



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.06.2006
COM(2006) 342 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**Evaluatie van de derogaties
in bijlage II en III bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad
die eind 2006 vervallen**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Evaluatie van de derogaties in bijlage II en III bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad die eind 2006 vervallen

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Beoordeling van de derogaties	4
2.1.	Derogaties in verband met doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de energiebelastingrichtlijn met hun flexibiliteit tegemoetkomen.....	5
2.1.1.	Tariefdifferentiatie overeenkomstig artikel 5.....	6
2.1.2.	Openbaar vervoer: een geval apart.....	6
2.1.3.	Belastingdifferentiatie voor bepaalde energieproducten (met name artikel 15 en 16)	7
2.1.4.	Belastingdifferentiatie voor commercieel/industrieel en zakelijk gebruik	8
2.2.	Derogaties in verband met doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de richtlijn niet tegemoetkomen.....	8
2.2.1.	Brandstof voor de particuliere plezierluchtvaart.....	9
2.2.2.	Brandstof voor de particuliere pleziervaart.....	10
2.2.3.	Afgewerkte olie.....	11
2.2.4.	Derogaties met regionale werkingssfeer	13
2.2.5.	Andere derogaties.....	13
3.	Conclusies	14

1. INLEIDING

De belastingheffing van energieproducten en elektriciteit in de Gemeenschap is geregeld in Richtlijn 2003/96/EG van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit¹ (hierna “de energiebelastingrichtlijn” of “de richtlijn” genoemd). In deze richtlijn is vastgesteld welke producten belastbaar zijn, welk gebruik tot belastingheffing aanleiding geeft en welk minimumbelastingtarief voor elk van deze producten geldt naargelang ze voor voortbeweging, voor bepaalde industriële en commerciële doeleinden dan wel voor verwarming worden gebruikt. De richtlijn bevat tevens enkele verplichte uitzonderingen op de normale belastingregels en ook allerlei facultatieve bepalingen die de lidstaten de mogelijkheid bieden voor bepaalde beleidsdoeleinden belastingverlaging of -vrijstelling te verlenen.

Daarnaast zijn in de bijlagen II en III bij de richtlijn nog eens 127 derogaties opgenomen waarbij lidstaten worden gemachtigd voor uiteenlopende producten en doeleinden verlaagde belastingtarieven toe te passen of vrijstelling van belasting te verlenen². Een aantal hiervan is al vervallen en op 31 december 2006 vervallen nog eens 111 derogaties.

De meeste derogaties in bijlage II bij de energiebelastingrichtlijn gaan terug op artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG van de Raad betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën³ (hierna “de richtlijn minerale oliën” genoemd). Zij zijn in 2001 voor het laatst verlengd⁴ en (met kleine wijzigingen) in de energiebelastingrichtlijn opgenomen om in de meeste gevallen eind 2006 te vervallen. Voor de lidstaten die in 2004 tot de Gemeenschap zijn toegetreden⁵, is met bijlage III bij de richtlijn in een soortgelijke regeling voorzien.

¹ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51). Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijnen 2004/74/EG en 2004/75/EG (PB L 157 van 30.4.2004, blz. 87 en blz. 100).

² Hieraan moet worden toegevoegd dat sinds de inwerkingtreding van de richtlijn uit hoofde van artikel 19 drie derogaties zijn toegekend aan respectievelijk Frankrijk, Zweden en het VK. Deze worden in deze evaluatie niet behandeld.

³ Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316 van 31.10.1992). Richtlijn met ingang van 31 december 2003 door middel van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad ingetrokken samen met Richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën.

⁴ Beschikking 2001/224/EEG van de Raad van 12 maart 2001 houdende verlagingen en vrijstellingen van de accijns op bepaalde minerale oliën die gebruikt worden voor specifieke doeleinden (PB L 84 van 23.3.2001, blz. 23).

⁵ Richtlijn 2004/74/EG van de Raad van 29 april 2004 tot wijziging van Richtlijn 2003/96/EG teneinde bepaalde lidstaten toe te staan om tijdelijke vrijstellingen of verlagingen van de belastingniveaus toe te passen voor energieproducten en elektriciteit. Daarnaast werd direct in het Toetredingsverdrag aan twee nieuwe lidstaten een overgangsperiode van één jaar toegestaan (deze vallen buiten deze evaluatie).

In deze mededeling worden de derogaties die eind 2006 vervallen, geanalyseerd in het kader van artikel 18, lid 1, tweede alinea, en artikel 18 bis, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn⁶. Bij de opstelling van deze mededeling hebben de diensten van de Commissie alle derogaties, na informatie te hebben ingewonnen bij de betrokken lidstaten, grondig onderzocht. De Commissie is hierbij tot de conclusie gekomen dat de algemene bepalingen van de richtlijn (dat wil zeggen buiten bijlage II en III) voldoende recht doen aan de meeste situaties die een bijzondere behandeling vereisen. Het staat de lidstaten desalniettemin vrij om in het licht van deze mededeling zelf te beslissen of zij een verlenging van een van hun derogaties aanvragen in het kader van de mogelijkheden die de nieuwe rechtsgrondslag (artikel 19) biedt.

