



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.11.2006
COM(2006) 741 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**in overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad
(plaatselijk openbaar personenvervoer, strijdkrachten, overheidsadministraties,
ziekenauto's)**

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 (die daarom verzoekt), 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, Frankrijk, Griekenland en Italië verzocht om met ingang van 2007 te mogen afwijken van de bepalingen van deze richtlijn. Deze lidstaten zijn voornemens om een gedeeltelijke of volledige belastingvrijstelling toe te passen op brandstof voor bepaalde vormen van gebruik overeenkomstig artikel 5, derde streepje, van de energiebelastingrichtlijn. De beoogde maatregelen voldoen evenwel niet aan de in artikel 5 gestelde voorwaarde dat de bij de richtlijn "voorgeschreven minimumbelastingniveaus" hierbij in acht moeten worden genomen. De bovengenoemde 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 VAN DE VERZOEKEN

2.1. Het verzoek van België

België wenst een gedeeltelijke belastingvrijstelling toe te passen op gasolie (met een zwavelgehalte dat niet uitstijgt boven 50 mg/kg) die wordt gebruikt als brandstof voor voertuigen voor plaatselijk openbaar personenvervoer. Het doel van de maatregel is het stimuleren van de ontwikkeling van het plaatselijk openbaar personenvervoer en, meer horizontaal, het bevorderen van de doelstelling van milieubescherming. Het bedrag van de belastingverlaging bedraagt precies 49,5787 euro per 1000 liter gasolie (waardoor de accijns beneden het in de richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveau komt te liggen).

In het verzoek is geen einddatum genoemd.

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 Op 13 oktober 2006 (België), op 16 oktober 2006 (Frankrijk), op 13 oktober 2006 (Griekenland) en op 17 oktober 2006 (Italië).

2.2. Het verzoek van Frankrijk

Frankrijk wenst een belastingvrijstelling voor benzine en gasolie gebruikt als brandstof voor taxi's, met een jaarlijks plafond van 5000 liter per voertuig. Voorts wenst Frankrijk een belastingvrijstelling voor LPG en LNG gebruikt als brandstof voor taxi's, met een jaarlijks plafond van 9000 liter per voertuig. Volgens Frankrijk is het doel van de maatregel het ondersteunen van een activiteit met kenmerken die vergelijkbaar zijn met een openbare vervoersdienst.

Frankrijk wijst er met name op dat de exploitatie van taxi's een bijdrage levert aan de doelstellingen van milieubeleid en regionale ontwikkeling. In plattelandsgebieden zonder openbaar vervoer fungeren taxi's als vervanging van openbare vervoersdiensten, met name voor personen die geen auto hebben. Bovendien wordt in bepaalde gemeenten zonder enige vorm van openbaar vervoer bijvoorbeeld het schoolvervoer door taxi's verzorgd. In stedelijke gebieden leveren taxi's een bijdrage aan de vermindering van het totale aantal personenauto's in het verkeer.

Frankrijk legt voorts uit dat de exploitatie van taxi's ook een bijdrage levert aan het gezondheidsbeleid, omdat taxi's in bepaalde gebieden fungeren als vervanging van ziekenauto's (in bepaalde landelijke gebieden kan die activiteit zo'n 80% van de omzet van een taxi uitmaken).

In het verzoek is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

2.3. Het verzoek van Griekenland

Griekenland wenst een accijnsvrijstelling ten behoeve van de nationale strijdkrachten alsmede de brandstoffen die voor de officiële voertuigen van het kabinet van de president en van de rijkspolitie worden gebruikt. De maatregelen zijn gekoppeld aan doelstellingen van landsverdediging en binnenlandse veiligheid.

In het verzoek is geen einddatum genoemd.

2.4. Het verzoek van Italië

Ten eerste wenst Italië een accijnsvrijstelling ten behoeve van de nationale strijdkrachten. Deze maatregel moet bijdragen aan de verwezenlijking van nationale en communautaire doelstellingen op het gebied van openbare orde en veiligheid, met inbegrip van grenscontrole en de strijd tegen terrorisme en illegale handel.

