



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.11.2006
COM(2006) 743 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**in overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG
(particuliere pleziervaart)**

1. INLEIDING

In overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG¹ van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (hierna de "energiebelastingrichtlijn" of de "richtlijn" genoemd) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten dat een lidstaat, naast de in de richtlijn en met name de artikelen 5, 15 en 17 vastgestelde bepalingen, uit specifieke beleidsoverwegingen wordt gemachtigd om verdere vrijstellingen of verlagingen in te voeren.

De Commissie onderzoekt het verzoek, waarna zij óf een voorstel tot machtiging indient bij de Raad óf de Raad de redenen meedeelt waarom zij een dergelijk voorstel niet indient.

In een breder kader van beoordeling van de in de energiebelastingrichtlijn opgenomen derogaties die eind 2006 verstrijken, hebben België, het Verenigd Koninkrijk en Malta verzocht om met ingang van 2007 te mogen afwijken van de bepalingen van de energiebelastingrichtlijn voor brandstof gebruikt ten behoeve van de particuliere pleziervaart. Deze verzoeken zijn geregistreerd bij het directoraat-generaal Belastingen en douane-unie².

Deze mededeling strekt ertoe de Raad de redenen mee te delen waarom de Commissie geen voorstel indient tot het verlenen van de verzochte machtigingen.

2. SAMENVATTING DE HET VERZOEKEN

2.1. Het verzoek van België

België wenst een volledige belastingvrijstelling toe te passen op gasolie geleverd voor gebruik als brandstof voor de particuliere pleziervaart. De beoogde maatregel betreft zowel de vaart op communautaire wateren als op binnenwateren. De maatregel beoogt de ontwikkeling van de pleziervaart en het toerisme te stimuleren alsmede eigenaren van particuliere vaartuigen in staat te stellen gemakkelijker gebruik te maken van dezelfde bunkervoorzieningen als de vaartuigen die vrijgesteld zijn uit hoofde van de energiebelastingrichtlijn.

In het verzoek is geen einddatum genoemd.

2.2. Het verzoek van het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk wenst een verlaagd belastingtarief (GBP 6,44 pence per liter) toe te passen op gasolie gebruikt als brandstof voor de particuliere pleziervaart op de communautaire wateren en de binnenwateren.

Het verzoek beoogt de omschakelingskosten te vermijden die het gevolg zouden zijn van het vervallen van de derogatie. Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk verklaard dat met de derogatie ook regionale beleidsdoelstellingen worden nagestreefd.

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 april 2004, blz. 87 en blz.100).

² Verzoeken geregistreerd op 13 oktober 2006 (België en Malta) en op 16 oktober (Verenigd Koninkrijk).

Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de voordelen van de normale fiscale behandeling minimaal zijn vergeleken met de kosten en overige gevolgen die samenhangen met het vervallen van de derogatie, of dat deze kosten zelfs disproportioneel zijn vergeleken met de voordelen die kunnen worden behaald met de normale fiscale behandeling. Het Verenigd Koninkrijk wijst verder op de te verwaarlozen extra inkomsten en het geringe voordeel wat betreft de bespaarde koolstofemissie in verband met de introductie van de algemene fiscale behandeling. Het Verenigd Koninkrijk wijst met name op de nalevingskosten voor booteigenaren en brandstofleveranciers en op de administratieve kosten en handhavingsproblemen voor de overheid in verband met het vervallen van de derogatie. Het Verenigd Koninkrijk stelt voorts dat er sprake is van disproportionele negatieve gevolgen voor zowel de bootsector als vele kleine bedrijven die daarmee verbonden zijn. Daarnaast zal het vervallen van de derogatie volgens het Verenigd Koninkrijk tot gezondheids- en veiligheidsproblemen leiden doordat het aantal tankstations langs de oevers zal afnemen.

Voorts betoogt het Verenigd Koninkrijk dat de derogatie regionale beleidsdoelstellingen nastreeft, aangezien het vervallen van de derogatie nadelige gevolgen zou hebben voor de op toerisme gerichte revitaliseringsprogramma's in achtergestelde kustgebieden van het Verenigd Koninkrijk die aanzienlijke middelen uit de EU-structuurfondsen hebben ontvangen. Het Verenigd Koninkrijk verklaart dat de economische achteruitgang in de kustregio's het gevolg is van de afhankelijkheid van traditionele industrieën, zoals visserij en scheepsbouw. De kustgebieden hebben aanzienlijke steun ontvangen uit de structuurfondsen en het cohesiefonds van de EU ter ondersteuning van de economische revitalisering en diversificatie. Het Verenigd Koninkrijk toonde zich bezorgd over de mogelijkheid dat het vervallen van de derogatie de revitalisering van de kustgebieden in het Verenigd Koninkrijk (Schotland) zou ondermijnen.