2. BEOORDELING VAN DE DEROGATIES

De derogaties in bijlage II en III die eind 2006 vervallen, kunnen in vier categorieën⁷ worden ingedeeld:

(1) Derogaties voor situaties die buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen

Deze categorie heeft betrekking op situaties waarbij energieproducten niet als brandstof worden gebruikt. Artikel 2, lid 4, van de energiebelastingrichtlijn sluit een dergelijk gebruik uit van het toepassingsgebied van de richtlijn. De (vijf) desbetreffende derogaties hoeven dus niet nader te worden bekeken.

(2) Derogaties die overbodig zijn geworden

Uit de informatie van de lidstaten is gebleken dat van ten minste acht derogaties geen gebruik meer wordt gemaakt, ofschoon deze aan de lidstaten in kwestie tot eind 2006 waren verleend. Zij worden geacht niet langer aan concrete beleidsbehoeften te beantwoorden. Ook deze derogaties hoeven niet nader te worden geanalyseerd.

(3) Derogaties waarvan momenteel gebruik wordt gemaakt, maar die verband houden met doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de richtlijn met hun flexibiliteit tegemoetkomen

In een groot aantal gevallen (die tot dusver door een derogatie werden afgedekt) kon aan de lidstaten op een of andere wijze op basis van diverse artikelen van de energiebelastingrichtlijn worden toegestaan om een specifieke fiscale behandeling in te voeren (zonder daarbij afbreuk te doen aan de staatssteunbepalingen van het Verdrag). In sommige gevallen zal de regeling in kwestie evenwel moeten worden aangepast om deze volledig in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

⁶ De formulering van artikel 18, lid 1, en artikel 18 bis, lid 1, berust op artikel 1 van Beschikking 2001/224/EG van de Raad. Artikel 1, lid 2, van deze beschikking moet worden gezien in het licht van de richtlijn minerale oliën, die slechts in een beperkt aantal facultatieve vrijstellingen of verlagingen voorzagt. Daardoor konden de lidstaten in een groot aantal gevallen specifieke beleidsdoelstellingen uitsluitend via individuele derogaties, vooral op milieugebied, nastreven. Daarin is verandering gekomen met de goedkeuring van de energiebelastingrichtlijn, die zelf vele mogelijkheden biedt om vrijstellingen of verlagingen toe te staan voor een reeks beleidsoverwegingen.

⁷ Eenvoudigheidshalve wordt naar de in bijlage II en III bij de richtlijn opgenomen punten verwezen als “derogaties”, ofschoon sommige daarvan niet noodzakelijkerwijs afwijken van de algemene regeling van de richtlijn (zie met name categorie 3 hieronder).

(4) Derogaties in verband met doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de richtlijn niet tegemoetkomen

Deze groep omvat nog eens 35 derogaties waarvan de lidstaten nog steeds gebruikmaken, maar waarvoor de richtlijn geen rechtsgrondslag meer biedt nadat zij zijn vervallen. Deze derogaties betreffen belastingverlagingen of -vrijstellingen voor:

- brandstof voor de particuliere plezierluchtvaart (10 gevallen);
- brandstof voor de particuliere pleziervaart (6 gevallen);
- afgewerkte olie die wordt hergebruikt als brandstof hetzij direct na terugwinning hetzij na recycling, waarbij over dit hergebruik rechten worden geheven (11 gevallen);
- specifieke beleidsdoelstellingen in bepaalde geografische gebieden (6 gevallen);
- andere doeleinden (2 gevallen).

De categorieën 3 en 4 worden in de volgende delen nader bekeken.

2.1. Derogaties in verband met doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de energiebelastingrichtlijn met hun flexibiliteit tegemoetkomen

De algemene bepalingen van de energiebelastingrichtlijn zijn flexibel genoeg voor de meeste doelen die de lidstaten zich in het kader van de huidige derogaties hebben gesteld. Volgens deze bepalingen kunnen de lidstaten immers de belastingen onder fiscaal toezicht en voor specifieke beleidsdoelstellingen differentiëren⁸. In de meeste gevallen vereist de richtlijn wel dat de minimumbelastingniveaus (en dus de onderliggende communautaire doelstellingen) in acht worden genomen⁹. Slechts in een beperkt aantal gevallen staat de richtlijn toe dat een belastingverlaging onder het minimumniveau gaat of dat een volledige belastingvrijstelling wordt verleend – met name wanneer dat werkelijk gerechtvaardigd is, in het bijzonder om meer specifieke milieuredenen.

Het uitgangspunt dat de minimumbelastingniveaus in de regel in acht moeten worden genomen, sluit aan bij de doelstellingen van de energiebelastingrichtlijn, die erin bestaan de werking van de interne markt te verbeteren en duurzame ontwikkeling te bevorderen¹⁰. De algemene bepalingen van de richtlijn moeten stuk voor stuk tegen deze achtergrond worden gezien. Daarom betekent bijvoorbeeld het feit dat bepaalde economische of sociale beleidsdoelstellingen uit nationaal oogpunt een belastingdifferentiatie kunnen rechtvaardigen

⁸ Vele eerder verleende derogaties zijn rechtstreeks opgenomen in de energiebelastingrichtlijn, waardoor de lidstaten ze onder fiscaal toezicht kunnen toepassen zonder dat zij eerst om fiscale redenen toestemming van de Raad moeten krijgen, mits evenwel geen afbreuk wordt gedaan aan de communautaire staatssteunregels.

