CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. WATHELET
van 15 mei 2014[1]

Zaak C-331/13

Ilie Nicolae Nicula
tegen
Administrația Finanțelor Publice a Municipiului Sibiu,
Administrația Fondului pentru Mediu

[verzoek van het Tribunal Sibiu (Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Terugbetaling van met Unierecht onverenigbare heffing — Beperking van terug te betalen bedrag wegens wijziging van nationale regeling”

I – **Inleiding**

1. De onderhavige zaak past in een lange reeks Roemeense zaken over de verenigbaarheid van de heffing op door motorvoertuigen veroorzaakte vervuiling met artikel 110 VWEU.[2] In casu wordt in het bijzonder de vraag aan de orde gesteld of de Roemeense belastingautoriteiten het bedrag dat zij hebben geïnd uit hoofde van de met het Unierecht onverenigbare vervuilingsheffing mogen houden op grond van een nieuwe heffing van dezelfde aard en met hetzelfde voorwerp, namelijk de „milieuheffing”.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

2. Artikel 110 VWEU bepaalt:

„De lidstaten heffen op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven.

Bovendien heffen de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd.”

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Zie de arresten Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219) en Nisipeanu (C-263/10, EU:C:2011:466) en de beschikkingen Druțu (C-438/10, EU:C:2011:478), Micșa (C-573/10, EU:C:2011:479), Vijulan (C-335/10, EU:C:2011:477) en Câmpean en Ciocoiu (C-97/13 en C-214/13, EU:C:2014: 229).

3. In de zaak Tatu (EU:C:2011:219) heeft het Hof dat artikel aldus uitgelegd dat „het eraan in de weg staat dat een lidstaat een [vervuilings]heffing op de eerste registratie van motorvoertuigen in deze lidstaat invoert, indien deze belastingmaatregel zo is vastgesteld dat hierdoor het in het verkeer brengen in die lidstaat van in andere lidstaten gekochte tweedehandsvoertuigen wordt ontmoedigd, zonder echter de aankoop op de binnenlandse markt van even oude tweedehandsvoertuigen met dezelfde slijtage te ontmoedigen”. [3]

B – *Roemeens recht*

4. Artikel 4 van spoedbesluit nr. 9/2013 van de regering op de milieuheffing voor motorvoertuigen (hierna: „spoedbesluit nr. 9/2013”) bepaalt:

„De heffing moet eenmalig worden betaald, namelijk:

a) bij de inschrijving, in de registers van de bevoegde autoriteit, van de verkrijging van het eigendomsrecht op een motorvoertuig als eerste eigenaar in Roemenië en van de toekenning van een kentekenbewijs en een kentekennummer;

b) wanneer een motorvoertuig opnieuw aan het nationale motorvoertuigenpark wordt toegevoegd, ingeval het restbedrag van de heffing aan de eigenaar van dat voertuig is terugbetaald op het tijdstip waarop dit motorvoertuig het nationale voertuigenpark heeft verlaten [...];

c) bij de registratie van het eigendomsrecht op een tweedehands motorvoertuig waarvoor overeenkomstig de wetgeving die gold ten tijde van de inschrijving ervan, geen bijzondere heffing op personenauto’s en andere motorvoertuigen, geen vervuilingsheffing voor motorvoertuigen en geen heffing op vervuilende emissies van motorvoertuigen is betaald;

d) bij de registratie van het eigendomsrecht op een tweedehands motorvoertuig waarvoor een rechterlijke instantie de terugbetaling [van de heffing] heeft bevolen of waarvan zij de inschrijving heeft gelast zonder betaling van de bijzondere heffing op personenauto’s en andere motorvoertuigen, van de vervuilingsheffing voor motorvoertuigen of van de heffing op vervuilende emissies van motorvoertuigen.”

5. Artikel 12, lid 1, van dat spoedbesluit luidt als volgt:

„Wanneer de reeds betaalde bijzondere heffing op personenauto’s en andere motorvoertuigen, vervuilingsheffing voor motorvoertuigen of heffing op vervuilende emissies van motorvoertuigen hoger is dan de heffing die voortvloeit uit de toepassing van de onderhavige bepalingen inzake milieuheffing, die in [Roemeense lei (RON)] wordt berekend volgens de wisselkoers die van toepassing is op het moment van de kentekenregistratie of van de inschrijving van het eigendomsrecht op een tweedehands motorvoertuig, kan het verschil aan de belastingplichtige worden terugbetaald volgens de procedure waarin de uitvoeringsbepalingen van het onderhavige spoedbesluit voorzien. Het terug te betalen verschil wordt bepaald aan de hand van de in dit spoedbesluit vastgestelde berekeningsformule, op basis van de gegevens die op het moment van de kentekenregistratie of de inschrijving van het eigendomsrecht op een tweedehands motorrijtuig in aanmerking zijn genomen.”

3 — Punt 61.

III – **Hoofdgeding en prejudiciële vraag**

6. Spoedbesluit nr. 50/2008 van de regering tot vaststelling van de vervuilingsheffing voor motorvoertuigen (hierna: „spoedbesluit nr. 50/2008"), dat op 1 juli 2008 in werking is getreden, heeft een vervuilingsheffing ingevoerd voor voertuigen van de categorieën M1 tot en met M3 en N1 tot en met N3. Die heffing diende met name te worden betaald bij de eerste registratie van een motorvoertuig in Roemenië, en drukte dus op geïmporteerde tweedehandsvoertuigen.

7. Het Hof heeft vastgesteld dat een heffing als deze vervuilingsheffing in strijd is met artikel 110 VWEU op grond dat daardoor „de invoer en het in het verkeer brengen in Roemenië van in andere lidstaten gekochte tweedehandsvoertuigen wordt ontmoedigd". [4] Om dezelfde reden is volgens het Hof ook een heffing als de vervuilingsheffing die is ingesteld bij wet nr. 9/2012 in strijd met dat artikel. [5] Deze wet heeft spoedbesluit nr. 50/2008 op 13 januari 2012 ingetrokken, en is vervolgens op 15 maart 2013 zelf ingetrokken bij spoedbesluit nr. 9/2013.

