van emissierechten aangemerkt, indien deze handeling uiterlijk op de dag van inlevering van de emissierechten bij de registerbeheerder in de zin van de bijzondere regeling in het betrokken kalenderjaar wordt verricht door dezelfde personen voor dezelfde bedragen en met betrekking tot dezelfde eenheden.

e) ‚in het betrokken kalenderjaar niet-gebruikte emissierechten': de in het kalenderjaar geregistreerde emissierechten na aftrek van de in het betrokken kalenderjaar geregistreerde gebruikte rechten, de volgens de bijzondere regeling bespaarde emissierechten en de in het betrokken kalenderjaar overgedragen emissierechten; de in het betrokken kalenderjaar geregistreerde emissierechten die als gevolg van overdracht van een onderneming of een deel daarvan, (gedeeltelijke) niet-geldelijke inbreng van een onderneming, fusie, overname of splitsing van handelsondernemingen of coöperaties aan een andere belastingplichtige zijn overgedragen, worden niet als in het betrokken kalenderjaar niet-gebruikte emissierechten aangemerkt.

(2) Voorwerp van de belasting op emissierechten zijn de in de jaren 2011 en 2012 geregistreerde emissierechten.

(3) De heffingsgrondslag voor de emissierechten wordt gevormd door de som van de producten van de in elke kalendermaand overgedragen emissierechten en de gemiddelde marktprijs van de emissierechten in de aan hun overdracht voorafgaande kalendermaand, en van het product van de niet-gebruikte emissierechten en de gemiddelde marktprijs van de emissierechten in het betrokken kalenderjaar.

[…]

(5) Het belastingtarief voor de emissierechten bedraagt 80 % van de heffingsgrondslag voor de emissierechten zoals berekend volgens de leden 3 en 4.

[…]

(8) Tot 30 juni en 31 december 2011 betaalt de belastingplichtige voor 2011 een halfjaarlijkse voorheffing over de emissierechten ten belope van de helft van het geraamde bedrag van de belasting. Bij de berekening van de verschuldigde belasting past hij het in lid 5 vermelde percentage toe op het bedrag dat het product is van de gemiddelde marktprijs van de emissierechten in 2010 en de in het jaar 2011 geregistreerde emissierechten, na aftrek van de in 2010 werkelijk gebruikte emissierechten en de volgens de bijzondere regeling bespaarde emissierechten.

(9) Voor het jaar 2012 betaalt de belastingplichtige tot 30 juni 2012 en tot 31 december 2012 een halfjaarlijkse voorheffing over de emissierechten ten belope van de helft van de verschuldigde belasting die in de aangifte voor de belasting op emissierechten, in de belastingaangifte van 2011 is berekend.

[…]

(12) Het [Ministerie van Financiën van de Republiek Slowakije] publiceert de gemiddelde prijzen van emissierechten voor elke kalendermaand en elk kalenderjaar op zijn website."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

9 De Republiek Slowakije heeft in haar rechtsorde per 1 januari 2011 een belasting op emissierechten ingevoerd. De heffingsgrondslag voor die belasting was hetzij de waarde van de overgedragen emissierechten, te weten de aan de belastingplichtige gecrediteerde en vervolgens door deze laatste overgedragen emissierechten, hetzij de waarde van de niet gebruikte rechten, te weten de rechten die niet waren gerestitueerd om de daadwerkelijk emissies te dekken. De waarden van de overgedragen en de niet gebruikte emissierechten werden bepaald aan de hand van de gemiddelde marktprijs van de emissierechten. Het belastingtarief bedroeg voor de jaren 2011 en 2012 80 %.

10 Die belasting was opeisbaar voor het volgende jaar, maar in de loop van het betrokken jaar waren twee vooruitbetalingen verschuldigd die werden berekend op basis van het geraamde bedrag van de fiscale lasten.

11 Deze belasting is op 30 juni 2012 afgeschaft.

12 PPC Power heeft het belastingkantoor voor bepaalde belastingplichtigen verzocht, het bedrag van de voor het belastingjaar 2011 vooruit te betalen belasting op 0 EUR vast te stellen. Tot staving van haar verzoek heeft verzoekster in het hoofdgeding aangevoerd dat de belastingautoriteiten de nationale voorschriften buiten toepassing dienden te laten omdat die voorschriften indruisten tegen het recht van de Unie.

