



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.03.1997
COM(97) 9 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Milieubelastingen en -heffingen in de
gemeenschappelijke markt**

INLEIDING

De Commissie heeft reeds meerdere malen gepleit voor een breder gebruik van fiscale instrumenten ten einde het milieubeleid efficiënter en kosteneffectiever te maken. Het merendeel van dergelijke instrumenten wordt toegepast op het niveau van de Lid-Staten. Deze mededeling wordt ingediend om werkzaamheden op dit gebied te ondersteunen en om ervoor te zorgen dat milieubelastingen en -heffingen worden toegepast op een wijze die strookt met de communautaire wetgeving.

Met deze mededeling initieert de Commissie een benadering ten aanzien van het gebruik van milieubelastingen door de Lid-Staten. Doel van de mededeling is het bestaande juridische kader voor het gebruik van milieubelastingen en -heffingen door de Lid-Staten binnen de gemeenschappelijke markt te verduidelijken. Daarnaast worden in de mededeling de mogelijkheden en beperkingen voor de Lid-Staten op dit gebied nader toegelicht. De voor- en nadelen wat betreft de economische efficiëntie en milieudoelmatigheid van het gebruik van milieubelasting op het niveau van de Lid-Staten worden niet besproken. Wel wordt ten behoeve van de Lid-Staten een overzicht gegeven van de wettelijke verplichtingen ter zake, waarmee rekening moet worden gehouden in plannen voor milieubelastingen en -heffingen. Uit de mededeling blijkt dat de Lid-Staten binnen de grenzen van het Verdrag ruime mogelijkheden hebben om fiscale instrumenten toe te passen.

In de Lid-Staten worden milieubelastingen en -heffingen steeds vaker gebruikt. Hierdoor ontstaan mogelijkheden voor een kosteneffectiever milieubeleid. Milieubelastingen en -heffingen kunnen een geschikt middel zijn om het beginsel dat de vervuiler betaalt toe te passen, via de doorberekening van de milieukosten in de prijs van goederen of diensten. Fiscale instrumenten fungeren als prikkels voor producenten en consumenten, waardoor keuzes worden gestuurd in de richting van uit milieuoogpunt duurzamere activiteiten. In een bijlage bij deze mededeling wordt de stand van zaken met betrekking tot het gebruik van milieubelastingen in de Lid-Staten geschetst.

Het spreekt vanzelf dat het gebruik van deze instrumenten verenigbaar moet zijn met het Gemeenschapsrecht. Met name het mededingingsbeleid, het beleid inzake de interne markt en het fiscaal beleid zijn van invloed op de wijze waarop milieubelastingen en

-heffingen en de daaruit voortvloeiende inkomsten kunnen worden gebruikt. Het juridisch kader moet in de eerste plaats voorkomen dat de Lid-Staten de mededinging vervalsen door discriminatie van producten/diensten uit andere Lid-Staten. Het is echter dermate gedetailleerd en complex dat de Commissie het nuttig acht om in deze mededeling een en ander te verduidelijken. In dit document worden ook de controlemaatregelen in de Gemeenschap, ook wel aanmeldingsregels genoemd, nader toegelicht.

In samenwerking met alle belanghebbende partijen wil de Commissie de mogelijkheden van milieubelastingen en -heffingen verder onderzoeken door:

- i) het systematisch verzamelen van ervaringen die in de Lid-Staten met de bestaande heffingen en belastingen zijn opgedaan;
- ii) een systematische analyse van de gevolgen van milieuheffingen en -belastingen op het milieu in de Lid-Staten;
- iii) een systematische analyse van de effecten van milieubelastingen en heffingen op de interne markt en het concurrentievermogen van de Europese industrie.

Op basis van de resultaten van deze werkzaamheden zullen beleidsconclusies worden geformuleerd over het verdere gebruik van deze instrumenten op communautair en op nationaal niveau.

INHOUDSOPGAVE

I. DOELSTELLINGEN EN REIKWIJDTE VAN DE MEDEDELING	1
II. DEFINITIES EN JURIDISCHE CONTEXT	4
a. Definities	4
b. Diverse typen milieuheffingen	5
c. Juridische context	6
III. RICHTSNOEREN	6
A. RICHTSNOEREN VOOR HET GEBRUIK VAN MILIEUHEFFINGEN	6
a. Milieudoelstelling van de heffing	6
b. Douanerechten en heffingen van gelijke werking	7
c. Binnenlandse belastingen	8
d. Afgeleid recht en indirecte belastingen	11
e. Staatssteun	13
a) Bestaan van steun	
b) Verenigbaarheid van de steun met de EG-bepalingen inzake staatssteun	
f. Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking	18
B. RICHTSNOEREN INZAKE COMMUNAUTAIRE CONTROLE MECHANISMEN	21
a. Aanmeldingsverplichting voor staatssteun	21
b. Aanmeldingsverplichting in het kader van Richtlijn 83/189/EEG en afgeleid communautair recht	23
c. Aanmelding van nationale maatregelen tot omzetting van communautaire richtlijnen	24
d. Klachten en onderzoek op initiatief van de Commissie	24
IV. CONCLUSIE	24
BIJLAGE	
Overzicht van milieugerelateerde belastingen en heffingen in EU-en EVA-landen	

I. DOELSTELLINGEN EN REIKWIJDTE VAN DE MEDEDELING

1. In het vijfde milieuactieprogramma van de Gemeenschap¹ en in de in 1996 ondernomen herziening daarvan² wordt de verbreding van het scala van milieubeleidsinstrumenten als een van de strategische prioriteiten genoemd. De communautaire instellingen hebben de Commissie en de Lid-Staten diverse malen opgeroepen om de mogelijkheden van nieuwe milieubeleidsinstrumenten, met name op fiscaal gebied, diepgaander te bestuderen. In december 1995 concludeerde de Europese Raad van Madrid: "Om het aantal banen dat milieubescherming kan genereren zo groot mogelijk te maken, moet dit beleid in grotere mate dan tot nu toe het geval is geweest steunen op - ook fiscale - marktgerichte instrumenten." De Europese Raad van Florence van juni 1996 heeft zich in dezelfde zin uitgelaten³.

2. Milieudoelstellingen worden steeds vaker vastgesteld op basis van EU-kaderwetgeving en voor de verwezenlijking ervan hebben de Lid-Staten, naast op communautair niveau geharmoniseerde maatregelen, ook de beschikking over tal van economische en technische instrumenten, al dan niet op vrijwillige basis. Milieubelastingen en -heffingen maken deel uit van het scala aan milieubeleidsinstrumenten en kunnen een geschikt middel vormen voor de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt", via het doorberekenen van de milieukosten in de prijs van goederen of diensten. Zodoende kunnen dergelijke instrumenten de consumenten en producenten aanzetten tot milieubewuster gedrag.

3. Milieubelastingen en -heffingen zijn onder andere gericht op de verwezenlijking van milieudoelstellingen; derhalve moeten zij een effect hebben op de markt. Het is dan ook belangrijk dat het tarief van milieubelastingen of -heffingen op het juiste niveau wordt vastgesteld: door middel van een te lage heffing kan een verstoring van de markt niet

¹ PB nr. C 138 van 17.5.1993, blz. 1.

² COM(95)647 van 24.1.1996.

³ De Europese Raad van Florence verzocht de Raad om een verslag betreffende de ontwikkeling van belastingstelsels in de Unie, "rekening houdend met de noodzaak om een belastingklimaat te creëren dat stimulerend is voor het bedrijfsleven en voor het scheppen van werkgelegenheid en een doeltreffender milieubeleid te bevorderen".

volledig worden gecorrigeerd, terwijl bij een te hoge heffing de ene verstoring in de plaats treedt van de andere.

4. Inkomsten uit milieubelastingen en -heffingen kunnen worden gebruikt om milieubeschermingsmaatregelen te financieren. In bepaalde gevallen kunnen deze instrumenten ook aanzienlijke vaste inkomsten genereren. Ze kunnen dan worden gebruikt voor het verlagen van andere belastingen die een verstorend effect op de economie hebben, zoals de belastingen op arbeid. Een dergelijke benadering werd aan de Lid-Staten voorgesteld in het Witboek van de Commissie getiteld "Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid"⁴, en is onderschreven door de Europese Raad van Brussel van december 1993. Verder komt deze materie aan de orde in het verslag van de Commissie⁵, getiteld "Belastingheffing in de Europese Unie - Verslag over de ontwikkeling van de belastingstelsels", dat is opgesteld voor de Europese Raad van Dublin van december 1996.

