



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.9.2004
COM(2004) 597 definitief

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN DE RAAD

**waarbij Frankrijk krachtens artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG wordt gemachtigd een
een gedifferentieerd belastingniveau voor motorbrandstoffen toe te passen**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. INDIENING VAN HET VERZOEK

Bij brief van 16 juni 2004 hebben de Franse autoriteiten krachtens artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit¹ de Commissie ervan in kennis gesteld dat zij in het kader van een staatshervorming, met name de decentralisatie van bevoegdheden die momenteel aan het centrale niveau zijn toegewezen, gedifferentieerde belastingniveaus wensen toe te passen voor gasolie en loodvrije benzine.

1.1. Algemene context van het verzoek

De Franse regering is gestart met een nieuwe fase van decentralisatie van bevoegdheden die tot nog toe op nationaal niveau werden uitgeoefend. De herziening van de grondwet van maart 2003 vormt het kader voor de overdracht van bevoegdheden van de Staat naar de territoriale instanties (gemeenten, departementen, regio's), die binnen dit kader experimenten mogen opzetten.

De wet bepaalt dat de overdracht van bevoegdheden gepaard dient te gaan met passende financieringsmethoden. In deze context heeft de Franse regering na grondig onderzoek voor een accijns gekozen, de *Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers* (binnenlandse accijns op aardolieproducten of TIPP). Er zouden twee verschillende doch complementaire maatregelen worden ingevoerd.

Ten eerste zou een deel van de nationale accijns die momenteel wordt geheven op de twee meest gebruikte motorbrandstoffen, gasolie en loodvrije benzine, aan de regio's worden overgedragen. Het bedrag is in elke regio hetzelfde en de middelen die aan elke regio worden toegewezen, hangen af van het daadwerkelijke brandstofverbruik op het grondgebied. De overdracht van de belasting hangt ten dele af van de omvang van de overgedragen bevoegdheden en van de huidige situatie in de regio's op het gebied van de aan hen toegewezen bevoegdheden. Doel is om door lokaal beheer en toepassing van het subsidiariteitsbeginsel tot een kwalitatief betere en minder dure openbardienstverlening te komen.

Ten tweede **zouden de *Conseils régionaux* (regionale raden) mogen opteren voor een verlaging van de accijns die wordt geheven op motorbrandstoffen die op hun grondgebied worden verbruikt, zodat de regeling kan worden afgestemd op de verschillende economische situaties die vandaag in de regio's bestaan. Dit derogatieverzoek heeft enkel betrekking op de mogelijkheid de TIPP per regio te differentiëren.** Door regionale differentiatie kan de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden beter worden aangepast aan de specifieke kenmerken en behoeften van elke regio en aan de verwachtingen van de inwoners daarvan. In feite beantwoordt de maatregel aan de objectieve verschillen tussen de sociaal-economische omstandigheden in de regio's. Deze verschillen kunnen aan de hand van verschillende indexen worden aangetoond. Zo kan de kloof tussen de rijkste en de armste regio bijvoorbeeld worden gemeten aan de hand van het verschil tussen de hoogste en de laagste belastinginkomsten – een verschil van 42,30 euro

¹ PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51.

per inwoner – en het verschil in belastingdruk – 0,79 voor een nationaal gemiddelde van 1. Voorts ligt voor 15 van de 22 regio's de index van de belastingdruk hoger dan het nationale gemiddelde, zodat zij een belastingdruk moeten uitoefenen die hoger ligt dan het nationale gemiddelde om per inwoner dezelfde belastingkomsten te genereren. Niet alle Franse regio's beschikken derhalve over dezelfde bewegingsvrijheid om de kwaliteit van de dienstverlening aan hun inwoners te verbeteren.

De fiscale kosten van deze maatregel zouden vanaf 2006 minder dan 700 miljoen euro bedragen.

1.2. Mechanismen van de gevraagde maatregel

De mogelijkheid van regionale verlaging van de TIPP zou worden toegekend voor de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2011. De *Conseils régionaux* zouden binnen de beperkingen van de wet en de toegestane derogatie het bedrag van de verlaging mogen vaststellen.