In het verzoek is als einddatum 31 december 2011 genoemd.

2.3. Het verzoek van Malta

Malta wenst een volledige belastingvrijstelling toe te passen op gasolie gebruikt als brandstof voor de particuliere pleziervaart voor uitgaande reizen.

De maatregel strekt ertoe de toeristische sector te compenseren voor de nadelen van het insulaire karakter en de perifere ligging van Malta aan de uiterste zuidelijke grens van de Europese Unie en voor de sterke concurrentie van exploitanten die hun basis hebben in niet-Europese landen en niet zijn onderworpen aan de communautaire accijnswetgeving. Malta is van mening dat de maatregel niet schadelijk is voor de goede werking van de interne markt en ook de mededinging niet verstoort, vanwege zijn geografische ligging en de strenge controles voor een juiste toepassing van de maatregel. Voorts wijst Malta op het belang van de derogatie als een marketinginstrument voor het aantrekken van diensten, zoals onderhouds- en reparatiewerkzaamheden die worden verricht samen met de levering van de vrijgestelde brandstof. Tot slot benadrukt Malta het belang van de activiteit voor het toerisme en de negatieve gevolgen die het einde van de derogatie voor de werkgelegenheid en de groei in de sector zou hebben.

In het verzoek is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

3. ACHTERGROND VAN DE VERZOEKEN

Volgens artikel 14, lid 1, onder c), van de energiebelastingrichtlijn 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 pleziervaartuigen³. Traditioneel kunnen de lidstaten die vrijstelling uitbreiden naar de vaart op binnenwateren (thans vervat in artikel 15, lid 1, onder f)). Deze bepalingen zijn in 1992⁴ voor het eerst in de communautaire accijnswetgeving opgenomen en in beide gevallen werd de particuliere pleziervaart er uitdrukkelijk van uitgesloten. Dit betekent dat de particuliere pleziervaart in overeenstemming met de richtlijn valt onder de normale belastingheffing volgens de nationale tarieven, tenzij er een specifieke derogatie beschikbaar is krachtens de artikelen 18, 18 bis of 19 van de richtlijn.

In haar in 2000 verrichte evaluatie van de derogaties heeft de Commissie de aanzet gegeven tot de geleidelijke afschaffing van de derogaties in kwestie, thans vervat in de artikelen 18 en 18 bis tezamen met de bijlagen II en III bij de richtlijn, door te stellen dat zij dienden af te lopen met de verwachte inwerkingtreding van de energiebelastingrichtlijn, maar in ieder geval niet later dan op 31 december 2002⁵. Uiteindelijk werden de derogaties verlengd tot en met 31 december 2006 en nadien opgenomen in de energiebelastingrichtlijn teneinde een geleidelijke afschaffing mogelijk te maken. Dezelfde vervaldatum werd gekozen voor Malta in de context van zijn toetreding tot de Gemeenschap (artikel 18 bis en bijlage III).

In haar mededeling van juni 2006 "*Evaluatie van de derogaties in bijlage II en III bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad die eind 2006 vervallen*" (hierna "de mededeling van 2006" genoemd)⁶ stelde de Commissie dat de gunstige fiscale behandeling van brandstof gebruikt voor de activiteit in kwestie vergeleken met brandstof gebruikt voor vergelijkbare (vervoers- of plezier-)activiteiten niet moet worden verlengd. Tegelijkertijd heeft de Commissie de lidstaten uitgenodigd om, indien zij van mening zijn dat er uit specifieke beleidsoverwegingen nog steeds behoefte is aan een verdere derogatie, in overeenstemming met artikel 19 van de richtlijn een verzoek in te dienen waarin een grondige onderbouwing wordt gegeven van de beleidsnoodzaak.

³ Particuliere pleziervaart wordt gedefinieerd 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".

⁴ 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). Deze richtlijn is, samen met Richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën, met ingang van 31 december 2003 ingetrokken bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad.

⁵ COM(2000) 678 van 15 november 2000.

⁶ COM(2006) 342 van 30 juni 2006 "*Evaluatie van de derogaties in bijlage II en III bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad die eind 2006 vervallen*".

4. EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

De Commissie is van mening dat België, het Verenigd Koninkrijk en Malta grotendeels argumenten hebben herhaald die al in de mededeling van 2006 zijn onderzocht (het vervallen van de derogatie zal hoge nalevings- en administratiekosten en het risico van fraude tot gevolg hebben en kan een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling van de activiteit)⁷.