⁹ Waarmee worden bedoeld: de communautaire minimumbelastingniveaus of, in bepaalde gevallen (bv. artikel 5 van de richtlijn), de bij de richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus, wat ook betrekking heeft op situaties waarbij lidstaten een overgangperiode krijgen om geleidelijk de communautaire minimumniveaus te bereiken.

¹⁰ In de richtlijn (zesde overweging) wordt uitdrukkelijk verwezen naar artikel 6 van het Verdrag. Volgens deze bepaling dienen eisen inzake milieubescherming in de omschrijving en uitvoering van het beleid van de Gemeenschap te worden geïntegreerd, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

(zie artikel 5, derde en vierde streepje), niet dat interne markt- en milieuoverwegingen (die in de minimumniveaus tot uiting komen) hun belang hebben verloren.

Hieronder geeft de Commissie een overzicht van de vele mogelijkheden tot belastingdifferentiatie die de richtlijn biedt en die in het kader van deze evaluatie van belang zijn.

2.1.1. Tariefdifferentiatie overeenkomstig artikel 5

Krachtens artikel 5 kunnen de lidstaten gedifferentieerde belastingtarieven toepassen, mits deze verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht (met name het milieubeleid) en de bij de richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus in acht worden genomen. Dit heeft onder meer betrekking op de volgende gevallen¹¹:

Tariefdifferentiatie op basis van de kwaliteit van het product (artikel 5, eerste streepje)

Deze bepaling dient om rekening te houden met de variatie in milieukeurmerken bij verschillende categorieën van hetzelfde product, waarbij de differentiatie evenwel steeds boven de toepasselijke minimumbelastingniveaus moet blijven.

Tariefdifferentiatie voor bepaalde vormen van gebruik (artikel 5, derde streepje)

Volgens deze bepaling komen voertuigen voor *plaatselijk* openbaar personenvervoer (waaronder taxi's), ziekenauto's en voertuigen gebruikt door de strijdkrachten, publieke overheden en gehandicapten, en voertuigen voor afvalinzameling in aanmerking voor lagere belastingniveaus (die wel boven de minimumniveaus moeten blijven), die in de lidstaten van oudsher worden gehanteerd in het kader van specifieke beleidsoverwegingen (waaronder sociaal beleid)¹².

2.1.2. Openbaar vervoer: een geval apart

Wat het openbaar vervoer in het algemeen betreft, bevat de energiebelastingrichtlijn bepalingen met behulp waarvan de potentiële milieu- en sociale voordelen van het openbaar vervoer kunnen worden bevorderd, rekening houdende met het milieueffect van de verschillende vervoersmiddelen. Krachtens artikel 5 kunnen de lidstaten gedifferentieerde belastingtarieven toepassen (die tot de minimumniveaus mogen dalen) op motorbrandstoffen die worden verbruikt door voertuigen voor *plaatselijk* openbaar personenvervoer, waaronder taxi's. De lidstaten kunnen ook volledige vrijstelling van belasting verlenen voor energieproducten en elektriciteit die worden gebruikt voor het vervoer van goederen en personen met de in artikel 15, lid 1, onder e), van de richtlijn genoemde vervoersmiddelen (spoor, metro, tram en trolleybus). Voorts bevat artikel 7, lid 2, een bepaling die de lidstaten de mogelijkheid biedt om onder bepaalde voorwaarden een onderscheid te maken tussen belastingtarieven voor diesel (gasolie) voor commerciële en diesel voor niet-commerciële

¹¹ Andere gevallen worden behandeld in 2.1.4.

¹² Los van het feit dat de accijns die door overheden wordt betaald, geen effect heeft op de nationale begroting.

doeleinden en daarmee de concurrentiepositie van bussen¹³ ten opzichte van particuliere auto's te verbeteren.

2.1.3. *Belastingdifferentiatie voor bepaalde energieproducten (met name artikel 15 en 16)*

De energiebelastingrichtlijn bevat ook diverse bepalingen die de lidstaten de mogelijkheid bieden bepaalde producten om bepaalde redenen een gunstige fiscale behandeling te verlenen, bijvoorbeeld om milieuredenen (met name de artikelen 15 en 16). Vaak zijn deze bepalingen aan voorwaarden gebonden en gelden zij slechts voor een specifieke vorm van gebruik van het product.

De werkingssfeer van de overeenkomstige bepalingen in de richtlijn minerale oliën was ook hier redelijk beperkt en bijgevolg zijn in de loop der jaren aan de lidstaten verschillende derogaties toegestaan¹⁴.

