



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.12.2006  
COM(2007) 795 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**in overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad  
(regionale derogaties)**

## 1. INLEIDING

In overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit<sup>1</sup> (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, heeft Italië drie verzoeken ingediend om met ingang van 2007 van de bepalingen van de energiebelastingrichtlijn te mogen afwijken en in bepaalde geografische gebieden op geselecteerde energieproducten regionaal gedifferentieerde belastingtarieven te mogen toepassen. Deze verzoeken zijn geregistreerd bij het directoraat-generaal Belastingen en douane-unie<sup>2</sup>.

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

- (1) Italië wil een volledige belastingvrijstelling toepassen, binnen de grenzen van een jaarlijks quotum, op bepaalde energieproducten die worden verbruikt op het grondgebied van de regio Val d'Aosta.

Het jaarlijkse quotum van de belastingvrijstelling wordt op regionaal niveau vastgesteld. De maatregel geldt voor motorbrandstoffen (benzine, diesel) en bepaalde verwarmingsbrandstoffen (lpg voor woningverwarming). De mogelijke begunstigen van elke categorie van energieproducten zijn duidelijk gedefinieerd en in de meeste gevallen betreft het particulieren die in de regio wonen.

Volgens de Italiaanse autoriteiten strekt de maatregel ertoe het zogenaamde tanktoerisme te vermijden, dat wil zeggen de praktijk waarbij burgers de grens oversteken om van lagere brandstofprijzen te kunnen profiteren. Italië wijst erop dat de regio aan de buitengrens van de EU ligt. De maatregel strekt er tevens toe eventuele negatieve gevolgen van het verstrijken van de derogatie in bijlage II bij de energiebelastingrichtlijn, die tot een verlies van welvaart zouden leiden, te voorkomen.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Op 17 oktober 2006.

Italië meent dat de maatregel kan worden gerechtvaardigd op grond van de geografische en infrastructurele kenmerken van de regio, een bergachtig gebied dat sterk afhankelijk is van het gemotoriseerde wegvervoer. Italië verwijst ook naar de bijzondere grondwettelijke status van de regio en naar het communautaire beleid van economische en sociale cohesie waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan berggebieden. Met betrekking tot Ipg dat voor verwarmingsdoeleinden wordt gebruikt, verwijst Italië naar de strenge klimatologische omstandigheden in de regio.

- (2) Italië wil een volledige belastingvrijstelling toepassen, binnen de grenzen van een jaarlijks quotum, op bepaalde energieproducten die worden verbruikt op het grondgebied van de provincie Gorizia.

Het jaarlijkse quotum van de belastingvrijstelling wordt op regionaal niveau vastgesteld. De maatregel geldt voor motorbrandstoffen (benzine, diesel) en bepaalde verwarmingsbrandstoffen (aardgas voor woningverwarming en minerale oliën voor bedrijfsverwarming). De mogelijke begunstigen van elke categorie van energieproducten zijn duidelijk gedefinieerd. Behalve in het geval van de oliën voor verwarmingsdoeleinden zijn de begunstigen particulieren die in de provincie wonen.

Volgens de Italiaanse autoriteiten zijn er historische redenen voor de maatregel die zijn rechtvaardiging vindt in de zwakke sociaal-economische positie van het gebied, die met name het gevolg is van de specifieke geografische ligging. Volgens Italië zal het verstrijken van de derogatie resulteren in een daling van de vraag naar energieproducten (als gevolg van tanktoerisme in het buitenland), van de welvaart en van de bijbehorende economische bedrijvigheid.

De Italiaanse autoriteiten menen dat de toepassing van het normale belastingtarief na het verstrijken van de derogatie in bijlage II bij de energiebelastingrichtlijn als gevolg van de ontoereikende harmonisatie van de accijns in de EU niet tot een toename van de belastinginkomsten zal leiden, omdat zij ervan uitgaan dat de volledige vraag naar het buitenland zal verschuiven. Wat ten slotte aardgas betreft, wijst Italië op de milieuvoordelen van deze brandstof vergeleken met minerale oliën en onderstreept het de positieve gevolgen die deze maatregel heeft gehad voor de ontwikkeling van het aardgasnetwerk in de provincie.

Italië meent dat de maatregel verenigbaar kan zijn met de relevante communautaire beleidslijnen op grond van de specifieke geografische ligging en de zwakke sociaal-economische positie van het gebied, dat aan de voorwaarden van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag voldoet en in aanmerking komt voor de EU-structuurfondsen.

- (3) Italië wil een verlaagd belastingtarief toepassen op minerale oliën die worden verbruikt in de provincies Udine en Trieste, mits de tarieven in overeenstemming zijn met de verplichtingen uit hoofde van de energiebelastingrichtlijn.