5. Milieubelastingen en -heffingen worden in alle EG/EVA- Lid-Staten⁶ toegepast en kunnen ook een grotere rol gaan spelen in het milieubeleid in de landen in Midden- en Oost-Europa die het EU-lidmaatschap hebben aangevraagd. In bepaalde gevallen zijn voor de gehele Gemeenschap regels vastgesteld op grond waarvan dergelijke belastingen in het kader van de interne markt kunnen worden toegepast (bijvoorbeeld belasting op minerale oliën; zie punt 23). Anderzijds worden overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel op nationaal niveau steeds vaker belastingen of heffingen ingevoerd om plaatselijk milieuproblemen aan te pakken; voor dergelijke problemen zijn maatregelen op nationaal niveau inderdaad vaak doelmatiger.

6. Het gebruik van milieubelastingen en -heffingen en de inkomsten daaruit is, behalve op het milieubeleid, ook rechtstreeks of indirect van invloed op diverse andere gebieden van de communautaire wetgeving, met name de mededinging, de gemeenschappelijke

⁴ COM(93)700 def.

⁵ COM(96)546 van 22.10.1996.

⁶ Zie aanhangsel 1.

markt en het fiscale beleid. Uit een groot aantal gevallen is het belang van een betere integratie tussen deze verschillende beleidsterreinen gebleken. In de landbouwsector moet bovendien rekening worden gehouden met andere aspecten die samenhangen met het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het gebruik van milieubelastingen en -heffingen kan ook gevolgen hebben voor de verplichtingen ten aanzien van derde landen, bijvoorbeeld in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De Lid-Staten moeten met dit complex van factoren rekening houden om ervoor te zorgen dat het gebruik van nationale milieubelastingen en -heffingen verenigbaar is met de verplichtingen in het kader van de WTO en het EG-Verdrag⁷.

7. In het licht van het bovenstaande acht de Commissie het wenselijk dat het juridisch kader voor Lid-Staten die milieubelastingen en -heffingen willen invoeren, wordt verduidelijkt. Dat kader is neergelegd in het Verdrag, het afgeleide Gemeenschapsrecht, de jurisprudentie van het Hof van Justitie en in de besluiten en wettelijke maatregelen die de Commissie heeft genomen om dit raamwerk een concrete invulling te geven. Volgens de Commissie dient ook duidelijk te worden aangegeven welke verdere gegevens zij bij de beoordeling van de nationale milieubelastingen en -heffingen in aanmerking neemt. Dit document heeft echter niet ten doel het gebruik van milieubelastingen en -heffingen op nationaal niveau te onderzoeken op voor- en nadelen in termen van economische efficiëntie en milieudoelmatigheid. De informatie moet de Lid-Staten nuttige richtsnoeren bieden bij het ontwikkelen, toepassen en evalueren van dergelijke instrumenten. Centraal staat dan ook een evenwichtig en doelmatig gebruik van deze instrumenten op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau, in combinatie met een transparante beoordeling door de Commissie.

8. De Commissie blijft het gebruik van milieubelastingen en -heffingen op nationaal niveau nauwlettend volgen, met het oog op de gevolgen van dergelijke maatregelen voor het functioneren van het milieubeleid en de interne markt, het Europese concurrentievermogen en aanverwante beleidsterreinen, zoals het energiebeleid. Wanneer

⁷ Hoewel in dit document de aspecten in verband met de interne markt centraal staan, worden de Lid-Staten erop gewezen dat er tegenstrijdigheden kunnen bestaan tussen de mogelijkheden van de EU-regels en die van de WTO-regels, met name wat de belastingaanpassing aan de grens betreft. Zie ook de mededeling van de Commissie inzake handel en milieu, COM(96)54 (PB nr. C van 28.2.1996).

blijkt dat gelijksoortige problemen op nationaal niveau op meerdere manieren worden opgelost, of wanneer milieudoelstellingen op een kosteneffectievere wijze kunnen worden verwezenlijkt, zal de Commissie nieuwe voorstellen op communautair niveau formuleren, ondanks de problemen die inherent zijn aan het feit dat voor de vaststelling van fiscale maatregelen momenteel eenstemmigheid vereist is.

9. In hoofdstuk II van deze mededeling wordt nader ingegaan op de definities en wordt de algemene juridische context geschetst; vervolgens worden in hoofdstuk III gedetailleerde richtsnoeren geformuleerd. Er wordt op gewezen dat in deze mededeling geen definitieve oplossingen voor toekomstige gevallen kunnen worden gegeven en dat elk geval afzonderlijk op zijn specifieke kenmerken moet worden beoordeeld.

II. DEFINITIES EN JURIDISCHE CONTEXT

a. Definities

10. In de sfeer van milieubelastingen wordt aan vergelijkbare termen in de verschillende Lid-Staten vaak een andere betekenis gegeven, terwijl ook de EU-wetgeving niet in duidelijke definities voorziet. Er wordt echter nadrukkelijk op gewezen dat maatregelen aan het Gemeenschapsrecht worden getoetst op grond van hun specifieke kenmerken en effecten, en niet op basis van de in de Lid-Staten gebezigde benamingen. In deze mededeling worden de diverse typen instrumenten die in de Lid-Staten worden gebruikt dan ook niet nader gedefinieerd. Onder de term "*belastingen en heffingen*" worden alle verplichte, eenzijdige betalingen verstaan, ongeacht of de inkomsten rechtstreeks ten goede komen van de overheidsbegroting dan wel voor specifieke doeleinden bestemd zijn (bijv. earmarking). Het woord *heffing* wordt in deze mededeling dan ook gebruikt om het hierboven omschreven begrip "belastingen en heffingen" aan te duiden. Heffingen in het kader van meer specifieke bepalingen van communautaire richtlijnen vallen binnen de juridische context van de desbetreffende richtlijn.

11. Het ligt voor de hand dat een heffing als milieuheffing wordt beschouwd wanneer de heffingsgrondslag is gerelateerd aan een duidelijk negatief milieueffect. Een heffing kan echter ook als milieuheffing worden beschouwd wanneer er een minder duidelijk maar

niettemin waarneembaar positief milieueffect van uitgaat. Een voorbeeld daarvan is de differentiatie van een belasting of heffing op grond van milieucriteria, zoals bij gelode en ongelode benzine. In het algemeen moeten de Lid-Staten zelf het veronderstelde milieueffect van de heffing aantonen indien dat voor de beoordeling van de verenigbaarheid met het Gemeenschapsrecht noodzakelijk is.

b. Diverse typen milieuheffingen

12. Uit de ervaringen blijkt dat de grote verscheidenheid aan milieubelastingen en -heffingen in twee hoofdcategorieën kan worden ingedeeld⁸.

Emissieheffingen omvatten betalingen die direct verband houden met de werkelijke of geschatte verontreiniging die wordt veroorzaakt, ongeacht of het lucht- water- of bodemverontreiniging dan wel geluidshinder betreft. Voorbeelden hiervan zijn heffingen op NO_x-emissies van grote stookinstallaties en heffingen op waterverontreiniging door installaties voor de behandeling van afvalwater. In de luchtvaartsector worden heffingen op geluidsemissies toegepast. Voor zover deze heffingen betrekking hebben op stationaire bronnen (zoals industriële installaties), vallen ze grotendeels buiten het bestek van deze mededeling, aangezien de kosten van de heffingen uitsluitend ten laste komen van de binnenlandse producenten⁹.

Productheffingen worden toegepast op grondstoffen en intermediaire inputs, zoals meststoffen, bestrijdingsmiddelen, natuurlijk grind en grondwater, en op verbruiksartikelen, zoals batterijen, weggooverpakkingen, autobanden en plastic zakken. Bepaalde productheffingen die reeds vele jaren bestaan, vooral op het gebied van energie, worden steeds meer beschouwd als bevorderlijk voor de integratie van het milieu- en het energiebeleid. Typische voorbeelden daarvan zijn heffingen op benzine, dieselolie, stookolie en elektriciteit.

⁸ Zie onder andere ook "Environmental Taxes; Implementation and Environmental Effectiveness" Europees milieuagentschap, 1996, en "Environmental Taxes in OECD Countries", OESO, 1995.