Zoals vermeld in de mededeling van 2006 heeft de Raad, met eenparigheid van stemmen handelend krachtens de procedure van artikel 93 van het Verdrag, bewust gekozen om de particuliere pleziervaart in de regel aan de normale belastingheffing te onderwerpen. Deze keuze komt in wezen overeen met de in artikel 19, lid 1, derde alinea, van de richtlijn genoemde belangen en beleidsvormen, die onder meer betrekking hebben op de goede werking van de interne markt, de noodzaak om eerlijke mededinging te verzekeren, en het communautaire gezondheids-, milieu-, energie- en vervoersbeleid.

Tegen deze achtergrond mag een machtiging krachtens artikel 19 niet worden verleend om redenen die louter verband houden met de omschakeling van de derogatie naar de normale belastingheffing. Het spreekt voor zich dat dit geldt voor de administratieve lasten en de nalevings- en/of handhavingsproblemen, met inbegrip van veiligheidskwesties⁸, die voortvloeien uit de wijziging zelf. Dit geldt evenwel ook voor de algemene zakelijke gevolgen (voor de sector, verbonden bedrijven of toerisme) waartoe de normale belastingheffing van de bedoelde activiteit, ook op de langere termijn bekeken, kan leiden. Dergelijke algemene gevolgen beantwoorden per definitie niet aan het begrip van specifieke beleidsoverwegingen in de zin van artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn.

De in artikel 19, lid 1, derde alinea, genoemde belangen en beleidsvormen verzetten zich evenzeer tegen het verlenen van een machtiging onder verwijzing naar de hiervoor genoemde gronden.

Vanuit het perspectief van de **interne markt en eerlijke mededinging** moet belastingheffing zo neutraal mogelijk zijn ter voorkoming van door fiscale overwegingen ingegeven gedrag in de Gemeenschap zonder fiscale grenzen. De aan bepaalde lidstaten verleende derogatie doet geen afbreuk aan deze redenering. De derogatie moet worden gezien als een manier om de moeilijkheden die zich in het begin bij de tenuitvoerlegging van nieuwe wetgeving voordoen, het hoofd te bieden. Rekening houdend met het feit dat brandstof gebruikt voor de particuliere pleziervaart in beginsel in de Gemeenschap sinds 1993 aan belasting is onderworpen en dat in de artikelen 18 en 18 bis van de energiebelastingrichtlijn een duidelijke termijn is vastgelegd voor de overeenkomstige derogatie in deze richtlijn, kunnen die met de omschakeling samenhangende redenen thans geen rechtvaardiging meer vormen voor een machtiging krachtens artikel 19 van de richtlijn.

⁷ Zie de mededeling van 2006, onder 2.2.2.

⁸ De milieu- en veiligheidsaspecten zijn geregeld in overeenkomstige wetgeving en staan los van de regeling in de energiebelastingrichtlijn.

In de mate dat een verwachte afname aan bedrijvigheid (zoals aangevoerd door sommige lidstaten die belang hebben bij de derogatie) zich zou uiten in een overeenkomstige toename in lidstaten die tegen het normale tarief belasten, zou dat een bevestiging zijn van de redenering dat overwegingen van eerlijke mededinging zich verzetten tegen het verlenen van een machtiging krachtens artikel 19 van de richtlijn, hetgeen zou leiden tot een voortduren van de verstoring.

Vanuit het perspectief van het communautaire **milieu-, energie- en vervoersbeleid** ziet de Commissie geen reden waarom de activiteit in kwestie een gunstiger fiscale behandeling moet krijgen dan vergelijkbare andere (vervoers- of plezier-) activiteiten. De belastingheffing op energie heeft niet alleen tot doel inkomsten te genereren, maar wordt in toenemende mate beschouwd als een nuttig instrument om de negatieve externe kosten van energieconsumptie, die belangrijke aspecten van de bovengenoemde communautaire beleidsvormen zijn, te internaliseren. Tegelijkertijd heeft de belastingheffing op energie een stimulerend effect voor de verbetering van de energie-efficiency, dat ook zou moeten werken in de sector van de particuliere pleziervaart. Vanuit dit oogpunt kan louter het stimulerende effect dat de tot op heden verleende belastingvrijstelling heeft gehad op de ontwikkeling van de particuliere pleziervaart, geen rechtvaardiging vormen om van de algemene regels te blijven afwijken.

Vervolgens is het aangewezen om bepaalde specifiekere argumenten te beoordelen, die door sommige verzoekende lidstaten zijn ingebracht.