Ten tweede wenst Italië een verlaagd belastingtarief toe te passen, gelijk aan 40% van het nationale tarief, voor benzine, diesel, LPG en aardgas gebruikt als motorbrandstof voor taxi's die taxivervoer mogen verrichten onder toezicht van de plaatselijke autoriteiten. De fiscale stimulans wordt uitgedrukt in dagen, is voertuiggebonden en neemt af met het aantal inwoners van een gemeente. Als rechtvaardiging van de maatregel voert Italië redenen van openbare dienstverlening aan. Taxi's vervangen het openbaar vervoer in gebieden die moeilijk toegankelijk zijn voor het openbaar vervoer (historische centra, afgelegen gebieden), en helpen ook het verkeer in de steden te ontlasten, doordat ze de behoefte aan particuliere voertuigen verminderen.

Italië stelt dat een aanpassing van de regeling aan de voorwaarden van artikel 5 tot een prijsstijging zou leiden en een aanpassing van de taxiprijzen, die met de gemeenten zijn overeengekomen, zou vereisen.

Ten derde wenst Italië een verlaagd belastingtarief toe te passen, gelijk aan 40% van het nationale tarief, voor benzine, diesel, LPG en aardgas gebruikt als motorbrandstof voor ziekenauto's die op non-profitbasis worden geëxploiteerd. Als rechtvaardiging voor de maatregel worden sociale en gezondheidsredenen aangevoerd.

Italië stelt dat een aanpassing van de regeling aan de voorwaarden van artikel 5 tot een stijging van de kosten van non-profitorganisaties zou leiden.

In de drie verzoeken is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

3. ACHTERGROND VAN DE VERZOEKEN

Overeenkomstig artikel 5, derde streepje, van de energiebelastingrichtlijn kunnen de lidstaten gedifferentieerde belastingniveaus toepassen voor de volgende vormen van gebruik: plaatselijke openbaar personenvervoer (taxi's inbegrepen), afvalinzameling, strijdkrachten en overheidsadministraties, gehandicapten, ziekenauto's. De belangrijkste aan deze optie verbonden voorwaarde is dat de in de richtlijn voorgeschreven minimumbelastingniveaus in acht worden genomen.

Deze optionele bepaling is in de energiebelastingrichtlijn opgenomen op basis van de ervaringen die in de jaren '90 waren opgedaan met verschillende derogaties waarvoor de Raad krachtens artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG³ machtiging had verleend; de bedoeling ervan was om de lidstaten op bepaalde terreinen speelruimte te geven, maar tegelijkertijd ook te garanderen dat ten volle rekening werd gehouden met de onderliggende redenen voor de vaststelling van minimumbelastingniveaus in de richtlijn. Dit komt het duidelijkst tot uiting op het gebied van het openbaar vervoer. In haar in 1996 gepubliceerde verslag over de derogaties uit hoofde van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EEG⁴ concludeerde de Commissie dat "de derogaties worden gehandhaafd tot een algemene regeling is ingevoerd als onderdeel van een gemeenschappelijk communautair kader voor de belastingheffing op energieproducten en ten minste tot 31 december 1998."⁵

Eenzelfde aanpak werd gevolgd in het voorstel van 1997⁶, dat heeft geleid tot het aannemen van de energiebelastingrichtlijn in 2003. Dit voorstel beoogde de lidstaten een bepaalde flexibiliteit te geven bij het nastreven van hun nationale beleidsdoelstellingen en tegelijkertijd te garanderen dat het belang van de Gemeenschap in acht wordt genomen. Met het vereiste om de minimumbelastingniveaus na te leven, wordt niet alleen tegemoet gekomen aan de behoeften van de interne markt, maar ook aan de noodzaak om prikkels voor energie-efficiency en milieubescherming te handhaven, hetgeen ook geldt voor het openbaar vervoer.

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). 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.

⁴ COM(96) 549 van 14 november 1996.

⁵ Punt 5.5 van het verslag.

⁶ COM(97) 30 van 12 maart 1997. Zie met name ontwerp-artikel 5.

Tijdens de beraadslagingen van de Raad over de energiebelastingrichtlijn is de reikwijdte van de relevante bepaling verder uitgewerkt, maar het onderliggende beginsel en dus het vereiste om de minimumbelastingniveaus na te leven, werd gehandhaafd.

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)⁷ gaf de Commissie een overzicht van de breed opgezette flexibiliteit waarin de energiebelastingrichtlijn voorziet, en bevestigde zij dat derogaties voor motorbrandstof in de bovengenoemde gevallen niet langer noodzakelijk zijn, aangezien in artikel 5, derde streepje, van de richtlijn uitdrukkelijk een toepasselijke bepaling is opgenomen.

4. EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

Hierna geeft de Commissie een beoordeling van de verzoeken voorzover de beoogde maatregelen van de desbetreffende lidstaten niet onder artikel 15, lid 1, onder i), van de energiebelastingrichtlijn vallen (zie ook de overwegingen aan het eind van deze mededeling).

De Commissie is van mening dat de meeste argumenten die door de lidstaten naar voren zijn gebracht ter rechtvaardiging van de gevraagde machtiging, precies dezelfde zijn als die waarom artikel 5, derde streepje, in de energiebelastingrichtlijn is opgenomen.

Er wordt op gewezen dat in artikel 5, derde streepje, bepaalde gebruiksvormen zijn genoemd waarvoor de Raad in het verleden derogaties heeft verleend. In deze bepaling wordt dus volledig rekening gehouden met de onderliggende redenen. Tegelijkertijd geeft artikel 5 uitdrukking aan de noodzaak om die redenen te verzoenen met de redenen die ten grondslag liggen aan de minimumbelastingniveaus, namelijk het creëren van gelijke voorwaarden op de interne markt en het handhaven van prikkels ter verbetering van energie-efficiency en milieubescherming. Deze aspecten maken deel uit van de in artikel 19, lid 3, uitdrukkelijk genoemde belangen en beleidsvormen van de Gemeenschap.

Bovendien moet erop worden gewezen dat krachtens artikel 15, lid 1, onder i), gehele belastingvrijstelling kan worden verleend voor bepaalde alternatieve brandstoffen (LPG en aardgas) indien deze worden gebruikt voor voortbeweging. In deze gevallen acht de communautaire wetgever het in dit stadium gerechtvaardigd om geen prikkel voor energie-efficiency te handhaven.

Samenvattend heeft de Raad, met eenparigheid van stemmen handelend krachtens de procedure van artikel 93 van het Verdrag, al de gelegenheid gehad om een evenwicht tot stand te brengen tussen de beleidsoverwegingen die kunnen pleiten voor een gunstiger fiscale behandeling van de brandstoffen die worden gebruikt als motorbrandstof op de aan de orde zijnde gebieden. De desbetreffende voorwaarden die in de richtlijn zijn neergelegd, komen overeen met de in artikel 19, lid 1, derde alinea, van de richtlijn genoemde belangen en hebben onder meer betrekking op de goede werking van de interne markt, de noodzaak om eerlijke mededinging te verzekeren, en het communautaire gezondheids-, milieu-, energie- en vervoersbeleid.

De onderhavige verzoeken moeten in het licht van deze overwegingen worden beoordeeld.

⁷ 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*".

4.1. Plaatselijk openbaar personenvervoer (taxi's inbegrepen)

Zoals reeds vermeld in de mededeling van 2006 bevat de energiebelastingrichtlijn een uitgebreid kader voor het stimuleren van het openbaar vervoer.

Met betrekking tot het plaatselijk openbaar personenvervoer, met name taxi's inbegrepen, blijkt uit artikel 5, derde streepje, van de energiebelastingrichtlijn dat deze vervoerswijze de voorkeur verdient boven particuliere voertuigen. In deze context kan aan taxi's geen bijzondere positie worden toegekend, aangezien zij krachtens artikel 5 op dezelfde wijze mogen worden behandeld als plaatselijk openbaar personenvervoer en op dezelfde voet worden geplaatst als andere vervoermiddelen van deze categorie. Dit betekent dat de beleidsdoelstellingen die door de betrokken lidstaten in deze context naar voren worden gebracht, niet specifiek zijn vergeleken met hetgeen waarmee in artikel 5 al rekening is gehouden. De bovenstaande redenering betekent ook dat de in artikel 19, lid 1, derde alinea, genoemde aspecten en meer precies het communautaire milieu-, energie en vervoersbeleid, zich verzetten tegen het verlenen van de gevraagde machtigingen. Ten aanzien van de eerlijke mededinging moet worden opgemerkt dat de vrijstelling van brandstof ten behoeve van taxi's ten minste in sommige gevallen de verhoudingen tussen dit en andere middelen van openbaar vervoer zou kunnen verstoren.