8. In 2009 heeft I. N. Nicula een motorvoertuig van het merk BMW 320i gekocht, dat voor het eerst werd geregistreerd in een andere lidstaat van de Europese Unie, namelijk Duitsland. Met het oog op de kentekenregistratie van dat voertuig in Roemenië heeft hij overeenkomstig spoedbesluit nr. 50/2008 5 153 RON (ongeveer 1 200 EUR) aan vervuilingsheffing betaald.

9. Nicula heeft bij de Roemeense belastingautoriteiten een verzoek om terugbetaling van dat bedrag ingediend, dat is afgewezen. Daarop heeft Nicula zich tot de Roemeense rechterlijke instanties gewend.

10. Bij bestuursrechtelijke beslissing nr. 1497/CA/2012 heeft het Tribunal Sibiu (Roemenië) op basis van het arrest Tatu (EU:C:2011:219) vastgesteld dat de vervuilingsheffing onverenigbaar is met artikel 110 VWEU, waarna het Nicula's beroep tegen het Agenția Fondului pentru Mediu (begunstigde van de heffing) heeft toegewezen en deze verweerder heeft veroordeeld tot terugbetaling van de heffing. Bij dezelfde beslissing heeft het Tribunal Sibiu het beroep dat Nicula had ingesteld tegen de Administrația Finanțelor Publice Sibiu (dienst die de heffing int), verworpen.

11. Op 25 januari 2013 is die beslissing in hogere voorziening vernietigd door de Curte de Apel te Alba-Iulia, die de zaak heeft terugverwezen naar de rechter van eerste aanleg en er met het oog op de nieuwe beoordelingsprocedure op heeft gewezen dat in dit soort geschillen de hoedanigheid van verweerder in het kader van de vordering tot terugbetaling van een in strijd met het Unierecht geïnde heffing niet alleen toekomt aan de begunstigde daarvan, maar ook aan de dienst die de betrokken heffing int.

12. Nadat de zaak opnieuw op de rol van het Tribunal Sibiu was ingeschreven, is op 15 maart 2013 spoedbesluit nr. 9/2013 op de milieuheffing in werking getreden.

13. In het concrete geval van verzoeker bedraagt de milieuheffing voor het betrokken voertuig op grond van spoedbesluit nr. 9/2013 8 126,44 RON, terwijl de eerder betaalde vervuilingsheffing 5 153 RON bedroeg.

14. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van spoedbesluit nr. 9/2013 heeft Nicula dus niet langer recht op teruggaaf van de vervuilingsheffing en de rente daarop, aangezien het door hem betaalde bedrag door de belasting- en milieuautoriteiten wordt ingehouden uit hoofde van de milieuheffing, die in casu méér bedraagt dan de reeds voldane vervuilingsheffing.

4 — Ibidem (punt 58). De versies tot wijziging van spoedbesluit nr. 50/2008 zijn in het arrest Nisipeanu (EU:C:2011:466) en de beschikkingen Druțu (EU:C:2011:478), Micşa (EU:C:2011:479) en Vijulan (EU:C:2011:477) eveneens in strijd met het Unierecht bevonden.

5 — Zie beschikking Câmpean en Ciocoiu (EU:C:2014:229, punten 31-33).

15. Daarop heeft het Tribunal Sibiu de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de artikelen 17, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 110 VWEU alsook het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van non reformatio in peius, beide verankerd in het recht [van de Unie] en in de rechtspraak van het Hof van Justitie [arresten Belgocodex, C-381/97, EU:C:1998:589, en Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181], aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling als spoedbesluit nr. 9/2013?"

IV – **Procesverloop voor het Hof**

16. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is bij het Hof ingediend op 18 juni 2013. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Nicula, de Roemeense regering en de Europese Commissie.

17. Bij brief van 20 december 2013 heeft de Roemeense regering verzocht om toewijzing van de zaak aan de Grote kamer. Het Hof heeft dit verzoek overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van zijn statuut ingewilligd. Ter terechtzitting heeft de Roemeense regering gesteld dat haar verzoek wordt gerechtvaardigd door de noodzaak de samenhang van de rechtspraak van het Hof over belastingheffing op geïmporteerde tweedehandsvoertuigen te waarborgen.

18. Krachtens artikel 101 van het Reglement voor de procesvoering heeft het Hof op 14 februari 2014 de verwijzende rechter verzocht, uiterlijk op 5 maart 2014 verduidelijkingen te verstrekken over de toepasselijkheid van spoedbesluit nr. 9/2013 op het hoofdgeding. Het Hof heeft het antwoord van de verwijzende rechter ontvangen op 4 maart 2014.

19. Op 25 maart 2014 is een terechtzitting gehouden, waarop Nicula, de Roemeense regering en de Commissie mondelinge opmerkingen hebben geformuleerd.

V – **Analyse**

A – *Ontvankelijkheid*

20. Volgens de Roemeense regering is het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing niet ontvankelijk, omdat het antwoord op de vraag van de verwijzende rechter niet bijdraagt aan de beslechting van het hoofdgeding. Zij stelt dat spoedbesluit nr. 9/2013 om de volgende twee redenen geen toepassing vindt op het hoofdgeding.

21. In de eerste plaats is de buitengerechtelijke procedure voor terugbetaling van eventuele verschillen tussen heffingen die zijn voldaan krachtens oudere normatieve besluiten dan spoedbesluit nr. 9/2013 en de bij artikel 12 van dit spoedbesluit ingevoerde milieuheffing geen zaak van de verwijzende rechter. Die procedure vindt geen toepassing in het hoofdgeding.