De maatregel wordt ten uitvoer gelegd in de vorm van een jaarlijks belastingvrij quotum voor benzine en diesel en is beperkt tot de provincie Trieste en enkele gemeenten in het oostelijke deel van de provincie Udine. De begunstigen zijn particulieren, hoofdzakelijk inwoners van de gebieden in kwestie.

De maatregel strekt ertoe zogenaamd tanktoerisme te voorkomen. Italië wijst erop dat het verstrijken van de derogatie in bijlage II bij de energiebelastingrichtlijn negatieve sociaal-

economische gevolgen zou hebben, geen hogere belastinginkomsten zou opleveren en tot de sluiting van tankstations in het gebied zou leiden.

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

### 3. ACHTERGROND VAN HET VERZOEK

In het verleden zijn enkele lidstaten en met name Italië overeenkomstig de procedure van artikel 8, lid 4, van Richtlijn 92/81/EG van de Raad<sup>3</sup> gemachtigd om in bepaalde geografische gebieden of regio's uit specifieke beleidsoverwegingen belastingverlagingen of -vrijstellingen te verlenen die verband hielden 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.

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)<sup>4</sup> vestigde de Commissie de aandacht op twee grote knelpunten in verband met dit soort derogaties, namelijk de geschiktheid van de accijns als instrument om specifieke regionale problemen van sociaal-economische aard aan te pakken, en het belang van het totstandbrengen van een interne markt zonder concurrentievervalsing. Zij beklemtoonde dat het concept van minimumtarieven in het belang van de interne markt is en dat deze tarieven in voorkomend geval kunnen worden aangepast.

In de mededeling werd evenwel geconcludeerd dat de betrokken lidstaten zelf moeten nagaan of een derogatie uit specifieke beleidsoverwegingen nodig blijft en zo ja, verenigbaar kan zijn met de doelstellingen van de richtlijn, dat wil zeggen de in artikel 19, lid 1, derde alinea, genoemde belangen en beleidsvormen.

### 4. EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

Om te beginnen wil de Commissie de formulering van artikel 93 van het EG-Verdrag, dat de grondslag vormt voor het communautaire optreden op het gebied van de indirecte belastingen, in herinnering roepen. Dit artikel vereist *de harmonisatie van de wetgevingen inzake de indirecte belastingen voorzover deze noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te verzekeren*.

Te dien einde zijn, onder andere met de energiebelastingrichtlijn, minimumbelastingniveaus vastgesteld op de gebieden waarop de accijns is geharmoniseerd. Gelet op het feit dat de lidstaten hun eigen nationale tarieven mogen vaststellen met inachtneming van de minimumtarieven en rekening houdende met de nationale omstandigheden, heeft de communautaire wetgever de minimumbelastingniveaus vastgesteld op een niveau dat hij

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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".

noodzakelijk acht om eventuele concurrentievervalsingen binnen een acceptabele marge te houden.

Omdat er geen volledig geharmoniseerde tarieven zijn, kunnen de nationale tarieven van elkaar verschillen en kunnen deze verschillen er tot op zekere hoogte toe leiden dat consumenten om fiscale redenen hun aankopen in een andere lidstaat doen, zij het binnen de grenzen die in voorkomend geval zijn vastgesteld in de artikelen 8 en 9 van Richtlijn 92/12/EEG. Als daaruit voortvloeiende vervalsingen evenwel geacht worden de grenzen van het aanvaardbare te overschrijden of in te druisen tegen de logica van harmonisatie die hierboven is beschreven, zou de passende oplossing erin bestaan de nationale tarieven op basis van artikel 93 EG daadwerkelijk nader tot elkaar te brengen door ofwel de minimumbelastingniveaus naar boven bij te stellen ofwel andere maatregelen te treffen die de communautaire wetgever verkiest.

Daarom verwerpt de Commissie het argument van Italië dat een ontoereikende harmonisatie van de accijns een rechtvaardiging op grond van artikel 19 kan vormen voor een verzoek om te mogen afwijken van de bepalingen van de energiebelastingrichtlijn. Dit argument vormt geen "specifieke beleidsoverweging" in de zin van artikel 19. De in de richtlijn gekozen minimumbelastingniveaus zijn in feite het belangrijkste element van de door de communautaire wetgever vastgestelde regeling. Op basis van de gekozen niveaus heeft de communautaire wetgever geconcludeerd dat de lidstaten niet langer een geldige reden hebben om hun tarieven op nationaal niveau te differentiëren om te reageren op de niveaus die in andere lidstaten zijn vastgesteld, behalve met de mechanismen waarin de richtlijn zelf voorziet. Anders zou het gevaar bestaan dat de tarieven voor motorbrandstoffen aan de grenzen tussen lidstaten worden gediceerd door een bilateraal en progressief mechanisme van neerwaartse bijstelling naar het niveau van de geharmoniseerde minimumtarieven, wat niet de bedoeling van de richtlijn is.