⁹ Vrijstellingen van emissieheffingen en het gebruik van inkomsten uit dergelijke heffingen kunnen echter onder de regels voor staatssteun vallen (zie vervolg).

c. Juridische context

13. De juridische beoordeling van milieuheffingen is een complexe zaak, aangezien dit instrument betrekkelijk nieuw en nog volop in ontwikkeling is en er bij de opstelling van het Verdrag nog geen rekening werd gehouden met milieubeleidsinstrumenten van dit type. De juridische context voor milieuheffingen wordt gevormd door de volgende artikelen van het Verdrag:

- douanerechten die op de intracommunautaire handel worden geheven of heffingen van gelijke werking (artikelen 9 tot en met 12);
- kwantitatieve beperkingen op in- en uitvoer van goederen tussen Lid-Staten, of maatregelen van gelijke werking (artikelen 30 tot en met 36);
- bepalingen inzake het vervoerbeleid, die in hun uitwerking minder gunstig zijn voor vervoerondernemers van andere Lid-Staten (artikel 76);
- staatssteun die leidt tot verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt (artikelen 92 en 93);
- binnenlandse belastingen die discriminerend zijn ten aanzien van producten van andere Lid-Staten of die op andere wijze de nationale productie beschermen (artikel 95) en wetgeving inzake accijnzen en andere indirecte belastingen, in het kader van artikel 99;
- artikel 130R, waarin de doelstellingen van het communautaire milieubeleid zijn neergelegd.

III. RICHTSNOEREN

A. RICHTSNOEREN VOOR HET GEBRUIK VAN MILIEUHEFFINGEN

a. Milieudoelstelling van de heffing

14. In artikel 2 van het EG-Verdrag is bepaald dat het bevorderen van “een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu” een van de hoofddoelstellingen van de Gemeenschap is. In artikel 130R is bepaald dat het communautaire milieubeleid moet bijdragen tot het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het

milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens en een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het preventieve aspect, het beginsel dat de vervuiler betaalt alsmede het voorzorgsbeginsel staan hierbij centraal. Bovendien is bepaald dat de eisen ter zake van milieubescherming moeten worden geïntegreerd in het bepalen en uitvoeren van het Gemeenschapsbeleid op andere gebieden. Bij het invoeren van milieuheffingen moeten de Lid-Staten terdege motiveren waarom deze heffingen noodzakelijk zijn voor de oplossing van milieuproblemen. In het bijzonder moet worden gelet op het verband tussen dergelijke maatregelen en de aspecten die worden genoemd in artikel 130R van het EG-Verdrag, de communautaire milieuwetgeving en de jurisprudentie ter zake, het vijfde milieuoactieprogramma¹⁰ en de internationale overeenkomsten waarbij de Europese Gemeenschap partij is.

b. Douanerechten en heffingen van gelijke werking

15. Volgens de artikelen 9 tot en met 12 van het EG-Verdrag mogen de Lid-Staten geen nieuwe in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking invoeren. Strikt genomen bestaan er tussen de Lid-Staten geen douanerechten meer. Het Hof van Justitie heeft evenwel bepaald dat iedere belasting die op een product wordt toegepast uitsluitend omdat het desbetreffende product een grens overschrijdt, qua werking gelijk is aan een douanerecht. Indien heffingen alleen voor buitenlandse producten gelden, zijn ze dus gelijkwaardig aan douanerechten. Indien een dergelijke heffing evenwel deel uitmaakt van een algemeen stelsel van belastingen op producten, dat volgens objectieve criteria en zonder onderscheid naar de herkomst van de producten wordt toegepast, moet zij worden getoetst aan artikel 95.

16. Een algemeen belastingsysteem waarvan een groot deel van de nationale productie is vrijgesteld, kan nog steeds worden beschouwd als een heffing van gelijke werking als een douanerecht. In dit verband heeft het Hof erop gewezen dat de bestemming van de inkomsten uit de heffing in aanmerking moet worden genomen. Een heffing die volgens dezelfde criteria wordt toegepast op producten van andere Lid-Staten en op nationale producten, kan, indien de inkomsten worden gebruikt om de binnenlandse producenten

¹⁰ PB nr. C 138 van 17.5.1993, blz. 1.

van de belaste producten *volledige* compensatie te verlenen, qua werking wel degelijk gelijk zijn aan een douanerecht. Het gebruik van de inkomsten ten voordele van de consumenten van de belaste producten valt niet in deze categorie, maar moet worden getoetst aan de regels inzake staatssteun (zie punt 33 en 34). Een heffing kan worden beschouwd als een heffing van gelijke werking als een douanerecht en als onwettige staatssteun, wanneer zij zowel onder de artikelen 9 tot en met 12 als onder artikel 92 van het Verdrag valt.

c. Binnenlandse belastingen

17. Artikel 95 beoogt de neutraliteit van de binnenlandse belastingen te waarborgen door een verbod op discriminatie van producten van andere Lid-Staten en bescherming van binnenlandse producten. De jurisprudentie ter zake van het Hof van Justitie is op drie belangrijke beginselen gebaseerd:

- 1) De Lid-Staten zijn, binnen bepaalde grenzen, in principe vrij het belastingsysteem te kiezen dat ze het meest geschikt achten;
- 2) Het systeem dat voor binnenlandse producten wordt toegepast, vormt het referentiepunt aan de hand waarvan wordt beoordeeld of producten van andere Lid-Staten zwaarder worden belast dan binnenlandse producten;
- 3) Artikel 95 wordt geschonden indien een product van een andere Lid-Staat zwaarder wordt belast dan een binnenlands product.

18. Wat het eerste punt betreft, heeft het Hof van Justitie er steeds op gewezen dat Lid-Staten gedifferentieerde belastingen voor producten kunnen vaststellen, zelfs wanneer het om “gelijksoortige” producten gaat¹¹. Om rechtmatig te zijn moet een dergelijke differentiatie

- 1) gebaseerd zijn op objectieve criteria, zoals de aard van de gebruikte grondstoffen of de toegepaste productieprocedures¹²;

¹¹ Arrest van 4.3.1986 in zaak C-106/84, Commissie tegen Denemarken, Jurisprudentie 1986, blz. 833, en arrest van 7.4.1987 in zaak C-196/85, Commissie tegen Frankrijk, Jurisprudentie 1987, blz. 1597.

¹² Arrest van 14.1.1981, zaak 46/80, SA Vinal tegen Orbat, Jurisprudentie 1981, blz. 77.

2) gericht zijn op de verwezenlijking van economische beleidsoogmerken die, op hun beurt, met de in het Verdrag en in het afgeleide recht gestelde eisen verenigbaar zijn;

3) zodanig zijn uitgewerkt dat directe of indirecte discriminatie van producten van andere Lid-Staten of bescherming van concurrerende binnenlandse producten wordt vermeden.

Het Hof van Justitie heeft erop gewezen dat een heffing niet als discriminerend kan worden beschouwd enkel en alleen omdat slechts producten van andere Lid-Staten tot de zwaarder belaste categorie behoren, indien dit voortvloeit uit de toepassing van objectieve en niet-discriminerende criteria¹³. Indien producten van andere Lid-Staten echter op grond van willekeurige en/of discriminerende voorwaarden bij voorbaat en/of per definitie niet in aanmerking komen voor een lager tarief, is er sprake van een inbreuk op artikel 95¹⁴.

19. Naar aanleiding van punt 2 zij opgemerkt dat de belastingregeling doorzichtig moet zijn, zodat in ieder geval objectief kan worden bepaald of de belasting op producten van andere Lid-Staten hoger is dan die op gelijksoortige binnenlandse producten¹⁵. Bovendien moet de regeling op gelijke wijze op binnenlandse producten en producten van andere Lid-Staten worden toegepast. Om te beoordelen of artikel 95 is geschonden, moet volgens het Hof van Justitie met name rekening worden gehouden met:

- het tarief van de heffing;
- de bepalingen inzake de heffingsgrondslag;
- de controlesystemen voor de toepassing van de heffing;
- de regelingen voor de betaling van de heffing.

In de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt er ook op gewezen dat de heffing enkel en alleen vanwege het feit dat zij vooral op geïmporteerde producten wordt toegepast niet als discriminerend kan worden beschouwd¹⁶. Het doorslaggevende

¹³ Arrest van 30.11.1995, zaak C-113/94, Casarin, Jurisprudentie 1995, blz. 4203.