Tijdens de volledige duur van de derogatie zou de verlaging ten hoogste 3,54 euro per hectoliter voor loodvrije benzine en 2,30 euro per hectoliter voor gasolie mogen bedragen. Het bedrag van de accijns vóór verlaging zou voor loodvrije benzine op 60,69 euro per hectoliter worden vastgesteld en voor gasolie op 42,84 euro per hectoliter, maar deze twee tarieven zouden op hun beurt in de loop van de periode kunnen wijzigen. Het belastingniveau ná verlaging zou nooit minder mogen bedragen dan de communautaire minima die in Richtlijn 2003/96/EG zijn vastgesteld.

De verlaging zou niet van toepassing zijn op gasolie voor zakelijk gebruik, die commerciële gasolie wordt genoemd.

1.3. Verkeer van de bedoelde producten en controles daarop

De Staat blijft bevoegd voor de inning en de controle van de accijns op gasolie en loodvrije benzine, ongeacht de verlagingen waarvoor de regio's hebben geopteerd.

Het verkeer van de producten zou onder de regeling „accijns betaald” verlopen en de motorbrandstoffen zouden worden belast bij de uitslag tot verbruik tegen het tarief dat van toepassing is in de regio waarin ze worden geleverd.

Omdat er een specifiek frauderisico bestaat (omleiden van een levering om te kunnen profiteren van het verschil tussen de belastingniveaus van twee regio's), zal de logistieke keten worden gecontroleerd. De leveranciers moeten daartoe de verschillende geadresseerden voorafgaandelijk identificeren en de douanediens ten van deze informatie in kennis stellen. Op basis van de risicoanalyse kunnen de geadresseerden in drie categorieën worden ingedeeld: eindverbruikers met een tank voor bulkopslag, benzinstations en distributeurs van veraccijnsde motorbrandstoffen. Om de distributeurs die motorbrandstoffen tussen de regio's leveren, beter te kunnen identificeren, bezorgen de douanediens ten hen een individueel certificaat van hun statuut. De leveranciers kunnen dan ermee volstaan hun klanten-distributeurs om overlegging van dit certificaat te vragen en hun andere klanten te vragen tot welke categorie zij behoren: eindverbruikers of benzinstations.

Worden motorbrandstoffen onder de regeling „accijns betaald” over het nationale grondgebied vervoerd, dan kunnen de douanediens ten de oorsprong van het product en de

regionale bestemming ervan controleren. Wordt een ongewoon traject gevolgd of duurt het vervoer onverklaarbaar lang, dan kunnen de douanediensdiensten onderzoeken of er van de aanvankelijk opgegeven regionale bestemming werd afgeweken.

Wat de uitsluiting van commerciële gasolie van de maatregel betreft: de nationale of communautaire wegvervoersondernemingen die voldoen aan de voorwaarden voor gedeeltelijke teruggaaf van de accijns op commerciële gasolie, zouden hetzelfde accijnstarief betalen, ongeacht de regio waarin de gasolie wordt aangeschaft. In de beoogde regeling zou de thans geldende teruggaafprocedure worden gehandhaafd, en zouden de gevolgen van de tariefverlagingen waarvoor de regio's opteren, volledig worden geneutraliseerd door het bedrag van de terugbetaalde accijns op commerciële gasolie dienovereenkomstig te verlagen.

1.4. Gevolgen voor de interne markt

Volgens de Franse autoriteiten wordt de goede werking van de interne markt niet door de maatregel belemmerd, met name omdat het toepassingsgebied ervan beperkt blijft tot motorbrandstoffen voor niet-zakelijk gebruik. Voorts zijn de verschillen tussen de prijzen die door de diverse distributienetwerken voor motorbrandstoffen voor niet-zakelijk gebruik worden aangerekend, hoger dan het bedrag van de beoogde differentiatie.

Ten slotte vormt de voorgenomen tariefverlaging geen staatssteun, aangezien de wegvervoersondernemingen op hun commerciële gasolie hetzelfde accijnstarief moeten betalen, ongeacht de regio waarin de commerciële gasolie wordt aangeschaft.