Krachtens de richtlijn minerale oliën was aardgas alleen aan belasting onderworpen bij gebruik als motorbrandstof. In dat geval gold het tarief van de overeenkomstige motorbrandstof, namelijk LPG. Verschillende lidstaten mochten evenwel voor aardgas en/of LPG van de richtlijn minerale oliën afwijken. Dienovereenkomstig is in artikel 15, lid 1, onder i), van de energiebelastingrichtlijn een algemene bepaling opgenomen op grond waarvan "aardgas en LPG die worden gebruikt voor voortbeweging" onder fiscaal toezicht in aanmerking kunnen komen voor belastingvrijstelling of -verlaging. Methaan, dat in diverse derogaties is opgenomen, doorgaans in de context van gebruik als brandstof voor voortbeweging, is niet opgenomen in artikel 15, lid 1, onder i), van de energiebelastingrichtlijn, maar kan onder artikel 16 vallen, onder de daarin vastgestelde voorwaarden. Als de richtlijn wordt geacht onvoldoende rekening te houden met de milieuvoordelen van methaan, kan een aanpassing van bijvoorbeeld artikel 15, lid 1, onder i), in overweging worden genomen.

In de energiebelastingrichtlijn zijn positieve communautaire minimumtarieven vastgesteld (zij het op een relatief laag niveau) voor alle belastbare vormen van gebruik van aardgas. Tegelijkertijd biedt artikel 15 diverse mogelijkheden voor een gunstiger fiscale behandeling van aardgas als het wordt gebruikt voor verwarmingsdoeleinden, gelet op het feit dat aardgas onder de vorige wettelijke regeling niet belast was. Dezelfde mogelijkheden gelden voor andere producten die voortaan ook in de belastingheffing zijn betrokken, zoals elektriciteit, kolen en vaste brandstoffen. Deze bepalingen zijn bedoeld voor gevallen waarin de lidstaten moeilijkheden zouden hebben om zich aan de nieuwe situatie aan te passen.

Wat biobrandstoffen of andere brandstofmengsels met milieuvoordelen, biomassa en hernieuwbare brandstoffen in het algemeen betreft, voorzien ten slotte de artikelen 15 en 16 van de richtlijn in een alomvattend kader waarbij aan deze producten een gunstige fiscale behandeling kan worden verleend als het gebruik ervan volgens de richtlijn in de belastingheffing zou worden betrokken.

¹³ In de richtlijn gedefinieerd als motorvoertuigen voor het vervoer van personen, geregeld of occasioneel, van de categorieën M2 en M3 zoals omschreven in Richtlijn 70/156/EEG van de Raad van 6 februari 1970 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan (PB L 42 van 23.2.1970, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2005/64/EG (PB L 310 van 25.11.2005, blz. 10).

¹⁴ Zo werd toestemming verleend voor een preferentiële fiscale behandeling van LPG, methaan en aardgas, en van biobrandstoffen.

2.1.4. *Belastingdifferentiatie voor commercieel/industriële en zakelijk gebruik*

In talrijke gevallen betroffen de derogaties van de richtlijn minerale oliën belastingverlagingen of –vrijstellingen voor het verbruik van belastbare producten door de industrie of het bedrijfsleven in het algemeen. Deze kwesties zijn in detail geregeld in de energiebelastingrichtlijn, die talrijke bepalingen bevat op grond waarvan de lidstaten het bedrijfsleven een gunstiger behandeling kunnen verlenen als dat nodig is, bijvoorbeeld om concurrentieredenen.

Wat bijvoorbeeld het *gebruik als verwarmingsbrandstof* betreft, mogen de lidstaten krachtens artikel 5 voor zakelijk en niet-zakelijk gebruik van energieproducten en elektriciteit gedifferentieerde belastingniveaus toepassen, waarbij voor zakelijk gebruik lagere minimumbelastingniveaus gelden. Wat het *gebruik als motorbrandstof* betreft, mag de belasting op commerciële gasolie die wordt gebruikt voor voortbeweging, krachtens artikel 7, lid 2, worden gedifferentieerd. In artikel 8 zijn aanzienlijk lagere belastingniveaus vastgesteld voor motorbrandstoffen die worden gebruikt voor landbouw-, commerciële en industriële doeleinden. Verder staat artikel 17 de lidstaten toe een gehele of gedeeltelijke vrijstelling of verlaging te verlenen van de accijns op energieproducten en elektriciteit die voor bepaalde doeleinden en onder bepaalde voorwaarden worden gebruikt. Tevens zijn er voor bepaalde *zeer specifieke vormen van gebruik* van energieproducten door het bedrijfsleven bijzondere bepalingen opgenomen in artikel 21 van de richtlijn (en met name in het derde lid).

Tot slot zij eraan herinnerd dat het gebruik van energieproducten en elektriciteit waarbij deze niet als brandstof worden aangewend, zoals bij industriële verwerking, in artikel 2, lid 4, uitdrukkelijk van de werkingssfeer van de richtlijn is uitgesloten.

