

bron :

Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C355 van 21/11/97

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie: Milieubelastingen en -heffingen in de gemeenschappelijke markt

Op 26 maart 1997 heeft de Commissie besloten, overeenkomstig artikel 198 van het EG-Verdrag het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 juli 1997 goedgekeurd; rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Tijdens zijn 348e Zitting (vergadering van 1 oktober 1997) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 72 stemmen vóór, bij twee onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In het licht van het "acquis communautaire" tracht de Commissie in haar mededeling het juridisch kader voor lidstaten die milieubelastingen en -heffingen willen invoeren, te verduidelijken. Doel is een evenwichtig en doelmatig gebruik van deze instrumenten op nationaal, regionaal en lokaal niveau, in combinatie met een transparante beoordeling door de Commissie.

1.2. De mededeling is opgesteld in overeenstemming met de conclusie van de Europese Raad van Madrid (1995) en de Europese Raad van Florence (1996) dat het milieubeleid meer op marktgerichte instrumenten, waaronder fiscale instrumenten, gebaseerd moet worden. Een soortgelijke gedachte is ook terug te vinden in het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid(1), waarin ervoor wordt gepleit, de opbrengsten van milieubelastingen en -heffingen te gebruiken om andere belastingen, zoals die op arbeid, te verlagen.

1.3. De Commissie laat de diverse milieubelastingen en -heffingen in de lidstaten de revue passeren en bekijkt of deze verenigbaar zijn met het beleid op andere terreinen, zoals het mededingingsbeleid, het beleid inzake de interne markt, het fiscaal beleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), alsook met de verplichtingen die met derde landen zijn aangegaan, zowel afspraken in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) als bilaterale en multilaterale overeenkomsten.

1.4. De Commissie stelt in haar document het volgen-

de: "In de sfeer van milieubelastingen wordt aan vergelijkbare termen in de verschillende lidstaten vaak een andere betekenis gegeven (...)". Verder zegt zij: "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 (b.v. earmarking)".

1.5. In de belastingleer wordt evenwel onderscheid gemaakt tussen "belasting" en "heffing". Belastingen zijn van algemene aard; de opbrengst ervan gaat in de gemeenschappelijke kas met de algemene middelen van de centrale, regionale of lokale overheid. Daarentegen is er bij "heffingen" of het equivalent daarvan in iedere lidstaat sprake van een vergoeding voor het gebruik van een openbaar goed of een openbare dienst (in dit geval het openbare milieu); de opbrengst is bedoeld om de kosten i.v.m. het leveren van een dergelijke dienst of i.v.m. het individuele gebruik van een collectief natuurgood gedeeltelijk of geheel te dekken.

1.6. Volgens de Commissie staat een evenwichtig en doelmatig gebruik van deze instrumenten op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau, in combinatie met een transparante beoordeling door de Commissie" centraal. Verder geeft zij te kennen dat zij voorstellen op communautair niveau zal formuleren "wanneer blijkt dat gelijksoortige problemen op nationaal niveau op meerdere manieren worden opgelost of wanneer milieudoelstellingen op een kosteneffectievere wijze kunnen worden verwezenlijkt", ook al is voor besluiten over fiscale kwesties momenteel eenstemmigheid vereist.

1.7. De Commissie geeft een gedetailleerde analyse van de criteria waaraan milieubelastingen en -heffingen dienen te voldoen. In dit verband gaat zij in op de Verdragsartikelen die relevant kunnen zijn en geeft zij een uitgebreid overzicht van de jurisprudentie van het Hof van justitie ter zake.

1.8. Willen milieubelastingen en -heffingen verenigbaar met het Gemeenschapsrecht zijn, dan dienen volgens bovengenoemde analyse de

volgende fundamentele criteria in acht te worden genomen:

1.8.1. Milieudoelstelling van de belasting of heffing.

De lidstaten dienen o.m. aan de hand van wetenschappelijke bewijzen onomstotelijk aan te tonen dat de belasting of heffing noodzakelijk is om milieuproblemen op te lossen. Daarbij wordt niet de milieudoelstelling van de maatregel als zodanig, maar de evenredigheid van de milieubeschermdende middelen t.o.v. de interne markt getoetst.