22. De Roemeense regering is dan ook van mening dat die buitengerechtelijke terugbetalingsprocedure de verwijzende rechter niet belet terugbetaling te gelasten van de volledige som die Nicula als vervuilingsheffing heeft betaald.

23. In de tweede plaats is spoedbesluit nr. 9/2013, dat in werking is getreden op 15 maart 2013, krachtens het beginsel „tempus regit actum" niet van toepassing op het verzoek om terugbetaling van de vervuilingsheffing die Nicula in 2009 heeft voldaan. Bijgevolg kan de verwijzende rechter zich niet gebonden achten door artikel 12 van dat spoedbesluit.

24. Gelet op dat betoog, heeft het Hof de verwijzende rechter verzocht een standpunt in te nemen over de toepasselijkheid van spoedbesluit nr. 9/2013, in het bijzonder artikel 12 daarvan, op het hoofdgeding.

25. In zijn antwoord, dat op 13 maart 2014 bij het Hof is ingekomen, heeft de verwijzende rechter bevestigd dat artikel 12 van spoedbesluit nr. 9/2013 van toepassing is op het hoofdgeding. Volgens hem mist de uitlegging die de regering van dat spoedbesluit heeft gegeven, rechtsgrondslag en holt zij artikel 12 daarvan uit.

26. Volgens vaste rechtspraak van het Hof „[behoort] in het kader van de procedure van artikel [267 VWEU], die op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, elke beoordeling van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter [...]. Het is tevens uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van [Unierecht], is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden”.[6]

27. Nu de verwijzende rechter heeft bevestigd dat spoedbesluit nr. 9/2013 van toepassing is op het hoofdgeding, moeten de bezwaren van de Roemeense regering tegen de ontvankelijkheid van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing worden afgewezen.

B – *Ten gronde*

28. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of bepalingen als die van spoedbesluit nr. 9/2013 verenigbaar zijn met artikel 110 VWEU, de in de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) neergelegde beginselen van gelijkheid voor de wet en van non-discriminatie, het in artikel 17 van het Handvest opgenomen recht op eigendom, alsook met de beginselen van rechtszekerheid, niet-terugwerkende kracht van wetten en non reformatio in peius.

1. Beginselen of bepalingen van Unierecht die op het onderhavige geval van toepassing zijn

29. De kern van Nicula’s grief is dat artikel 12 van spoedbesluit nr. 9/2013 de door de vervuilingsheffing in het leven geroepen discriminatie tussen tweedehandsvoertuigen die in Roemenië zijn geïmporteerd en voertuigen die zich reeds op de Roemeense markt bevonden en daarom van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld, bestendigt. Mijns inziens zijn bijgevolg dezelfde regels van toepassing als in de zaken Tatu (EU:C:2011:219), Nisipeanu (EU:C:2011:466), Druțu (EU:C:2011:478), Micșa (EU:C:2011:479), Vijulan (EU:C:2011:477) en Câmpean en Ciocoiu (EU:C:2014:229), namelijk artikel 110 VWEU, dat discriminerende heffingen verbiedt, en het beginsel dat elke belasting die in strijd met het Unierecht, en in het bijzonder met artikel 110 VWEU, is geheven, aan de belastingplichtige moet worden terugbetaald.

30. Volgens artikel 52, lid 2, van het Handvest „[worden] [d]e door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, [...] uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld”. Met het oog op de uitlegging van het Unierecht door het Hof hoeft bijgevolg niet te worden onderzocht of andere in het Handvest vervatte regels en

6 — Arrest Zurita García en Choque Cabrera (C-261/08 en C-348/08, EU:C:2009:648, punt 34). Zie in die zin ook arresten IKA (C-326/00, EU:C:2003:101, punt 27), Keller (C-145/03, EU:C:2005:211, punt 33), Conseil général de la Vienne (C-419/04, EU:C:2006:419, punt 19) en Gómez-Limón Sánchez-Camacho (C-537/07, EU:C:2009:462, punt 24).

beginselen op het geding van toepassing zijn. Dat geldt ook voor de andere algemene beginselen die door de verwijzende rechter worden genoemd. Naar die regels en beginselen kan de verwijzende rechter echter wel verwijzen in het kader van, bijvoorbeeld, een onderzoek naar de overeenstemming van spoedbesluit nr. 9/2013 met de Roemeense grondwet.

2. Voor het Hof aangevoerde argumenten

31. Nicula is van mening dat spoedbesluit nr. 9/2013, voor zover dat onder de naam „milieuheffing" een nieuwe vervuilingsheffing in het leven roept en de Roemeense fiscus toestaat de belastingplichtige slechts het verschil tussen de milieuheffing en de reeds betaalde vervuilingsheffing terug te geven, met name beoogt alle pogingen tot verkrijging van terugbetaling van de aan de milieuheffing voorafgaande vervuilingsheffing in al haar vormen in de kiem te smoren.

32. Voorts stelt Nicula dat de milieuheffing zelf in strijd is met artikel 110 VWEU, aangezien deze heffing leidt tot discriminatie tussen:

— eigenaars van in een andere lidstaat dan Roemenië gekochte tweedehandsvoertuigen, zoals Nicula, die de vervuilingsheffing bij de registratie van hun voertuig in Roemenië hebben betaald en nog niet hebben teruggekregen, bij wie de milieuheffing onmiddellijk wordt geïnd door inhouding van de eerder betaalde heffing of een deel ervan, en

— eigenaars van voertuigen die in Roemenië reeds zijn ingeschreven, bij wie de milieuheffing pas opeisbaar wordt bij eventuele registratie van de overgang van het eigendomsrecht op een derde.

33. Nicula betoogt voorts dat de milieuheffing ook een discriminerende fiscale last vormt in die zin dat spoedbesluit nr. 9/2013 niet garandeert dat de heffing die verschuldigd is voor uit een andere lidstaat geïmporteerde tweedehandsvoertuigen, niet hoger is dan de restheffing die begrepen is in de waarde van soortgelijke voertuigen die in Roemenië reeds zijn geregistreerd.