De voorgestelde maatregel leidt dus niet tot verstoring van de mededinging in de vervoersector en is niet van invloed op het intracommunautaire handelsverkeer.

2. TOETSING DOOR DE COMMISSIE

2.1. Voorwerp van het verzoek en rechtsgrondslag

De Commissie merkt vooraf op dat het Franse voorstel in de eerste plaats een overdracht van accijnsinkomsten is. Een dergelijke overdracht stelt geen problemen ten aanzien van het Gemeenschapsrecht. **De maatregel waarover de Commissie zich in het kader van het Franse verzoek dient uit te spreken, is enkel de verlaging van de TIPP die per Franse administratieve regio kan verschillen.**

Overeenkomstig artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten dat een lidstaat uit specifieke beleidsoverwegingen verdere vrijstellingen of verlagingen van de accijns mag invoeren.

De toetsing van de krachtens artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG gevraagde derogatie dient te gebeuren aan de hand van een algehele analyse van de verenigbaarheid met de communautaire beleidslijnen.

2.2. Toepasselijke tarieven

De Commissie merkt op dat de verlagingen van de TIPP die de Franse autoriteiten wensen in te voeren, tot effectieve accijnstarieven leiden die hoger zijn dan de toepasselijke communautaire minima. De Commissie zou in geen geval kunnen aanvaarden dat de verlaagde tarieven lager zouden zijn dan deze minima.

2.3. Duur van de regeling

De Commissie stelt vast dat de maatregel een duur van zes jaar heeft, wat in overeenstemming is met artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG.

2.4. Grondslag / verstoring van de mededinging

Na een grondig onderzoek is de Commissie van oordeel dat er, gelet op de geringe differentiatie van de accijnstarieven tussen de verschillende regio's en de bestaande prijsverschillen tussen de distributienetwerken, slechts een zeer klein risico bestaat dat het verkeer wordt omgeleid (en dat de milieuschadelijke emissies dus toenemen). Voorts merkt zij op dat de invoering van de regionale differentiatie samengaat met een verhoging van het nominale accijnstarief, wat tot een efficiënter gebruik van de motorbrandstoffen aanzet.

De Commissie heeft getoetst of de voorgestelde regeling erin voorziet dat het bedrag van de gedeeltelijk terugbetaalde accijns op commerciële gasolie wordt verminderd met het bedrag van de regionale verlaging van de accijns op gasolie. In de wettelijke regeling dient nog te worden bepaald dat het maximumbedrag van de regionale verlaging niet hoger mag zijn dan het verschil tussen de nationale accijnstarieven die van toepassing zijn op commerciële gasolie en niet-commerciële gasolie.

Het intracommunautaire handelsverkeer van gasolie en loodvrije benzine verloopt nagenoeg volledig onder schorsing van accijns. De door Frankrijk voorgenomen regionale decentralisatie van de accijns laat deze vorm van intracommunautair verkeer onverlet. In de uitzonderlijke gevallen dat het handelsverkeer onder de regeling "accijns betaald" verloopt, zijn de beoogde controlemaatregelen niet-discriminerend en zullen zij het intracommunautaire verkeer van producten onder de regeling "accijns betaald" naar verwachting niet negatief beïnvloeden. Onder die omstandigheden zal de regionale decentralisatie van de accijns niet in de weg staan aan de goede werking van de interne markt.

De zeer strikte marges voor de differentiatie van de toepasselijke accijnstarieven in de regio's, die bovendien zou worden gecompenseerd door de huidige grote prijsverschillen tussen de distributienetwerken, garanderen dat de regionale decentralisatie van de accijns niet tot verstoring van de mededinging op de markt van aardolieproducten zal leiden. Aangezien de voorgenomen maatregel niet van toepassing is op commerciële gasolie, is verstoring van de mededinging in het goederen- en het personenvervoer uitgesloten.

De Commissie is tevens van oordeel dat de regionale differentiatie geen staatssteun vormt.