1.8.2. Doorzichtigheid van de belasting of heffing. Dit houdt in dat:

- de administratieve controlematregelen - maar niet de hoogte van de belasting of heffing zelf - in verhouding tot de milieudoelstelling staan;
- er objectieve criteria worden gehanteerd;
- de belasting of heffing zodanig is uitgewerkt dat directe of indirecte discriminatie van geïmporteerde producten wordt voorkomen.

1.8.3. Verbod op discriminatie op grond van nationaliteit. Bij de belasting of heffing mag geen onderscheid tussen nationale en geïmporteerde producten worden gemaakt. Bovendien mag de opbrengst niet volledig worden gebruikt om de binnenlandse producenten van de belaste producten schadeloos te stellen (maar ze mag eventueel wel worden gebruikt ten voordele van de binnenlandse consumenten van de belaste producten).

1.8.4. Verenigbaarheid met de communautaire bepalingen inzake staatssteun. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen:

1.8.4.1. Subsidies om de marktvoering van een nieuw, ecologisch product te versnellen of te vergemakkelijken, dan wel om milieuvriendelijkere productiemethoden te bevorderen. In dit geval dient aan de volgende criteria te worden voldaan:

- de steunmaatregel of subsidie wordt op uniforme wijze op alle gelijksoortige producten toegepast, ongeacht de herkomst ervan;
- er wordt nagegaan of de gesubsidieerde activiteiten op commerciële wijze zouden worden ondernomen indien er geen steun zou worden verleend, en of de betrokken steunmaatregel in het algemeen belang is;

- de subsidie wordt geleidelijk afgebouwd voordat het nieuwe product of de nieuwe productiemethode verplicht wordt;
- de hoogte van de subsidie/vergoeding is lager dan de kosten die worden gemaakt om aan de nieuwe productnormen te voldoen;
- de subsidie wordt tijdig ter kennis van de Commissie gebracht.

1.8.4.2. Belastingen of heffingen om systemen voor de inzameling en de verwijdering van gevaarlijke producten of stoffen te financieren. Een dergelijke belasting of heffing is toegestaan, mits de opbrengst ervan wordt gebruikt om de ondernemingen die dergelijke producten inzamelen en verwijderen, te betalen.

1.8.4.3. Herverdeling binnen de groep die de belasting of heffing heeft betaald. Belastingen en heffingen op producten kunnen zowel binnenlandse als buitenlandse producenten treffen. Indien de opbrengsten worden gebruikt om de op de binnenlandse 'Producenten drukkende last volledig te compenseren, kan de belasting of heffing worden beschouwd als een maatregel die qua werking gelijk is aan een douanerecht en op grond van artikel 12 van het Verdrag worden verboden. Indien de opbrengsten worden gebruikt om de op de binnenlandse producenten drukkende last gedeeltelijk te compenseren, moet de belasting of heffing in het licht van artikel 95 op discriminerende elementen worden onderzocht.

1.8.5. Communautaire controlemechanismen. De volgende regels moeten ervoor zorgen dat de Commissie, rekening houdend met het hiervoor gedefinieerde evenredigheids criterium, kan nagaan of de hieronder genoemde maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt:

de lidstaten dienen de Europese Commissie van alle milieusubsidies in kennis te stellen, behalve van steunmaatregelen die onder de minimis-regel vallen;

- de lidstaten dienen de Europese Commissie overeenkomstig Richtlijn 83/189/EEG in kennis te stellen van alle technische voorschriften, waaronder 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"; een soortgelijke procedure is op grond van Richtlijn 94/62/EEG van toepassing op verpakkingsafval;
- op basis van deze aanmeldingsregels kunnen zowel andere lidstaten als bedrijven of particulieren die vinden dat zij door de voorziene maatregelen

of voorschriften worden gediscrimineerd, hun bezwaren aan de Commissie kenbaar maken;

- de Europese Commissie zal eveneens nagaan Of dergelijke maatregelen verenigbaar zijn met de artikelen 30, 95 en 100 A van het Verdrag.