¹⁴ Arrest van 27.5.1981, zaken 142/80 en 143/80, Salengo, Jurisprudentie 1981, blz. 1413, en arrest van 3 juli 1985, zaak 277/83, Commissie tegen Italië, Jurisprudentie 1985, blz. 2049.

¹⁵ Arresten van 26.6.1991, zaak C-152/89, Commissie tegen Luxemburg, Jurisprudentie 1991, blz. 3141, en zaak C-153/89, Commissie tegen België, Jurisprudentie 1991, blz. 3171.

¹⁶ Arrest van 16.12.1986, zaak 200/85, Commissie tegen Italië, Jurisprudentie 1986, blz. 3953.

criterium wordt gevormd door de feitelijke financiële implicaties van iedere heffing op nationale producten enerzijds en op producten van andere Lid-Staten anderzijds.

20. Op grond van artikel 95 is de Gemeenschap niet bevoegd te beoordelen of een heffing in een Lid-Staat te hoog is in verhouding tot de nagestreefde milieudoelstellingen¹⁷. In de jurisprudentie over artikel 95 wordt bevestigd dat het evenredigheidsbeginsel, dat een evenwicht tussen de milieuvoordelen en de potentiële effecten op de interne markt impliceert, alleen van toepassing is op de administratieve controlematregelen met betrekking tot de heffing¹⁸.

21. Wat punt 3 betreft zij opgemerkt dat, om te beoordelen of artikel 95, lid 1, wordt geschonden, de “gelijksoortigheid” van nationale en buitenlandse producten moet worden beoordeeld. Het Hof van Justitie definieert “gelijksoortige producten” als producten die “soortgelijke eigenschappen vertonen en uit gebruikersoogpunt aan dezelfde behoeften voldoen”¹⁹. In dit verband moet worden onderzocht of goederen die dezelfde functie vervullen maar als gevolg van de samenstelling of verschillen in productiemethodes andere milieu-eigenschappen hebben, als verschillende goederen kunnen worden beschouwd²⁰.

22. Indien de producten niet “gelijksoortig” zijn maar wel tenminste gedeeltelijk of potentieel concurreren met buitenlandse producten, mag de heffing er volgens artikel 95, lid 2, niet toe leiden dat de nationale producten worden beschermd²¹. Bij de beoordeling

¹⁷ Arrest van 5.4.1990, zaak C-132/88, Commissie tegen Griekenland, Jurisprudentie 1990, blz. 1567.

¹⁸ Arrest van 7.4.1987, zaak 196/85, Commissie tegen Frankrijk, Jurisprudentie 1987, blz. 1597.

¹⁹ Arrest van 7.5.1987, Commissie tegen Italië, zaak 184/85, jurisprudentie 1987, blz. 2013. Ten einde de gelijksoortigheid te beoordelen, heeft het Hof onderzocht of de producten aan dezelfde behoeften van de consumenten voldoen; in dit verband zijn zowel de juridische als de feitelijke omstandigheden van belang.

²⁰ In het kader van de Verordening van de Raad inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren (EEG nr. 880/92 van 23.3.1992, PB nr. L 99 van 11.4.1992, blz. 1), kunnen milieukeuren worden toegekend aan producten (bijvoorbeeld papier) met dezelfde functie maar met verschillende ecologische eigenschappen.

²¹ Arresten van 7.5.1987, zaak 184/85, Commissie tegen Italië, Jurisprudentie 1987, blz. 2013 en zaak 193/85, Cofrutta, Jurisprudentie 1987, blz. 2085.

van dit aspect moet niet alleen rekening worden gehouden met de feitelijke situatie maar ook met de potentiële markt voor buitenlandse producten bij afwezigheid van protectionistische maatregelen. Verder moet worden nagegaan hoe de inkomsten uit de heffing worden gebruikt. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat, indien de inkomsten uit een heffing worden gebruikt om de op de nationale producten drukkende last slechts ten dele te compenseren, de desbetreffende heffing een discriminerende belasting in de zin van artikel 95 van het Verdrag is²². Bovendien kan een heffing niet alleen als discriminerend worden beschouwd, maar ook als onwettig verleende staatssteun, daar zij zowel onder de bepalingen van artikel 95, lid 1, als onder die van artikel 92²³ valt. (zie punt 26 e.v.).

d. Afgeleid recht en indirecte belastingen

23. De communautaire wetgeving die op grond van artikel 99 is vastgesteld omvat:

- a) geharmoniseerde regels inzake de belastingstructuur en minimumtarieven voor accijnzen op minerale oliën, tabak en alcoholische dranken;
- b) andere algemene bepalingen in Richtlijn 92/12/EEG, op grond waarvan de Lid-Staten indirecte belastingen kunnen invoeren op producten, op voorwaarde dat die belastingen geen douaneformaliteiten in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten met zich meebrengen.

Een belangrijke bepaling van Richtlijn 92/81/EEG²⁴ is dat in het algemeen slechts één accijnstarief per product kan worden toegepast. In Richtlijn 92/12/EEG²⁵ is bepaald dat Lid-Staten binnen bepaalde beperkingen andere nationale belastingen op minerale oliën kunnen heffen. Dergelijke belastingen moeten voldoen aan de regels inzake accijnzen en

²² Arrest van 16.12.1992, zaak C-17/91, Georges Lornoy, Jurisprudentie 1992, blz. 6523.

²³ Arrest van 21.5.1980, zaak 73/79, Commissie tegen Italië, Jurisprudentie 1980, blz. 1533.

²⁴ Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19.10.1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB nr. L 316 van 31.10.1992, blz. 12).

²⁵ Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25.2.1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB nr. L 76 van 23.3.1992, blz. 1).

de BTW²⁶. De Lid-Staten kunnen de Raad verzoeken om toestemming om lagere tarieven of vrijstellingen toe te passen, bijvoorbeeld in verband met milieuoverwegingen²⁷. Bovendien hebben de Lid-Staten het recht om lagere belastingtarieven of belastingvrijstellingen toe te passen voor minerale oliën die voor specifieke doeleinden worden gebruikt, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer of de landbouw.

24. In Richtlijn 93/89/EEG²⁸ zijn de randvoorwaarden voor de toepassing van belastingen, tolgelden en gebruiksrechten (Eurovignet) voor zware vrachtwagens in de Lid-Staten neergelegd. In juli 1996 heeft de Commissie een op artikel 75 gebaseerd voorstel²⁹ ingediend, dat de richtlijn moet vervangen³⁰. Volgens het voorstel mogen wegenbelastingen (jaarlijkse motorrijtuigenbelasting, tolgelden en gebruiksrechten in het algemeen en voor kwetsbare wegen in het bijzonder) worden gedifferentieerd, zodat rekening kan worden gehouden met externe kosten. Meer in het algemeen heeft de Commissie met haar Groenboek "Naar aan eerlijke en doelmatige prijsstelling in het vervoer - Mogelijke beleidskeuzen voor het internaliseren van de externe kosten van vervoer in de Europese Unie"³¹ een debat over het gebruik van economische instrumenten in de vervoersector aangezwengeld. Later dit jaar zal de Commissie verdere stappen ondernemen als vervolg op het Groenboek.

²⁶ Deze zijn neergelegd in Richtlijn 92/81/EEG van 19.10.1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB nr. L 316 van 31.10.1992, blz. 12) en Richtlijn 92/82/EEG van 19.10.1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën (PB nr. L 316 van 31.10.1992, blz. 19).

²⁷ Tot nu toe zijn er 70 vrijstellingen verleend. Een aantal daarvan heeft betrekking op belastingdifferentiatie volgens milieucriteria voor brandstoffen, zoals lagere tarieven voor milieuvriendelijke dieselbrandstof en ongelode en gelode benzine met een nieuwe samenstelling. De voor de gehele Gemeenschap geldende belastingdifferentiatie tussen gelode en ongelode benzine is tot stand gebracht door deze twee brandstoffen als verschillende producten te behandelen.

²⁸ Richtlijn 93/89/EEG (PB nr. L 279 van 12.11.1993).

²⁹ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen, COM(96)331 van 10.7.1996.

³⁰ Het Hof van Justitie heeft de richtlijn op 5.7.1995 nietig verklaard vanwege procedurele onregelmatigheden. De gevolgen van de richtlijn moeten echter worden gehandhaafd totdat de wetgeving ter vervanging van de richtlijn is vastgesteld.