2.5. Specifieke beleidsoverwegingen

Na onderzoek van de door Frankrijk verstrekte gegevens is de Commissie van oordeel dat de door Frankrijk voorgenomen decentralisatie in een strategie past om de bestuurlijke doeltreffendheid te verhogen door de ontwikkeling van een betere en minder dure openbardienstverlening. De waarde van deze aanpak voor meer doeltreffendheid lijkt te worden bevestigd door de ervaringen met decentralisatie waardoor de Franse regionale besturen know-how inzake management hebben kunnen verwerven. Bovendien is decentralisatie een groeifactor voor de nationale economie. De brutovorming van vast kapitaal van de lokale overheden vertegenwoordigt 2% van het Franse BBP, terwijl die van de Staat 0,5% vertegenwoordigt, een verhouding van 1 tot 4 in het voordeel van de lokale overheidssector.

Voorts zal de gevraagde maatregel de regio's er in nog grotere mate toe aanzetten de kwaliteit van hun beheer op transparante wijze te verbeteren en op verschillende sociaal-economische omstandigheden in te spelen. De regeling in het voorstel voor een beschikking moet in dit verband bepalen dat de verlagingen verband moeten houden met de economische omstandigheden in de regio's.

De regionale decentralisatie maakt deel uit van een op subsidiariteit afgestemd beleid doordat zij op een veelheid van terreinen (beroepsopleiding, economische ontwikkeling, zorg, onderwijs, beheer van grote infrastructuren, cultuur) besluitvorming op het passende niveau mogelijk maakt.

De Commissie concludeert derhalve dat het verzoek om regionale differentiatie beantwoordt aan specifieke beleidsoverwegingen in de zin van artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG.

2.6. Verkeer en controles daarop

De regels in verband met controle en verkeer die zijn vastgesteld in Richtlijn 2003/96/EG en in Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop² worden nageleefd in de bepalingen in verband met administratieve controle die door de Franse autoriteiten worden voorgesteld. De voorgestelde controlemaatregelen zijn evenredig.

BESLUIT

De Commissie stelt de Raad voor krachtens artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad te besluiten dat Frankrijk wordt gemachtigd van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2011 verlaagde belastingtarieven toe te passen voor loodvrije benzine en gasolie die als motorbrandstof worden gebruikt. De betrokken verlagingen mogen gedifferentieerd worden per administratieve regio, voorzover de volgende voorwaarden worden nageleefd:

- de verlagingen zijn niet hoger dan 35,4 euro per 1000 liter loodvrije benzine en 23,0 euro per 1000 liter gasolie;
- de verlagingen zijn niet hoger dan het verschil tussen de belastingniveaus voor gasolie en commerciële gasolie;
- de verlagingen houden verband met objectieve sociaal-economische omstandigheden in de regio's.

De verlaagde tarieven moeten in overeenstemming zijn met de verplichtingen van Richtlijn 2003/96/EG, en met name de in artikel 7 bedoelde minimumtarieven.

Deze mogelijkheid tot verlaging geldt niet voor commerciële gasolie in de zin van artikel 7, lid 2, van Richtlijn 2003/96/EG.

² PB L 76 van 23.3.1992, blz. 1. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2000/47/EG van de Raad (PB L 193 van 29.7.2000, blz. 73).