Geen enkel element in de energiebelastingrichtlijn laat een andere interpretatie toe.

Met betrekking tot de horizontale argumenten die Italië in elk van zijn vier verzoeken aanvoert, kan het volgende worden opgemerkt:

Ten eerste wil de Commissie met betrekking tot het argument dat de regio's in kwestie een bijzondere grondwettelijke status krachtens het Italiaanse recht hebben, erop wijzen dat dit voor de toepassing van artikel 19 ontoereikend is. Ofschoon niet wordt uitgesloten dat sommige overwegingen die aan een regionaal referentiekader zijn opgehangen, specifieke beleidsoverwegingen volgens artikel 19 kunnen vormen, voldoet de status die een regio krachtens de nationale grondwet heeft, als zodanig niet aan dit begrip.

Ten tweede kan de Commissie niet instemmen met de algemene argumenten van Italië betreffende de sociaal-economische situatie van bepaalde regio's (die het gevolg is van economische concurrentie van buitenaf, de specifieke geografische ligging of andere geografische kenmerken van die regio's). Deze argumenten komen erop neer dat de regio's in kwestie overheidssteun nodig hebben. De tot dusver verleende derogaties zijn evenwel nooit officieel als een daartoe strekkend beleidsinstrument beschouwd en een "verlenging" onder die noemer is derhalve niet aanvaardbaar in het kader van artikel 19. Bovendien bestaan er doelmatiger instrumenten en beleidsvormen<sup>5</sup> om zulke problemen aan te pakken, die geen

---

<sup>5</sup> Wanneer de lidstaten deze instrumenten en beleidsvormen toepassen, moeten zij uiteraard de bepalingen van het Gemeenschapsrecht, met name op het gebied van staatssteun, in acht nemen.

afbreuk doen aan het nuttige effect van harmonisatie van de accijns op het gebied van energieproducten.

Ten derde verwijst de Commissie met betrekking tot de specifieke geografische ligging van sommige van de regio's in kwestie (namelijk dichtbij de landsgrenzen) naar hetgeen hierboven is uiteengezet. Daaruit volgt dat de nabijheid van een andere lidstaat met andere belastingniveaus onvoldoende reden is om een machtiging krachtens artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn te verlenen. Met name derogaties die in het verleden werden gerechtvaardigd door het feit dat de aangrenzende staat een derde land was, kunnen nu niet worden verlengd op basis van artikel 19 wanneer diezelfde staat ondertussen tot de Gemeenschap is toegetreden en derhalve ook aan de verplichtingen van de energiebelastingrichtlijn moet voldoen. Met betrekking tot het argument van de buitengrens dat Italië in één geval aanvoert (Val d'Aosta), merkt de Commissie op dat de gevraagde derogatie niet in verhouding staat tot het probleem van het tanktoerisme dat zich volgens Italië zou voordoen. Het is immers waarschijnlijk dat de derogatie zelf het consumptiepatroon in Italië en andere delen van de Gemeenschap zou verstoren, in die zin dat inwoners op kunstmatige wijze worden aangezet tot consumptie in de regio in kwestie, terwijl dit ook elders zou kunnen gebeuren. In dit verband mag ook niet worden vergeten dat Val d'Aosta niet alleen aan Zwitserland, maar ook aan Frankrijk grenst.

Tot slot wil de Commissie eraan herinneren dat negatieve gevolgen van het verstrijken van een derogatie als zodanig niet kwalificeren als specifieke beleidsoverwegingen in de zin van artikel 19.

Voorts is het passend apart in te gaan op de specifiekere situaties en argumenten die in de verzoeken worden genoemd.

Wat de bewering betreft dat de regio Val d'Aosta afhankelijk is van het wegvervoer, acht de Commissie de voorgenomen maatregel, namelijk een algemene vrijstelling van de accijns voor motorbrandstoffen, geen oplossing die in verhouding staat tot het probleem en op grond van artikel 19 zou kunnen worden toegestaan. De Commissie merkt op dat Italië de genoemde beleidsoverweging niet heeft aangevoerd als rechtvaardiging voor de vrijstelling in kwestie, in vergelijking met de behandeling in andere delen van Italië die ook landelijk (dat wil zeggen niet dichtbevolkt) en/of bergachtig zijn en waar normaal het volledige nationale tarief zou gelden. Er is geen aanwijzing dat er een objectief verband bestaat met de extra kosten die zich voordoen, ongeacht hoe deze zijn berekend. Ten slotte zou de volledige vrijstelling voor motorbrandstoffen onverenigbaar zijn met het in artikel 19, lid 1, derde alinea, van de richtlijn genoemde milieu-, energie- en vervoersbeleid. Deze conclusie wordt door een vergelijking met artikel 5, derde streepje, van de richtlijn nog verder onderbouwd. In overeenstemming met voornoemd beleid blijkt uit deze bepaling immers dat het plaatselijk openbaar personenvervoer, ondanks het feit dat de lidstaten het gunstiger mogen behandelen dan particulier vervoer (waarom het hier gaat), onderworpen blijft aan de minimumbelastingniveaus. Een lagere belasting is uitsluitend mogelijk in de zeer specifieke omstandigheden die zijn genoemd in artikel 15, lid 1, onder e) of i), van de richtlijn.