³¹ COM(95)691 def.

25. De Richtlijnen 91/542/EEG³², 93/59/EEG³³ en 94/12/EG³⁴, die zijn vastgesteld op grond van artikel 100 A en betrekking hebben op verontreinigende emissies van motorvoertuigen, omvatten een specifiek kader voor fiscale prikkels betreffende de aanschaf van nieuwe auto's. Door middel van dit systeem moeten de Lid-Staten het in de handel brengen van nieuwe en schonere auto's kunnen bevorderen, zonder dat daarbij fiscale maatregelen worden genomen die de facto zouden neerkomen op niet in communautair verband geharmoniseerde technische voorschriften. Dergelijke fiscale prikkels zijn toegestaan op voorwaarde dat aan de volgende uitgangspunten wordt voldaan:

- de fiscale prikkels moeten gelden voor alle nieuwe voertuigen die voldoen aan de in de richtlijnen vastgelegde toekomstige emissiegrenswaarden;
- ze moeten geleidelijk worden opgeheven zodra de nieuwe emissiegrenswaarden verplicht worden;
- ze moeten lager zijn dan de extra kosten die moeten worden gemaakt om aan de toekomstige emissienormen te voldoen;
- ze moeten tijdig ter kennis van de Commissie worden gebracht.

e. Staatssteun

26. In artikel 92 van het Verdrag is bepaald dat steunmaatregelen van de staten die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. In het algemeen geldt dat een steunelement in een heffingsstelsel niet door de Commissie kan worden toegestaan wanneer andere verdragsbepalingen worden geschonden. Eerst moet dus worden vastgesteld of een steunmaatregel niet in strijd is met andere bepalingen, met name die van de artikelen 9, 12, 30 tot en met 36 en 95. Als een steunelement niet strijdig is met deze bepalingen kan de steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden geacht zoals hierboven is omschreven.

³² PB nr. L 295 van 25.10.1991, blz. 1.

³³ PB nr. L 186 van 28.7.1993, blz. 21.

³⁴ PB nr. L 100 van 19.4.1994, blz. 42.

a) Bestaan van steun

27. Voordat wordt beoordeeld of steun verenigbaar is met de EG-bepalingen inzake staatssteun, moet de Commissie vaststellen of er inderdaad sprake is van steun. Inkomsten uit milieuheffingen vormen "staatsmiddelen". Indien dergelijke inkomsten ten bate komen van de algemene staatsbegroting, valt het gebruik dat ervan wordt gemaakt buiten het bestek van deze mededeling. Wanneer de inkomsten echter voor een specifiek doel zijn bestemd, kan er sprake zijn van staatssteun indien bepaalde ondernemingen of producties worden begunstigd. Vrijstellingen van product- of emissieheffingen vormen eveneens staatssteun, zelfs wanneer deze vrijstellingen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat binnenlandse bedrijven in een nadelige positie komen ten opzichte van hun concurrenten in landen waar dergelijke heffingen niet bestaan.

b) Verenigbaarheid van de steun met de EG-bepalingen inzake staatssteun

Het gebruik van de inkomsten

28. In artikel 92, lid 2, worden categorieën van staatssteun genoemd die verenigbaar met de gemeenschappelijke markt *zijn*, terwijl in lid 3 een aantal steuncategorieën wordt genoemd dat verenigbaar met de gemeenschappelijke markt *kan zijn*. In artikel 93 is een procedure neergelegd in het kader waarvan de Commissie staatssteun toetst aan artikel 92. De beginselen waaraan op milieudoelstellingen gerichte steunregelingen door de Commissie moeten worden getoetst, zijn neergelegd in de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu³⁵. Bij deze beoordeling worden gewoonlijk de nadelige gevolgen voor de mededinging afgewogen tegen de milieuvoordelen.

29. Teneinde een volledig beeld te krijgen, houdt de Commissie bij de beoordeling van staatssteunzaken rekening met de herkomst van de inkomsten en met het gebruik ervan. Een onderzoek naar het gebruik van de inkomsten waarbij geen rekening wordt gehouden met de herkomst daarvan, levert een onvolledig beeld op dat ten onrechte de indruk wekt

³⁵ PB nr. C 72 van 10.3.1994, blz. 3.

dat het uitsluitend om de verdeling van overheidsmiddelen gaat. Daarom heeft het Hof van Justitie bepaald dat de Commissie rekening moet houden met alle factoren die rechtstreeks of indirect een rol kunnen spelen, met inbegrip van indirecte steunverlening, de financiering van de steun en het verband tussen de financiering en het bedrag van de steun³⁶.

30. Ten einde de beoordeling door de Commissie te vergemakkelijken, worden de Lid-Staten aangemoedigd duidelijk aan te geven hoe de inkomsten uit de milieuheffingen zullen worden gebruikt. In ieder geval dienen de criteria openbaar, transparant en niet willekeurig te zijn en het gewenste gedrag te stimuleren. De inkomsten worden meestal op de volgende wijze aangewend:

1) Steun aan milieu-investeringen/activiteiten

31. Wanneer de Commissie beoordeelt of steun ten behoeve van milieu-investeringen verenigbaar is met de EG-regels inzake staatssteun, houdt zij bijvoorbeeld rekening met de volgende factoren:

- worden de inkomsten besteed binnen de sector waaruit zij afkomstig zijn of in een andere sector; anders gezegd: heeft een bepaalde sector er een netto voordeel bij ?
- kunnen de activiteiten die uit de opbrengst van de heffingen worden gefinancierd met bevredigend resultaat op een normale commerciële basis worden ondernomen of is daarvoor steunverlening vereist?
- kan het aan ondernemingen betaalde bedrag worden beschouwd als compensatie voor activiteiten die anders niet waren ondernomen en die in het algemeen belang zijn?
- de voorziene duur van de maatregel;
- wordt het steunelement in de loop van de tijd afgebouwd³⁷?

³⁶ Arrest van 25.6.1970, zaak 47/69, Frankrijk tegen Commissie, Jurisprudentie 1970.

³⁷ De regels voor steun aan landbouwactiviteiten zijn neergelegd in Verordening (EEG) nr. 2078/92, PB nr. L 215 van 30.7.1992, blz. 85.

2) Heffingen om systemen voor de inzameling en de verwijdering van gevaarlijke producten of stoffen te financieren

32. Er is een toename van het aantal systemen voor de inzameling en de verwijdering van producten of stoffen die schadelijk zijn voor het milieu. In het kader van dergelijke systemen stelt de Lid-Staat gewoonlijk een heffing in op de verkoop van de betrokken producten of stoffen; de opbrengst wordt gebruikt om ondernemingen te betalen voor het inzamelen en verwijderen van deze producten na gebruik³⁸.

3) Herverdeling binnen de groep die de heffing heeft betaald

33. Normaal levert het geen problemen op wanneer inkomsten uit emissieheffingen die uitsluitend aan nationale bedrijven zijn opgelegd, worden herverdeeld binnen de groep die de heffing heeft betaald, zolang een dergelijke regeling voldoet aan de algemene eisen inzake transparantie en niet-willekeurigheid. Dergelijke regelingen mogen echter niet leiden tot ongerechtvaardigde begunstiging van specifieke nationale sectoren.

34. Productheffingen kunnen van toepassing zijn op nationale producten en op die van andere Lid-Statens. Indien de inkomsten uit productheffingen worden gebruikt om de op de nationale producenten drukkende last *volledig* te compenseren, kan de heffing worden beschouwd als een belasting die qua werking gelijk is aan een douanerecht. Zoals in het voorafgaande reeds is aangegeven, kan de heffing op grond van artikel 12 van het

³⁸ De Commissie heeft drie van dergelijke gevallen beoordeeld en goedgekeurd, namelijk een Deens systeem voor de inzameling van voor het milieu schadelijke batterijen (Staatssteunzaak N 539/95), een Deens systeem voor de inzameling en verwijdering van oude autobanden (Staatssteunzaak N 684/93, PB nr. C 390 van 31.12.1994, blz. 15) en een Nederlands systeem voor de inzameling en de verwijdering van afgedankte auto's (Staatssteunzaak N 93/95 (ex N 182/95)).