2.2. Derogaties in verband met doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de richtlijn niet tegemoetkomen

Een aantal derogaties in bijlage II en III betreft doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de richtlijn niet tegemoetkomen, omdat deze doelstellingen verband houden met specifieke beleidsoverwegingen van bepaalde lidstaten. De Commissie heeft altijd aanvaard dat in het geharmoniseerde communautaire rechtskader niet altijd volledig recht kan worden gedaan aan bepaalde behoeften van lidstaten en dat er bijgevolg derogaties nodig kunnen zijn om de betrokken lidstaten in staat te stellen zich geleidelijk aan het Gemeenschapsrecht aan te passen.

Daarom komt artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn grotendeels overeen met artikel 8, lid 4, van de richtlijn minerale oliën, maar stelt het strengere voorwaarden. De lidstaten kunnen door de Raad worden gemachtigd om uit specifieke beleidsoverwegingen verdere belastingvrijstellingen of -verlagingen in te voeren. Dergelijke regelingen moeten evenwel eerst worden getoetst op hun verenigbaarheid met het Gemeenschapsbeleid. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de goede werking van de interne markt, de noodzaak eerlijke mededinging te verzekeren en het communautair gezondheids-, milieu-, energie- en vervoersbeleid.

Tegen deze achtergrond zijn de derogaties in kwestie aan de volgende evaluatie onderworpen.

2.2.1. Brandstof voor de particuliere plezierluchtvaart

In artikel 14, lid 1, onder b), van de energiebelastingrichtlijn is bepaald dat de lidstaten vrijstelling van belasting verlenen voor energieproducten die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor andere luchtvaart dan particuliere plezierluchtvaart¹⁵. Deze bepaling is oorspronkelijk in 1993 van kracht geworden bij artikel 8, lid 1, onder b), van de richtlijn minerale oliën. De particuliere plezierluchtvaart viel dus buiten de verplichte vrijstelling voor de commerciële luchtvaart en kwam bovendien ook niet in aanmerking voor een van de belastingvoordelen die uit hoofde van deze richtlijnen konden worden toegekend. In totaal tien lidstaten mochten uit specifieke beleidsoverwegingen van deze regels afwijken.

Communautaire beleidsoverwegingen

Teneinde meer samenhang te brengen in het communautaire vervoers-, milieu- en belastingbeleid, heeft de Commissie eerder al voorgesteld, de eerste keer in 1996¹⁶, om deze derogaties af te schaffen. Vervolgens heeft zij in 2000 de aanzet gegeven tot een geleidelijke beëindiging van negen van deze derogaties door te stellen dat deze derogaties dienden af te lopen met de verwachte inwerkingtreding van de energiebelastingrichtlijn, maar in ieder geval niet later dan op 31 december 2002¹⁷. De Commissie ziet geen reden om haar standpunt te wijzigen. Deze derogaties creëren distorties in de interne markt, geven geen accurate weergave van de negatieve externe kosten van transport en zijn in tegenspraak met de keuzes van de Raad die bij de vaststelling van de richtlijn zijn gemaakt.

Bezwaren van de lidstaten

Sommige lidstaten voeren aan dat het vervallen van deze derogatie de volgende negatieve gevolgen zou hebben:

- hoge nalevingskosten voor de sector (nieuwe infrastructuur om ervoor te zorgen dat belaste en vrijgestelde brandstof gescheiden worden verkocht);
- hoge administratieve nalevingskosten;
- gevaar van “tanktoerisme”;
- negatief effect op de particuliere plezierluchtvaart.

De Commissie acht dergelijke bezwaren in het algemeen niet gerechtvaardigd. De brandstof die door de particuliere plezierluchtvaart wordt gebruikt, is in principe sinds 1993 aan belasting onderworpen. De lidstaten hebben voldoende tijd gehad om zich aan de eisen van het Gemeenschapsrecht aan te passen. Uit praktisch oogpunt bekeken zou de invoering van belastingheffing geen bijzondere problemen mogen opleveren omdat kleine lichte vliegtuigen hoe dan ook een ander soort brandstof gebruiken dan straalvliegtuigen of passagiersvliegtuigen.

¹⁵ Particuliere plezierluchtvaart wordt omschreven als “het gebruik van een luchtvaartuig door de eigenaar daarvan of door de natuurlijke of rechtspersoon die het gebruik daarvan geniet door huur of anderszins, voor andere dan commerciële doeleinden en met name voor andere doeleinden dan voor het vervoer van personen of goederen of voor het verrichten van diensten onder bezwarende titel, dan wel ten behoeve van overheidsinstanties”.

¹⁶ COM(1996) 549 van 14 november 1996.

¹⁷ COM(2000) 678 van 15 november 2000.

De Commissie erkent dat de overschakeling naar de nieuwe fiscale behandeling extra administratieve lasten of nalevingskosten kan veroorzaken. Als dergelijke argumenten worden overgenomen, zou dit evenwel betekenen dat de derogaties voor altijd in stand zouden moeten worden gehouden, wat indruist tegen het algemene beleidsprincipe dat derogaties in de tijd beperkt moeten zijn en tot doel moeten hebben de moeilijkheden die zich in het begin bij de tenuitvoerlegging van nieuwe wetgeving voordoen, het hoofd te bieden.