1.9 In het licht van de ervaring die met het gebruik van milieubelastingen en -heffingen in de verschillende lidstaten en met de beoordeling van verenigbaarheid van deze belastingen en heffingen met de interne markt wordt opgedaan, zal de Commissie onderzoeken of er voor de verwezenlijking van fundamentele communautaire doelstellingen nieuwe beleidsinitiatieven moeten worden genomen".

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Economisch en Sociaal Comité is ingenomen met de mededeling die de Commissie heeft ingediend, maar wenst de Commissie wel een aantal suggesties te doen ten behoeve van de volledigheid en doeltreffendheid van het document.

2.2. In tal van adviezen heeft het Comité de afgelopen jaren telkens weer zijn steun betuigd aan het in artikel 2 van het Verdrag vastgelegde beginsel van duurzame groei, alsmede aan de fiscale richtsnoeren die in de conclusies van de Europese Raad van Madrid in 1995 en de Europese Raad van Florence in 1996 zijn opgenomen (2). Het heeft eveneens ingestemd met de beginselen die in het Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid (3) zijn neergelegd. Het Comité heeft zich echter ook pleitbezorger getoond van voltooiing van de interne markt, zoals blijkt uit zijn initiatief om een Waarnemingspost voor de Interne Markt op te richten, en van het streven naar economische en sociale samenhang, de natuurlijke aanvulling van de interne markt en één van de belangrijkste voorwaarden voor een duurzame, harmonieuze ontwikkeling van de gehele Europese Unie. Verder vindt het Comité dat bij de invulling van het fiscaal beleid met de bescherming van het milieu rekening moet worden gehouden.

2.3. Het Comité heeft zich tevens op het standpunt gesteld dat milieubelastingen en -heffingen in geen enkele lidstaat tot een verhoging van de algemene belastingdruk mogen leiden, hetgeen ook wordt gesteld in een van de resoluties die onlangs op de Europese Top van Amsterdam zijn aangenomen; eventuele opbrengsten dienen voor milieubescherpende maatregelen of voor verlaging van de belastingdruk op arbeid te worden gebruikt.

2.4. Het Comité heeft verder gewezen op de noodzaak om na te gaan welk effect van deze nieuwe toepassing van milieubelastingen en -heffingen op langere

termijn uitgaat op de concurrentiekracht van de Gemeenschap en haar vermogen om werkgelegenheid te creëren. Het is dan ook wenselijk om altijd duidelijk aan te geven of het om een milieubelasting of om een milieuheffing volgens de definitie in paragraaf 1.5 gaat.

2.5. Het doet het Comité genoegen dat de Commissie zich inspant om de gevolgen van milieubelastingen en -heffingen voor economieën milieu grondig te analyseren en te evalueren, om op basis daarvan meer gerichte aanbevelingen te kunnen formuleren. Het spoort de Commissie aan, deze analyses zo snel mogelijk af te ronden.

2.6. Het Comité meent dat de mededeling een verhelderende blik biedt op de noodzaak om de bescherming van het milieu d.m.v. het opleggen van milieubelastingen en -heffingen verenigbaar te maken met een belastingbeleid dat strookt met de interne markt, alsmede op de noodzaak om daarbij de verschillende Verdragsartikelen en de door het Hof van Justitie ontwikkelde jurisprudentie ter zake in acht te nemen.

2.7. Wat het Comité echter mist, is een duidelijker systematisch overzicht van alle juridische elementen met vermelding van de punten die tot conflictsituaties kunnen leiden, alsmede een arbitrageregeling voor de beslechting van geschillen. Een dergelijk systematisch overzicht zou de lidstaten en hun regionale overheden tot leidraad kunnen dienen voor het vaststellen van milieubelastingen en -heffingen die met de geest van de Europese samenwerking verenigbaar zijn.