Voorzover de verzoekende lidstaten hebben gewezen op bepaalde atypische functies die taxi's in bepaalde plaatselijke situaties vervullen, wordt opgemerkt dat deze evenmin pleiten voor het verlenen van de gevraagde machtigingen. Allereerst is er een wanverhouding tussen het specifieke karakter van de bedoelde situaties en de daarmee samenhangende aangevoerde beleidsoverwegingen enerzijds en het algemene karakter van het beoogde belastingvoordeel anderzijds. Bovendien, en meer in het algemeen, kunnen de genoemde situaties doeltreffender worden aangepakt met instrumenten die verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht en aansluiten bij de specifieke diensten die door de desbetreffende uitvoerders worden verleend, in tegenstelling tot een vrijstelling van belastingen die uitsluitend het gevolg zijn van consumptie. Onder deze omstandigheden vormen de aangevoerde redenen geen rechtvaardiging voor een afwijking van het vereiste om de minimumbelastingniveaus in acht te nemen, teneinde de naleving van de doelstellingen van het communautaire milieu- en energiebeleid te garanderen.

4.2. Strijdkrachten en overheidsadministraties

Uit artikel 5 van de energiebelastingrichtlijn volgt dat er, ofschoon rekening kan worden gehouden met nationale beleidsoverwegingen in verband met strijdkrachten en overheidsadministraties, voor redenen van energie-efficiency en milieubescherming ook bij overheidsactiviteiten eenzelfde minimumniveau bestaat als bij particuliere activiteiten. Daarom zijn de punten die naar voren zijn gebracht met betrekking tot het plaatselijk openbaar personenvervoer (in het algemeen) op overeenkomstige wijze van toepassing in dit verband.

4.3. Ziekenauto's

In het verleden is aan twee lidstaten een derogatie toegestaan op grond waarvan zij motorbrandstof voor ziekenauto's van accijns konden vrijstellen. Deze vrijstelling, alsook de derogatie ten behoeve van gehandicapten, was gebaseerd op sociale en gezondheidsoverwegingen. In dit stadium is de exploitatie van ziekenauto's om dezelfde redenen uitdrukkelijk opgenomen in artikel 5, derde streepje, van de richtlijn, evenals het gebruik ten behoeve van gehandicapten. Om de reeds genoemde redenen vereist deze bepaling dat de

minimumbelastingniveaus in acht worden genomen. Aan behoeften waarin niet wordt voldaan door een belastingverlaging tot op het minimumbelastingniveau, kan worden tegemoet gekomen met toepasselijke instrumenten van directe steun die verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht.

De bovenstaande overwegingen met betrekking tot artikel 19, lid 1, derde alinea, en het communautaire milieu-, energie- en vervoersbeleid, zijn hier eveneens van toepassing.

5. CONCLUSIE

Op basis van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat geen enkel verzoek specifieke beleidsoverwegingen bevat die verschillen van de overwegingen die hebben geleid tot het opnemen van artikel 5, derde streepje, in de energiebelastingrichtlijn. Bovendien laat juist deze bepaling zien dat het in artikel 19, lid 1, derde alinea, genoemde communautaire milieu-, energie- en vervoersbeleid zich verzet tegen het verlenen van machtigingen zoals die waarom wordt verzocht door de vier lidstaten waarop deze mededeling betrekking heeft.

De betrokken lidstaten hebben voldoende tijd gehad om zich aan te passen aan het evenwicht dat de communautaire wetgever tot stand heeft gebracht. Voor zeer specifieke sociale en/of plaatselijke behoeften kunnen andere instrumenten dan de accijns (die bovendien niet strijdig zijn met de minimumeisen van de energiebelastingrichtlijn) een veel geschikter hulpmiddel zijn⁸.

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** waarom de vier betrokken lidstaten hebben verzocht.

Voorzover in de onderhavige verzoeken wordt verwezen naar het gebruik van alternatieve brandstoffen, toegestaan krachtens artikel 15, lid 1, onder i), wordt opgemerkt dat de lidstaat ingevolge deze bepaling zonder tussenkomst van de Commissie en de Raad vrijstellingen of verlagingen kan verlenen. Naar de letter en de geest van artikel 19 vallen zulke vrijstellingen of verlagingen dus niet binnen het bereik van deze bepaling. Hieruit volgt dan ook dat zij niet onder de hierboven beschreven conclusie vallen.

⁸ Onverminderd andere communautaire bepalingen, met name de staatssteunregels van het Verdrag.