De belangrijkste punten in de beoordeling van de Commissie waren:

- (1) dat de heffing waarmee het systeem wordt gefinancierd op niet-discriminerende wijze aan alle importeurs/productanten van de betrokken producten wordt opgelegd;
- (2) dat de vergoeding voor de bedrijven die de inzameling verrichten, is gebaseerd op normale commerciële voorwaarden;
- (3) dat de systemen de inzamelingsbedrijven direct noch indirect de mogelijkheid bieden om de ingezamelde producten onder de marktprijs te verkopen;
- (4) dat de systemen open, transparant en economisch efficiënt zijn.

Aangezien aan deze eisen werd voldaan, heeft de Commissie geconcludeerd dat de steun verenigbaar was met de wetgeving inzake staatssteun en heeft zij haar toestemming voor de inzamelings- en verwijderingssystemen gegeven.

Verdrag worden verboden (zie de punten 15 en 16). Indien de inkomsten de op de nationale producenten drukkende last *gedeeltelijk* compenseren, moet de heffing in het licht van artikel 95 op discriminerende elementen worden onderzocht (zie punt 22). Ten aanzien van productheffingen heeft de Commissie geen bezwaar gemaakt wanneer de inkomsten bestemd waren voor het oplossen van soortgelijke milieuproblemen als die waarop de heffing zelf betrekking had, op voorwaarde dat de bovengenoemde problemen zich niet voordeden³⁹.

Vrijstellingsregelingen die nationale bedrijven begunstigen

35. Er is reeds op gewezen dat vrijstellingen van emissie- of productheffingen staatssteun in de zin van artikel 92, lid 1, van het Verdrag kunnen zijn. Wel kan toestemming voor een vrijstelling van nieuwe *emissieheffingen* worden gegeven wanneer zulks noodzakelijk is om een verlies aan concurrentievermogen te compenseren, aangezien emissieheffingen gewoonlijk alleen op binnenlandse bedrijven worden toegepast. Om ervoor te zorgen dat dergelijke vrijstellingen niet tot ongeoorloofde concurrentieverstoring leiden en om de begunstigden van een dergelijke steunmaatregel ertoe aan te zetten maatregelen ter bestrijding van verontreiniging te nemen, stelt de Commissie de voorwaarde dat de vrijstelling van de heffing of de compensatie

- tijdelijk is;
- de sector in kwestie geen netto voordeel oplevert;
- in principe gefaseerd wordt afgebouwd⁴⁰.

36. Voor vrijstellingen van productheffingen ligt de zaak gevoeliger, daar deze heffingen gevolgen hebben voor producenten in andere Lid-Statens. Dergelijke vrijstellingen moeten

³⁹ In twee staatssteunzaken, een betreffende de controle op zaden in Frankrijk (Staatssteunzaak N 693/91) en een betreffende een heffing op bestrijdingsmiddelen in Denemarken (Staatssteunzaak N 416/95) heeft de Commissie bepaald dat inkomsten uit heffingen op nationale producten en op producten van andere Lid-Statens mogen worden gebruikt om binnenlandse milieuproblemen aan te pakken waarop de heffing was gericht. Voorwaarde is dat de inkomsten worden verdeeld op basis van objectieve criteria en niet ten goede komen aan de nationale producenten van de belaste producten.

⁴⁰ Om deze redenen heeft de Commissie bijvoorbeeld toestemming gegeven voor de Nederlandse (Staatssteunzaak N 760/95) en Deense (Staatssteun zaak N 459/95, PB nr. C 324 van 5.12.1995, blz. 9) regelingen voor CO₂/energieheffingen, die verenigbaar werden geacht met de regels inzake staatssteun.

eerst worden getoetst aan de regels inzake discriminatie en de interne markt, en wanneer zij daaraan voldoen, aan de wetgeving inzake staatssteun. In het algemeen wordt er bij de Lid-Staten op aangedrongen dat:

- de regels voor vrijstellingen duidelijk worden omschreven en een open en transparant karakter hebben;
- het geplande tijdschema van de regeling wordt aangegeven;
- de gevolgen voor de betrokken sectoren worden geanalyseerd;
- de vrijstellingen niet resulteren in ongeoorloofde voordelen voor nationale bedrijven;
- de verwachte effecten op nationale producenten en importeurs van de betrokken producten en van directe vervangingsproducten worden onderzocht.

f. Kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking

37. Onder bepaalde voorwaarden, die hieronder worden aangegeven, kan een heffing of een bepaald aspect van een heffing worden beoordeeld in het licht van artikel 30, waarin is bepaald dat alle maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen verboden zijn. Een maatregel met een dergelijke werking kan echter op grond van de artikelen 30 tot en met 36 worden toegestaan, wanneer hij noodzakelijk wordt geacht voor de verwezenlijking van een milieudoelstelling en indien de effecten op de interne markt in een aanvaardbare verhouding staan tot de milieuvoordelen. Er moet op worden gewezen dat de toetsing aan artikel 30 betrekking heeft op de *middelen* tot de bescherming van het milieu en niet op de milieudoelstelling als zodanig.

Toepassing van artikel 30

38. Artikel 30 van het Verdrag is normaliter niet van toepassing wanneer een heffing onder artikel 9, 12, 16 of 95 van het EG-Verdrag valt. In de volgende situaties kan het echter wel toepasselijk zijn:

- wanneer een heffing wordt opgelegd voor een product waarvoor geen gelijksoortige of concurrerende nationale productie bestaat en er met de heffing een dermate groot bedrag gemoeid is dat het vrije verkeer van producten wordt belemmerd: het Hof van Justitie

heeft er bijvoorbeeld op gewezen dat een heffing op de inschrijving van nieuwe motorvoertuigen in een Lid-Staat waar de voertuigen in kwestie niet worden gefabriceerd, voor toetsing aan artikel 30 in aanmerking komt⁴¹, of

- wanneer een heffing is gekoppeld aan bepaalde voorwaarden of factoren die kunnen worden onderscheiden van die welke het functioneren van het heffingsstelsel bepalen, kan worden aangenomen dat deze eisen onder artikel 30 vallen. Dergelijke voorwaarden of factoren kunnen betrekking hebben op de vereiste wijze van etikettering of presentatie van de producten. Indien een ondernemer op grond van een heffingsregeling bijvoorbeeld de vorm, de omvang of de benaming van het product moet wijzigen of het etiket waaronder het product in een andere Lid-Staat wettelijk in de handel wordt gebracht moet veranderen⁴², en indien deze veranderingen niet noodzakelijk zijn voor het goed functioneren of vanwege de doelstelling van de heffing, kan de vereiste wijziging worden getoetst aan artikel 30⁴³. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie op het gebied van technische voorschriften mogen de hierboven bedoelde voorwaarden en factoren het handelsverkeer bovendien niet zodanig kanaliseren dat slechts bepaalde handelaars de betrokken producten daadwerkelijk kunnen invoeren, terwijl andere handelaren wordt verhinderd zulks te doen⁴⁴.

39. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat een maatregel zoals een statiegeldregeling in het kader van een systeem voor hergebruik van flessen, op zichzelf geen fiscale maatregel vormt en derhalve kan worden getoetst aan artikel 30⁴⁵.

⁴¹ Zaak 47/88, Commissie tegen Denemarken, Jurisprudentie 1990, blz. 4509.

⁴² Zie bijvoorbeeld Zaak 27/80 Fietje, Jurisprudentie 1980, blz. 3839 in zaak 94/82 Kikvorsch, jurisprudentie 1983, blz. 947.

⁴³ Dezelfde redenering werd door het Hof van Justitie gevolgd in Zaak 74/76, Ianelli & Volpi, Jurisprudentie 1977, blz. 557, betreffende de relatie tussen artikel 30 en 92.

⁴⁴ Zaak 104/75, De Peijper, Jurisprudentie 1976, blz. 613.

⁴⁵ Arrest van 20.9.1988, Zaak 302/86, Commissie tegen Koninkrijk Denemarken, Vrij verkeer van goederen - verpakking van bier en frisdranken, "De Deense flessenzaak", Jurisprudentie 1988, blz. 4607.

Beoordelingscriteria in het kader van artikel 30

40. Er bestaat een uitvoerige jurisprudentie over de toepassing van artikel 30 met betrekking tot niet-fiscale maatregelen, maar tot nu toe heeft het Hof nog geen fiscale maatregelen aan deze bepaling getoetst. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie⁴⁶ op het gebied van niet-fiscale maatregelen kunnen niettemin nuttige richtsnoeren voor de beoordeling van de noodzakelijkheid en de evenredigheid worden afgeleid, hoewel er reeds op is gewezen dat heffingen en technische regelgeving tot op zekere hoogte een verschillende rol kunnen spelen in het milieubeleid.