2.8. Daarom dringt het Comité er bij de Commissie op aan, zodra genoemde analyses van de gevolgen van milieubelastingen en -heffingen voor economie en milieu zijn afgerond een aanvullende mededeling op te stellen waarin op nauwkeurige, heldere en transparante wijze, als in een soort gids, wordt verduidelijkt aan welke criteria milieubelastingen en -heffingen die door nationale, of regionale of lokale overheden worden ingevoerd, dienen te voldoen. In dit verband zou het nuttig zijn indien de Commissie niet alleen de Milieuraad, maar ook de ECOFIN-Raad en de Raad Interne Markt van te voren een resolutie ter zake zou voorleggen waarmee juridische steun aan dit initiatief gegeven zou worden.

2.9. Een dergelijke aanvullende mededeling zou de indruk dat de huidige mededeling een reactie achteraf is, weg kunnen nemen. M.a.w., de Commissie zou hiermee tegemoet komen aan de bezorgdheid van het Comité over de houding die de Commissie t.o.v. de ontwikkeling van milieubelastingen en -heffingen in de lidstaten moet innemen, voordat zij algemene initiatieven uitwerkt. Het Comité heeft gegronde redenen om te vrezen dat milieubelastingen en -

heffingen door het ontbreken van duidelijke, nauwkeurige richtsnoeren van de Commissie een ongecontroleerde vlucht zullen nemen - waarbij zich niet alleen op nationaal, maar ook op regionaal en lokaal niveau aanzienlijke verschillen qua vorm en toepassing zullen voordoen -, moeilijk door de Commissie te controleren zullen zijn en de interne markt in gevaar zullen brengen.

2.10. Met de genoemde resolutie van de Raad en met het vaststellen van indicatieve, heldere, concrete en transparante criteria die een nauwkeurig referentiekader voor de nationale en andere overheden vormen, dient dan ook haast te worden gemaakt.

2.11 Het Comité is zich ervan bewust dat artikel 130, S, lid 2, van het Verdrag unanimitieit voorschrijft. Gezien hun aard dienen milieubelastingen en -heffingen echter overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel grotendeels op nationaal of lokaal niveau te worden vastgesteld. Desalniettemin verzoekt het Comité de Commissie, als hoedster van de Verdragen al het mogelijke te doen om te voorkomen dat milieubelastingen en -heffingen een ongeordende, mogelijk van solidariteit gespeende ontwikkeling doormaken, waardoor de beginselen van solidariteit en van een gemeenschappelijke markt - de pijlers van de Europese Unie - in gevaar zouden worden gebracht.

2.12. Daarom spoort het Comité de Commissie aan, de evaluatie van de gevolgen van deze instrumenten voor economie en milieu zo spoedig mogelijk te voltooien, en de op basis daarvan te formuleren algemene beleidsconclusies in praktijk te brengen, conform punt 54 van het Commissiedocument. Dit zou er volgens het Comité op moeten neerkomen dat de Commissie de mogelijkheid krijgt om maatregelen te stimuleren die ten doel hebben de veelbelovende instrumenten "milieubelastingen" en "-heffingen" op grotere schaal in te zetten.

Brussel, 1 oktober 1997.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

Voetnoten :

1. COM(93) 700 def.

2. I.v.m. de wenselijkheid om het milieubeleid meer op marktgerichte instrumenten, waaronder fiscale instrumenten, te baseren, zie bijvoorbeeld het advies van het Esc over de Mededeling van de Commissie inzake economische groei en milieu (PB C 155 van 21. 6. 1995), alsmede het advies over de herziening van het vijfde milieuactieprogramma (PB C 212 van 22. 7. 1996).
3. Zie vooral de adviezen over de economische, financiële en industriële aspecten van het Witboek - PB C 295 van 22.10.1994.

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](http://www.vito.be) 10/12/1997

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).