34. De Roemeense regering betoogt dat spoedbesluit nr. 9/2013 de in het arrest Tatu (EU:C:2011:219) vervatte regels ten volle eerbiedigt. Volgens haar is de milieuheffing gebaseerd op objectieve en transparante criteria, zoals de cilinderinhoud en de Europese emissienorm of de CO_2-uitstoot van het voertuig. Bovendien wordt in het heffingsbedrag naar behoren rekening gehouden met de reële marktwaarde van een tweedehandsvoertuig zoals berekend vanaf het tijdstip waarop het voertuig op de markt wordt gebracht en kan de eigenaar dat bedrag bij de bestuurlijke of rechterlijke instanties aanvechten door het bewijs te leveren dat het waardeverlies van het voertuig groter is dan het verlies dat is vastgesteld op basis van de waardeverminderingsschaal. De voor geïmporteerde voertuigen opgelegde milieuheffing is dus niet hoger dan de restbelasting die begrepen is in de waarde van soortgelijke tweedehands motorvoertuigen die reeds op het nationale grondgebied zijn geregistreerd.

35. De Roemeense regering roept verder in herinnering dat de milieuheffing verplicht is en opeisbaar is bij de eerste registratie van het eigendomsrecht voor voertuigen die reeds vóór de invoering van die heffing deel uitmaakten van het nationale voertuigenpark, waaronder auto's waarvoor de vroegere vervuilingsheffingen niet zijn betaald, zoals de arresten Tatu (EU:C:2011:219) en Nisipeanu (EU:C:2011:466) verlangden.

36. De Roemeense regering concludeert daaruit dat een nationale wettelijke regeling als spoedbesluit nr. 9/2013 niet in strijd is met artikel 110 VWEU.

37. De Commissie is van mening dat de bij spoedbesluit nr. 9/2013 ingevoerde regeling zich niet verdraagt met artikel 110 VWEU, omdat zij retroactief van toepassing is op belastbare feiten die zich hebben voorgedaan vóór de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 9/2013, en dus de door het Hof in het arrest Tatu (EU:C:2011:219) vastgestelde discriminatoire praktijk bestendigt.

3. Beoordeling

38. Ik wil meteen opmerken dat het recht op terugbetaling van belastingen die door een lidstaat in strijd met het recht van de Unie zijn geïnd, volgens vaste rechtspraak het gevolg en het complement is van de rechten die de justitiabelen ontlenen aan de bepalingen van Unierecht die dergelijke belastingen verbieden. De lidstaat is dus in beginsel verplicht in strijd met het Unierecht toegepaste heffingen terug te betalen.[7] Wanneer een lidstaat in strijd met het Unierecht belastingen heeft geheven, hebben de justitiabelen bovendien niet alleen recht op terugbetaling van de aldus geheven belasting, maar ook op de desbetreffende rente vanaf het ogenblik waarop zij de belasting hebben betaald.[8]

39. Deze regel kent slechts één uitzondering, namelijk afwenteling van de belasting op andere personen[9], en is, bij gebreke van een Unieregeling, onderworpen aan de nationale procedurele voorschriften, waarbij de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht moeten worden genomen.[10]

40. Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat spoedbesluit nr. 50/2008 in al zijn versies een belastingregeling invoerde waardoor de registratie in Roemenië van in andere lidstaten gekochte tweedehandsmotorvoertuigen werd ontmoedigd, en dat de aldus ingevoerde belastingregeling bijgevolg in strijd was met artikel 110 VWEU.[11]

41. Derhalve is Roemenië verplicht de vervuilingsheffing aan Nicula terug te betalen.

42. Op grond van het milieu- of het algemene beleid kunnen de lidstaten niettemin middels nieuwe bepalingen nieuwe heffingen op voertuigen invoeren, voor zover die heffingen er niet toe leiden dat de import van goederen uit andere lidstaten ten voordele van binnenlandse producten wordt ontmoedigd, en dus niet in strijd zijn met artikel 110 VWEU.[12]

43. Mijns inziens hadden de Roemeense autoriteiten, met name na het arrest Tatu (EU:C:2011:219), in werkelijkheid dus de keuze tussen twee mogelijkheden om aan hun verplichtingen uit het Unierecht te voldoen. Ofwel konden zij de vervuilingsheffing afschaffen, de krachtens die heffing geïnde bedragen terugbetalen aan de belastingplichtigen die ze al hadden voldaan en eventueel voor de toekomst een nieuwe, met artikel 110 VWEU verenigbare heffing invoeren; ofwel konden zij de vervuilingsheffing (onder om het even welke naam) handhaven, met dien verstande dat betaling daarvan dan ook onmiddellijk moest worden geëist van eigenaars van tweedehandsvoertuigen die reeds in Roemenië waren geregistreerd.

44. In plaats van één van deze oplossingen te kiezen, heeft de Roemeense regering met spoedbesluit nr. 9/2013 in werkelijkheid geopteerd voor een regeling op grond waarvan op alle voertuigen, al dan niet geïmporteerd, op een toekomstige datum een nieuwe belasting wordt geheven, waarbij de belastingautoriteiten de bedragen die zij krachtens de vervuilingsheffing wederrechtelijk hebben geïnd, mogen houden tot aan de eerstvolgende registratie van het eigendomsrecht op het betrokken voertuig, welke gebeurtenis aanleiding geeft tot betaling van de milieuheffing.

7 — Zie arresten San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, punt 12), Metallgesellschaft e.a. (C-397/98 en C-410/98, EU:C:2001:134, punt 84), Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, punt 202) en Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation (C-362/12, EU:C:2013:834, punt 30).

8 — Zie arrest Irimie (C-565/11, EU:C:2013:250, punt 29).

9 — Zie met name arrest Lady & Kid e.a. (C-398/09, EU:C:2011:540, punt 20).