13 Het belastingkantoor voor bepaalde belastingplichtigen heeft dat verzoek afgewezen en het door PPC Power voor het eerste halfjaar 2011 verschuldigde bedrag aan vooruit te betalen belasting bepaald op 300 000 EUR. PPC Power heeft dat bedrag betaald maar met het verzoek om terugbetaling op grond dat belastingheffing op emissierechten in strijd is met het recht van de Unie. Het belastingkantoor voor bepaalde belastingplichtigen heeft dat verzoek om terugbetaling afgewezen.

14 De Finančná správa Slovenskej republiky (belastingdienst van de Republiek Slowakije) heeft vervolgens het beroep van verzoekster in het hoofdgeding tegen het afwijzende besluit van het belastingkantoor voor bepaalde belastingplichtigen verworpen en voorts bij een niet voor beroep vatbare beslissing PPC Power gelast een bedrag van 300 000 EUR aan belasting vooruit te betalen voor het tweede halfjaar 2011.

15 Verzoekster in het hoofdgeding heeft daarop twee beroepen ingesteld bij de Krajský súd de Bratislava, het eerste tegen het besluit van de belastingdienst van de Republiek Slowakije tot afwijzing van haar verzoek om terugbetaling van de voor het eerste halfjaar 2011 vooruitbetaalde belasting, en het tweede tegen het besluit van het belastingkantoor voor bepaalde belastingplichtigen houdende vaststelling van het bedrag van de voor het tweede halfjaar 2011 vooruit te betalen belasting.

16 Daarop heeft de Krajský súd de Bratislava de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de doelstellingen en beginselen van richtlijn 2003/87[…] te weten (i) het doel om door technologische vooruitgang de uitstoot van broeikasgassen te verminderen (artikel 1 en overwegingen 2 en 20), (ii) het doel de economische ontwikkeling en de eenheid van de interne markt te bewaren, en gelijke concurrentievoorwaarden te handhaven (overwegingen 5 en 7), (iii) het doel financieel en economisch gunstige voorwaarden voor de vermindering van emissies van broeikasgassen te garanderen (artikel 1), het beginsel van rechtszekerheid voor de in artikel 3, onder f), gedefinieerde exploitanten in verband met het feit dat de exploitanten overeenkomstig artikel 9 [van richtlijn 2003/87] erop moeten kunnen vertrouwen dat het nationale toewijzingsplan vanaf ten minste achttien maanden voor de aanvang van de betrokken periode ongewijzigd blijft (dat wil zeggen, voor de periode van 2008 tot en met 2012 ten minste vanaf 30 juni 2006), (iv) het vereiste dat de emissierechten kosteloos worden toegewezen (artikel 10), (v) het recht van de in artikel 13, lid 3, tweede alinea, [van richtlijn 2003/87] vermelde personen dat voor de emissierechten die zij bezaten en welke [niet] door de lidstaten zijn geannuleerd, vervangende emissierechten worden toegekend als bedoeld in artikel 13, lid 3, eerste alinea, [van richtlijn 2003/87], aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling van een lidstaat die aan in deze lidstaat belastingplichtige exploitanten, zoals gedefinieerd in artikel 3, onder f), van de richtlijn, een bijzondere belasting oplegt (i) op de rechtsgrond dat belasting wordt geheven over het beheer van emissierechten (indien zij niet worden gebruikt of verkocht), zonder in aanmerking te nemen of de beheerder daaruit al dan niet voordeel heeft behaald, (ii) indien deze emissierechten aan deze exploitanten waren toegewezen op grond van het nationale toewijzingsplan voor de periode 2008-2012 dat de lidstaat overeenkomstig artikel 9 van [richtlijn 2003/87] aan de Europese Commissie heeft gepresenteerd (dat wil zeggen dat dit plan aan de Europese Commissie en de lidstaten is meegedeeld overeenkomstig artikel 9, lid 1, van [richtlijn 2003/87] en niet door de Europese Commissie is verworpen als bedoeld in artikel 9, lid 3, van [richtlijn 2003/87]), waarin overeenkomstig artikel 10 van richtlijn 2003/87 is bepaald dat voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 alle emissierechten kosteloos worden toegewezen, (iii) indien het betrokken belastingtarief 80 % van de heffingsgrondslag voor de emissierechten bedraagt, die wordt vastgesteld als de som van de producten van de in elke kalendermaand

overgedragen (verkochte) emissierechten en de gemiddelde marktprijs van de emissierechten in de aan de overdracht voorafgaande maand, en het product van de niet-gebruikte emissierechten en de gemiddelde marktprijs van de emissierechten in het betrokken kalenderjaar, (iv) indien de gemiddelde marktprijzen zijn berekend als rekenkundig gemiddelde van de prijzen van de laatste transactie die op een dag is verricht (dat wil zeggen, de heffing hangt niet af van de prijs waarvoor de emissierechten werkelijk zijn verkocht)?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

17 Met haar vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan een nationale regelgeving zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een belasting ter hoogte van 80 % van de waarde wordt geheven over kosteloos toegewezen broeikasgasemissierechten die zijn verkocht of niet zijn gebruikt door ondernemingen die aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten zijn onderworpen.