De argumenten met betrekking tot energieproducten gebruikt voor verwarmingsdoeleinden worden door de Commissie als volgt geëvalueerd:

In de eerste plaats is de Commissie van mening dat er geen rechtvaardiging bestaat voor het voornemen om minerale oliën voor bedrijfsverwarming fiscaal gunstiger te behandelen. De maatregel strekt ertoe ondernemingen die in een bepaald gebied zijn gevestigd, te subsidiëren.

In haar mededeling van juni 2006 heeft de Commissie benadrukt dat de richtlijn al op passende wijze rekening houdt met zakelijk verbruik en concurrentieproblemen die zich in verband met de belasting van energieproducten zouden kunnen voordoen. In deze context wil de Commissie er duidelijk op wijzen dat de Raad, met eenparigheid van stemmen handelend krachtens de procedure van artikel 93 van het Verdrag, al een evenwicht tot stand heeft gebracht tussen de verschillende beleidsoverwegingen die kunnen pleiten voor een gunstiger fiscale behandeling van zakelijk gebruik. De mogelijkheden waarin de richtlijn voor zakelijk gebruik voorziet, met name de artikelen 5 en 17, geven de grenzen aan die de communautaire wetgever in deze context passend en toereikend acht. Argumenten zoals die welke door Italië naar voren zijn gebracht, kwalificeren derhalve niet als specifieke beleidsoverwegingen voor de toepassing van artikel 19. Deze mogelijkheden liggen bovendien ook in het verlengde van 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. Precies deze belangen zouden zich verzetten tegen de toekenning van de op deze grond gevraagde machtiging.

Voorzover Italië vraagt om het verbruik van aardgas als verwarmingsbrandstof te mogen vrijstellen, wil de Commissie erop wijzen dat in de energiebelastingrichtlijn wel degelijk op passende wijze rekening wordt gehouden met de potentiële voordelen van aardgas. Het Italiaanse verzoek bevat derhalve geen specifieke beleidsoverwegingen in deze context (nog los van het feit dat de door Italië genoemde voordelen van aardgas niet verschillen naar regio). De bovenstaande overwegingen met betrekking tot artikel 19, lid 1, derde alinea, en het communautaire milieu-, energie- en vervoersbeleid zijn hier eveneens van toepassing en pleiten ook tegen het verlenen van de derogatie.

Wat ten slotte de gunstige fiscale behandeling van lpg voor woningverwarming in het bergachtige gebied van Val d'Aosta betreft, meent de Commissie dat deze maatregel een andere maatregel overlapt die Italië haar heeft voorgelegd in het kader van artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn. Daarbij wil Italië belastingvoordelen voor lpg als verwarmingsbrandstof toekennen die zijn gedifferentieerd volgens de klimatologische situatie van bepaalde regio's. De voor Val d'Aosta gevraagde machtiging gaat evenwel veel verder dan die regeling. De Commissie concludeert daaruit dat Italië zelf van mening is dat de genoemde klimatologische omstandigheden de specifieke regeling voor Val d'Aosta niet rechtvaardigen. Het andere verzoek dat Italië heeft ingediend, zal apart worden behandeld.

## 5. CONCLUSIE

Op basis van het voorgaande mag de door Italië gevraagde machtiging niet worden verleend. Met betrekking tot het hoofdargument dat Italië naar voren heeft gebracht ter rechtvaardiging van de verzoeken, moet allereerst worden benadrukt dat de volgens Italië ontoereikende harmonisatie van de interne markt niet kan worden verholpen met machtigingen op grond van artikel 19. De minimumbelastingniveaus vormen mede de grondslag waarop de communautaire wetgever de richtlijn heeft gebaseerd.

Daarnaast zijn ook de extra argumenten die Italië heeft aangevoerd in verband met bepaalde specifieke onderdelen van zijn verzoeken, voor de Commissie niet aanvaardbaar.

Bijgevolg doet de Commissie **geen voorstel tot het verlenen van de machtigingen.**