10 — Zie bijvoorbeeld arresten Danfoss en Sauer-Danfoss (C-94/10, EU:C:2011:674, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en arrest Irimie (EU:C:2013:250, punt 23).

11 — Arrest Nisipeanu (EU:C:2011:466, punten 27-29). Zie ook, wat wet nr. 9/2012 betreft, beschikking Câmpean en Ciocoiu (EU:C:2014:229, punten 31-33).

12 — Arrest Nádasdi en Németh (C-290/05 en C-333/05, EU:C:2006:652, punt 49).

45. Zoals de verwijzende rechter uiteenzet, beperkt artikel 12 van spoedbesluit nr. 9/2013 de terugbetaling van de krachtens spoedbesluit nr. 50/2008 geïnde vervuilingsheffing namelijk tot het verschil tussen het bedrag van de milieuheffing en dat van de vervuilingsheffing. Het eerder betaalde bedrag wordt dus ingehouden als milieuheffing, terwijl deze heffing voor voertuigen die ten tijde van de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 50/2008 in Roemenië reeds waren geregistreerd en dus van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld, pas opeisbaar wordt bij de eerstvolgende registratie van het eigendomsrecht op die voertuigen.

46. De vraag rijst dus of een lidstaat terugbetaling van een met het Unierecht strijdige heffing mag weigeren middels de invoering van een nieuwe, mogelijkerwijs in de toekomst opeisbare heffing en de vaststelling van een rechtsgrondslag die de fiscus in staat stelt het bedrag dat krachtens de met het Unierecht onverenigbare heffing is geïnd, te houden tot de nieuwe heffing opeisbaar wordt, op welk ogenblik de twee heffingen onderling worden verrekend.

47. Hoewel de onderhavige zaak betrekking heeft op de terugbetaling van de vervuilingsheffing en niet op de invoering van de milieuheffing, dient in deze context te worden onderzocht of de artikelen 4 en 12 van spoedbesluit nr. 9/2013, gelezen in hun onderlinge samenhang, op grond waarvan de terugbetaling van de vervuilingsheffing wordt uitgesteld tot op de datum waarop de milieuheffing opeisbaar wordt, met dien verstande dat terugbetaling enkel mogelijk is wanneer de vervuilingsheffing hoger is dan de milieuheffing, in overeenstemming zijn met de verplichting tot terugbetaling van de heffingen die in strijd met het Unierecht zijn geïnd, en de door artikel 110 VWEU verboden discriminatie wegnemen waartoe spoedbesluit nr. 50/2008 had geleid. Ofschoon Nicula en de Roemeense regering ter terechtzitting uitvoerig hebben gediscussieerd over de wijze waarop de milieuheffing wordt berekend, zij erop gewezen dat de onderhavige zaak uitsluitend de terugbetaling van de vervuilingsheffing betreft. De verenigbaarheid van de methode voor berekening van de milieuheffing met artikel 110 VWEU vormt dus geen onderdeel van de prejudiciële vraag.

a) Coherentie van de rechtspraak van het Hof over geïmporteerde tweedehands motorvoertuigen

48. Ter terechtzitting heeft de Roemeense regering haar verzoek om toewijzing van de onderhavige zaak aan de Grote kamer gerechtvaardigd met het betoog dat het arrest Nádasdi en Németh[13] niet coherent is met de arresten Tatu[14] en Nisipeanu[15].

49. Volgens de Roemeense regering valt het arrest Nádasdi en Németh, waarin het Hof heeft geoordeeld dat „[e]en vergelijking [van tweedehandsvoertuigen die onlangs in Hongarije zijn geïmporteerd] met tweedehandsvoertuigen die vóór de inwerkingtreding van de wet registratiebelasting in Hongarije in het verkeer zijn gebracht, [...] niet relevant [is]”[16], niet te rijmen met de arresten Tatu en Nisipeanu, waarin het Hof de neutraliteit van de heffing heeft onderzocht tussen ingevoerde tweedehandsvoertuigen en soortgelijke voertuigen die vóór de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 50/2008 op het nationale grondgebied zijn geregistreerd.[17]

13 — EU:C:2006:652.
14 — EU:C:2011:219.
15 — EU:C:2011:466.
16 — EU:C:2006:652, punt 49.
17 — EU:C:2011:219, punt 38, en EU:C:2011:466, punt 20.

50. Ik wijs erop dat de onderhavige zaak, anders dan de zaken Nádasdi en Németh, en Tatu en Nisipeanu, een beroep betreft tot terugbetaling van een met artikel 110 VWEU onverenigbaar verklaarde heffing en niet de verenigbaarheid van de milieuheffing met dat artikel. De door de Roemeense regering opgeworpen vraag betreffende de uniformiteit van de rechtspraak van het Hof is derhalve niet aan de orde, aangezien de referentiearresten voor de vervuilingsheffing waar het in de onderhavige zaak om gaat, ontegenzeglijk de arresten Tatu en Nisipeanu zijn, die lang na het arrest Nádasdi en Németh zijn gewezen.

b) Verenigbaarheid van artikel 4 van spoedbesluit nr. 9/2013 met artikel 110 VWEU

51. Het lijdt geen twijfel dat artikel 110, eerste alinea, VWEU verlangt dat de nationale belastingheffing volstrekt neutraal is uit het oogpunt van de mededinging tussen producten die zich reeds op de nationale markt bevinden en geïmporteerde soortgelijke producten. [18]

52. Bijgevolg moet worden onderzocht of artikel 4 van spoedbesluit nr. 9/2013 geïmporteerde tweedehandsvoertuigen aan dezelfde heffing onderwerpt als tweedehandsvoertuigen die reeds vóór de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 50/2008 in Roemenië waren geregistreerd en die daarom van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld.