18 Zoals volgt uit artikel 1 van richtlijn 2003/87, wordt bij deze richtlijn een gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten vastgesteld teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.

19 Bovendien wijzen de lidstaten op grond van artikel 10 van richtlijn 2003/87 voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 ten minste 90 % van de emissierechten kosteloos toe.

20 De kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten is een overgangsmaatregel om te voorkomen dat ondernemingen concurrentievermogen verliezen door de invoering van een regeling voor de handel in emissierechten (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Iberdrola e.a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11, EU:C:2013:660, punt 45).

21 Het is stellig zo dat geen bepaling van richtlijn 2003/87 uitdrukkelijk een beperking aanbrengt op het recht van de lidstaten om maatregelen te nemen die de economische impact van het gebruik van emissierechten kunnen beïnvloeden (zie in die zin arresten van 17 oktober 2013, Iberdrola e.a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11, EU:C:2013:660, punt 28, en van 26 februari 2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, punt 19).

22 Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat de lidstaten in beginsel kunnen bepalen op welke wijze de waarde van aan producenten kosteloos toegewezen emissierechten aan de consument wordt doorberekend (arresten van 17 oktober 2013, Iberdrola e.a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11, EU:C:2013:660, punt 29, en van 26 februari 2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, punt 20).

23 De vaststelling van dergelijke maatregelen mag echter geen afbreuk doen aan de door richtlijn 2003/87 nagestreefde doelstellingen (arresten van 17 oktober 2013, Iberdrola e.a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11, EU:C:2013:660, punt 30, en van 26 februari 2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, punt 21).

24 In dit verband moet worden beklemtoond dat richtlijn 2003/87, ter bereiking van het doel ervan, de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen, steunt op de economische waarde van de rechten om de ondernemingen aan te sporen hun emissies te verminderen, en daartoe een regeling voor de handel in emissierechten invoert. Aldus kunnen de ondernemingen gebruikmaken van de hun toegewezen emissierechten of ze verkopen, al naargelang de marktwaarde ervan en de winst die zij daaruit kunnen halen (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Iberdrola e.a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11, EU:C:2013:660, punten 47, 49 en 55).

25 Voor de goede werking van die regeling is het dus noodzakelijk dat een belasting die een lidstaat op de economische waarde van die emissierechten heft, de prikkel om broeikasgasemissies terug te dringen niet zodanig verzwakt dat zij deze volledig wegneemt (zie in die zin arrest van 17 oktober 2013, Iberdrola e.a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11, EU:C:2013:660, punt 58).

26 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, bedraagt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Slowaakse belasting 80 % van de waarde van de kosteloos toegewezen broeikasgasemissies die niet zijn gebruikt of die zijn verkocht.

27 Aangezien door die belasting nagenoeg de volledige economische waarde van de emissierechten verdwijnt, worden de aan de regeling voor de handel in emissierechten ten grondslag liggende aansporende mechanismen volledig weggenomen en vervallen bijgevolg de prikkels die de vermindering van broeikasgasemissies moeten bevorderen. Doordat de ondernemingen aldus 80 % van de economische waarde van de emissierechten moeten missen, worden zij er nagenoeg in het geheel niet meer toe aangezet om te investeren in maatregelen ter vermindering van hun emissies, waarmee zij winst kunnen behalen uit de verkoop van hun rechten die zij niet gebruiken.

28 Vastgesteld moet dan ook worden dat die belasting tot gevolg heeft dat het in artikel 10 van richtlijn 2003/87 neergelegde beginsel van kosteloze toewijzing van emissierechten wordt geneutraliseerd en dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van die richtlijn.

29 Bijgevolg moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan nationale regelgeving zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een belasting ter hoogte van 80 % van de waarde wordt geheven over kosteloos toegewezen broeikasgasemissierechten die zijn verkocht of niet zijn gebruikt door ondernemingen die aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten zijn onderworpen.

Kosten

30 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan nationale regelgeving zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een belasting ter hoogte van 80 % van de waarde wordt geheven over kosteloos toegewezen broeikasgasemissierechten die zijn verkocht of niet zijn gebruikt door ondernemingen die aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten zijn onderworpen.

ondertekeningen