Voorstel voor een

BESCHIKKING VAN DE RAAD

waarbij Frankrijk krachtens artikel 19 van Richtlijn 2003/96/EG wordt gemachtigd een gedifferentieerd belastingniveau voor motorbrandstoffen toe te passen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit³, met name op artikel 19,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij brief van 16 juni 2004 heeft Frankrijk gevraagd in het kader van een staatshervorming, met name de decentralisatie van een limitatieve lijst van bevoegdheden die tot nog toe op het centrale niveau werden uitgeoefend, een gedifferentieerd belastingniveau voor gasolie en loodvrije benzine te mogen toepassen.
- (2) De door Frankrijk voorgenomen decentralisatie past in een strategie om de bestuurlijke doeltreffendheid te verhogen door de ontwikkeling van een betere en minder dure openbare dienstverlening. Zij maakt deel uit van een op subsidiariteit afgestemd beleid doordat zij op een veelheid van terreinen besluitvorming op het passende staatkundige niveau mogelijk maakt. De mogelijkheid van regionale differentiatie vormt voor de regio's een aanvullende stimulans om de kwaliteit van hun beheer op transparante wijze te verbeteren. Voorts dienen de betrokken verlagingen verband te houden met sociaal-economische omstandigheden in de regio's.
- (3) Derogaties die niet beperkt zijn in de tijd, kunnen niet worden toegestaan. Artikel 19, lid 2, van Richtlijn 2003/96/EG bepaalt dat de machtiging voor een verdere belastingverlaging voor energieproducten en elektriciteit voor ten hoogste zes jaar kan worden verleend, met de mogelijkheid tot verlenging.
- (4) Door de geringe differentiatie van de accijnstarieven tussen de verschillende regio's en de bestaande prijsverschillen tussen de distributienetwerken bestaat er slechts een zeer klein risico dat het verkeer wordt omgeleid (en dat de milieuschadelijke emissies dus toenemen). Dit is tevens in overeenstemming met de energiepolitieke eisen.

³ PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51.

- (5) Het intracommunautaire handelsverkeer van gasolie en loodvrije benzine verloopt nagenoeg volledig onder schorsing van accijns. De door Frankrijk voorgenomen regionale decentralisatie van de accijns laat deze vorm van intracommunautair verkeer onverlet. In de uitzonderlijke gevallen dat het handelsverkeer onder de regeling “accijns betaald” verloopt, zijn de beoogde controlemaatregelen niet-discriminerend en zouden zij, onder voorbehoud van een regelmatige evaluatie van de praktische toepassingsvoorwaarden, het intracommunautaire verkeer van producten onder de regeling “accijns betaald” niet noemenswaardig mogen beïnvloeden. Onder die omstandigheden lijkt de regionale decentralisatie van de accijns niet in de weg te staan aan de goede werking van de interne markt.
- (6) De zeer strikte marges voor de differentiatie van de toepasselijke accijnstarieven in de regio's, die bovendien zou worden gecompenseerd door de huidige grote prijsverschillen tussen de distributienetwerken, zou moeten helpen garanderen dat de regionale decentralisatie van de accijns niet tot verstoring van de mededinging op de markt van aardolieproducten zal leiden. Aangezien de voorgenomen maatregel niet van toepassing is op commerciële gasolie, is verstoring van de mededinging in het goederen- en het personenvervoer uitgesloten.
- (7) De Commissie onderzoekt op regelmatige tijdstippen de accijnsverlagingen en -vrijstellingen, teneinde na te gaan of deze niet tot verstoring van de mededinging leiden dan wel de goede werking van de interne markt belemmeren en of zij verenigbaar zijn met het communautaire beleid inzake milieubescherming, energie en vervoer,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

1. Frankrijk wordt gemachtigd verlaagde belastingniveaus toe te passen voor loodvrije benzine en gasolie gebruikt voor voortbeweging. Deze mogelijkheid tot verlaging geldt niet voor commerciële gasolie in de zin van artikel 7, lid 2, van Richtlijn 2003/96/EG.
2. De verlagingen kunnen gedifferentieerd worden per administratieve regio, voorzover de volgende voorwaarden worden nageleefd:
 - de verlagingen zijn niet hoger dan 35,4 euro per 1000 liter loodvrije benzine en 23,0 euro per 1000 liter gasolie;
 - de verlagingen zijn niet hoger dan het verschil tussen de belastingniveaus voor gasolie en commerciële gasolie;
 - de verlagingen houden verband met objectieve sociaal-economische omstandigheden in de regio's.
3. De verlaagde tarieven moeten in overeenstemming zijn met de verplichtingen van Richtlijn 2003/96/EG en met name de in artikel 7 bedoelde minimumtarieven.

Artikel 2

Deze beschikking vervalt op 31 december 2011.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2006.

Artikel 3

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*