53. Naar mijn mening leidt de formulering van artikel 4, sub c en d, niet tot de discriminatie die in het arrest Tatu (EU:C:2011:219) is vastgesteld, aangezien de nieuwe heffing zowel geldt voor tweedehandsvoertuigen die reeds vóór de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 50/2008 in Roemenië waren geregistreerd en daarom van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld, als voor tweedehandsvoertuigen waarvoor een Roemeense rechter na het arrest Tatu de terugbetaling van de vervuilingsheffing of de inschrijving zonder betaling van de vervuilingsheffing heeft gelast.

54. De milieuheffing is niet alleen in beginsel van toepassing op beide voornoemde categorieën, maar is ook opeisbaar op hetzelfde moment, namelijk bij de eerstvolgende registratie van het eigendomsrecht.

55. Daaruit volgt dat de met het Unierecht onverenigbare vervuilingsheffing aan Nicula moet worden terugbetaald, aangezien de nieuwe milieuheffing hem eventueel pas kan worden opgelegd bij de eerstvolgende registratie van het eigendomsrecht op zijn voertuig.

56. Aangezien volgens de verwijzende rechter ook artikel 12 van spoedbesluit nr. 9/2013 van toepassing is op het betrokken geding, dient tevens te worden nagegaan of dit artikel verenigbaar is met het Unierecht, voor zover het bepaalt dat de (in casu door Nicula betaalde) vervuilingsheffing enkel kan worden terugbetaald mits en in zoverre die heffing hoger is dan de milieuheffing die voor het betrokken voertuig zou moeten worden voldaan.

18 — Zie arresten Commissie/Denemarken (C-47/88, EU:C:1990:449, punten 8 en 9) en Tatu (EU:C:2011:219, punt 34).

c) Verenigbaarheid van een regel als die welke is vervat in artikel 12 van spoedbesluit nr. 9/2013 met artikel 110 VWEU en verplichting tot terugbetaling van een in strijd met het Unierecht geïnde heffing

57. Ik breng in herinnering dat de door spoedbesluit nr. 50/2008 in het leven geroepen discriminatie erin bestond dat door de vervuilingsheffing „[...] op bijzonder oude en versleten ingevoerde tweedehandsvoertuigen een heffing [werd] geheven die tot 30 % van hun marktwaarde [kon] bedragen, terwijl op gelijksoortige voertuigen die te koop [werden] aangeboden op de binnenlandse markt voor tweedehandsvoertuigen helemaal geen dergelijke belastingdruk [rustte]”.[19] Op basis daarvan had het Hof geoordeeld dat door de vervuilingsheffing „de invoer en het in het verkeer brengen in Roemenië van in andere lidstaten gekochte tweedehandsvoertuigen [werden] ontmoedigd”.[20]

58. Volgens de Roemeense regering heeft Roemenië voldaan aan de voor hem uit de arresten Tatu (EU:C:2011:219) en Nisipeanu (EU:C:2011:466) voortvloeiende verplichtingen door artikel 4, sub c, van spoedbesluit nr. 9/2013 vast te stellen. Op grond daarvan treft de milieuheffing voortaan ook de voertuigen die in Roemenië al waren geregistreerd en van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld; voor die voertuigen wordt de heffing geïnd bij de eerstvolgende eigendomsovergang.

59. Mijns inziens kan artikel 12 van dat spoedbesluit (dat volgens de Roemeense regering niet van toepassing is op het onderhavige geding)[21] de door de vroegere wettelijke regeling veroorzaakte discriminatie echter niet verhelpen.

60. Dat artikel leidt er immers toe dat de fiscus het bedrag dat krachtens de vervuilingsheffing reeds is geïnd, mag inhouden tot op het ogenblik waarop een eventuele registratie van het eigendomsrecht op het betrokken voertuig plaatsvindt. Het houdt geen rekening met de rente die verschuldigd is aan de belastingplichtigen die de vervuilingsheffing hebben betaald, en voorziet evenmin in een regeling voor de terugbetaling van die heffing en voor de betaling van de desbetreffende rente voor het geval dat er in de toekomst geen registratie van het eigendomsrecht op dat voertuig meer zou plaatsvinden.

61. Zoals Nicula opmerkt, is het helemaal niet zeker dat het eigendomsrecht op een tweedehandsvoertuig dat ten tijde van de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 50/2008 in Roemenië reeds was ingeschreven, of dat – zoals het voertuig van Nicula – is geïmporteerd toen dat spoedbesluit van kracht was, in de toekomst nog eens zal worden geregistreerd, aangezien een groot aantal van die voertuigen erg oud kan zijn. Hetzelfde geldt voor voertuigen die worden gestolen of gesloopt.

62. Zoals de Commissie aangeeft, wordt de milieuheffing dus niet op dezelfde wijze toegepast op alle transacties die hebben plaatsgevonden in de periode waarin spoedbesluit nr. 50/2008 van toepassing was. Ook al geldt de milieuheffing ook voor tweedehandsvoertuigen die in Roemenië reeds waren geregistreerd en daarom van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld, dan nog moet worden vastgesteld dat zij pas is verschuldigd bij de eerstvolgende overgang van het eigendomsrecht op dat voertuig na de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 9/2013, terwijl artikel 12 de fiscus toestaat de vervuilingsheffing in te houden die in strijd met artikel 110 VWEU reeds is geïnd voor tweedehandsvoertuigen die sinds de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 50/2008 zijn geïmporteerd.

19 — Arrest Tatu (EU:C:2011:219, punt 58).

20 — Idem.

21 — De verwijzende rechter heeft deze opvatting afgewezen in zijn schriftelijk antwoord op het verzoek van het Hof om verduidelijkingen.

63. De Roemeense regering probeert deze verschillende behandeling te rechtvaardigen met het argument dat bepaalde verschillen in behandeling van vergelijkbare situaties inherent zijn aan een optreden van de wetgever dat beoogt de wettigheid te herstellen na een arrest waarbij het Hof een regel van nationaal recht onverenigbaar verklaart met het Unierecht. Ik ben het niet eens met dat standpunt, dat een bedreiging vormt voor de doeltreffende en uniforme toepassing van het Unierecht. Integendeel, wanneer het Hof heeft geconstateerd dat er sprake is van een schending van het Unierecht, dienen de lidstaten die schending te verhelpen en alle gevolgen ervan ongedaan te maken.

64. Met de Commissie ben ik dus van mening dat artikel 12 van spoedbesluit nr. 9/2013 niet verenigbaar is met artikel 110 VWEU en in strijd is met de verplichting van Roemenië tot terugbetaling van de in strijd met datzelfde artikel van het Verdrag geïnde vervuilingsheffing.

65. Bijgevolg moet de vervuilingsheffing samen met de desbetreffende rente aan Nicula worden terugbetaald.

66. Op de vraag van de verwijzende rechter moet dus worden geantwoord dat artikel 110 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale belastingregeling voor voertuigen als die welke is ingevoerd bij de artikelen 4 en 12 van spoedbesluit nr. 9/2013.

C – *Beperking in de tijd van de werking van het arrest*

67. Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat artikel 110 VWEU zich verzet tegen een heffingsregeling als de onderhavige, verzoekt de Roemeense regering het Hof de werking van zijn beslissing in de tijd te beperken.

1. Argumenten van de Roemeense regering

68. De Roemeense regering stelt dat zij de betrokken heffingsregeling te goeder trouw heeft ingevoerd met de bedoeling de arresten Tatu (EU:C:2011:219) en Nisipeanu (EU:C:2011:466) na te leven. Zij voegt daaraan toe dat terugbetaling van de geïnde bedragen tot ernstige verstoringen voor de Roemeense Staat zou leiden.

69. Ter terechtzitting heeft de Roemeense regering betoogd dat op grond van spoedbesluit nr. 9/2013 [22] in totaal 3 288 565 944 RON (ongeveer 750 miljoen EUR) is geïnd. Volgens haar eigen ramingen beloopt de rente op dat bedrag méér dan 1 583 545 688 RON (ongeveer 360 miljoen EUR), waardoor in totaal een bedrag van ongeveer 1,1 miljard EUR ten laste van de Roemeense begroting komt. Dat bedrag zou 36,5 % van het voorziene tekort op de begroting voor het jaar 2013 uitmaken en indien het zou moeten worden teruggegeven, zouden de geplande milieubeschermingsprogramma's en -projecten in gevaar komen.

70. De Roemeense regering beklemtoont voorts dat de Roemeense begroting voor het jaar 2013 een tekort van 2,97 miljard EUR vertoont en dat terugbetaling van de geïnde bedragen en betaling van de desbetreffende rente het begrotingstekort met nog eens 0,8 % zou doen stijgen, waardoor Roemenië wel eens niet in staat zou kunnen zijn de verplichting na te komen die op hem rust krachtens het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie, namelijk zijn begrotingstekort zoveel mogelijk verlagen.

22 — Op mijn ter terechtzitting gestelde vraag heeft de Roemeense regering geantwoord dat het wel degelijk gaat om de sommen die op basis van spoedbesluit nr. 9/2013 waren geïnd.

71. Eveneens ter terechtzitting heeft Nicula gesteld dat de cijfers van de Roemeense regering niet betrouwbaar zijn. Dienaangaande heeft hij verwezen naar de cijfers die zijn bekendgemaakt door de Administrația Fondului pentru Mediu (bestuur Milieufonds), volgens welke in 2013, na de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 9/2013, uit hoofde van de milieuheffing een bedrag van ongeveer 730 miljoen RON – en niet 3 288 565 944 RON – is geïnd. Nicula betwist ook het door de Roemeense regering opgegeven rentebedrag van 1 583 545 688 RON, maar noemt zelf geen ander bedrag. Volgens hem maakt de totale terug te betalen som slechts 0,83 % uit van de Roemeense begroting voor het jaar 2013.

72. In repliek heeft de Roemeense regering de door Nicula aangevoerde cijfers niet betwist.

2. Beoordeling

73. Volgens vaste rechtspraak verklaart en preciseert de uitlegging die het Hof krachtens de hem bij artikel 267 VWEU verleende bevoegdheid aan een voorschrift van Unierecht geeft, de betekenis en de strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van de inwerkingtreding ervan moet of had moeten worden begrepen en toegepast. Hieruit volgt dat het aldus uitgelegde voorschrift door de rechter ook kan en moet worden toegepast op rechtsbetrekkingen die tot stand zijn gekomen vóór het arrest waarbij op het verzoek om uitlegging is beslist, indien voor het overige is voldaan aan de voorwaarden waaronder een geschil over de toepassing van dat voorschrift voor de bevoegde rechter kan worden gebracht. [23]

74. Onder verwijzing naar vaste rechtspraak van het Hof heb ik in mijn conclusie in de zaak T-Mobile Austria opgemerkt dat „[h]et Hof slechts in zeer uitzonderlijke gevallen uit hoofde van een aan de rechtsorde van de Unie inherent algemeen beginsel van rechtszekerheid [kan] besluiten beperkingen te stellen aan de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om met een beroep op een door het Hof uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen opnieuw ter discussie te stellen. Tot een dergelijke beperking kan slechts worden besloten indien is voldaan aan twee essentiële criteria, te weten de goede trouw van de belanghebbende kringen en het gevaar voor ernstige verstoringen”. [24]

75. Mijns inziens is in de onderhavige zaak aan geen van beide criteria voldaan.

76. Wat het criterium van de goede trouw betreft, wijst de Roemeense regering erop dat spoedbesluit nr. 9/2013 is vastgesteld om ervoor te zorgen dat Roemenië de verplichtingen nakomt die op hem rusten krachtens artikel 110 VWEU, zoals dat door het Hof in de arresten Tatu (EU:C:2011:219) en Nisipeanu (EU:C:2011:466) is uitgelegd.