Ook het bezwaar van het zogenaamde tanktoerisme waarbij burgers de grens oversteken om te profiteren van lagere brandstofprijzen in andere lidstaten, houdt volgens de Commissie geen steek. Als tanktoerisme in dit verband echt een probleem vormt, verergeren de huidige derogaties (die voor slechts 10 van de 25 lidstaten gelden) de situatie eerder dan dat zij een oplossing bieden.

De activiteit in kwestie mag derhalve geen gunstigere behandeling meer krijgen – die met name bestond in het compenseren van de negatieve externe kosten ervan in de belastingheffing - dan andere vergelijkbare (vervoers- of plezier-)activiteiten.

2.2.2. Brandstof voor de particuliere pleziervaart

Overeenkomstig artikel 14, lid 1, onder c), van de energiebelastingrichtlijn (waarin artikel 8, lid 1, onder c), van de richtlijn minerale oliën is overgenomen) verlenen de lidstaten vrijstelling van belasting voor energieproducten die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor de vaart op communautaire wateren (met inbegrip van visserij) en niet voor gebruik aan boord van particuliere pleziervaartuigen¹⁸. Van oudsher kunnen de lidstaten deze vrijstelling ook van toepassing verklaren op de vaart op binnenwateren. De particuliere pleziervaart is evenwel uitdrukkelijk uitgesloten van beide bepalingen.

De bijlagen II en III bevatten in totaal zes derogaties waarbij lidstaten worden gemachtigd om uit specifieke beleidsoverwegingen een belastingverlaging of –vrijstelling te verlenen voor brandstof voor de particuliere pleziervaart. Met haar evaluatie van de derogaties in 2000 heeft de Commissie de aanzet gegeven tot de geleidelijke beëindiging van vijf van deze derogaties.

Communautaire beleidsoverwegingen

De bovenstaande overwegingen met betrekking tot de particuliere plezierluchtvaart zijn evenzeer van toepassing op de particuliere pleziervaart. Daarom mag brandstof voor de desbetreffende activiteit na het vervallen van de derogatie geen gunstigere fiscale behandeling meer krijgen dan brandstof voor vergelijkbare (vervoers- of plezier-)activiteiten.

Bezwaren van de lidstaten

Sommige lidstaten voeren aan dat het vervallen van deze derogaties de volgende negatieve gevolgen zou hebben:

¹⁸ Particuliere pleziervaartuigen worden omschreven als “vaartuigen die worden gebruikt door de eigenaar daarvan of door de natuurlijke of rechtspersoon die het gebruik daarvan geniet door huur of anderszins, voor andere dan commerciële doeleinden en met name voor andere doeleinden dan voor het vervoer van personen of goederen of voor het verrichten van diensten onder bezwarende titel, dan wel ten behoeve van overheidsinstanties”.

- hoge nalevingskosten voor de sector (nieuwe infrastructuur om ervoor te zorgen dat belaste en vrijgestelde brandstof gescheiden worden verkocht en – in het geval van sommige scheepstypes – moeilijkheden in verband met het duaal gebruik van brandstof voor verwarmingsdoeleinden (waarvoor een verlaagd accijnstarief kan gelden) en voor voortbeweging);
- hoge administratieve nalevingskosten;
- gevaar van fraude (met name in gevallen waarbij de brandstof zowel voor verwarmingsdoeleinden als voor voortbeweging wordt gebruikt);
- gevaar van “tanktoerisme”;
- negatief effect op de particuliere pleziervaart.

Ook in dit geval **acht de Commissie** dergelijke bezwaren in het algemeen niet steekhoudend. De meeste lidstaten met derogaties hebben voldoende tijd gehad om zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen, aangezien de brandstof voor particuliere vaartuigen in principe sinds 1993 belastbaar is en de Commissie in 2000 de aanzet heeft gegeven tot de geleidelijke beëindiging van deze derogatie. Er moet ook worden gewezen op het feit dat de tankinstallaties voor pleziervaartuigen en commerciële vaartuigen zeer vaak van elkaar gescheiden staan (bv. jachthaven aan de ene kant, commerciële havens aan de andere).

De Commissie erkent ook in dit geval dat de overschakeling naar de nieuwe fiscale behandeling extra administratieve lasten en nalevingskosten kan veroorzaken. De argumenten die hierboven in dezelfde context voor luchtvaartuigen zijn aangevoerd, zijn evenwel ook hier van toepassing.

Er zou ook een gevaar van fraude kunnen bestaan in verband met het duaal gebruik van dezelfde brandstof op één enkel schip (met name bij binnenschepen). Hetzelfde gevaar van fraude bestaat echter ook in andere sectoren wanneer een en dezelfde persoon één soort brandstof gebruikt voor uiteenlopende doeleinden waarvoor een verschillend accijnstarief geldt (bv. in de landbouw). In dit verband kan de ervaring van lidstaten die op dit gebied geen gebruik hebben gemaakt van een derogatie, in ieder geval nuttig zijn.