Ten eerste wijst de Commissie de door Malta aangevoerde argumenten van de hand. Het is correct dat een geharmoniseerde belastingheffing in bepaalde gevallen gevolgen kan hebben voor de mededinging ten opzichte van derde landen. Hiermee is echter reeds rekening gehouden door de Raad in het kader van artikel 14 van de energiebelastingrichtlijn. In dit verband was de Raad van oordeel dat deze aspecten tot dusver een vrijstelling rechtvaardigen in het geval van de commerciële scheepvaart, maar niet op het specifieke terrein waarop deze mededeling betrekking heeft, namelijk de particuliere pleziervaart (zie de 23e overweging van de energiebelastingrichtlijn). De Commissie verwijst ook, los van de concurrentiegevolgen van de derogatie voor de ontwikkeling van de sector in andere lidstaten in het algemeen, naar de geografische ligging van Malta. In dit licht kan niet worden uitgesloten dat de gevraagde machtiging de concurrentie met andere mediterrane bestemmingen zou verstoren.

Ten tweede wil de Commissie, ten aanzien van de door het Verenigd Koninkrijk naar voren gebrachte argumenten betreffende het regionale beleid, erop wijzen dat de derogatie voor het Verenigd Koninkrijk nooit formeel is aangemerkt als een instrument van regionaal beleid. Bovendien was de steun uit het structuurfonds niet specifiek op de particuliere pleziervaart gericht noch gebaseerd op de veronderstelling dat het Verenigd Koninkrijk van de energiebelastingrichtlijn zou kunnen blijven afwijken⁹.

Ten slotte kan de Commissie niet instemmen met het proportionaliteitsargument van het Verenigd Koninkrijk. Bij dit argument wordt de tijdelijke derogatie die krachtens artikel 18 is verleend, als uitgangspunt genomen, hetgeen rechtstreeks in strijd is met het feit dat de communautaire wetgever heeft bepaald dat normale belastingheffing het uitgangspunt moet zijn. Dan komt ook een daarmee samenhangend argument van het Verenigd Koninkrijk,

⁹ Bovendien merkt de Commissie op dat het bedrag van de structuurfondsinvesterings in toerismegerelateerde activiteiten ten behoeve van de revitalisering van de kustgebieden volgens de cijfers waarover zij beschikt, aanzienlijk lager is dan wat door het Verenigd Koninkrijk wordt opgegeven.

namelijk dat de milieuvordelen van een omschakeling naar de normale belastingheffing beperkt zouden zijn, in het juiste licht te staan. Het simpele gegeven dat de totale consumptie van de particuliere pleziervaart bepaalde limieten niet mag overschrijden, betekent alleen dat de vrijstelling een beperkte reikwijdte heeft en niet dat de proportionaliteit een verschillende behandeling vereist ten opzichte van vergelijkbare vervoers- of plezieractiviteiten. Ook het feit dat de tenuitvoerlegging wat extra inspanning kan vergen, kan niet doorslaggevend zijn. Uit de aard van de belastingadministratie vloeit voort dat de tenuitvoerleggingskosten kunnen variëren op de verschillende terreinen, en dit houdt specifieke beleidsoverwegingen in waarmee rekening moet worden gehouden in de context van artikel 19 van de richtlijn.

5. CONCLUSIE

Alles in overweging genomen is de Commissie van oordeel dat België, het Verenigd Koninkrijk en Malta geen specifieke beleidsoverwegingen hebben aangevoerd die een rechtvaardiging kunnen vormen om te blijven afwijken van wetgeving die op communautair niveau reeds tweemaal met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, of een rechtvaardiging kunnen vormen voor het bestaan van een fiscale maatregel die duidelijk in strijd is met verschillende communautaire beleidslijnen. De argumenten die deze lidstaten aanvoeren, zijn veeleer gevolgen van het langdurige bestaan van de derogatie zelf.

De lidstaten hebben voldoende tijd gehad om zich aan te passen aan de nieuwe situatie, rekening houdende met het feit dat het debat over deze en vergelijkbare derogaties in de Gemeenschap al ten minste sinds 1996 wordt gevoerd en dat de Commissie herhaaldelijk heeft aangedrongen op de noodzaak van een geleidelijke afschaffing ervan. Dit geldt evenzeer voor Malta, ten aanzien waarvan de tijdslimiet voor de derogatie krachtens artikel 18 bis van de energie-belastingrichtlijn zo was vastgesteld dat deze zou samenvallen met de tijdslimiet voor vergelijkbare derogaties die toen voor sommige van de vijftien huidige lidstaten golden.

Indien het vervallen van de derogatie in zeer specifieke of bijzondere omstandigheden tot moeilijkheden leidt en op voorwaarde dat het Gemeenschapsrecht in alle opzichten wordt nageleefd¹⁰, mogen de verzoekende lidstaten maatregelen aannemen die gericht zijn op het verlichten of verzachten van problemen in verband met de omschakeling naar het stelsel van de normale belastingheffing.

De Commissie concludeert derhalve dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 19. Bijgevolg **doet zij geen voorstel tot het verlenen van de machtigingen.**

¹⁰ Met inbegrip van met name de staatssteunregels van het Verdrag.