77. Doordat de bij spoedbesluit nr. 9/2013 ingevoerde milieuheffing op verschillende wijze van toepassing is op geïmporteerde voertuigen en voertuigen die in Roemenië reeds zijn geregistreerd, bestendigt dat besluit om de redenen die ik in de punten 59 tot en met 64 van deze conclusie heb uiteengezet, de discriminatie die aanvankelijk door spoedbesluit nr. 50/2008 in het leven was geroepen. De Roemeense regering kon daar niet onwetend van zijn.

23 — Zie arresten Barreira Pérez (C-347/00, EU:C:2002:560, punt 44), Linneweber en Akritidis (C-453/02 en C-462/02, EU:C:2005:92, punt 41) en Meilicke e.a. (C-292/04, EU:C:2007:132, punt 34).

24 — Conclusie in de zaak T-Mobile Austria (C-616/11, EU:C:2013:691, punt 96). Zie arresten Vroege (C-57/93, EU:C:1994:352, punt 21), Cooke (C-372/98, EU:C:2000:558, punt 42), Skov en Bilka (C-402/03, EU:C:2006:6, punt 51), Nádasdi en Németh (EU:C:2006:652, punt 63), Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, punt 56), Kalinchev (C-2/09, EU:C:2010:312, punt 50) en Santander Asset Management SGIIC e.a. (C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286, punt 59).

78. Wanneer niet is voldaan aan het criterium van de goede trouw, „hoeft niet te worden onderzocht of is voldaan aan het tweede [...] criterium inzake het gevaar voor ernstige verstoringen”.[25] Voor zover het voor het Hof van nut kan zijn, geef ik niettemin hierna enkele overwegingen met betrekking tot dit tweede criterium.

79. Om te beginnen wijs ik erop dat de Roemeense regering het Hof ook reeds heeft verzocht de werking van het arrest Nisipeanu (EU:C:2011:466) in de tijd te beperken. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat „de mogelijke financiële gevolgen van een prejudicieel arrest voor een lidstaat op zich geen rechtvaardiging vormen voor een beperking van de werking van dit arrest in de tijd [...]. Het staat aan de lidstaat die om een dergelijke beperking verzoekt, het Hof cijfers te verstrekken waaruit blijkt dat er gevaar bestaat voor ernstige economische gevolgen [...]”.[26]

80. Het verzoek van de Roemeense regering is afgewezen op grond dat „bij gebreke van nauwkeuriger cijfers waaruit kan worden afgeleid dat de Roemeense economie ten gevolge van het onderhavige arrest ernstige verstoringen dreigt te ondervinden, niet is aangetoond dat de voorwaarde inzake ernstige verstoringen is vervuld”.[27]

81. Naar mijn mening zijn de door de Roemeense regering verstrekte cijfers en de onenigheid tussen de partijen over die ramingen irrelevant, omdat de onderhavige zaak niet ziet op de terugbetaling van bedragen die zijn geheven uit hoofde van spoedbesluit nr. 9/2013, maar op de teruggaaf van bedragen die zijn geïnd op grond van de vroegere wettelijke regeling, meer bepaald spoedbesluit nr. 50/2008. Bijgevolg meen ik dat, net als in de zaak Nisipeanu (EU:C:2011:466), bij gebreke van nauwkeurige cijfers waaruit kan worden afgeleid dat de Roemeense economie ten gevolge van het onderhavige arrest ernstige verstoringen dreigt te ondervinden, niet is aangetoond dat de voorwaarde inzake ernstige verstoringen is vervuld.

82. Zoals ik in punt 43 van deze conclusie reeds heb gezegd, had de Roemeense regering na het arrest Tatu (EU:C:2011:219) hoe dan ook de keuze om ofwel de vervuilingsheffing af te schaffen en de krachtens die heffing geïnde bedragen terug te betalen aan de belastingplichtigen die ze al hadden voldaan, ofwel de vervuilingsheffing (onder om het even welke naam) te handhaven, maar deze dan ook onmiddellijk te vorderen van eigenaars van tweedehandsvoertuigen die reeds in Roemenië waren geregistreerd en daarom van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld.

83. Aangezien de Roemeense regering met de vaststelling van spoedbesluit nr. 9/2013 ervoor heeft gekozen de vervuilingsheffing te handhaven in de vorm van de milieuheffing, hoefde zij, om bovengenoemde verstoring van de begroting te voorkomen en de door spoedbesluit nr. 50/2008 teweeggebrachte discriminatie te beëindigen, alleen maar de milieuheffing te innen bij de eigenaars van tweedehandsvoertuigen die in Roemenië reeds waren geregistreerd en aan de vervuilingsheffing waren ontsnapt, en dit onmiddellijk in plaats van bij de eerstvolgende inschrijving van het eigendomsrecht op die voertuigen.

84. Hoewel Nicula onder de huidige regeling recht heeft op terugbetaling van de vervuilingsheffing die hij in 2009 heeft voldaan, kan Roemenië dus elk risico voor de begroting voorkomen door spoedbesluit nr. 9/2013 aldus te wijzigen dat de milieuheffing uit hoofde daarvan ook moet worden betaald door de eigenaars van tweedehandsvoertuigen die ten tijde van de inwerkingtreding van spoedbesluit nr. 50/2008 in Roemenië al waren geregistreerd en die destijds van de vervuilingsheffing waren vrijgesteld.

85. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de werking van het onderhavige arrest niet in de tijd hoeft te worden beperkt.

25 — Arrest Transportes Jordi Besora (C-82/12, EU:C:2104:108, punt 47).

26 — Punt 34.

27 — Ibidem (punt 36).

VI – **Conclusie**

86. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Tribunal Sibiu te beantwoorden als volgt:

„Artikel 110 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale belastingregeling voor voertuigen als die welke is ingevoerd bij de artikelen 4 en 12 van spoedbesluit nr. 9/2013 van de regering op de milieuheffing voor motorvoertuigen.”