Tegen het bezwaar van het tanktoerisme kan worden ingebracht dat momenteel slechts zes lidstaten de derogatie toepassen. De internationale markt kan daarom eerder worden verstoord door het feit dat de derogatie bestaat dan dat zij vervalt. Ten slotte is de mogelijke prijsverhoging die uit het vervallen van de derogatie voortvloeit, het onvermijdelijke gevolg van de gelijkschakeling van de activiteit in kwestie met vergelijkbare activiteiten (zie in dit verband de communautaire beleidsoverwegingen die hierboven zijn uiteengezet en de opmerkingen onder 2.2.1).

2.2.3. *Afgewerkte olie*

Bij afgewerkte olie betreft het in de meeste gevallen gebruikte smeermiddelen van voertuigen en motoren en gebruikte hydraulische olie, dat wil zeggen stoffen die van nature gevaarlijk zijn. Daarom moeten zij op de minst schadelijke manier¹⁹ worden ingezameld en verwerkt. De

¹⁹ Het communautaire beleid betreffende afgewerkte olie dateert van de jaren '70 en strekt ertoe de schadelijke milieueffecten van afgewerkte olie te voorkomen.

twee algemene verwerkingsmethoden in dit verband zijn het gebruik als energiebron of als grondstof. Bij de eerste methode krijgt afgewerkte olie dezelfde fiscale behandeling als andere minerale oliën en is derhalve sinds 1993 aan de communautaire accijnsregeling onderworpen.

In totaal hebben evenwel elf lidstaten de toestemming gekregen om uit specifieke beleids-overwegingen vrijstelling van accijns te verlenen voor afgewerkte olie die direct of na een recyclingproces wordt hergebruikt als brandstof waarbij over dit hergebruik rechten zouden moeten worden geheven.

Communautaire beleidsoverwegingen

Een van de hoofddoelstellingen van de energiebelastingrichtlijn is een gelijke behandeling van de verschillende concurrerende energieproducten om verstoringen op de interne markt te voorkomen. Aan bepaalde energieproducten kan slechts een gunstigere fiscale behandeling worden toegekend als dat bijvoorbeeld uit milieuoverwegingen wenselijk is. Dit geldt tegenwoordig echter niet meer voor afgewerkte olie. In haar “Thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling²⁰” van 2005 schreef de Commissie dat het hoofddoel erin moet bestaan afgewerkte olie volledig in te zamelen en in gecontroleerde installaties te verwerken, met inachtneming van de in de communautaire wetgeving vastgestelde emissiegrenzen. Met de strategie wordt beoogd gelijke voorwaarden te creëren voor verschillende opeenvolgende toepassingen van de ingezamelde grondstof, rekening houdende met het milieueffect van elke toepassing. De strategie bevordert de concurrentie tussen verschillende verwerkingstechnologieën die het best aan de behoeften van de markt tegemoet komen en innovatie ondersteunen.

Een gunstiger fiscale behandeling van afgewerkte olie zou daarom niet in overeenstemming zijn met het communautaire belasting- en milieubeleid, omdat dit een bevoordeling zou inhouden van afgewerkte olie ten opzichte van andere rechtstreeks concurrerende energieproducten en tegelijkertijd ook van één algemene verwerkingsmethode van afgewerkte olie ten opzichte van een andere.

Bezwaren van de lidstaten

Uit de informatie van de betrokken lidstaten blijkt dat een aantal onder hen de mening is toegedaan dat er goede milieu-, economische en sociale redenen zijn voor een belastingvrijstelling (zonder dat zij dit evenwel grondig toelichten), met name:

- vrijstelling van belasting voor afgewerkte olie die direct dan wel na recycling wordt hergebruikt als brandstof, bevordert de inzameling van dergelijke olie;
- er is onvoldoende afgewerkte olie om de inzameling en regeneratie economisch levensvatbaar te maken. Een belastingvrijstelling voor de verbranding van afgewerkte olie garandeert ten minste dat deze niet wordt gedumpt.

Ook in dit geval **meent de Commissie** dat dergelijke overwegingen geen goede reden zijn om één mogelijk gebruik van de grondstof fiscaal te bevoordelen ten opzichte van een ander. Uit de in de loop der jaren verzamelde gegevens blijkt er geen correlatie te bestaan tussen

²⁰ COM(2005) 666 van 21 december 2005.

belastingvrijstelling en inzamelingspercentage, integendeel, de belastingvrijstelling blijkt eerder in het voordeel van een van de twee algemene verwerkingsmethoden te werken²¹.

Er zij op gewezen dat afgewerkte olie hoe dan ook ingezameld en vervolgens in een gecontroleerde installatie verwerkt moet worden. Direct op de inzameling gerichte maatregelen (bijvoorbeeld rechtstreekse subsidies, bewustmaking van het publiek) lijken in dat verband een effectiever instrument te zijn. Ook is, er getuige de stijgende prijs van afgewerkte olie, voldoende vraag op de markt, en dat ondanks de hoge olieprijzen. Afgewerkte olie wordt steeds interessanter als een goedkoop alternatief voor andere energieproducten. Ten slotte zij erop gewezen dat de meeste toepassingen waarbij afgewerkte olie als brandstof wordt gebruikt (zoals in cementovens, kalkfabrieken, ijzer- en staalfabrieken, mijnen), buiten het toepassingsgebied van de energiebelastingrichtlijn vallen.

2.2.4. Derogaties met regionale werkingsfeer

In het verleden is een aantal lidstaten gemachtigd om uit specifieke beleidsoverwegingen in bepaalde geografische gebieden of regio's belastingvrijstelling of –verlaging te verlenen in verband met de economische ontwikkeling of de geografische bijzonderheden (klimaat, ligging) van die zones. Ook is een aantal regionale regelingen opgezet om het zogenaamde tanktoerisme te ontmoedigen.

Volgens de Commissie doen er zich bij deze groep derogaties twee grote problemen voor.

Om te beginnen kunnen er, naar gelang van het geval, andere instrumenten bestaan die volledig (en misschien zelfs beter) geschikt zijn om hetzelfde doel te bereiken, namelijk dat de nadelen worden ondervangen waarmee sommige gebieden te kampen hebben zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de voordelen van harmonisatie van de accijns op energieproducten en elektriciteit. Dergelijke instrumenten kunnen bijvoorbeeld samenhangen met het cohesiebeleid.

Ten tweede is het belangrijk dat de concurrentie op de interne markt niet wordt verstoord. Het concept van minimumtarieven is daarvoor van belang. In voorkomend geval kunnen de minimumtarieven worden aangepast.

Al met al kan na een zorgvuldige analyse worden geconcludeerd dat de desbetreffende derogaties niet mogen worden verlengd.

2.2.5. Andere derogaties

Een zeer beperkt aantal derogaties kan in geen enkele bepaling van de richtlijn worden ondergebracht. Zij hebben onder meer betrekking op belastingverlagingen voor benzine die via speciaal uitgeruste benzinestations wordt geleverd. De Commissie meent dat er geen goede reden meer bestaat om dergelijke derogaties te verlenen. De maatregel heeft wellicht de invoering van dergelijke apparatuur bevorderd, maar de derogatie moet nu geleidelijk worden beëindigd.

²¹ Voor nadere bijzonderheden wordt bijvoorbeeld verwezen naar de periodieke verslagen over de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving betreffende afvalstoffen (COM(1999) 752 van 10 januari 2000, COM(2003) 250 van 11 juli 2003). Een nieuw verslag verschijnt later dit jaar.

Hetzelfde geldt voor een andere derogatie in deze groep, namelijk de belastingvrijstelling voor kolen, cokes en bruinkool, die op 1 januari 2007 vervalt. Er moet worden benadrukt dat de energierichtlijn vooral is bedoeld om het toepassingsgebied van de communautaire wetgeving van minerale oliën tot alle andere concurrerende producten zoals aardgas, elektriciteit en vaste brandstoffen, uit te breiden. Wel bevat de richtlijn, zoals onder 2.1.3 en 2.1.4 hierboven vermeld, verschillende bepalingen op grond waarvan de lidstaten een gunstigere fiscale behandeling kunnen toekennen aan producten die voortaan ook in de belastingheffing zijn betrokken, zowel voor huishoudens als voor bedrijven, zonder dat zij daarvoor eerst de goedkeuring van de Raad moeten krijgen.

3. CONCLUSIES

Op grond van de bovenstaande analyse is de Commissie tot de volgende conclusies gekomen.

Wanneer de doelstellingen waarop bepaalde derogaties zijn gebaseerd, aansluiten bij de algemene bepalingen van de energiebelastingrichtlijn (deel 2.1 hierboven), is verlenging overbodig en lijken dus – met uitzondering misschien van enkele kleine aanpassingen²² – geen verdere stappen nodig.

Voor derogaties in verband met doelstellingen waaraan de algemene bepalingen van de richtlijn niet tegemoetkomen, moeten de lidstaten onder meer op basis van deze mededeling bepalen wat zij doen wanneer die derogaties vervallen. Als individuele lidstaten van oordeel zijn dat voor hen uit specifieke beleidsoverwegingen nog altijd een derogatie nodig blijft, kunnen zij overeenkomstig artikel 19 van de richtlijn een daartoe strekkend verzoek bij de Commissie indienen. Een dergelijk verzoek wordt altijd op zijn eigen merites beoordeeld, met name met inachtneming van de goede werking van de interne markt, de noodzaak eerlijke mededinging te verzekeren en het communautair milieu-, energie- en vervoersbeleid (zie artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn).

Voorts wil de Commissie de lidstaten eraan herinneren dat alle belastingmaatregelen die staatssteun kunnen vormen, vooraf bij de Commissie moeten worden aangemeld zodat zij aan de staatssteunregels kunnen worden getoetst²³. Meer in het algemeen geldt dat fiscale instrumenten in overeenstemming dienen te zijn met alle relevante bepalingen van het Verdrag.

Tot slot is de Commissie van mening dat met het vervallen van de derogaties meer transparantie en meer samenhang kan ontstaan in de wetgeving op het gebied van energiebelasting, waarmee de lidstaten, de Gemeenschap, hun algemene doelstellingen van duurzame ontwikkeling en de Lissabon-strategie gediend zijn.

²² Zie 2.1.3 hierboven.

²³ Zie met name overweging 32 van de richtlijn.