41. Indien artikel 30 van toepassing is op de nationale maatregel, kan de bescherming van het milieu worden erkend als een “dwingende vereiste”, waardoor de maatregel wordt gerechtvaardigd⁴⁷, zelfs wanneer het vrije verkeer van goederen erdoor wordt gehinderd. Volgens de jurisprudentie moet een dergelijke maatregel, wil deze om redenen van milieubescherming gerechtvaardigd zijn, aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de maatregel moet niet-discriminerend zijn, d.w.z. dat ze op dezelfde wijze van toepassing is op nationale producten en op producten van andere Lid-Staten;
- er moet worden aangetoond, onder andere aan de hand van wetenschappelijk bewijsmateriaal, dat de maatregel noodzakelijk is om de milieudoelstelling te verwezenlijken⁴⁸;
- de belasting die uit de maatregel voortvloeit moet in verhouding staan tot de milieubeschermingsdoelstelling⁴⁹, hetgeen impliceert dat de maatregel niet meer handelsbelemmeringen tot gevolg mag hebben dan noodzakelijk is voor de

⁴⁶ Zie ook artikel 3 van Richtlijn 70/50/EEG van de Commissie van 22.12.1969. In zaak 155/82, Commissie tegen België, Jurisprudentie 1983, blz. 531; met name blz. 543, punt 12, enz., en in zaak 62/90, Commissie tegen Duitsland, Jurisprudentie 1992, blz. 2575; met name blz. 2605, punt 11 enz., heeft het Hof van Justitie eveneens de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid toegepast en vond het de nationale beperkingen voor het vrije verkeer van goederen niet te rechtvaardigen op grond van de bescherming van de gezondheid van mens en dier.

⁴⁷ Zaak Cassis de Dijon en Deense flessenzaak.

⁴⁸ Zaak 304/84, Müller, Jurisprudentie 1986, blz. 1511 en zaak 178/84, Commissie tegen Duitsland, Jurisprudentie 1987, blz. 1227.

⁴⁹ Zaak 227/82, Van Bennekom, Jurisprudentie 1983, blz. 3883.

verwezenlijking van de milieudoelstelling, en dat de maatregel alleen is toegestaan wanneer er geen minder handelsbelemmerende alternatieven voorhanden zijn.

42. Per geval moet worden beoordeeld of een milieuheffing noodzakelijk is en in een redelijke verhouding staat tot de beoogde milieudoelstelling. De beoordeling zal in de praktijk vaak afhangen van factoren als het niveau van de heffing, de verwachte milieuvoordelen van de maatregel en de hoogte van de administratieve en andere kosten in verband met de gereguleerde activiteit. De beoordeling van de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de maatregel kan ook afhangen van culturele factoren en het gedrag van de consument.

B. RICHTSNOEREN INZAKE COMMUNAUTAIRE CONTROLE-MECHANISMEN

a. Aanmeldingsverplichting voor staatssteun

43. De Lid-Staten moeten de Commissie tijdig in kennis stellen van voornemens tot invoering of wijziging van steunmaatregelen, zodat de Commissie daarover haar opmerkingen kan maken. Voor steun die onder de *de minimis*-regel valt, geldt geen verplichting tot aanmelding⁵⁰. Gewoonlijk heeft de Commissie twee maanden nodig voor de beoordeling van een geval. Wanneer een bepaald plan volgens de Commissie in het licht van artikel 92 echter niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij de procedure van artikel 93, lid 2, aan. In het kader van deze uitgebreide onderzoeksprocedure hebben de Lid-Staat in kwestie, de overige Lid-Staten en alle andere belanghebbende partijen de gelegenheid hun oordeel uit te spreken over de voorgenomen steunmaatregel. De betrokken Lid-Staat kan de voorgenomen maatregelen niet tot uitvoering brengen voordat de procedure tot een eindbeslissing heeft geleid (artikel 93, lid 3 van het EG-Verdrag).

44. In het kader van de uitgebreide onderzoeksprocedure is de Commissie bevoegd om een eindbeschikking over de verenigbaarheid van de steun met het Gemeenschapsrecht te

⁵⁰ Zie mededeling van de Commissie inzake *de minimis*-steun, PB nr. C 68 van 6.3.1996, blz. 9.

geven. Bij negatieve, ten dele negatieve of voorwaardelijke beschikkingen gelast de Commissie de betrokken Lid-Staten om binnen een bepaalde termijn aan de desbetreffende beschikking te voldoen⁵¹.

45. Een steunregeling die wordt ingevoerd zonder dat de aanmeldingsregels worden gevolgd, is onwettig. De Commissie kan de Lid-Staat gelasten de betaling van de steun op te schorten in afwachting van de uitslag van het onderzoek. In het geval van steunmaatregelen die reeds zijn uitgevoerd voordat de Commissie een beschikking heeft gegeven en die door de Commissie onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden verklaard, wordt de betrokken Lid-Staat in de definitieve beschikking gewoonlijk gelast de onwettig verleende steun met interesten van de ontvangers terug te vorderen. Indien de beschikking van de Commissie niet wordt nagekomen, kan de Commissie de zaak naar het Hof van Justitie verwijzen. De verplichting voor een Lid-Staat om met de uitvoering van de voorgenomen maatregelen te wachten totdat de Commissie een definitieve beschikking heeft gegeven, heeft *onmiddellijke werking*, hetgeen inhoudt dat een concurrent van de begunstigde onderneming de nationale rechter kan verzoeken alle nodige maatregelen overeenkomstig het nationale recht te nemen, met inbegrip van opschorting van verdere betalingen uit hoofde van de regeling, totdat de Commissie een besluit heeft genomen over de verenigbaarheid van de steun met het Verdrag. Bovendien kan de nationale rechter in zijn uitspraak terugbetaling gelasten van de steun die onrechtmatig is uitgekeerd⁵² of schade heeft veroorzaakt⁵³.

⁵¹ Een gedetailleerde beschrijving van de procedure is opgenomen in Leidraad bij de procedures met betrekking tot overheidssteun, in Mededingingsrecht in de Europese Gemeenschappen, Volume IIA - Regels voor staatssteun, deel B-I, Brussel-Luxemburg 1995.

⁵² Zie zaak C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) en anderen tegen La Poste en anderen, (...), punt 71.

⁵³ Zie bijvoorbeeld de gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Andrea Francovich en anderen tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie 1990, blz. 5357, punt 35.

b. Aanmeldingsverplichting in het kader van Richtlijn 83/189/EEG en afgeleid communautair recht

46. In Richtlijn 83/189/EEG⁵⁴ is een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften neergelegd. In het kader daarvan zijn Lid-Staten verplicht tot voorafgaande kennisgeving van technische voorschriften, met inbegrip van die welke “vergezeld gaan van fiscale of financiële maatregelen die van invloed zijn op het verbruik van producten doordat zij naleving van die technische specificaties of andere eisen aanmoedigen”. De voorafgaande kennisgeving moet aan de Commissie worden toegezonden; de Commissie zendt haar toe aan de overige Lid-Staten, die hun opmerkingen kunnen maken dan wel een uitvoerig gemotiveerde mening te kennen kunnen geven. De normale wachttijd van drie maanden waarin de richtlijn voorziet, geldt niet voor technische voorschriften die verband houden met fiscale maatregelen en de opmerkingen of uitvoerig gemotiveerde meningen van de Commissie of de Lid-Staten kunnen “alleen betrekking hebben op het aspect dat eventueel een belemmering vormt voor het handelsverkeer en niet op het fiscale of financiële aspect van de maatregel”⁵⁵. De verplichting tot kennisgeving geldt onverminderd het resultaat van de toetsing aan artikel 30 of artikel 95.

47. Wat betreft het overige afgeleide communautaire recht, voorziet artikel 16 van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakkingsafval in dezelfde procedure van voorafgaande kennisgeving als die van Richtlijn 83/189/EEG. Genoemd artikel heeft betrekking op de maatregelen die Lid-Staten voornemens zijn vast te stellen in het kader van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 94/62/EG; in het artikel wordt bepaald dat de Lid-Staat kan aangeven dat de kennisgeving eveneens geldig is voor Richtlijn 83/189/EEG, indien de voorgestelde maatregel ook een technische kwestie in de zin van laatstgenoemde richtlijn betreft. Dankzij dit “one-shop”-systeem kunnen de Lid-Staten voor beide richtlijnen volstaan met één enkele kennisgeving aan de Commissie.

⁵⁴ Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28.3.1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften - PB nr. L 109 van 26.4.1983, gewijzigd bij Richtlijn 88/182/EEG van 22.3.1988, PB nr. L 81 van 26.3.1988 en Richtlijn 94/10/EG van 23.3.1994, PB nr. L 100 van 19.4.1994.

⁵⁵ Artikel 8, lid 1, van de richtlijn.

48. Indien er voor een maatregel die in het kader van deze richtlijnen moet worden aangemeld geen kennisgeving plaatsvindt, kan de Commissie een inbreukprocedure op grond van artikel 169 van het EG-Verdrag inleiden en tot de Lid-Staat een schriftelijke aanmaning richten. In dat geval wordt de betrokken Lid-Staat verzocht de maatregel nietig te verklaren; indien de Lid-Staat een dergelijke maatregel wil nemen, moet hij aan de Commissie een nieuw ontwerp toezenden, dat na de afloop van de kennisgevingsprocedure kan worden vastgesteld.

c. Aanmelding van nationale maatregelen tot omzetting van communautaire richtlijnen

49. Iedere richtlijn bevat de bepaling dat de Lid-Staten de in het kader van de richtlijn genomen omzettingsmaatregelen moeten mededelen. Dit geldt ook voor heffingen of andere economische instrumenten bij richtlijnen die bepalingen inzake economische instrumenten bevatten, zoals artikel 15 van Richtlijn 75/439/EEG inzake afgewerkte olie. Wanneer een wet tot omzetting van een richtlijn niet ter kennis van de Commissie wordt gebracht, wordt overeenkomstig artikel 169 van het EG-Verdrag een inbreukprocedure ingeleid.

d. Klachten en onderzoek op initiatief van de Commissie

50. De Commissie wordt regelmatig geïnformeerd over aspecten in verband met milieuheffingen door de klachten die zij ontvangt van benadeelde bedrijven of van andere Lid-Staten. In dergelijke gevallen moet de Commissie de zaak onderzoeken, daar het haar taak is te zorgen voor een adequate tenuitvoerlegging van het Verdrag en het afgeleid recht. Zij heeft dan ook de bevoegdheid het initiatief tot onderzoek te nemen en de Lid-Staten te verzoeken om informatie over het gebruik van milieuheffingen.

IV. CONCLUSIE

51. Het gebruik van milieubelastingen en -heffingen in de Lid-Staten kent een snelle toename, geheel in de lijn van het onlangs herziene vijfde milieuactieprogramma. De Commissie steunt deze ontwikkeling, die mogelijkheden biedt voor een kosteneffectiever

milieubeleid. Niettemin kleven er aan deze benadering bepaalde aspecten die strijdig kunnen zijn met andere onderdelen van het Gemeenschapsbeleid, met name wat de interne markt betreft. Deze mededeling heeft ten doel de Lid-Staten richtsnoeren te bieden die kunnen waarborgen dat de nationale initiatieven inzake milieubelastingen en -heffingen verenigbaar zijn met het bestaande communautaire kader.

52. Met deze mededeling geeft de Commissie de aanzet tot de behandeling van de problematiek van milieuheffingen en -belastingen. Duidelijk is dat de Lid-Staten ruime mogelijkheden hebben voor de inzet van deze instrumenten, die bij uitstek geschikt zijn om de doelmatigheid van het milieubeleid te vergroten. In de mededeling wordt echter ook het belang benadrukt van het juridisch kader in relatie tot de werking van de interne markt, dat door de Lid-Staten in acht moet worden genomen bij de invoering van milieubelastingen en -heffingen. De Commissie zal in dit verband nagaan of er bij de toekomstige beoordelingen van op grond van milieuoverwegingen ingevoerde heffingen, verdere aandacht moet worden besteed aan het onderzoek in het kader van artikel 30.

53. Naarmate de praktische ervaring met het gebruik van milieubelastingen en -heffingen in de Lid-Staten toeneemt, zal ook de Commissie meer ervaring krijgen met de beoordeling van deze instrumenten op basis van deze mededeling. Aan de hand van deze gegevens zal de Commissie onderzoeken of er voor de verwezenlijking van fundamentele communautaire doelstellingen nieuwe beleidsinitiatieven moeten worden genomen.

54. Teneinde de effecten op de interne markt en op het milieubeleid te beoordelen, is de Commissie voornemens beleidsconclusies te formuleren op basis van een beoordeling van de gevolgen van deze instrumenten voor de economie en het milieu.

BIJLAGE

Overzicht van milieugerelateerde belastingen en heffingen in EU-en EVA-landen¹

Op 1 oktober 1996

Milieubelastingen	A	B	DK	FIN	FR	D	GR	IJS	IRL	IT	LIE	LUX	NL	NOR	PT	SP	S	VK
Brandstoffen																		
Gelode/ongelode (Verschillende tarieven)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Diesel (Verschillende tarieven afhankelijk van de kwaliteit)			•	•							•			•			•	•
Koolstof-/energieheffing			•	•									•	•			•	•
Zwavelheffing														•			•	•
Andere verbruiksbelastingen (behalve BTW)	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•
Benzine (verschillende tarieven afhankelijk van de kwaliteit)				•													•	
Andere energieproducten																		
Andere verbruiksbelastingen	•	•	•	•	•	•	•		•	•		•	•	•		•	•	•
CO ₂ -energieheffing	•		•	•									•	•			•	•
Zwavelheffing			•		•									•			•	•
NOx-heffing					•												•	•
Belasting motorvoertuigen																		
Aanschaf/verbruik/registratie, (voertuigen) (verschillende tarieven)	•	•	•	•			•	•	•	•	•		•	•	•		•	
Wegenbelasting/registratie (voertuigen) (verschillende tarieven)	•	•	•			•		•	•	•			•	•		•	•	
Agrarische inputs																		
Meststoffen														•			•	
Bestrijdingsmiddelen			•	•										•			•	

Milieubelastingen	A	B	DK	FIN	FR	D	GR	IJS	IRL	IT	LIE	LUX	NL	NOR	PT	SP	S	VK
Andere goederen																		
Batterijen		•	•								•						•	
Plastic draagtassen			•					•			•							
Wegwerpverpakkingen		•		•				•			•			•				
Autobanden			•															
CFK's en/of halonen			•															
Wegwerpscheermesjes		•																
Camera's voor eenmalig gebruik		•																
Smeerolie				•										•				
Verontreiniging door olie				•														
Oplosmiddelen			•															
Directe belastingen																		
Milieu-investeringen/versnelde afschrijving	•		•	•	•								•	•	•			
Reiskostenvergoeding woon- en werkverkeer deel van belastbaar inkomen	•		•	•		•									•	•	•	•
Luchtvervoer																		
Geluidsheffing		•			•	•							•	•				
Andere heffingen													•	•	•		•	

Milieubelastingen	A	B	DK	FIN	FR	D	GR	IJS	IRL	IT	LIE	LUX	NL	NOR	PT	SP	S	VK
Belastingen en heffingen - water																		
Waterheffing			•	•	•	•					•			•			•	•
Rioolbelasting			•	•		•		•			•		•	•	•	•	•	•
Heffing afvalwater			•		•	•							•	•	•			
Belasting grondwaterwinning													•					
Mestheffing													•					
Belastingen afvalverwijdering en afvalbeheer																		
Heffing stedelijk afval			•	•	•	•		•			•		•	•	•	•	•	
Heffing afvalverwijdering	•	•	•	•	•	•			•	•	•		•	•	•	•		•
Heffing gevaarlijke afvalstoffen	•	•		•	•	•		•			•			•	•			
Belasting/heffing storten van afval										•			•					•

Bron: OESO (Implementation Strategies for Environmental Taxes), 1996, bijgewerkte versie

¹ In deze tabel wordt een schematisch overzicht gegeven van het verbruik van milieubelastingen en -heffingen in diverse landen. De opzet, structuur, tarieven, enz. verschillen van land tot land.

ISSN 0254-1513

COM(97) 9 def.

DOCUMENTEN

NL

09 14 10

Catalogusnummer : CB-CO-97-033-NL-C

ISBN 92-78-15315-X

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg