

ARCADIS Belgium N.V.

Veldekens, Roderveldlaan 3
2600 Antwerpen
Belgium
Tel: +32 3 3286 286
Fax: +32 3 3286 287
URL: www.arcadisecolas.be

LDR Milieuadvocaten

Kasteellaan 141
9000 Gent
Belgium
Tel. +32 9 234 29 16
Fax +32 9 234 29 17
E-mail info@LDR.be
<http://www.LDR.be>

**Operationalisering van een emissieheffing op
NOx-emissies naar de lucht met terugsluizing
van de inkomsten**

1^{ste} tussentijds verslag – versie 28 mei 2008

Bestek nr. LNE/LHRMG/OL20020005

LNE, Afdeling LHRMG

07/13045/LFR

28 Mei 2008

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
Ten geleide	4
1. Af te toetsen maatregelen: NOx-heffing met directe/indirecte terugsluisopties	5
2. Toetsingskader	6
2.1. Inleidend	6
2.2. Staatssteun	6
2.2.1. Wat is staatssteun: artikel 87-89 EG-Verdrag	6
a) Er moet sprake zijn van een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd	7
b) De maatregel moet een voordeel verschaffen aan de begunstigde(n)	9
c) Er moet sprake zijn van begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties (selectiviteitscriterium)	9
d) De maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen	12
De minimis-Verordening	12
e) De maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden	14
Tussenbesluit	14
2.2.2. Procedure	15
a) Procedurele verplichtingen voor de lidstaat bij het invoeren van een nieuwe steunmaatregel	15
1) Aanmeldingsverplichting	15
Uitzonderingen op de aanmeldingsverplichting	16
2) Standstill-verplichting	17
b. Controle door de Commissie	18
1) Eerste onderzoeksfase	18
2) Formele onderzoeksfase	18
2.3. Milieusteun	21
2.3.1. Overzicht van de richtsnoeren inzake milieusteun	21
2.3.2. Overzicht van de steunmogelijkheden uit de richtsnoeren	23
a) Steun voor ondernemingen die communautaire normen overtreffen of die bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen	23
b) Steun voor de aanschaf van nieuwe vervoersmiddelen die verder gaan dan communautaire normen of die bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen	24
c) Steun voor vroege aanpassing aan communautaire normen	24
d) Steun voor milieustudies	24
e) Steun voor energiebesparing	25
f) Steun voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen	25
g) Steun voor warmtekrachtkoppeling en steun voor energie-efficiënte stadsverwarming	25
h) Steun voor afvalbeheer	25
i) Steun voor de sanering van verontreinigde terreinen	26
j) Steun voor verhuizing van ondernemingen	26
k) Met regelingen inzake verhandelbare vergunningen gemoeide steun	27
l) Steun in de vorm van een belastingsverlaging of een belastingsvrijstelling	27
2.3.3. Specifieke voorwaarden	27
2.3.4. Stimulerend effect en noodzaak van de steun	28

2.3.5. Nadere beoordeling	29
a) Positieve gevolgen van de steun	29
b) Negatieve effecten van de steun	30
Tussenbesluit.....	31
2.3.6. Cumulering.....	32
a) Cumulering overeenkomstig de richtsnoeren.....	32
b) Cumulering van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling.....	34
2.4. Art. 90 EG-Verdrag.....	36
2.5. Grondwettelijke beperkingen	37
2. 6. Communautair en regionaal milieurecht	39
2.6.1. NEC-Richtlijn.....	39
2.6.2. IPPC-Richtlijn	39
2.6.3. Regionale regelgeving inzake NOx.....	41
3. Toetsing.....	43
3.1. Inleidend.....	43
3.2. Juridische analyse van de invoering van een NOx-heffing met vrijstellingsdrempels	43
3.3. Juridische analyse van de invoering van een NOx-heffing met vrijstellingsdrempels met een herverdeling van de inkomsten	46
3.3.1. Uitgangspunten bij de herverdeling van inkomsten binnen de groep die de heffing heeft betaald	46
3.3.2. Onderzoek van de voorliggende terugsluisopties.....	47
Uitgangspunten: wat is staatssteun? Vrijstelling, de minimis?	47
A. Eerste optie: terugsluizing aan de bijdragende sectoren en voor NOx-reductie maatregelen in de enge zin	49
a) Directe steunverlening (subsidies, enz.) voor NOx-reductietechnieken in de enge zin.....	49
<i>Verder gaan dan de voorhanden zijnde communautaire normen of bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen</i>	49
➔ Onderscheid.....	50
➔ Steunintensiteit.....	51
➔ Welke kosten komen in aanmerking?	52
➔ Stimulerend effect en noodzaak van de steun	54
Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?	54
b) Indirecte steunverlening via vrijstellingen en/of verlagingen van een emissieheffing voor NOx-reductietechnieken in de enge zin	57
➔ Voorwaarden	57
Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?	59
B. Tweede optie: terugsluizing aan de bijdragende sectoren voor milieumaatregelen in het algemeen.....	61
a) Directe steunverlening (subsidies, enz.) voor milieu- en energie maatregelen in het algemeen.....	61
Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?	63
b) Indirecte steunverlening via vrijstellingen en/of verlagingen voor milieumaatregelen in het algemeen.....	64
C. Derde optie: terugsluizing aan de bijdragende sectoren volgens een andere sleutel (a rato van de geproduceerde energie, een korting op de vennootschapsbelasting,...)....	65
a) Directe steunverlening voor terugsluizing volgens een andere sleutel ('Zweeds systeem).....	65
b) Indirecte steunverlening via vrijstellingen en/of verlagingen volgens een andere sleutel	66

Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?	67
D. Vierde optie: terugsluizing aan de Vlaamse bedrijven in het algemeen	68
Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?	68
E. Vijfde optie: terugsluizing aan de Vlaamse samenleving.....	69
Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?	69
3.4. Overige juridische aandachtspunten.....	70
4. Conclusie.....	72

TEN GELEIDE

In voorliggend onderzoek wordt nagegaan in hoeverre de invoering van een NOx-heffing met een terugsluizing van de inkomsten verenigbaar is met de relevante bepalingen uit de Europese, grondwettelijke en regionale regelgeving. Meer in het bijzonder zal worden nagegaan:

- in hoeverre het binnen het relevante toetsingskader mogelijk is om een heffing in te voeren waarin bepaalde vrijstellingsdrempels aanwezig zijn en;
- in hoeverre de specifiek voorgestelde terugsluisopties (subsidies voor NOx-maatregelen, kortingen, enz.) mogelijk zijn.

In een eerste luik worden kort de **specifieke modaliteiten van de NOx-heffing** en de eraan gekoppelde steunmaatregelen opgelijst waarvan de verenigbaarheid met de relevante Europese, federale en Vlaamse regelgeving zal worden afgetoetst in voorliggend onderzoek.

In een tweede luik wordt een overzicht gegeven van de **relevante regelgeving** in dit verband. Het gaat dan meer specifiek over de regelgeving op Europees, federaal en regionaal vlak die mogelijk kan interfereren met een NOx-heffing met terugsluisopties. Meest in het oog springend is natuurlijk de Europese regelgeving inzake staatssteun. Ook andere aspecten zullen echter in bepaalde gevallen een (onrechtstreekse) rol spelen (bv. art. 90 EG-Verdrag, grondwettelijk gewaarborgd non-discriminatiebeginsel). Ook zal nader worden ingegaan op de specifieke voorwaarden die de richtsnoeren inzake milieusteun stellen voor steunmaatregelen t.b.v. het milieu.

Het **eigenlijke onderzoek** zelf, waarin de toets van de voorgestelde opties aan de relevante regelgeving zal plaatsvinden, kan worden teruggevonden in het derde luik.

De voornaamste conclusies zitten vervat in een vierde luik. Hier zullen ook de juridisch mogelijke modaliteiten van een NOx-heffing met terugsluisopties kort worden opgelijst.

In voorliggend onderzoek werd ervoor geopteerd om enkel een noodzakelijk overzicht te bieden van het toetsingskader, waarbij de belangrijkste aandachtspunten na elk deel werden hernomen in een overzichtelijk kader. Voor een meer uitgebreide juridische analyse kan evenwel worden verwezen naar de bijlagen:

- Bijlage 1: Europese regelgeving inzake staatssteun;
- Bijlage 2: Groepsvrijstellingsverordening;
- Bijlage 3: Europese regels inzake staatssteun voor milieubescherming;
- Bijlage 4: Overzicht relevante fiscale beperkingen;
- Bijlage 5: Overzicht communautaire en regionale regelgeving inzake NOx.

1. Af te toetsen maatregelen: NOx-heffing met directe/indirecte terugsluisopties

De Vlaamse regering heeft beslist om een NOx-heffing in te voeren waarbij de inkomsten zullen worden gebruikt om maatregelen die de NOx-emissies reduceren te subsidiëren, tenzij de industriële sectoren de voorkeur zouden geven aan een ander instrument dat toelaat dezelfde reducties te realiseren als de voorziene heffing.

Aangaande de opbouw van de heffing werd onder meer gesuggereerd om te werken met een heffingssysteem van bedrijfsspecifieke, maar vaste vrijstellingsdrempels, waarbij de drempel wordt gedefinieerd als percentage van de waargenomen emissies in een referentiejaar. In de interne nota "Economische instrumenten: terugsluis mogelijkheden en buitenlandse systemen" (hierna: "Interne Nota") heeft het Departement LNE een overzicht gegeven van andere mogelijke terugsluis systemen en van bestaande economische instrumenten in het buitenland. Voor voorliggend onderzoek is ervoor geopteerd om volgende, aan de heffing te koppelen, terugsluis mogelijkheden te weerhouden:

- a. terugsluizing aan de bijdragende sectoren en voor NOx-reductietechnieken in enge zin (subsidie voor investeringskosten van NOx-reductietechnieken; zowel investerings- als operationele kosten voor NOx-reductietechnieken; subsidie voor NOx-meetapparatuur; Sloveens systeem);
- b. terugsluizing aan de bijdragende sectoren voor milieumaatregelen in het algemeen (subsidies voor investerings- en/of operationele kosten voor reductietechnieken; verhoging van het budget van de bestaande ecologiesteun);
- c. terugsluizing aan de bijdragende sectoren volgens een andere sleutel, zoals bvb. a rato van de geproduceerde energie; een korting op de geregionaliseerde vennootschapsbelasting;
- d. terugsluizing aan de Vlaamse bedrijven in het algemeen via een Vlaamse korting op de werkgeversbijdragen aan de RSZ, een korting op de federaal geïnde vennootschapsbelasting;
- e. terugsluizing aan de Vlaamse samenleving.

In voorliggend onderzoek zal worden nagegaan welke van de bovenstaande heffingssystematiek en de eraan gekoppelde terugsluisopties verenigbaar kunnen worden geacht met de relevante bepalingen uit de Europese, federale en regionale regelgeving.

2. TOETSINGSKADER

2.1. INLEIDEND

In voorliggend onderzoek wordt nagegaan welke juridische knelpunten kunnen rijzen bij de invoering van een NOx-heffing waaraan (indirecte/directe) terugsluisopties worden gekoppeld. *Grosso modo* zullen vier toetsingsinstrumenten worden meegenomen. Een eerste toetsingsinstrument omhelst het Europese kader inzake steunmaatregelen (1). De regeling inzake belastingen uit art. 90 EG-Verdrag vormt een tweede belangrijk toetsingsinstrument (2). Een derde groep omvat de grondwettelijke beperkingen die in acht zullen moeten worden genomen bij het uitwerken van een NOx-heffing (3). Tot slot zal ook kort worden geschetst welke emissienormen inzake NOx op datum van vandaag reeds in de Vlaamse milieuregelgeving aanwezig zijn (4). Deze laatste categorie vormt strikt genomen geen toetsingsinstrument, maar dient wel te worden meegenomen in voorliggend onderzoek teneinde een volledig overzicht te krijgen van het regelgevend kader inzake NOx.

2.2. STAATSSTEUN

In wat volgt zal een beknopt overzicht worden gegeven van wat nu precies als staatssteun kan worden beschouwd. Vervolgens zal ook de procedure voor staatssteun onder de loep worden genomen, nu de kwalificatie als staatssteun een hele reeks verplichtingen met zich meebrengt, die nauwgezet moeten worden nageleefd alvorens de steun ook effectief kan worden toegekend. Voor een meer uitgebreide uiteenzetting inzake staatssteun en de bijhorende procedure kan worden verwezen naar **Bijlage 1**.

Van zodra men heeft kunnen vaststellen dat een bepaalde maatregel als staatssteun kan worden beschouwd, brengt deze kwalificatie immers een hele reeks verplichtingen met zich mee, die nauwgezet moeten worden nageleefd alvorens de steun ook effectief kan worden toegekend. Bij het verlenen van (nieuwe) staatssteun hebben lidstaten een dubbele verplichting, met name een verplichting om een voorgenomen nieuwe steunmaatregel aan te melden en een *standstill*- of opschortingsverplichting die impliceert dat men een steunmaatregel niet zal uitvoeren vooraleer de Commissie de staatssteun heeft goedgekeurd. De Commissie daarentegen heeft een controleverplichting inzake staatssteun.

2.2.1. WAT IS STAATSSTEUN: ARTIKEL 87-89 EG-VERDRAG

Hoewel het begrip staatssteun niet wordt gedefinieerd in het EG-Verdrag, wordt staatssteun – ook wel overheidssteun, steunmaatregelen of steun – in de rechtsliteratuur omschreven als het selectief economisch bevoordelen van ondernemingen door maatregelen van de overheid¹.

Een omschrijving is wel terug te vinden in Verordening 659/1999 van 22 maart 1999², waarin art. 1 (a) (staats)steun definieert als:

¹ P.C. ADRIAANSE, *Handhaving van EG-recht in situaties van onrechtmatige staatssteun*, Deventer, Kluwer, 2006, 16-17.

'elke maatregel die aan alle in artikel 92, lid 1 van het Verdrag (nu art. 87, lid 1 EG) vervatte criteria voldoet.'

Artikel 87, lid 1 EG luidt als volgt:

'Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.'

In navolging van de definitie van (staats)steun in de Procedureverordening, rechtspraak van het Hof van Justitie³, rechtsleer en de praktijk van de Commissie kan echter worden afgeleid dat er enkel sprake is van staatssteun als cumulatief wordt voldaan aan de volgende vijf criteria:

- er moet sprake zijn van een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd;
- de maatregel moet een voordeel verschaffen aan de begunstigde(n);
- er moet sprake zijn van begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties;
- de maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen;
- de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

Hierna wordt bondig weergegeven op welke wijze elk van deze criteria wordt ingevuld, teneinde een eerste beeld te hebben welke maatregelen er precies als staatssteun kunnen gekwalificeerd worden.

a) Er moet sprake zijn van een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd

Het eerste criterium houdt in dat een steunmaatregel een maatregel van de staat moet zijn, hetzij in welke vorm ook door de staat moet worden bekostigd. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat niet enkel de begrippen 'bekostiging' en 'staatsmiddelen' ruim worden uitgelegd, maar ook het begrip 'staat' op zich.

Vooreerst blijkt dat naast een daadwerkelijke overdracht van financiële middelen ook een extra last voor de overheid als 'bekostiging' met staatsmiddelen wordt beschouwd. Dit impliceert dat onder meer een vrijstelling of verlaging van belastingstarief als extra last wordt beschouwd (Zaak C-6/97, Italië/Commissie, *Jur.* 1999, p. I-2981, 16). Dit betreft een vorm van indirecte staatssteun.

² Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (nu art. 88 EG-Verdrag). Hierna Procedureverordening.

³ Bij gebrek aan definitie van staatssteun in het EG-Verdrag, heeft het Hof van Justitie (*Steenkoolmijnen v High Authority*, 1961) immers een ruime interpretatie gegeven aan het begrip staatssteun, waarbij niet de oorzaak of het doel bepalend zijn voor de kwalificatie, maar wel het effect van de regeling.

Indirecte steun zou men kunnen omschrijven als elke vorm van steun die geen betrekking heeft op een uitgave van de staat, dan wel op verminderde inkomsten. Het kan onder meer gaan om leningen met een lange looptijd, belastingsverminderingen en –vrijstellingen en versnelde afschrijvingen⁴. Men kan, gelet op de ruime interpretatie van de criteria voor staatssteun, bezwaarlijk stellen dat een belastingsmaatregel geen vorm van staatssteun zou uitmaken. Het toestaan van belastingsverminderingen en -kortingen kan dan ook worden beschouwd als staatssteun als de voorwaarden voor de toepassing van art. 87 EG-Verdrag zijn vervuld. Dergelijke maatregel zal als onverenigbaar worden beschouwd, indien deze onverenigbaarheid is vastgesteld overeenkomstig de procedure bepaald in art. 88 EG-Verdrag⁵. De specifieke voorwaarden waarbij dergelijke vormen van indirecte exploitatiesteun mogelijk zijn worden door de Commissie opgesomd in de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming⁶.

Ook het aanwenden ('terugsluizen') van de opbrengsten van heffingsregimes die worden ingesteld door de lidstaat ter begunstiging van bepaalde sectoren en/of ondernemingen wordt aanzien als staatssteun (zie o.m. Zaak C-34/01 en 38/01, H.v.J., 27 november 2003; Beslissing Commissie zaak N C 7/2005, 24 april 2007). Wanneer een financieringsmechanisme integraal deel uitmaakt van een steunmaatregel dient overigens niet alleen de steunmaatregel *an sich* te worden aangemeld, maar ook het financieringsmechanisme⁷.

Merk ook op dat de Commissie ook een Mededeling heeft uitgegeven met betrekking tot de kwantitatieve grenzen bij indirecte staatssteun⁸.

Gelet op de ruime interpretatie van het eerste criterium door het Hof van Justitie, kan worden besloten dat terugsluisopties voor de reductie van NOx zonder enige twijfel onder dit eerste criterium vallen, ongeacht de vorm die finaal wordt weerhouden (subsidie dan wel verlaging, korting of vrijstelling van belasting en zelfs een terugsluizing naar de Vlaamse samenleving).

Indien een financieringsmechanisme integraal deel uitmaakt van een steunmechanisme (*cf.* terugsluizing) dienen beide maatregelen samen te worden aangemeld.

Bovendien komt zowel directe als indirecte steun via middelen van de staat in aanmerking als staatssteun. Bijgevolg zullen ook steunmaatregelen die de vorm aannemen van verminderingen en/of vrijstellingen op een heffingsmechanisme moeten worden aangemeld bij de Commissie.

⁴ Dergelijke - in essentie - fiscale maatregelen zullen op de eerste plaats moeten worden afgetoetst aan art. 90 EG-Verdrag (zie Bijlage 4).

⁵ Gevoegde zaken C-78-83/90, *Compagnie Commerciale de l'ouest e.a. t Receveur Principal des Douanes de La Pallice Port*, [1992], *Jur.* I-1847, r.o. 32 e.v.

⁶ Steun in de vorm van aan specifieke categorieën ondernemingen toegekende verlaging of vrijstellingen van milieubelasting is volgens de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, op voorwaarde dat de staatssteun in de vorm van fiscale maatregelen de milieubescherming aanzienlijk verbetert en dat de belastingsverlagingen en de vrijstellingen niet ten koste gaan van de nagestreefde algemene doelstellingen. Op de specifieke voorwaarden wordt in Bijlage 3 nader ingegaan.

⁷ H.v.J., 21 oktober 2003, zaken nrs. C-261/01 en C-262/01.

⁸ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van directe belastingen op ondernemingen, PB [1998], C 384/3.

b) De maatregel moet een voordeel verschaffen aan de begunstigde(n)

Overeenkomstig het tweede criterium is vereist dat de maatregelen een voordeel moet verschaffen aan de begunstigde(n). Net zoals bij het eerste criterium, dient een ruime interpretatie te worden gegeven aan dit criterium.

Het Hof van Justitie omschrijft dit als volgt:

‘alle maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder nog subsidies in strikte zin van het woord te zijn – van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden.’ (Zaak C-387/92, Banco Exterior de España, Jur. 1994, p. I-877, 13)

Bijgevolg kan dit voordeel aan de begunstigde zich zowel op rechtstreekse als onrechtstreeks wijze voordoen. Dit houdt in dat, naast de voor de hand liggende subsidies, ook leningen met lage rente of een lange doorlooptijd, garanties, vermindering en vrijstelling of kwijtschelding van belasting als voordeel voor de begunstigde onderneming wordt beschouwd.

Men moet hierbij nagaan of er een niet-conform marktvoordeel wordt verschaft, *i.e.* een voordeel waar geen adequate vergoeding of gelijkwaardige prestatie tegenover staat. Wel bestaat een uitzondering voor steunmaatregelen aan ondernemingen belast met taken van openbaar belang, nu deze worden geacht een activiteit uit te oefenen die onder normale marktomstandigheden niet (voldoende) rendabel is.

Met betrekking tot het tweede criterium valt op dat het Hof het voordeel aan de begunstigde(n) dermate ruim opvat, dat zowat elk denkbaar voordeel als staatssteun wordt beschouwd, met inbegrip van subsidies en vermindering en vrijstelling of kwijtschelding van belastingen.

Enkel wat betreft de vijfde terugsluisoptie zou men kunnen argumenteren dat deze niet voldoet aan deze voorwaarde, nu het de maatschappij op zich is die begunstigd wordt, en niet één of meer ondernemingen.

c) Er moet sprake zijn van begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties (selectiviteitscriterium)

Dit derde criterium bepaalt dat bepaalde ondernemingen of bepaalde producties moeten worden begunstigd vooraleer een maatregel als staatssteun wordt beschouwd. In dit verband wordt onder ‘onderneming’ elke eenheid begrepen – zowel particuliere als openbare ondernemingen - die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. Een economische activiteit impliceert het aanbieden van goederen of diensten op de markt, zonder dat hierbij een winstoogmerk is vereist⁹. ‘Productie’ kan dan weer slaan op een volledige bedrijfssector.

⁹ Hierbij kan worden gewezen op het feit dat ondernemingen een economische eenheid vormen, wanneer de (dochter)onderneming haar optreden op de markt niet werkelijk zelfstandig kan bepalen omdat de (moeder)onderneming

Het feit dat enkel ‘bepaalde’ ondernemingen en producties in aanmerking komen, houdt in dat alleen overheidsmaatregelen die een selectief karakter hebben onder het toepassingsgebied vallen. Dit heeft tot gevolg dat algemene overheidsmaatregelen waarbij iedereen gebaat is, niet als staatssteun worden beschouwd. Hoewel dit een aanzienlijke beperking lijkt, zal hierna blijken dat het selectief karakter een dermate ruime toepassing krijgt dat veel steunmaatregelen alsnog als selectief worden aanzien.

Selectiviteit kan bovendien op diverse manieren tot uiting komen, zoals onder meer op vlak van geografische spreiding of het soort onderneming. Het is hierbij belangrijk te vermelden dat ook maatregelen die een volledige economische sector omvatten door het Hof van Justitie als staatssteun worden aanzien (Zaak C-75/97, België/Commissie, *Jur.* 1999, p. I-3671, 32-33).

In voorliggend onderzoek is een duidelijke aflijning van het selectiviteitscriterium essentieel, meer in het bijzonder voor zowel de vierde als vijfde terugsluisoptie. Vooreerst dient te worden benadrukt dat de formulering van terugsluizing naar *de Vlaamse bedrijven* in elk geval zal moeten gewijzigd worden naar een terugsluizing naar alle belastingplichtige bedrijven in Vlaanderen, teneinde geen discriminerende belasting in te voeren (zie verder m.b.t. art. 90 EG-Verdrag).

De vraag rijst of het terugsluizen van de inkomsten van de NOx-heffing naar deze belastingplichtige bedrijven in het algemeen, nog steeds kan worden beschouwd als een begunstiging van bepaalde ondernemingen, gelet op de ruime interpretatie in de rechtsleer en het feit dat selectiviteit ook tot uiting kan komen op vlak van geografische spreiding¹⁰. Zo stelt men in de relevante rechtsleer ook dat een algemene maatregel van een decentrale overheid vanuit communautair perspectief als een selectieve maatregel wordt beschouwd¹¹.

In dit verband heeft het Hof van Justitie echter recent geoordeeld dat een algemene maatregel genomen door de overheid van een bepaalde regio (vb. Vlaanderen) niet noodzakelijk als selectief dient te worden beschouwd¹². Hoewel de Commissie tot op heden oordeelde dat uitsluitend

voortdurend toezicht houdt op de besluitvorming en het bestuur van haar (dochter)onderneming (Hof v. Just, 4 mei 1988, zaak nr. C-30/87).

¹⁰ Ook objectieve criteria lijken hier geen afbreuk aan te kunnen doen, al zullen dergelijke criteria wel essentieel zijn om uit te maken in welke mate er sprake is van een discriminatie inzake belastingen (zie punt 2.4 m.b.t. art. 90 EG-Verdrag).

¹¹ P.C. ADRIAANSE, o.c., 26.

¹² ‘*Om uit te maken of een maatregel selectief is, is de afbakening van het referentiekader van wezenlijk belang; dit kader valt niet noodzakelijk samen met het grondgebied van de betrokken lidstaat.*

Om de al dan niet selectieve aard te beoordelen van een door een regionale entiteit vastgestelde maatregel die ertoe strekt voor slechts één gedeelte van het grondgebied van een lidstaat een lager belastingtarief vast te stellen dan het tarief dat in de rest van deze lidstaat geldt, dient dus te worden onderzocht of de maatregel door deze entiteit is genomen ter uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden ten opzichte van de centrale overheid en, in voorkomend geval, of hij daadwerkelijk van toepassing is op alle ondernemingen die zijn gevestigd, dan wel op alle producties die plaatsvinden, in het bevoegdheidsgebied van deze entiteit.

In de situatie waarin een regionale of plaatselijke autoriteit ter uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden ten opzichte van de centrale overheid een belastingtarief vaststelt dat lager is dan het nationale tarief en dat enkel geldt voor de ondernemingen die binnen haar bevoegdheidsgebied opereren, kan het relevante rechtskader voor de beoordeling of een belastingmaatregel al dan niet selectief is, tot het betrokken geografische gebied worden beperkt, indien de regionale entiteit, in het bijzonder wegens haar status en bevoegdheden, een fundamentele rol speelt bij de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de binnen haar bevoegdheidsgebied gevestigde ondernemingen opereren.

Een in die omstandigheden genomen beslissing moet, om te kunnen worden geacht ter uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden te zijn vastgesteld, om te beginnen zijn genomen door een regionale of plaatselijke autoriteit met, op het

maatregelen die gelden voor *het gehele grondgebied van de staat* (i.e. België als lidstaat) buiten het specificiteitscriterium vallen, en dat bijgevolg maatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van een regio door het Verdrag zelf als steunmaatregelen worden bestempeld¹³, heeft dit recente arrest van 6 september 2006 voor een duidelijke kentering gezorgd. Dit arrest verwerpt de strikte interpretatie van het selectiviteitscriterium door de Commissie.

Dit arrest oordeelt onder meer dat:

“in de situatie waarin een regionale of plaatselijke autoriteit ter uitoefening van voldoende autonome bevoegdheden ten opzichte van de centrale overheid een belastingtarief vaststelt dat lager is dan het nationale tarief en dat enkel geldt voor de ondernemingen die binnen haar bevoegdheidsgebied opereren, kan het relevante rechtskader voor de beoordeling of een belastingmaatregel al dan niet selectief is, tot het betrokken geografische gebied worden beperkt, indien de regionale entiteit, in het bijzonder wegens haar status en bevoegdheden, een fundamentele rol speelt bij de vaststelling van de politieke en economische omgeving waarin de binnen haar bevoegdheidsgebied gevestigde ondernemingen opereren.”

Hieruit volgt dat het Vlaams Gewest (regionale autoriteit met voldoende autonome bevoegdheden) een belastingtarief kan vaststellen dat lager ligt dan het nationale tarief. **De beoordeling van het selectief karakter dient dan te gebeuren binnen het geografisch gebied van de regio, in voorliggend geval Vlaanderen.** Dit wordt bevestigd in overweging 57 en 59 van het arrest, waarin duidelijk wordt gesteld dat het referentiekader niet noodzakelijk met het grondgebied van de betrokken lidstaat moet samenvallen, zodat een maatregel waarbij slechts in een gedeelte van het nationale grondgebied een voordeel wordt toegekend, niet louter daarom al een selectieve maatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG is. Het betoog van de Commissie, dat een dergelijke analyse in strijd is met de letter van het Verdrag en met de vaste rechtspraak ter zake, kan bijgevolg niet slagen. **Hieruit volgt dat dergelijke korting op een algemene belasting niet als staatssteun moet worden beschouwd.**

Wanneer men zou opteren voor een terugsluizing van de inkomsten aan de Vlaamse samenleving *an sich*, kan men argumenteren dat er geen sprake meer is van een begunstiging van enige onderneming, noch productie. **Bijgevolg lijkt de vijfde terugsluisoptie - opnieuw – niet te voldoen aan de voorwaarden om als staatssteun te worden beschouwd.**

Meer specifiek ten aanzien van belastingen, heeft de Commissie in 1998 een mededeling uitgevaardigd waarin zij de toepassing van de Europese regels inzake staatssteun nader heeft toegelicht op vlak van directe belastingen op ondernemingen¹⁴. Op basis van deze mededeling geeft elke overheidsbeslissing die van de algemeen toepasselijke belastingsregels afwijkt om individuele

constitutionele niveau, een eigen politieke en administratieve status, die losstaat van die van de centrale overheid. Verder moet zij zijn vastgesteld zonder dat de centrale overheid rechtstreekse zeggenschap heeft over de inhoud ervan. Ten slotte mogen de financiële consequenties van een verlaging van het nationale belastingtarief voor de ondernemingen in de regio niet door bijdragen of subsidies van andere regio's of de centrale overheid worden gecompenseerd.’(eigen vetdruk) (H.v.J. 6 september 2006, C- 2003/88).

¹³ De vaste praktijk van de Commissie bestond er dus in belastingregelingen die in bepaalde regio's of grondgebieden gelden en die gunstig zijn in vergelijking met het algemene stelsel van een lidstaat, als steun aan te merken, zie H.v.J. 6 september 2006, C- 2003/88, 20-22.

¹⁴ Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen van 10 december 1998 (PB. C 384/3).

ondernemingen te begunstigen aanleiding tot een vermoeden dat het om een steunmaatregel gaat. Het selectief karakter kan enkel worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het algemene belastingsstelsel in een lidstaat.

Inzake het derde criterium dient voornamelijk te worden gewezen op het feit dat ook steunmaatregelen die een volledig economische sector omvatten nog steeds voldoende specifiek zijn om onder het toepassingsgebied van art. 87 EG-Verdrag te vallen. Bijgevolg dient zelfs een op objectieve criteria gebaseerde steunmaatregel die aan een volledige sector ten goede komt (bedrijven met een NOx-uitstoot) als staatssteun te worden beschouwd.

Voor zover een maatregel wordt gerechtvaardigd door de aard of opzet van het algemene belastingsstelsel, kan men argumenteren dat er geen sprake is van staatssteun. Met betrekking tot een mogelijke NOx-heffing lijkt dergelijke argumentatie evenwel uitgesloten.

Met betrekking tot een algemene belastingverlaging (op *alle* belastingplichtige bedrijven) zou men kunnen stellen dat deze maatregel die enkel in Vlaanderen (als regio) van toepassing is niet als staatssteun dient te worden beschouwd. Aangezien dergelijke maatregel van de Vlaamse overheid niet meer als selectief dient te worden beschouwd, betreft dit geen vorm van staatssteun.

d) De maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen

Als vierde criterium hanteert het Hof van Justitie de vereiste dat de steunmaatregel de mededinging moet vervalsen of minstens dreigt te vervalsen. Hieruit volgt dat de mogelijkheid volstaat, zonder dat nader moet worden onderzocht of bepaalde ondernemingen op de gemeenschappelijke markt ook daadwerkelijk schade hebben geleden of zullen lijden door de bewuste maatregel.

Hoewel het op zich volstaat dat de mededinging *kan* vervalst worden, moet de Commissie wel nog steeds aangeven wat de concrete omstandigheden zijn waaruit zij afleidt dat de onderzochte maatregel de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen. Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de (dreiging) van vervalsing reeds kan ontstaan door relatief beperkte steun en tevens door steun aan relatief kleine ondernemingen. Het Hof van Justitie meent hier immers dat ook andere elementen een rol kunnen spelen bij de beoordeling van het vervalsend karakter van een steunmaatregel, zoals het cumulatieve karakter en het feit dat er in de bewuste sector een bijzonder intense concurrentie heerst.

De minimis-Verordening

In dit verband dient wel rekening te worden gehouden met *de minimis*-Verordening nr. 1998/2006 van de Commissie¹⁵. Steunmaatregelen die in omvang onder de zogenaamde *de minimis*drempel blijven, worden verondersteld een beperkt effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten te hebben, waardoor

¹⁵ Verordening (EG) Nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de minimissteun, *P.B.L.* 379, 28.12.2006, 5.

deze niet als staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag worden aangemerkt. Dat heeft de Commissie vastgelegd in Vrijstellingsverordening nr. 1998/2006 betreffende de toepassing van artt. 87 en 88 EG-Verdrag op de *de minimis*steun.

Deze verordening bepaalt immers dat de mededinging niet wordt vervalst of dreigt vervalst te worden, voor zover het gaat om steunmaatregelen die binnen een periode van drie jaar aan één onderneming worden toegekend en de 200.000 EUR niet te boven gaan. Een overheid mag dit bedrag aan één onderneming verlenen, in welke vorm ook. Dit plafond is immers van toepassing ongeacht de vorm van de *de minimis*steun of het daarmee nagestreefde doel en ongeacht het feit of de door een (decentrale) overheid verleende steun geheel of gedeeltelijk uit Europese middelen wordt gefinancierd. Wanneer door cumulatie van verschillende *de minimis*-maatregelen deze financiële drempel alsnog wordt overschreden, is er wel sprake van staatssteun (mits voldaan aan de vier andere criteria), en dienen de maatregelen dan ook te worden aangemeld.

De *de minimis*steun kan echter niet gecumuleerd worden met milieusteun met betrekking tot dezelfde in aanmerking komende kosten (zie punt 3.3.2., onder A, a) indien dergelijke cumulering ertoe zou leiden dat een steunintensiteit hoger uitkomt dan de intensiteit die in de specifieke omstandigheden van elke zaak door een groepsvrijstellingsverordening of een besluit van de Commissie is vastgesteld¹⁶. Voortaan moet alle overheidssteun (ook decentrale steunmaatregelen) worden opgeteld, zelfs indien dit geheel of gedeeltelijk uit communautaire middelen wordt gefinancierd. Steun die in zijn totaliteit het *de minimis*steunplafond overschrijdt, mag niet worden opgesplitst in een aantal kleinere tranches om deze tranches afzonderlijk onder de toepassing van deze verordening te brengen¹⁷.

Er kan worden besloten dat het Hof van Justitie een ruime interpretatie geeft aan dit vierde criterium, nu reeds sprake is van staatssteun van zodra de mededinging kan vervalst worden.

Voor zover de voorgenomen terugsluisopties de potentie hebben om de mededinging te vervalsen, kunnen deze als staatssteun worden beschouwd. In dit verband lijkt een terugsluizing aan de Vlaamse samenleving (vijfde optie) niet als staatssteun te worden beschouwd.

Inzake mogelijke maatregelen (onder meer een NOx-heffing) lijkt de uitzondering van de *de minimis*-drempel slechts een beperkt effect te kunnen realiseren, nu deze drempel voor veel (grote) bedrijven te laag is om afdoende maatregelen te treffen die de vooropgestelde NOx-reductie kunnen halen¹⁸.

¹⁶ Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat er wel nog cumulatie mogelijk is indien de in aanmerking komende kosten duidelijk van elkaar kunnen worden onderscheiden. Indien beide vormen van staatssteun evenwel allebei betrekking hebben op de reductie van de NOx-emissies, kunnen deze steunmaatregelen niet gecumuleerd worden.

¹⁷ In de praktijk wordt er steeds gewerkt met een verklaring op erewoord door het steun-ontvangende bedrijf, waarin wordt bevestigd dat zij de voorbije drie jaar nog geen 200 000 EUR steun hebben ontvangen.

¹⁸ Dit geldt echter niet voor maatregelen op kleinere installaties, zoals een low NOx-brander, die vaak onder de drempel van 200 000 EUR blijven.

e) De maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden

Finaal oordeelt het Hof van Justitie dat er sprake is van staatssteun van zodra de geplande maatregel het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig *kan* beïnvloeden. Net zoals het voorgaande criterium wordt dit vijfde criterium dusdanig ruim uitgelegd, dat een maatregel die de positie van een onderneming ten opzichte van een concurrerende onderneming in het intracommunautaire handelsverkeer versterkt, dit handelsverkeer moet worden geacht te worden beïnvloed (Zaak 730/79, Philip Morris, *Jur.* 1980, p. 2671, 11)

Opnieuw geldt dit criterium zowel voor bestaande als nieuwe steunmaatregelen. Daarenboven meent het Hof dat het feit dat de begunstigde onderneming enkel plaatselijk actief is of zich enkel bezighoudt met export buiten de EG, geen enkel verschil uitmaakt om te oordelen dat er wel degelijk sprake is van staatssteun.

Het vijfde en laatste criterium impliceert dat elke steunmaatregel die het handelsverkeer kan beïnvloeden als staatssteun wordt beschouwd. Van zodra een mogelijke subsidie of belastingvrijstelling of –verlaging bijgevolg een voordeel oplevert ten opzichte van concurrerende bedrijven, zal ook dit laatste criterium zijn vervuld om de maatregel als staatssteun te beschouwen.

Rekening houdende met dit laatste criterium, kan men opnieuw besluiten dat de vijfde terugsluisoptie niet als staatssteun kan worden beschouwd.

Tussenbesluit

Gelet op de zeer ruime interpretatie van elk van de vijf criteria door het Hof van Justitie, en gelet op het feit dat nagenoeg elke vooropgestelde terugsluisoptie lijkt te voldoen aan de vijf opgesomde criteria, kan men besluiten dat welke optie men ook zal kiezen, deze optie in elk geval aanmeldingsplichtig zal zijn op grond van de Europese staatssteunregelgeving.

Enkel met betrekking tot de terugsluisoptie naar de samenleving kan men resoluut stellen dat deze geen vorm van staatssteun betreft. In verband met een korting op een algemene belasting (4^e optie) dient een onderscheid te worden gemaakt tussen volgende twee hypothesen. (1) Een maatregel binnen Vlaanderen, die *bepaalde* ondernemingen (bvb. een sector) begunstigt, zal nog steeds als selectief worden beschouwd. (2) Voor zover de opbrengsten van de heffing worden aangewend om enkel en alleen terug te sluisen aan *alle bedrijven in een regio (i.e. Vlaanderen)*, volgt uit recente rechtspraak van het Hof van Justitie dat de korting in dergelijk geval niet als staatssteun dient te worden beschouwd. (zie punt 2.2.1., onder c).

2.2.2. PROCEDURE

Van zodra men heeft kunnen vaststellen dat een bepaalde maatregel als staatssteun kan worden beschouwd, brengt deze kwalificatie een hele reeks verplichtingen met zich mee, die nauwgezet moeten worden nageleefd alvorens de steun ook effectief kan worden toegekend. In wat volgt worden dan ook de procedurele aspecten van de EG-rechtelijke controle op steunmaatregelen nader toegelicht. Deze procedurele aspecten vinden hun rechtsgrondslag in artikel 88 EG-Verdrag, en zijn meer diepgaand uitgewerkt in de Procedureverordening 659/1999.

Hoewel een procedureel onderscheid wordt gemaakt inzake controle op bestaande steun, nieuwe steun, onrechtmatige steun, dan wel misbruik van steun, zal de nadruk liggen op de procedureregels bij nieuwe staatssteun, aangezien er kan worden vastgesteld dat de vooropgestelde steunmaatregelen niet onder de definitie van bestaande steun vallen¹⁹. Inzake de procedure voor nieuwe staatssteun dient duidelijk een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds de verplichtingen die rusten op de lidstaten, en anderzijds de controlebevoegdheden van de Commissie.

a) Procedurele verplichtingen voor de lidstaat bij het invoeren van een nieuwe steunmaatregel

Bij het verlenen van nieuwe staatssteun hebben lidstaten een dubbele verplichting, met name een verplichting om een voorgenomen nieuwe steunmaatregel aan te melden bij de Commissie en een *standstill*- of opschortingsverplichting die impliceert dat men een steunmaatregel niet zal uitvoeren vooraleer de Commissie de staatssteun heeft goedgekeurd. Deze verplichtingen zijn bedoeld om de Commissie in staat te stellen een inhoudelijke beoordeling van die voornemens te maken, zodat enkel maatregelen zouden worden uitgevoerd die als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd.

1) Aanmeldingsverplichting

De aanmeldingsverplichting van nieuwe vormen van staatssteun heeft tot doel de Commissie in staat te stellen de eerste fase van onderzoek naar de verenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt af te ronden. Immers, de Commissie moet kunnen vaststellen, zonder dat hiervoor een diepgaand onderzoek noodzakelijk is, of de aangemelde steunmaatregel ofwel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, ofwel zodanige twijfel doet rijzen dat zij de formele onderzoeksprocedure moet inleiden. Dit is van belang om na te gaan of er sprake is van een 'volledige aanmelding'²⁰.

In een aantal gevallen is er echter wel een meer diepgaand onderzoek vereist. Aangezien hogere steunbedragen een grotere kans inhouden op verstoring van de mededinging en het handelsverkeer,

¹⁹ Zie meer uitgebreid in Bijlage 1.

²⁰ In de rechtspraak wordt aangenomen dat aan de aanmeldingsverplichting is voldaan, indien aan de Commissie van meet af aan of na de beantwoording van vragen van de Commissie de informatie is verschaft die het haar mogelijk maakt zich een eerste oordeel te vormen over de verenigbaarheid van de steunmaatregel met het EG-Verdrag. In dergelijk geval wordt gesproken van een 'volledige aanmelding' (Zaak C-99/98, Oostenrijk/Commissie, Jur. 2001, p. I-1101, 53-56 en zaak T-171/02, Regione autonoma della Sardegna, dd. 15 juni 2005, 40).

worden dergelijke steunbedragen aan een nadere beoordeling onderworpen. Derhalve moeten hoge steunbedragen voor individuele begunstigen individueel bij de Commissie worden aangemeld, zelfs wanneer de steun in het kader van een reeds door de Commissie goedgekeurde steunregeling wordt verleend (zie meer uitgebreid in punt 2.3.1. en 2.3.5.).

De aanmeldingsverplichting geldt voor elke lidstaat, *i.e.* voor de centrale overheid van die lidstaat die wordt geacht de meldingen van voorgenomen steunmaatregelen te bundelen. Het behoort tot de beoordeling van het centrale overheidsorgaan om te oordelen of de voorgenomen maatregel voldoet aan de vijf hoger vermelde criteria (Zaak 78/76 Steinike & Weinlig, *Jur.* 1977, p. 595, 14).

In dit verband dient te worden opgemerkt dat het sowieso altijd mogelijk blijft een maatregel aan te melden, ongeacht het al dan niet vervuld zijn van de criteria. Indien er bijgevolg twijfel heerst bij een ambtenaar (of overheidsdienst), doet deze er verstandig aan om de steunmaatregel aan te melden.

Aangezien eerder reeds werd aangetoond dat de meeste voorgenomen terugsluisopties wel degelijk een vorm van staatssteun uitmaken, en meer in het bijzonder een vorm van nieuwe staatssteun, lijkt men te kunnen besluiten dat voor welke terugsluisoptie men finaal ook zou opteren, deze optie sowieso tijdig zal moeten aangemeld worden.

Uitzonderingen op de aanmeldingsverplichting

Op de **verplichting tot aanmelding** bestaan er evenwel een **aantal uitzonderingen**. Vooreerst gelden er ook bepaalde groepsvrijstellingsverordeningen. Daarnaast bestaan er ook uitzonderingen voor bepaalde steunmaatregelen in de sector van het vervoer over land en voor compensaties voor het beheer van diensten van algemeen belang²¹. Mede omwille van de grote werklast die de aanmeldingen met zich meebrengen, zullen deze uitzonderingen in de toekomst nog worden uitgebreid (zie ook verder m.b.t. het ontwerp van algemene groepsvrijstellingsverordening).

→ 1^e uitzondering: vrijstellingsverordeningen

Op de eerste plaats bestaat er dus een mogelijkheid om bepaalde steunmaatregelen vrij te stellen van de voorafgaande aanmeldingsverplichting op basis van zogenaamde 'vrijstellingsverordeningen'. Op grond van Verordening 994/98²² bepaalde de Commissie voor een reeks steunmaatregelen dat zij als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd en dus niet aanmeldingsplichtig zijn. Tot op heden heeft de Commissie slechts een beperkt aantal vrijstellingsverordeningen aangenomen, met name voor steun aan KMO's²³, voor opleidingssteun²⁴ en voor

²¹ Voor deze laatste twee uitzonderingen, en een meer uitgebreide bespreking van de eerste twee uitzonderingen kan worden verwezen naar Bijlage 1.

²² P.C. ADRIAANSE, o.c., 40.

²³ Verordening (EG) nr. 70/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen, *PB L* 10 van 13 januari 2001, 33.

²⁴ Verordening (EG) nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun, *PB L* 10 van 13 januari 2001, 20-29, zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 363/2004 van de Commissie van 25 februari 2004 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 68/2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun, *PB L* 63 van 28 februari 2004, 20-21.

werkgelegenheidssteun²⁵. Hoewel de mogelijkheid was voorzien om ook een vrijstellingsverordening aan te nemen voor steun voor milieubescherming, werd hieraan tot op heden geen uitvoering gegeven.

Deze vrijstellingsverordeningen zouden normaal verstrijken op 31 december 2006, maar de geldigheidsduur is verlengd tot 30 juni 2008²⁶, teneinde de geldigheidsduur te verlengen tot de nieuwe algemene 'groepsvrijstellingsverordening' zou worden aangenomen (zie Bijlage 2). Momenteel ligt immers een ontwerp van de Commissie voor van een algemene groepsvrijstellingsverordening op het gebied van staatssteun²⁷. Enkel staatssteun die niet onder het toepassingsgebied van deze verordening valt, zou dan nog aanmeldingsplichtig zijn. Gelet op dit grote procedurele belang, wordt in Bijlage 2 dieper ingegaan op dit regelgevend initiatief, meer in het bijzonder wat betreft de milieusteun.

Samengevat wenst de Commissie door middel van deze zogenaamde 'groepsvrijstellingsverordening' de bestaande vrijstellingen te bundelen, nieuwe eraan toe te voegen (onder meer op vlak van milieu) en de vrijstellingsvoorwaarden te stroomlijnen en vereenvoudigen. **Eens deze algemene groepsvrijstellingsverordening van kracht zal zijn²⁸**, zullen tal van milieumaatregelen – voor zover deze voldoen aan de voorwaarden – onder het uitzonderingsregime vallen. Dit impliceert dat een maatregel die aan de voorwaarden voldoet sowieso verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt beschouwd, en hiervoor geen aanmelding bij de Commissie meer zal zijn vereist.

Voor de uitvoering van deze maatregelen hoeft de Commissie geen goedkeuring te verlenen, maar – met uitzondering van *de minimis*steun – geldt er wel een **publicatieverplichting** in het Publicatieblad van de EU. Het is evenwel enkel voor zover de steunmaatregel voldoet aan de specifieke voorwaarden uit één van deze verordeningen, dat deze maatregel niet bij de Commissie hoeft te worden aangemeld. Voor een meer inhoudelijke bespreking van deze nieuwe algemene groepsvrijstellingsverordening kan worden verwezen naar Bijlage 2.

2) Standstill-verplichting

Een tweede verplichting die rust op de lidstaten betreft de *standstill*- of opschortingsverplichting. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 88, lid 3, *in fine* EG-Verdrag en artikel 3 Procedureverordening en impliceert dat de aan te melden steunmaatregel niet mag worden uitgevoerd vooraleer de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die staatssteun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben

²⁵ Verordening (EG) nr. 2204/2002 van de Commissie van 12 december 2002 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op werkgelegenheidssteun, *PB L* 337 van 13 december 2002, 3–14.

²⁶ Verordening (EG) nr. 1976/2006 van de Commissie van 20 december 2006 tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2204/2002, (EG) nr. 70/2001 en (EG) nr. 68/2001, wat de verlenging van de geldigheidsduur betreft, *PB L* 368 van 23 december 2006, 85.

²⁷ ***PB C* 210 van 08 september 2007, 14-40. De publicatie van de definitieve tekst van de verordening is voorzien vóór de zomer van 2008 (1 juli 2008).**

²⁸ Het laatste ontwerp van de groepsvrijstellingsverordening werd eind april met de lidstaten besproken. Volgens de heer Karel De Corte (Vlaamse Overheid - Agentschap Economie, Afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid) zal er wellicht niet veel meer zal veranderen. Een aantal veranderingen kan dus niet worden uitgesloten. De Commissie heeft nog steeds de bedoeling om de definitieve versie in juni 2008 goed te keuren. Aangezien de Verordening pas in werking treedt 20 dagen na de publicatie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* zal het wellicht iets later zijn dan het geplande 1 juli 2008. De oude verordeningen die aflopen op 30 juni 2008, zullen dus naar alle waarschijnlijkheid nog even worden verlengd.

gegeven. Voor een goed begrip behoort men dus te weten wanneer er sprake is van 'uitvoering' alsmede tot wanneer de staatssteun dient te worden opgeschort.

Vrij recent heeft het Hof van Justitie bovendien geoordeeld dat de *standstill*-verplichting niet enkel betrekking heeft op de voorgenomen steunmaatregel, maar tevens op de financiering ervan, in het bijzonder op een in te voeren heffing. Dit is het geval wanneer er tussen de opbrengst van die heffing en de betrokken steunmaatregel een dwingend bestemmingsverband bestaat, zodat de heffing als integraal onderdeel van de steunmaatregel moet worden aangemeld (C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, dd. 13 januari 2005, 29).

Met betrekking tot de duur blijft bovenvermelde verplichting minstens van toepassing gedurende de volledige eerste onderzoeksfase, waarin de Commissie nagaat of de voorgenomen maatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Deze fase duurt in principe twee maanden, maar kan met instemming van de lidstaat worden verlengd, dan wel ingekort.

Aangezien de voorgenomen terugsluisopties (samen met de NOx-heffing) vooralsnog dienen aangemeld te worden als een vorm van staatssteun, mag de aan te melden steunmaatregel niet worden uitgevoerd vooraleer de Commissie een beschikking tot goedkeuring van die staatssteun heeft gegeven of wordt geacht die te hebben gegeven.

b. Controle door de Commissie

1) Eerste onderzoeksfase

De eerste onderzoeksfase is geregeld in artikel 88, lid 3 EG-Verdrag en artikel 4 Procedureverordening. Deze inleidende fase heeft tot doel de Commissie in staat te stellen zich een eerste oordeel te vormen over de – gehele of gedeeltelijke - verenigbaarheid van de aangemelde steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, zonder dat zij hiervoor een diepgaand onderzoek moet voeren.

Afgezien van de hoger vermelde groepsvrijstellingsverordeningen zijn **op deze in beginsel onverenigbaarheid van steunmaatregelen ook uitzonderingen mogelijk** op grond van het tweede en derde lid van art. 87 EG-Verdrag. Het is aan de Commissie om onder toezicht van de Europese rechters te beoordelen of één van de in het verdrag genoemde uitzonderingsgronden in een concreet aangemeld geval van toepassing is. Het EG-Verdrag bepaalt immers in artikel 87, lid 2 en 3 dat sommige steunmaatregelen verenigbaar *zijn* met de gemeenschappelijke markt, respectievelijk dat andere steunmaatregelen verenigbaar *kunnen* worden beschouwd (zie meer uitgebreid in Bijlage 1).

2) Formele onderzoeksfase

De formele onderzoeksfase is geregeld in artikel 88, lid 2, 1^e alinea EG-Verdrag en artikel 6 Procedureverordening. Deze fase moet de Commissie toelaten zich volledig te informeren over alle relevante gegevens van de zaak alvorens tot een eindbeschikking te komen, wanneer hierover geen duidelijkheid bestond na de inleidende onderzoeksfase.

Er kan dus worden besloten dat de Commissie een centrale rol speelt in de beoordeling van de verenigbaarheid van een voorgenomen steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt, ongeacht of het hierbij om bestaande, dan wel nieuwe steun gaat. Bij dit onderzoek is de Commissie gehouden alle relevante gegevens in acht te nemen, met inbegrip van de wijze waarop de maatregel wordt gefinancierd. Er bestaan weliswaar een aantal uitzonderingen – en een ontwerp van algemene groepsvrijstellingsverordening – waardoor een steunmaatregel niet moet worden aangemeld, maar dit geldt enkel voor zover deze maatregel voldoet aan de gestelde voorwaarden. Lidstaten kunnen dus op basis van die voorwaarden oordelen of de door hen voorgenomen staatssteun verenigbaar is.

Gelet op het feit dat verordeningen rechtstreekse werking hebben, kan die beoordeling eveneens worden getoetst door nationale rechterlijke instanties.

Samengevat zal men dus, vanaf de inwerkingtreding van de algemene Groepsvrijstellingsverordening, in het kader van een mogelijke NOx-heffing vier opties onderscheiden:

1) Voor zover een steunmaatregel (cumulatief) voldoet aan de voorwaarden uit de algemene Groepsvrijstellingsverordening, dient de steunmaatregel **niet te worden aangemeld**, maar wordt deze sowieso **verenigbaar** geacht met de gemeenschappelijke markt.

2) Voor zover een steunmaatregel voldoet aan de voorwaarden uit de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming, moet de steunmaatregel weliswaar worden **aangemeld** bij de Commissie, maar zal deze – na het doorlopen van de onderzoeksfase(n) - **verenigbaar** worden geacht met de gemeenschappelijke markt.

- Voor steunbedragen onder de drempels voor individuele aanmelding volstaat de aanmelding van de steunregeling. Eens de steunregeling verenigbaar wordt geacht met de gemeenschappelijke markt, kan elke steunmaatregel die voldoet aan de voorwaarden van die steunregeling worden ingevoerd, zonder dat deze steunmaatregel op zich moet worden aangemeld.

- Voor steunbedragen die de drempels voor individuele aanmelding overschrijden zal daarentegen telkens een individuele aanmelding moeten plaatsvinden, waarna een nadere beoordeling zal volgen van die maatregel door de Commissie. Dergelijke nadere beoordeling impliceert echter niet dat de steunmaatregel onverenigbaar zal worden geacht met de gemeenschappelijke markt, maar wel dat de Commissie zorgvuldig zal nagaan of de steun noodzakelijk is en daadwerkelijk bijdraagt aan de milieubescherming zonder vervalsing van de mededinging (zie verder in punt 2.3.1. en 2.3.5.).

3) Voor zover een steunmaatregel niet voldoet aan de voorwaarden uit de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming, moet de steunmaatregel worden **aangemeld** bij de Commissie, maar zal – na het doorlopen van de onderzoeksfase(n) - deze **steunmaatregel als niet verenigbaar** met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. **Dergelijke steunmaatregel zal dan ook niet kunnen worden doorgevoerd.**

ARCADIS Belgium

Operationalisering van een emissieheffing op NOx emissies naar de lucht met terugsluizing van de inkomsten - 1ste tussentijds rapport (versie 28 mei 2008)

4) Finaal is het ook mogelijk dat een **maatregel niet als staatssteun** moet worden beschouwd, namelijk wanneer er niet cumulatief is voldaan aan de vijf hoger vermelde criteria.

2.3. MILIEUSTEUN

In dit deel van de studie volgt in hoofdlijnen een overzicht van de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming. Bij deze behandeling zal de opbouw van de richtsnoeren worden gevolgd. Een meer gedetailleerde bespreking van deze richtsnoeren is terug te vinden in Bijlage 3.

2.3.1. OVERZICHT VAN DE RICHTSNOEREN INZAKE MILIEUSTEUN

Overeenkomstig artikel 6 van het EG-Verdrag moeten de doelstellingen van het milieubeleid, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van een duurzame ontwikkeling, worden geïntegreerd in het staatssteunbeleid van de Commissie. Hiertoe heeft de Commissie in het Actieplan Staatssteun²⁹ gesteld dat staatssteun soms een efficiënt instrument kan zijn om dergelijke doelstellingen van gemeenschappelijk belang te halen.

Meer in het bijzonder op vlak van milieusteun heeft de Commissie in de ‘Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming’ aangegeven in welke mate en in welke omstandigheden zij voorgenomen steunmaatregelen kan toestaan die overheden ontwerpen om de bescherming van het milieu en de duurzame ontwikkeling veilig te stellen zonder een onevenredige negatieve invloed uit te oefenen op de mededinging en de economische groei³⁰. Deze nieuwe Richtsnoeren werden op 1 april 2008 gepubliceerd in het Publicatieblad, en zijn op 2 april 2008 in werking getreden, op de dag na hun publicatie in het Publicatieblad van de EU³¹. De milieusteun moet wel nog steeds vooraf worden gemeld bij de Commissie. Zij kan deze steun toestaan als aan de voorwaarden van de richtsnoeren wordt voldaan.

Ondanks het feit dat deze richtsnoeren op zich slechts de status van ‘*soft law*’ bezit, moet worden vastgesteld dat ze een vaste leidraad vormt voor de Commissie bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteunregelingen met het EG-Verdrag.

Hoewel de voorgenomen steunmaatregelen nog moeten worden aangemeld, dient te worden beklemtoond dat de toekomstige algemene groepsvrijstellingsverordening, die voor 30 juni 2008 zou worden aangenomen (zie deel 2), de lidstaten zal ontheffen van de verplichting om bepaalde steunmaatregelen aan te melden aan de Commissie, voor zover deze steun voldoet aan de algemene en specifieke voorwaarden uit de groepsvrijstellingsverordening.

Voorafgaandelijk kan worden vastgesteld dat de voorgenomen steunmaatregelen in functie van de reductie van schadelijke stoffen (bv. NOx) in beginsel onder de reikwijdte van onderhavige richtsnoeren te vallen. In elk geval lijken geen van reductiemaatregelen voor schadelijke stoffen zoals NOx onder een van de uitgesloten toepassingen van de richtsnoeren te vallen³².

²⁹ Actieplan Staatssteun – Minder en beter gerichte staatssteun: een routekaart voor de hervorming van het staatssteunbeleid (2005-2009), COM(2005) 107 definitief.

³⁰ Communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, *PB C* 37 van 3 februari 2001, 3.

³¹ Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming, *PB C* 82, 1-32. De geldigheidsduur verstrijkt op 31 december 2014.

³² Een overzicht van deze uitzonderingsgronden is terug te vinden in overwegingen 58 e.v. en wordt tevens besproken in Bijlage 3.

Ook in de nieuwe regeling kan slechts onder bepaalde voorwaarden steun worden verleend voor milieubescherming. In beginsel is dit enkel mogelijk voor ondernemingen die de communautaire normen overtreffen of die bij gebrek aan communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen. In dergelijke gevallen kan staatssteun worden verleend om ondernemingen te stimuleren om de milieubescherming te verhogen. Europese milieurichtlijnen waarin de te bereiken normen en/of resultaten niet per onderneming, maar wel per lidstaat zijn vastgesteld worden echter niet aanzien als 'communautaire normen' in het kader van voorliggende richtsnoeren. Europese milieurichtlijnen waarin de te bereiken normen en/of resultaten wel per onderneming zijn vastgesteld, zoals bv. het geval is in de IPPC-Richtlijn³³, de Richtlijn Afvalverbranding³⁴ en de Richtlijn Grote Stookinstallaties³⁵ vallen per definitie wel onder het begrip van 'communautaire norm'.

In de nieuwe richtsnoeren worden er voorts regels voorgesteld voor twee soorten beoordelingen³⁶: (1) een **standaardbeoordeling** voor steunmaatregelen waar een bedrag wordt toegekend onder een bepaalde drempel³⁷ en (2) een **diepgaande beoordeling** voor steunbedragen boven deze drempel. Deze laatste categorie wordt ook omschreven als de '**individuele maatregelen**' en moeten afzonderlijk worden aangemeld. De Commissie zal hierbij economische argumentatie toepassen om de noodzakelijkheid, de evenredigheid en het effect op de concurrentie van een bepaalde (omvangrijke) steunmaatregel vast te stellen. Ook de structuur van de nieuwe richtsnoeren is gewijzigd.

In hoofdstuk 1 van de richtsnoeren wordt de motivering voor de verenigbaarheid van bepaalde steunmaatregelen (bijvoorbeeld steun voor energiebesparing, gebruik van hernieuwbare energiebronnen, stadsverwarming, afvalbeheer) met het EG-Verdrag gegeven. Hoofdstuk 2 geeft de reikwijdte weer van de richtsnoeren en de gehanteerde definities. Hoofdstuk 3 stelt per steunmaatregel onder meer vast **welke vormen van steun** (investeringssteun dan wel exploitatiesteun) verenigbaar zijn, welk percentage van de in aanmerking komende kosten (**steunintensiteit**) de Commissie goed kan keuren en licht het **noodzakelijk en stimulerend effect** van de steun toe. Daarnaast introduceert de Commissie bonussen voor activiteiten op het gebied van eco-innovatie. In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op de verenigbaarheid van steun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van milieubelastingen.

In het vijfde en laatste hoofdstuk wordt uiteengezet welke criteria de Commissie bij **nadere beoordeling** van 'omvangrijke projecten' zal toepassen. Tot slot bevat de richtsnoeren bepalingen ten opzichte van cumulering, rapportage, jaarverslagen, enz.

³³ Richtlijn 96/61 van 24 september 1996 van het Europees Parlement en de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB.L. 10 oktober 1996, afl. 257, 26.

³⁴ Richtlijn 2000/76/EG van 4 december 2000 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbranding van afval, PB.L. 28 december 2000, 332.

³⁵ Richtlijn 2001/80 van 23 oktober 2001 van het Europees Parlement en de Raad inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PB.L. 27 november 2001.

³⁶ Overwegingen³⁹ en 40 richtsnoeren. Vrijstellingen en verlagingen van milieubelastingen worden alleen aan de in deel 4 bedoelde beoordeling onderworpen. Overeenkomstig deel 3 in de vorm van fiscale steun toegekende steun wordt nader beoordeeld wanneer de in deel 5 vermelde drempels worden overschreden.

³⁷ Deze drempels worden omschreven in overweging 160 richtsnoeren. Zie Bijlage 3, punt 3.4 onder b voor een overzicht van deze drempels. Voor milieu-investeringssteun gaat het bvb. om een drempel van 5 miljoen EUR per onderneming per investeringsproject.

2.3.2. OVERZICHT VAN DE STEUNMOGELIJKHEDEN UIT DE RICHTSNOEREN

Hierna wordt een kort overzicht gegeven van de steunmaatregelen die conform de richtsnoeren verenigbaar zijn met art. 87, lid 3, onder c) van het EG-Verdrag. Indien men steunmaatregelen wil toekennen inzake NOx-reducties (in welke vorm ook) dan zal men steeds hier een aanknopingspunt dienen te vinden. In wat volgt wordt dan ook steeds kort aangegeven in welke mate de betrokken rechtvaardigingsgronden nuttig kunnen zijn voor NOx-steunmaatregelen.

a) Steun voor ondernemingen die communautaire normen overtreffen of die bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen

Deze categorie steunmaatregelen is niet beperkt tot één welbepaald aspect van milieubescherming (bv. afvalbeheer, energie-efficiëntie, enz.) zodat inhoudelijk gezien ook reductiedoelstellingen m.b.t. NOx hieronder kunnen worden gebracht. Ook maatregelen die gericht zijn op eco-innovatie (voor definitie, zie Bijlage 3) kunnen hieronder worden gekwalificeerd. De Commissie omschrijft deze categorie in overweging 39 van de richtsnoeren als volgt:

‘Dit soort steun geeft ondernemingen individuele prikkels om meer milieubescherming te bereiken. Normaal gesproken krijgt de onderneming geen prikkels om verder te gaan dan verplichte normen wanneer de kosten daarvan het voordeel voor de onderneming overtreffen. In dergelijke gevallen kan staatssteun worden verleend om ondernemingen te stimuleren de milieubescherming te verbeteren. Overeenkomstig de doelstelling van de Gemeenschap om eco-innovatie te steunen, kan een gunstigere behandeling worden aanvaard voor projecten van eco-innovatie die het dubbele marktfaal in verband met de hogere risico's van innovatie en het milieuaspect van het project aanpakken. Steun voor eco-innovatie is dus bedoeld om eco-innovaties sneller in de markt te verspreiden’.

Op de specifieke particulariteiten van deze categorie van steunmaatregelen zal verder nader worden ingegaan. Het feit dat de reductiedoelstellingen uit de NEC-Richtlijn niet op ondernemingsniveau zijn vastgesteld, en bijgevolg niet kunnen worden beschouwd als ‘communautaire normen’ in de zin van onderhavige richtsnoeren, zal hierbij een (belangrijke) rol spelen. Anderzijds gelden voor een bepaalde groep ondernemingen wel degelijk communautaire normen (grote stookinstallaties, afvalverbranding, zie punt 2.6.). Voor andere bedrijven gelden er enkel emissienormen op regionaal niveau (Vlarem II, zie punt 2.6.3.).

b) Steun voor de aanschaf van nieuwe vervoersmiddelen die verder gaan dan communautaire normen of die bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen³⁸

Het vervoer is verantwoordelijk voor een hoog aandeel van de totale uitstoot van broeikasgassen, alsmede voor plaatselijke vervuiling door onder meer NOx.

Gelet op het feit dat het plafond voor de NOx-emissies ten gevolge van transport op federaal niveau worden geregeld, wordt hier niet dieper ingegaan op deze mogelijkheid.

c) Steun voor vroege aanpassing aan communautaire normen

Steun aan ondernemingen voor de aanpassing aan nieuwe communautaire normen die de milieubescherming verbeteren en nog niet in werking zijn getreden, kan verenigbaar zijn indien al communautaire normen zijn vastgesteld, mits de investering ten uitvoer wordt gelegd en is afgerond ten minste één jaar voor de termijn voor de verplichte omzetting.

In voorliggende constellatie lijkt het moeilijk om zich op deze categorie van steunmaatregelen te beroepen, nu er geen sprake is van nieuwe communautaire normen inzake NOx op ondernemingsniveau, ook niet in het kader van de Richtlijn Afvalverbranding. Hoewel de Richtlijn Grote Stookinstallaties vanaf 2008 nieuwe grenswaarden oplegt inzake de uitstoot van NOx, kan ook hier niet meer aan de voorwaarden uit de richtsnoeren worden voldaan.

d) Steun voor milieustudies

Steun aan ondernemingen voor studies die rechtsreeks verband houden met investeringen om normen te halen, onder meer inzake energiebesparing en opwekking van hernieuwbare energie, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wanneer de steunintensiteit maximaal 50 % bedraagt van de kosten van de studie. Dit percentage kan worden verhoogd met 10, respectievelijk 20 % voor middelgrote of kleine ondernemingen. Bovendien geldt deze steun ook indien de te beoordelen investering uiteindelijk niet wordt uitgevoerd.

³⁸ Milieubescherming is een belangrijke doelstelling van de Europese Unie. Het niveau van milieubescherming betreft het niveau dat wordt bereikt met de huidige installaties die aan de verplichte (wettelijke) normen voldoen. Dit niveau is niet voldoende hoog en er moet meer worden gedaan. Dit komt met name doordat bedrijven de kosten van de vervuiling voor de samenleving niet volledig voor hun rekening nemen. Om dit marktfalen aan te pakken en een hoger niveau van milieubescherming te bevorderen, mogen regeringen regelgeving gebruiken om te garanderen dat bedrijven voor hun vervuiling betalen (bv. via belastingen of systemen voor emissiehandel) of aan bepaalde milieunormen voldoen. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarin het beginsel dat de vervuiler betaalt door de lidstaten niet naar behoren kan worden uitgevoerd. In dergelijke situaties kan staatssteun een optie zijn om het marktfalen in verband met negatieve milieuexternaliteiten aan te pakken. **De richtsnoeren bevatten een reeks maatregelen die een betere milieubescherming helpen bereiken en aanvullen, en vormen dus een leidraad hoe het niveau van milieubescherming kan toenemen.** Zo kan staatssteun individuele ondernemingen hun gedrag doen veranderen en milieuvriendelijkere werkwijzen doen aannemen of in groenere technologieën doen investeren. Staatssteun kan de lidstaten ook de mogelijkheid geven regelgeving of normen vast te stellen die verder gaan dan communautaire normen door ondraaglijke verplichtingen voor sommige ondernemingen te verlichten. Dit kan helpen de communautaire milieudoelstellingen te bereiken.

Inzake NOx-reducties lijkt deze steuncategorie een mogelijkheid te bieden indien er nog onduidelijkheid bestaat over de hierboven vermelde normen, maar niet voor steunmaatregelen om de reductiemaatregelen op zich te financieren. Aangezien dergelijke milieustudie geen rechtstreekse bijdrage kan leveren tot een reductie van de NOx-emissies, wordt hierop niet verder in detail ingegaan.

e) Steun voor energiebesparing

Met deze steuncategorie wenst de Commissie de lidstaten toe te laten het marktfalen aan te pakken in verband met negatieve externe gevolgen door ze toe te laten om individuele prikkels te creëren om de milieudoelstellingen te behalen in verband met energiebesparing en de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

Deze steuncategorie lijkt ook geschikt om de uitstoot van NOx aan te pakken, nu een energiebesparing zal leiden tot minder energieproductie en bijgevolg tot minder verbranding van fossiele brandstoffen, wat resulteert in minder NOx-emissies.

f) Steun voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen

Met deze steuncategorie wenst de Commissie de lidstaten toe te laten het marktfalen aan te pakken door ze toe te laten om individuele prikkels te creëren om het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de totale energieproductie te verhogen. Het gaat dan onder meer over windenergie, zonne-energie, waterkracht en biomassa.

Aangezien het gebruik van dergelijke hernieuwbare energiebronnen kan leiden tot onder meer een verminderde NOx-uitstoot, kan ook deze steungrond van belang zijn inzake NOx-reducties. Dit hangt evenwel af van de vorm van de hernieuwbare energie. Zo veroorzaakt de verbranding van biomassa meer NOx-uitstoot dan de verbranding van fossiele brandstoffen.

g) Steun voor warmtekrachtkoppeling en steun voor energie-efficiënte stadsverwarming

Met deze steuncategorie wenst de Commissie de lidstaten toe te laten het marktfalen aan te pakken door ze toe te laten om individuele prikkels te creëren om milieudoelstellingen op het vlak van energiebesparing te bereiken (bv. WKK).

Ook het gebruik van WKK kan leiden tot een verminderde uitstoot van NOx, zodat ook op deze steungrond een beroep kan worden gedaan.

h) Steun voor afvalbeheer

Deze steuncategorie is erop gericht de lidstaten de ruimte te geven om individuele prikkels te geven om milieudoelstellingen op het gebied van afvalbeheer te bereiken. In dit verband kan ook steun

worden verleend aan de afvalproducenten enerzijds en aan de ondernemingen die door andere ondernemingen veroorzaakt afval beheren en/of recycleren anderzijds.

Aangezien dergelijke ondernemingen ook verantwoordelijk zijn voor een deel van de NOx-emissies, dient te worden nagegaan in hoeverre deze steuncategorie in voorkomend geval als aanknopingspunt kan dienen teneinde steun voor NOx-reducties te rechtvaardigen. Het gaat dan onder meer ook over de installaties die onder de Richtlijn Afvalverbranding vallen en die reeds onderhevig zijn aan emissiegrenswaarden inzake NOx.

Een eerste voorwaarde waaraan deze steun dient te voldoen is de hiërarchische kwalificatie van de beginselen van afvalbeheer. In de communautaire strategie voor afvalbeheer (COM (96) 399 definitief 30.7.1996) wordt het concept van terugwinning van afval vanuit een drievoudig oogpunt beschouwd: hergebruik, recyclage en terugwinning. Kan de productie van bepaalde soorten afval niet worden voorkomen, dan dient dit te worden teruggewonnen en veilig te worden verwijderd.

Verder vereist de Europese Commissie tevens dat bij steun voor afvalbeheer cumulatief wordt voldaan aan vijf voorwaarden (zie Bijlage 3)

Investerings inzake NOx-reducties lijken niet cumulatief te kunnen voldoen aan deze in Bijlage 3 besproken voorwaarden. Zo geeft de eerste voorwaarde bijvoorbeeld aan dat de investeringen niet zozeer betrekking hebben op de door de begunstigde – afvalverwerkende – bedrijven veroorzaakte vervuiling, dan wel op de vervuiling veroorzaakt door de andere onderneming. Bij NOx-reducties ligt de doelstelling eerder in het verminderen van de NOx-uitstoot door de begunstigde (eventueel afvalverwerkende) ondernemingen. Ook de vierde voorwaarde, die stelt dat het behandelde materiaal anders bij het afval zou belanden, geeft duidelijk aan dat het verminderen van schadelijke uitstoot op zich niet voldoende zal zijn om onder deze uitzonderingsgrond te vallen.

i) Steun voor de sanering van verontreinigde terreinen

Deze steuncategorie is erop gericht de lidstaten de ruimte te geven om individuele prikkels te geven om milieuschade te herstellen, meer in het bijzonder in geval van aantasting van de kwaliteit van de bodem en het oppervlakte- of grondwater.

Om evidente redenen lijkt deze steuncategorie echter weinig bruikbaar inzake NOx-reducties.

j) Steun voor verhuizing van ondernemingen

Deze steuncategorie is erop gericht de lidstaten toe te staan individuele prikkels te creëren om ondernemingen die ernstige milieuvervuiling veroorzaken, te verhuizen naar gebieden waar die vervuiling minder schadelijke gevolgen heeft.

Ook deze steuncategorie lijkt geen enkele relevantie te hebben inzake NOx-reducties.

k) Met regelingen inzake verhandelbare vergunningen gemoeide steun

Met regelingen inzake verhandelbare vergunningen kan op diverse wijzen staatssteun gemoeid zijn, zoals bijvoorbeeld wanneer vergunningen en quota's worden toegekend tegen een prijs die onder hun marktwaarde ligt en dit aan de lidstaten is toe te rekenen. Dergelijke steun kan volgens de Commissie onder bepaalde voorwaarden (bereiken van milieudoelstellingen, de toekenning gebeurt op een transparante wijze, enz.) verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden geacht in de zin van art. 87, lid 3, onder c) EG-Verdrag.

Aangezien echter in voorliggend onderzoek de piste van de emissierechten wordt uitgesloten m.b.t. NOx-reducties, wordt hierna niet nader ingegaan op deze steuncategorie.

l) Steun in de vorm van een belastingsverlaging of een belastingvrijstelling

Hoewel deze vorm van steun meer uitgebreid wordt behandeld onder een afzonderlijk hoofdstuk³⁹, sluit deze vorm van staatssteun aan bij hoger vermelde steunmaatregelen. Steun in de vorm van aan specifieke categorieën ondernemingen toegekende verlaging of vrijstellingen van milieubelasting is volgens de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 87, lid 3, onder c, EG-Verdrag op voorwaarde dat de staatssteun in de vorm van fiscale maatregelen de milieubescherming aanzienlijk verbetert en dat de belastingsverlagingen en de vrijstellingen niet ten koste gaan van de nagestreefde algemene doelstellingen.

Het spreekt voor zich dat deze steuncategorie ook in het kader van het heffingsmechanisme inzake NOx een te volgen spoor kan vormen. In plaats van een expliciete subsidieregeling (terugsluissysteem) te koppelen aan het heffingsmechanisme, kan men er ook voor opteren om bedrijven die bepaalde reductie maatregelen ten uitvoer leggen, vrij te stellen van deze heffing of een aanzienlijke verlaging toe te kennen. Op de specifieke modaliteiten van deze steuncategorie wordt in wat volgt nader ingegaan (zie punt 3.3.2., telkens onder b).

Globaal gesproken lijken er dus twee belangrijke aanknopingspunten in de richtsnoeren aanwezig te zijn voor milieusteun inzake NOx-reducties. Het gaat meer specifiek over volgende categorieën van steunmaatregelen:

- (a) steun voor ondernemingen die communautaire normen overtreffen of die bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen;
- (b) steun in de vorm van belastingverlaging of belastingvrijstelling. Daarnaast zijn ook de steunmaatregelen inzake energiebeperkingen (inclusief WKK en hernieuwbare energie) relevant, aangezien de NOx-uitstoot ook hierdoor kan afnemen.

2.3.3. SPECIFIEKE VOORWAARDEN

Per categorie van steunmaatregel bepalen de richtsnoeren strikte toepassingsvoorwaarden waaraan zal moeten worden voldaan. In deze fase wordt echter niet stilgestaan bij dit aspect. In het derde luik van

³⁹ Hoofdstuk 4 van de nieuwe richtsnoeren: "Steun in de vorm van verlagingen of vrijstellingen van milieubelasting".

voorliggend onderzoek zal, waar nodig, dieper worden ingegaan op de specifieke voorwaarden inzake milieusteun en andere milieugerelateerde steunmaatregelen⁴⁰.

2.3.4. STIMULEREND EFFECT EN NOODZAAK VAN DE STEUN

Naast de hoger vermelde inhoudelijke redenen waarom een steunmaatregel in overeenstemming kan zijn met art. 87, lid 3, onder c) EG-Verdrag, vereist de Commissie ook dat wordt aangetoond dat staatssteun een stimulerend effect heeft. Er is sprake van een **stimulerend effect** wanneer de voorgenomen steunmaatregel ertoe leidt dat de begunstigde zijn gedragingen zodanig verandert dat het niveau van milieubescherming wordt verhoogd.

De Commissie is van oordeel dat de steun voor de begunstigde onderneming geen stimulerend effect heeft indien het project reeds is aangevat voordat de begunstigde bij de nationale autoriteiten een steunaanvraag heeft ingediend. Enerzijds wordt automatisch vermoed dat er een stimulerend effect aanwezig is voor alle categorieën steun die aan een KMO worden verleend wanneer het gesteunde project nog niet is aangevat voor de aanvraag, met uitzondering van steun die een nadere beoordeling vereist (zie punt 2.3.5.). Anderzijds vereist de Commissie voor alle overige gesteunde projecten nog steeds dat de aanmeldende lidstaat een stimulerend effect aantoont. Zij specificeert dat om het stimulerende effect aan te tonen de betrokken lidstaat informatie moet verschaffen over wat de begunstigten van de steun zonder de steun zouden hebben gedaan en waarom in de *counterfactual*⁴¹ situatie niet voor het milieuvriendelijkere alternatief zou zijn geopteerd.

In overweging 146 somt de Commissie enkele criteria op die de lidstaten kunnen aanhalen om het stimulerend effect aan te tonen. Om dit stimulerend effect aan te tonen, moet de betrokken lidstaat bewijzen dat zonder de steun niet voor het milieuvriendelijke alternatief zou zijn gekozen. Daartoe verstrekt de lidstaat gegevens die aantonen dat:

- de counterfeitelijke situatie geloofwaardig is;
- van de in aanmerking komende kosten is berekend welk deel van de investering rechtstreeks betrekking heeft op milieubescherming;
- de investering niet voldoende rendabel is zonder steun, rekening houdend met de voordelen die de investering zonder steun meebrengt, met inbegrip van de waarde van de verhandelbare vergunningen die beschikbaar zouden komen voor de betrokken onderneming na de milieuvriendelijke investering.

Steeds zal *in concreto* moeten worden aangetoond dat de beoogde steunmaatregelen een stimulerend effect hebben enerzijds en dat de gesteunde activiteit geen intrinsieke voordelen heeft die deze zonder steun voor de betrokken ondernemingen voldoende aantrekkelijk zouden maken anderzijds. Het is evident dat dit makkelijker zal zijn aan te tonen bij een specifieke steunmaatregel (b.v. steun voor NOx-reductiemaatregelen) dan bij een algemene steunmaatregel (b.v. steun voor niet nader gespecificeerde reductiemaatregelen, zie ook *verder*).

⁴⁰ Voor een volledig overzicht kan worden verwezen naar Bijlage 3.

⁴¹ *I.e.* de situatie waarin geen staatssteun wordt toegekend.

2.3.5. NADERE BEOORDELING

In deel 3 en 4 van de richtsnoeren (zie punt 2.3.2.) heeft de Commissie een reeks maatregelen genoemd waarvan zij er *a priori* van uitgaat dat met staatssteun een specifiek marktfalen wordt aangepakt dat de milieubescherming afremt of het niveau van milieubescherming verder verbetert. Het bevat daarom ook de nodige parameters met betrekking tot de gesteunde activiteit, steunintensiteiten, enz.

Voor steunbedragen boven bepaalde drempels (bv. wanneer de investeringssteun meer dan 7,5 miljoen EUR bedraagt per onderneming) en voor andere specifieke situaties, volstaat dit kader echter niet⁴². In een aantal gevallen is er immers een meer diepgaand onderzoek vereist. Aangezien hogere steunbedragen een grotere kans inhouden op verstoring van de mededinging en het handelsverkeer, worden dergelijke steunbedragen aan een nadere beoordeling onderworpen. Om die reden moeten hoge steunbedragen voor individuele begunstigen **individueel bij de Commissie worden aangemeld**, zelfs wanneer de steun in het kader van een reeds door de Commissie goedgekeurde steunregeling wordt verleend. Op die manier kan de Commissie de toekenning van omvangrijke steun in het kader van goedgekeurde regelingen en de verenigbaarheid van deze steun met de gemeenschappelijke markt onderzoeken.

Op deze nadere beoordeling wordt uitgebreid ingegaan in Bijlage 3 bij voorliggend onderzoek. In dit kader worden enkel kort de positieve en negatieve criteria waarmee de Commissie in dat geval rekening zal houden.

a) Positieve gevolgen van de steun

Kort en bondig gezegd is het feit dat de steun ondernemingen stimuleert om activiteiten van milieubescherming te ondernemen die zij anders niet hadden uitgevoerd, het belangrijkste positieve element dat bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de steun in aanmerking wordt genomen. De Commissie onderscheidt daarbij vier elementen⁴³:

- a) *het bestaan van marktfalen;*
- b) *geschikt instrument;*
- c) *stimulerend effect en noodzaak van de steun;*
- d) *evenredigheid van de steun.*

Bij het aanmelden van steunmaatregelen die nader moeten worden beoordeeld toont de lidstaat best aan de hand van bewijsmateriaal (rapporten, studies, e.d.m.) de positieve effecten van de betrokken steunmaatregel(-en) aan.

⁴² Zie Bijlage 3, onder punt 3.4., voor een opsomming van deze drempels.

⁴³ Overweging 166 e.v. richtsnoeren.

b) Negatieve effecten van de steun

Zelfs wanneer de steun voldoet aan bovenvermelde positieve criteria, dan nog zal de Commissie dienen na te gaan of er geen sprake is van negatieve effecten. De nadruk ligt hierbij op de voorziene gevolgen van de milieusteun op de concurrentie tussen ondernemingen. Wanneer de staatssteun evenredig is en rekening werd gehouden met alle voordelen, zal het negatieve gevolg evenwel beperkt blijven.

Om te beginnen onderzoekt de Commissie hoe waarschijnlijk het is dat de begunstigde dankzij de steun zijn omzet zal kunnen doen toenemen of handhaven. De Commissie neemt met name de volgende elementen in aanmerking:

- a) **vermindering van of compensatie voor kosten per geproduceerde eenheid**: wanneer de nieuwe infrastructuur zal leiden tot minder kosten per geproduceerde eenheid in vergelijking met de situatie zonder steun of wanneer de steun een deel van de exploitatiekosten compenseert, is de kans groot dat de omzet van de begunstigde zal stijgen. Hoe groter de prijselasticiteit van het product, hoe groter de mededingingsvervalsing;
- b) **milieuvriendelijkere productieprocessen**: wanneer de begunstigde een milieuvriendelijker productieproces krijgt en het gebruikelijk is door etikettering of imago het product ten opzichte van consumenten te differentiëren op grond van het niveau van milieubescherming, is de kans groot dat de omzet van de begunstigde kan stijgen. Hoe groter de consumentenvoorkeur voor milieueigenschappen van producten, hoe groter de mededingingsvervalsing;
- c) **nieuw product**: wanneer de begunstigde een nieuw product of een product van hogere kwaliteit krijgt, is de kans groot dat zijn omzet zal stijgen en dat hij mogelijk een „voortrekkers”-voordeel krijgt. Hoe groter de consumentenvoorkeur voor milieueigenschappen van producten, hoe groter de mededingingsvervalsing.

Voorts onderscheidt de Commissie in de nieuwe richtsnoeren vier verschillende vormen van negatieve effecten⁴⁴:

- a) *dynamische prikkels/crowding out*;
- b) *het in stand houden van ondoelmatige ondernemingen*;
- c) *marktmacht/uitsluitingspraktijken*;
- d) *gevolgen voor het handelsverkeer en voor de locatie*.

Bij het aanmelden van steunmaatregelen die nader moeten worden beoordeeld toont de betrokken lidstaat best aan de hand van bewijsmateriaal (rapporten, studies, e.d.m.) aan dat van de betrokken steunmaatregelen geen negatieve effecten te verwachten vallen.

⁴⁴ Overweging 175 e.v. richtsnoeren.

TUSSENBSLUIT

Aan de hand van bovenstaande positieve en negatieve elementen zal de Commissie een afweging maken van de effecten van de voorgenomen maatregel en bepalen of de daaruit voortvloeiende verstoringen het gemeenschappelijk belang schaden. Indien de Commissie evenwel bezwaar wenst te maken, kan zij dit enkel na het inleiden van de formele onderzoeksprocedure.

2.3.6. CUMULERING

In wat voorafging werden een aantal mogelijke vormen van steunmaatregelen besproken die verenigbaar kunnen zijn met de gemeenschappelijke markt. Men kan zich hierbij de vraag stellen in welke mate dergelijke steunmaatregelen gecombineerd kunnen worden toegepast.

a) Cumulering overeenkomstig de richtsnoeren

Voor zover het gaat om een steunmaatregel voor dezelfde in aanmerking komende kosten (dus dezelfde investering), is het van het grootste belang om erop te wijzen dat dergelijke steunmaatregel, voor zover verenigbaar, niet kan worden gecumuleerd met andere vormen van staatssteun, noch met andere communautaire financiering, indien dergelijke cumulatie tot gevolg zou hebben dat de voorgenomen steunmaatregel hierdoor het in de richtsnoeren toegelaten niveau zou overschrijden. Wanneer echter de voor milieubescherming in aanmerking komende uitgaven, volledig of gedeeltelijk in aanmerking komen voor steun voor andere doeleinden, is voor het gemeenschappelijke gedeelte het krachtens de toepasselijke regels **meest gunstige plafond van toepassing**.

Steun die in zijn totaliteit het *de minimis* steunplafond overschrijdt, mag niet worden opgesplitst in een aantal kleinere tranches om deze tranches afzonderlijk onder de toepassing van deze verordening te brengen.

Er geldt bijgevolg een verbod op cumulatie tussen staatssteun die volgens de richtsnoeren verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en *de minimis*-steun voor dezelfde in aanmerking komende kosten, indien de cumulatie ertoe zou leiden dat de steunintensiteit hoger is dan in de richtsnoeren werd vastgesteld. Dit impliceert dat er wel een cumulering tussen staatssteun en *de minimis* steun is geoorloofd, **voor zover deze cumulering er niet toe leidt dat de toegelaten steunintensiteit wordt overschreden**⁴⁵.

Met betrekking tot cumulatie van diverse steunmaatregelen kan men bijgevolg besluiten dat er weliswaar een verbod op cumulatie geldt, maar dit geen absoluut verbod betreft. Voor zover de cumulatie niet het gevolg veroorzaakt dat de in de richtsnoeren vastgestelde niveaus worden overschreden, is een cumulatie principieel toegelaten.

Cumulatie die de vastgestelde niveaus overschrijdt, blijft evenwel verboden. In dit verband kan worden besloten dat een steunmaatregel die maximaal gebruik maakt van de toegelaten mogelijkheden (bvb. op vlak van belastingvrijstellingen) niet kan aangevuld worden met andere vormen van

⁴⁵ Als er bvb. 50 % steun is toegelaten overeenkomstig de richtsnoeren, is er geen cumulatie mogelijk met *de minimis* steun indien er ook effectief 50 % steun wordt verleend **voor dezelfde in aanmerking komende kosten (en dus voor dezelfde investering)**. Indien er echter maar 40 % steun wordt verleend, terwijl er 50 % toegelaten is, is er in bovenvermeld geval cumulatie mogelijk met *de minimis* steun voor zover het saldo van 40 % steun en de *de minimis* steun niet hoger is dan de drempel van 50 % steun die overeenkomstig de richtsnoeren is toegelaten. Vb.: 500 000 EUR is maximaal toegelaten 50 % steun, dan kan hier geen extra *de minimis* steun meer worden verleend. Indien er echter slechts 400 000 EUR steun wordt toegekend, terwijl er 500 000 is toegelaten, kan er nog tot 100 000 EUR *de minimis* steun worden toegekend, maar geen 200 000, omdat daardoor het toegelaten plafond van 500 000 EUR zou worden overschreden.

ARCADIS Belgium

Operationalisering van een emissieheffing op NOx emissies naar de lucht met terugsluizing van de inkomsten - 1ste tussentijds rapport (versie 28 mei 2008)

staatssteun (bvb. een percentage staatssteun voor het doen toenemen van milieubescherming bij ontstentenis van communautaire normen).

b) Cumulering van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling

Met betrekking tot cumulering van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling geldt er een aanmeldingsplicht overeenkomstig de Mededeling van de Commissie inzake de cumulering van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling⁴⁶.

Belangrijke gevallen van cumulatie van steun met uiteenlopende doeleinden binnen één onderneming moet de lidstaat aanmelden bij de Commissie volgens de in de mededeling betreffende dergelijke cumulatie omschreven voorwaarden. Dit volgt tevens uit de Mededeling van de Commissie inzake de cumulering van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling. Deze Mededeling omschrijft 'belangrijke gevallen' als ieder investeringsproject dat een bedrag van 12 miljoen EUR overschrijdt of waarvan de gecumuleerde intensiteit van de steunmaatregelen groter is dan 25 % netto-subsidie-equivalent⁴⁷. Onder cumulering van steun wordt in deze Mededeling de toepassing verstaan van meer dan een steunregeling op een bepaald investeringsproject.

Op deze regel zijn in de volgende gevallen afwijkingen toegestaan:

- wanneer het investeringsproject niet meer omvat dan 3 miljoen EUR, ongeacht de intensiteit van de steun;
- indien de intensiteit van de gecumuleerde steun, toegekend aan een investeringsproject, niet meer is dan 10 % netto-subsidie-equivalent, ongeacht het bedrag van de investering;
- indien de intensiteit van alle steun welke te samen aan een investeringsproject is toegekend, één van de maxima in acht neemt die voor een van de steunregelingen zijn vastgesteld die ten gunste van dit programma in aanmerking zijn genomen. Deze maxima zijn die welke door de Commissie zijn opgesteld of aanvaard door middel van een communautaire richtsnoeren, dan wel bij individuele beschikking.

Deze afwijking laat echter de verplichting van de lidstaten onverlet de maxima in acht te nemen die voor elk van deze regelingen individueel zijn vastgesteld. Hierbij kan nogmaals worden gewezen op het feit dat in dergelijk geval het meest gunstige plafond van toepassing is (zie 2.3.6., onder a).

De steun waarvoor de berekening van de aanmeldingsdrempels geldt die in de vorige alinea's werden besproken (zie ook punten I en II van de Mededeling), omvat de steun aan investeringen in vaste activa, ongeacht in welke vorm hij wordt verleend (bv. kapitaalsubsidies, interestbonificaties, fiscale voordelen, verlichting van sociale lasten). In dit verband worden onder meer steun aan energiebesparingen en milieubescherming in de Mededeling vermeld.

Met betrekking tot cumulatie van diverse steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling dient men dus eerst te voldoen aan het meest gunstige plafond. In dergelijk geval zal een aanmelding moeten

⁴⁶ Mededeling van de Commissie inzake de cumulering van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling, *PB C* 003 van 05 januari 1985, 2-3.

⁴⁷ Het netto steunbedrag verleend in een andere vorm dan een subsidie.

ARCADIS Belgium

Operationalisering van een emissieheffing op NOx emissies naar de lucht met terugsluizing van de inkomsten - 1ste tussentijds rapport (versie 28 mei 2008)

volgen aan de Commissie, die deze steunmaatregel zal toetsen aan de Mededeling van de Commissie inzake de cumulering van steunmaatregelen met uiteenlopende doelstelling.

2.4. ART. 90 EG-VERDRAG

Hoewel de lidstaten in beginsel vrij zijn, binnen bepaalde grenzen, het belastingssysteem te kiezen dat ze het meest geschikt acht, dienen zij niettemin enkele grenzen in acht te nemen⁴⁸. Bij het invoeren van milieubelastingen zal men rekening dienen te houden met beperkingen uit art. 90 EG-Verdrag (zie meer uitgebreid in Bijlage 4)⁴⁹.

Art. 90 EG-Verdrag luidt als volgt:

‘De lidstaten heffen op producten van de overige lidstaten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven.

Bovendien heffen de lidstaten op de producten van de overige lidstaten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd.’

Op grond van artikel 90 EG-verdrag mogen de lidstaten van de EG op goederen die afkomstig zijn uit andere lidstaten echter geen hogere belastingen heffen dan over gelijksoortige nationale producten worden geheven. Bovendien mogen de belastingen op producten uit andere lidstaten ook de andere producties uit de belastingheffende lidstaat niet zijdelings beschermen.

Het doorslaggevende criterium wordt gevormd door de feitelijke financiële implicaties van iedere heffing op nationale producten enerzijds en op producten van andere lidstaten anderzijds⁵⁰.

Op grond van art. 90 EG-Verdrag is de Gemeenschap evenwel niet bevoegd te beoordelen of een heffing in een lidstaat te hoog is in verhouding tot de nagestreefde milieudoelstellingen⁵¹. Ofschoon een lidstaat een in zijn wetgeving voorzien belastingvoordeel voor producten uit een andere lidstaat niet mag weigeren op grond dat zij niet voldoen aan bepaalde voorwaarden waaraan zij - om geografische of wettelijke redenen niet kunnen voldoen - is het hem niet verboden de toekenning van dat belastingvoordeel ook ik het geval van ingevoerde producten afhankelijk te stellen van het bewijs dat aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan. Dit bewijs van een gelijkaardig controlesysteem kan worden geleverd door de autoriteiten van de exporterende lidstaat. Dit geldt op voorwaarde dat de aan dat bewijs gestelde eisen voor ingevoerde producten niet strenger zijn dan voor gelijksoortige nationale producten en zij niet onevenredig zijn aan het ermee beoogde doel. Een dergelijke regeling is evenwel slechts verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel wanneer aan de lidstaat van herkomst de keuze wordt gelaten van de controlemethode en van de instantie die de controle moet verrichten, en

⁴⁸ Mededeling van de Commissie inzake Milieubelastingen en -heffingen in de gemeenschappelijke markt, PB nr. C 244/6 van 23 juli 1997, overweging 17.

⁴⁹ Voor zover de ingevoerde heffing geen discriminatie veroorzaakt tussen producten afkomstig van andere lidstaten en nationale producten, zal art. 90 EG-Verdrag geen probleem opleveren.

⁵⁰ Mededeling van de Commissie inzake Milieubelastingen en -heffingen in de gemeenschappelijke markt, PB nr. C 244/6 van 23 juli 1997, overweging 19.

⁵¹ H.v.J., 5 april 1990, zaak nr. C-132/88.

wanneer de erkenning van de gelijkwaardigheid niet afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat er eerst een akkoord tussen de nationale administraties wordt gesloten⁵².

2.5. GRONDWETTELIJKE BEPERKINGEN

Bij het invoeren van een NOx-heffing zal natuurlijk ook rekening moeten worden gehouden met de relevante grondwettelijke fiscale beginselen. Met betrekking tot het toepassingsgebied van een heffing kan men stellen dat de wetgever vrij is om om het even welke belasting ten laste van om het even wie of wat in te voeren. De decreet- en wetgever beschikt m.a.w. over een ruime fiscale autonomie. In werkelijkheid wordt deze autonomie evenwel beperkt door een aantal punten, zowel op vlak van de belastbare materie (*non bis in idem*), de belastingsplichtige (*gelijkheidsbeginsel*), de geldigheidsperiode (*non-retroactiviteit*) en de territoriale toepassing (*territorialiteitsbeginsel*). Daarnaast wordt de fiscale autonomie nog beperkt door de voorrang van het direct werkend internationaal en Europees recht en door de economische en monetaire unie die België vormt en moet een belasting jaarlijks worden gestemd (*annualiteitsbeginsel*), door middel van een wet (*legaliteitsbeginsel*). Deze beginselen worden meer uitgebreid behandeld in Bijlage 4.

Meest relevant in het kader van de NOx-heffing lijkt wellicht het fiscaal gelijkheidsbeginsel uit art. 172, eerste lid Grondwet. Het verbod om fiscale voorrechten in te voeren geldt voor alle overheden. Het Grondwettelijk Hof kan elke fiscale wet, decreet en ordonnantie aftoetsen aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Wel erkent het Grondwettelijk Hof de beoordelings- en beleidsvrijheid van de belastingheffende overheid en spreekt het zich dus niet uit over de wenselijkheid of opportuniteit van een gedifferentieerde maatregel, noch gaat het Hof na of het nagestreefde doel door andere maatregelen zou kunnen worden bereikt.

Naast het respecteren van het fiscaal gelijkheidsbeginsel, onderscheiden zich twee essentiële voorwaarden die bij het (eventueel) invoeren van een NOx-heffing in acht zullen moeten worden genomen.

- *Objectieve en redelijke verantwoording*

Deze voorwaarde vereist dat het onderscheid tussen verschillende categorieën redelijk verantwoord is. Niet om het even welke verantwoording kan volstaan: het onderscheid moet relevant zijn in het licht van het doel en de aard van de belasting.

- *Het evenredigheidsbeginsel en het vergelijkbaarheidsbeginsel*

Ook als een belasting slechts één categorie aan belasting onderwerpt, kan er sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Er kan immers een onverantwoorde ongelijke behandeling zijn ten opzichte van personen die, hetzij niet belast worden, hetzij aan een andere belasting worden onderworpen.

De juridische lijdensweg van de *ecotaksen*-regeling heeft aangetoond dat het werken met vrijstellingen in milieuheffingen op gespannen voet kan staan met het gelijkheidsbeginsel, indien hiervoor geen

⁵² H.v.J., 7 april 1987, zaak nr. C-196/85.

objectieve en redelijke verantwoording voorligt. Zo vernietigde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 186/2005 de onderscheiden fiscale behandeling tussen herbruikbare en niet-herbruikbare verpakkingen (B.16): *“Gelet op hetgeen voorafgaat is het niet objectief en redelijk verantwoord dat de niet-herbruikbare drankverpakkingen onder geen enkele voorwaarde, zelfs niet wanneer bijzonder hoge recyclagepercentages zouden worden bereikt, vrijgesteld kunnen worden van de verpakkingsheffing”*⁵³.

In zijn arrest nr. 9/2007 heeft het Grondwettelijk Hof nogmaals gewezen op het belang van grondig wetenschappelijk onderzoek bij het invoeren van milieuheffingen, en meer specifiek bij het vrijstellen van bepaalde categorieën van producten en installaties (B.6.4): (...) *“De door de Ministerraad aangehaalde verwijzing naar de milieudoelstelling zou geen reden kunnen vormen om nu geen rekening te houden met dergelijke gegevens. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden wet wordt echter niet aangegeven dat de wetgever de voorwaarden waaronder, rekening houdend met de genoemde wetenschappelijke gegevens, een dergelijke regeling aan de betrokken belastingsplichtigen had kunnen worden toegekend, heeft onderzocht en niet haalbaar heeft geacht”*⁵⁴.

Deze rechtspraak speelt *mutatis mutandis* tevens wanneer men op gewestelijk niveau zou willen overgaan tot het invoeren van een NOx-heffing met bepaalde vrijstellingen (als indirecte terugsluismogelijkheid).

⁵³ Grondwettelijk Hof, nr. 186/2005, 14 december 2005.

⁵⁴ Grondwettelijk Hof, nr. 9/2007, 11 januari 2007.

2. 6. COMMUNAUTAIR EN REGIONAAL MILIEURECHT

Bij het uitwerken van een NOx-heffing waaraan een steunmechanisme wordt gekoppeld is van belang te weten welke eisen de regelgeving inzake milieuhygiëne nu reeds stelt op het vlak van emissies. In wat volgt wordt een summier overzicht gegeven van de meest relevante Europese en regionale bepalingen. Meer informatie kan worden geraadpleegd in Bijlage 5.

2.6.1. NEC-RICHTLIJN

Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen⁵⁵ (NEC-Richtlijn) legt aan de verschillende EU-lidstaten absolute emissieplafonds⁵⁶ op voor de pollutanten SO₂, NO_x, VOS en NH₃, die gehaald moeten worden vanaf 2010. Elke lidstaat moet een programma opstellen⁵⁷, waarin wordt aangegeven op welke manier deze plafonds zullen gehaald worden. Bovendien is een jaarlijkse rapportering van emissies en prognoses aan de Europese Commissie noodzakelijk. De NEC-Richtlijn bevat echter geen verplicht te halen emissienormen op ondernemingsniveau.

2.6.2. IPPC-RICHTLIJN

De Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (beter gekend als "IPPC") beoogt in essentie de milieuvergunningsprocedures tussen de verschillende autoriteiten betrokken in het vergunningsproces te integreren⁵⁸. Recent is deze richtlijn gecodificeerd. De 'nieuwe' *Richtlijn 2008/1 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging* werd op 29 januari 2008 in het Publicatieblad gepubliceerd (*Pb [2008] L 24/8*). Deze richtlijn is op 18 februari 2008 in werking getreden

Conform de IPPC-Richtlijn mogen de autoriteiten voor in Bijlage I opgenomen activiteiten (*energie; productie en verwerking van metalen; minerale industrie; chemische industrie; afvalbeheer; en 'overige activiteiten'*⁵⁹) enkel een vergunning uitvaardigen wanneer geïntegreerde beschermingsmaatregelen voor lucht, water en bodem zijn verzekerd.

⁵⁵ PB.L. 27 november 2001, afl. 309, 22-30.

⁵⁶ Art. 4 NEC-Richtlijn.

⁵⁷ Art. 6 NEC-Richtlijn.

⁵⁸ Richtlijn 96/61, PB. L. 10 oktober 1996, afl. 257, 26. Zie hierover o.m.: LARMUSEAU, I., 'De I.P.P.C.-Richtlijn. Oorsprong, inhoud, belang en impact van de richtlijn op het Vlaamse Milieuvergunningsdecreet, Vlarem I en Vlarem II', in PÂQUES, M. (ed.), *Recente ontwikkelingen inzake vergunningen met betrekking tot milieu en ruimtelijke ordening. Een Europees en intergewestelijk perspectief*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1999, 1 - 58.

⁵⁹ Binnen elke categorie wordt de werkingsfeer van de Richtlijn nader bepaald door de aard van het proces of product (bijvoorbeeld olieriffinage) of de omvang van de activiteit (bijvoorbeeld een productiecapaciteit van meer dan 20 ton ferrometalen per dag).

Iedere installatie waarop de Richtlijn betrekking heeft, moet worden onderworpen aan een vergunningsprocedure. De fundamentele technische vereisten die in IPPC-vergunningen opgenomen moeten worden zijn de ‘beste beschikbare technieken’ (dikwijls aangeduid met BBT)⁶⁰:

Lidstaten moeten er onder meer op toezien dat installaties die onder de Richtlijn vallen niet zonder vergunning worden geëxploiteerd⁶¹. Elke vergunning dient de in de Richtlijn voorgeschreven bepalingen inzake de bescherming van lucht, water en bodem te bevatten. Er moeten emissiegrenswaarden worden vastgesteld voor verontreinigde stoffen die in significante hoeveelheden kunnen vrijkomen, met name voor de stoffen die in Bijlage III van de Richtlijn worden genoemd. Ook NOx valt hieronder. Verder moet de vergunning in ieder geval bepalingen bevatten over lange afstand of grensoverschrijdende verontreiniging en een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel waarborgen⁶².

Om te kunnen nagaan in welke mate de BBT reeds worden toegepast, werden en worden door het Europese IPPC-bureau zogenaamde BREFS (*BAT Reference documents*) opgesteld, waarin per sector wordt nagegaan welke technieken als BBT worden beschouwd en wat de gerelateerde emissienormen zijn. Belangrijk voor voorliggend onderzoek is de vaststelling dat de emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op BBT, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven. Daarbij moeten de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden in acht worden genomen. Naar de toekomst toe schept de uitwisseling over nationaal vastgestelde BBT en emissiegrenswaarden een basis voor de mogelijke totstandbrenging van gemeenschappelijke emissiegrenswaarden voor prioritaire stoffen. Op heden dienen de normen die in de verschillende bestaande EU-Richtlijnen zijn omschreven als minimum-emissiegrenswaarden (*cf.* Bijlage III IPPC-Richtlijn). Inzake NOx zijn met name de emissiegrenswaarden uit de Richtlijn Grote Stookinstallaties⁶³ en de Richtlijn Afvalverbranding⁶⁴ van belang.

Merk overigens op dat in bepaalde gevallen voor het bereiken van milieukwaliteitsnormen strengere eisen nodig zijn dan wat met BBT haalbaar is. In dergelijke gevallen moeten in de vergunning aanvullende voorwaarden worden vereist⁶⁵.

De IPPC-Richtlijn is, zoals hoger reeds benadrukt omgezet in het regionale milieuhygiënerecht (Milieuvergunningendecreet, Vlarem I en Vlarem II). Een IPPC-installatie wordt in art. 1, 16° VLAREM I als volgt omschreven: “*een inrichting die in de vierde kolom van de indelingslijst is aangeduid met de letter X en die als dusdanig onder de toepassing valt van de bepalingen van de titels I en II van het Vlarem inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging als bedoeld in*

⁶⁰ Een meer uitgebreide omschrijving van dergelijke BBT is terug te vinden in Bijlage 5.

⁶¹ Art. 4-5 IPPC-Richtlijn.

⁶² Art. 9, lid 4 IPPC-Richtlijn.

⁶³ Richtlijn 2001/80 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2002 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, *P.B.L.* 309 van 27 november 2000.

⁶⁴ Richtlijn 2000/76 van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval, *P.B.L.* 332 van 28 december 2000.

⁶⁵ Art. 10 IPPC-Richtlijn.

de Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996 en die de vaste technische eenheid omvat waarin de activiteiten en processen, vermeld in de tweede kolom, alsmede andere daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging". Ook het begrip BBT is in regionaal recht omgezet (zie ook Bijlage 5).

Essentieel is ook art. 4.1.2.1. van Vlarem II die elke exploitant verplicht als normaal zorgvuldig persoon steeds de beste beschikbare technieken toe te passen ter bescherming van mens en milieu. In § 2 kan men lezen dat de naleving van de voorwaarden uit Vlarem II (en de milieuvergunning) hiermee worden geacht overeen te stemmen. M.a.w. indien de exploitant de emissiegrenswaarden inzake NO_x naleeft uit Vlarem II, wordt hij geacht conform de BBT te handelen.

2.6.3. REGIONALE REGELGEVING INZAKE NO_x

Vlarem II bevat, deels ter implementatie van de hoger vernoemde communautaire regelgeving, reeds een hele reeks emissiegrenswaarden inzake NO_x die in acht moeten worden genomen door de ingedeelde inrichtingen. Opmerkelijk is dat art. 4.4.2.2. Vlarem II evenwel een algemene emissienorm bevat inzake NO_x voor alle ingedeelde inrichtingen, terwijl het Europees recht enkel specifieke emissienormen inzake NO_x voorziet voor bepaalde categorieën van inrichtingen (bv. grote stookinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties).

Bovendien bevat deel V van Vlarem II ook heel wat specifieke emissienormen inzake NO_x voor ingedeelde inrichtingen uit Bijlage I van Vlarem I die niet onder het toepassingsgebied vallen van communautaire emissienormen. Het gaat dan meer specifiek over volgende rubrieken: 5.4. (bedekkingmiddelen); 5.7. (chemicaliën); 5.11. (drukkerijen); 5.20. (industriële inrichtingen die luchtverontreiniging kunnen veroorzaken); 5.28. (minerale meststoffen en dierlijke mest); 5.29. (metalen); 5.31. (machines met inwendige verbranding); 5.43. (niet in rubriek 2 begrepen verbrandingsinrichtingen); 5.58. (crematoria)⁶⁶.

Belangrijk is dat de Vlaamse regering op 23 april 2004 een verstrenging heeft doorgevoerd van de emissiegrenswaarden voor stookinstallaties (met een thermisch vermogen vanaf 300 kW) en motoren met inwendige verbranding. Deze omzetting had onder meer de omzetting van de Richtlijn inzake Grote Stookinstallaties tot doel. Niettemin werd met het oog op het behalen van de emissieplafonds uit de NEC-Richtlijn, ook de emissiegrenswaarden voor installaties die niet onder het toepassingsgebied van laatstgenoemde richtlijn vielen, verstrengd⁶⁷. Zo voorziet de Richtlijn Grote Stookinstallaties enkel emissienormen voor 'grote stookinstallaties' met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 50 MW, terwijl in art. 5.43.4.1. Vlarem II ook specifieke emissienormen verplicht stelt voor nieuwe kleine stookinstallaties.

⁶⁶ Dit vormt een niet-limitatieve opsomming. Elk van de opgesomde hoofdstukken uit deel V van Vlarem II bevat één of meerdere emissienormen voor NO_x, die niet rechtstreeks kunnen worden teruggekoppeld naar communautaire normen.

⁶⁷ NEC Reductieprogramma 2006, p. 36.

Voor voorliggende onderzoeksvraag is eveneens van belang te wijzen op de Milieubeleidsvereenkomst betreffende de vermindering van zwaveldioxide en stikstofdioxide-emissies afkomstig van elektrische installaties uit 2004 van belang. Een Milieubeleidsvereenkomst (MBO) is een overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en een overkoepelende en representatieve beroepsorganisatie, en kan worden beschouwd als een beleidsinstrument waarmee de overheid in samenwerking met de beroepsorganisaties en hun leden bepaalde milieudoelstellingen tracht te bereiken. Het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten wordt geregeld in het decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsvereenkomsten⁶⁸.

De MBO loopt van 2005 tot en met 2009, met een optie tot verlenging tot 2014. De elektriciteitssector engageert zich hierin om zijn emissies te reduceren volgens een bepaald schema. Door de Vlaamse overheid worden in ruil minder strenge grenswaarden opgelegd voor de installaties van deze sector dan indien geen MBO zou worden afgesloten. Daarnaast zal de Vlaamse overheid gedurende de looptijd van de MBO de sectorale voorwaarden niet meer verstrengen, tenzij dit internationaal wordt opgelegd. Het toepassingsgebied van de MBO omvat alle bestaande installaties (op het moment van het afsluiten van de MBO) die worden uitgebaat door of in samenwerking met een elektriciteitsproducent. Nieuwe installaties worden geregeld via de Vlarem-voorwaarden. Uit het NEC-reductieprogramma 2006 blijkt dat inzake NOx hier nog verdere reducties mogelijk zijn⁶⁹.

⁶⁸ B.S., 8 juli 1994.

⁶⁹ NEC Reductieprogramma 2006, p. 37-38.

3. TOETSING

3.1. INLEIDEND

In wat volgt wordt nagegaan in welke mate de hoger omschreven NOx-heffing en de eraan gekoppelde terugsluisopties verenigbaar kunnen worden geacht met de hoger weergegeven regelgeving. Onze analyse wordt opgesplitst in twee delen. In een eerste deel wordt nader ingegaan op de heffing, zonder rekening te houden met de eraan gekoppelde terugsluisopties. Er zal worden geanalyseerd in welke mate een milieuheffing met vrijstellingsdrempels nog kan worden beschouwd als staatssteun. In een tweede deel zal nader worden onderzocht welke van de hoger weergegeven directe en indirecte terugsluisopties verenigbaar zijn met het hoger weergegeven toetsingskader. Een en ander zal in een laatste hoofdstuk worden samengevat in een besluit.

3.2. JURIDISCHE ANALYSE VAN DE INVOERING VAN EEN NOX-HEFFING MET VRIJSTELLINGSDREMPELS

Eén van de voorstellen die in overweging wordt genomen betreft het werken met een heffingsysteem dat *bedrijfspecifieke, maar vaste vrijstellingsdrempels* bevat, waarbij de drempel wordt gedefinieerd als een percentage van de waargenomen emissies in een vooraf bepaald referentiejaar. Elke installatie wordt voor dit bepaald percentage van de emissies in het referentiejaar vrijgesteld van het betalen van een NOx-heffing. In beginsel stelt het invoeren van een milieuheffing geen problemen vanuit het Europees recht, voor zover de basisbeginselen uit art. 90 EG-Verdrag worden gerespecteerd. Het staat elke lidstaat van de Europese Unie vrij sectorale milieuheffingen in te voeren teneinde bepaalde milieudoelstellingen na te streven, zoals bijvoorbeeld een heffing die producenten moet aanzetten tot productiemethodes die minder schadelijk zijn voor het milieu. Het Hof van Justitie omschrijft een milieuheffing als een zelfstandige fiscale maatregel die wordt gekenmerkt door de milieudoelstelling en de bijzondere grondslag ervan. Aangezien de NOx-heffing het reduceren van NOx-emissies tot doel heeft, moet zij dus worden beschouwd als een milieubelasting.

Zoals hoger reeds bemerkt heeft een lidstaat bij het invoeren van een milieuheffing een vrij grote discretionaire marge. Wel dient zij de grenzen uit art. 90 EG-Verdrag te respecteren. Op grond van art. 90 EG-Verdrag mogen de lidstaten van de EG op goederen die afkomstig zijn uit andere lidstaten geen hogere belastingen heffen dan over gelijksoortige nationale producten worden geheven. Bovendien mogen de belastingen op producten uit andere lidstaten ook andere producties uit de belastingheffende lidstaat niet zijdelings discrimineren. Art. 90 EG-Verdrag beperkt echter niet de vrijheid van iedere lidstaat om een systeem van gedifferentieerde heffingen voor bepaalde producten of emissies in te voeren op grond van objectieve criteria, zoals bijvoorbeeld de aard van de aangewende grondstoffen. Zolang de betrokken NOx-heffing gelijkelijk van toepassing is op alle in het Vlaamse gewest aanwezige installaties (met NOx-uitstoot) lijken zich hier bijgevolg geen bijzondere problemen te stellen.

Wel rijst in dit verband de vraag of het werken met drempels toch niet zou kunnen worden aanzien als een vermomde steunmaatregel. Dit lijkt op een eerste zicht contradictorisch, maar de recente rechtspraak van het Hof van Justitie toont aan dat zelfs het invoeren van een heffing in bepaalde gevallen kan worden aanzien als een – weliswaar vermomde – steunmaatregel. Zo werd in een recente zaak de verenigbaarheid van een milieuheffing op aggregaten in het Verenigd Koninkrijk met de regelgeving inzake staatssteun aangevochten door de *British Aggregates Association*, omdat zij van oordeel was dat o.m. de afbakening van het toepassingsgebied van de milieuheffing aanleiding gaf tot verholen staatssteun (zie ook verder in dit deel)⁷⁰. In beginsel kan immers ook het invoeren van een heffing worden aanzien als een steunmaatregel in de zin van art. 87, lid 1 EG-Verdrag (zie punt 2.2.1.). Het is een vaste rechtspraak dat art. 87, lid 1 EG-Verdrag geen onderscheid maakt naar de redenen of de doelstellingen van een maatregel tot verlaging van de lasten die normaal op een onderneming drukken, maar ziet op de gevolgen van deze maatregel⁷¹. Zo is de uitsluiting van een bepaalde sector van het toepassingsgebied van een milieuheffing bijvoorbeeld mogelijk indien kan worden aangetoond dat de sector geen of weinig impact heeft op het milieu. Dit zal dan niet worden aanzien als onrechtmatige staatssteun. Deze rechtspraak is door de Commissie overigens overgenomen in haar mededeling van 10 december 1998 over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen⁷².

Traditioneel wordt er echter een onderscheid gemaakt tussen *steunmaatregelen* enerzijds en *algemene maatregelen* anderzijds, zoals ook expliciet door de Commissie wordt benadrukt in laatstgenoemde mededeling. Belastingmaatregelen waarvan alle ondernemingen op het grondgebied kunnen profiteren, zijn in principe algemene maatregelen. Tot dergelijke maatregelen moeten alle ondernemingen op voet van gelijkheid daadwerkelijk toegang hebben en de werkingssfeer ervan mag niet feitelijk zijn beperkt, bijvoorbeeld doordat de staat ze discretionair toekent of doordat andere elementen hun uitwerking in de praktijk beperken. Deze voorwaarde beperkt echter, volgens de Commissie, niet de bevoegdheid van de lidstaten voor het economisch beleid te kiezen dat zij het geschiktst achten en met name om de belastingdruk over de verschillende productiefactoren te verdelen zoals zij dat willen. Mits zij zonder onderscheid van toepassing zijn op alle ondernemingen en alle producties, beschouwt de Commissie onderstaande maatregelen niet als steunmaatregelen van de staten:

- (1) zuiver belastingtechnische maatregelen (bv. de vaststelling van de belastingstarieven, de regels voor waardevermindering en afschrijving en de regels voor de overdracht van verliezen; bepalingen ter voorkoming van dubbele belasting of belastingsoptwijking);
- (2) maatregelen die gericht zijn op een doelstelling van algemeen economisch beleid door een verlichting van de belastingdruk op bepaalde productiekosten (bv. onderzoek en ontwikkeling, milieu, opleiding, werkgelegenheid)⁷³.

⁷⁰ Ger., 13 september 2006, zaak nr. T-210/02. Zo zou men het vrijstellen van een bepaalde deelsector van een milieuheffing als onrechtmatige staatssteun kunnen aanzien indien een en ander niet kan worden gekaderd binnen de doelstellingen van de betrokken heffing. Het zullen dan vooral de bedrijven zijn die wel onderworpen zijn aan dergelijke heffing, die zullen opwerpen dat dergelijke vrijstelling elementen van onrechtmatige staatssteun kan bevatten.

⁷¹ Ger., 13 september 2006, zaak nr. T-210/02, overweging 106 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁷² PB C 384, blz. 3.

⁷³ Mededeling van 10 december 1998 over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen, overweging 13.

Verder benadrukt de Commissie dat het feit dat sommige ondernemingen of sectoren meer dan andere van een aantal van deze belastingsmaatregelen profiteren, niet noodzakelijk tot gevolg heeft dat zij binnen de werkingssfeer van de mededingingsregels voor staatssteun komen te vallen.

Ook de Commissie verdedigde reeds de stelling dat een zogenaamde ‘uitzonderlijke heffing’, *i.e.* een regeling waarbij een bijzondere last wordt opgelegd aan een bepaalde sector, geen staatssteun is⁷⁴. Een milieuheffing bevat dus geen elementen van staatssteun indien zij van toepassing is op een bepaalde sector of de desbetreffende bepalingen de aard of de algemene opzet van het stelsel weerspiegelen. In zijn arrest dd. 16 september 2006 trad het Hof van Justitie de Commissie hierin expliciet bij. Het stelde meer specifiek dat de lidstaten in beginsel vrij zijn om bij de afweging van de diverse aan de orde zijnde belangen hun prioriteiten ter zake van milieubescherming te definiëren en om bijgevolg te bepalen welke goederen of diensten zij aan een milieuheffing zullen onderwerpen⁷⁵. *In casu* doorstond ook de aggregatenheffing de test aangezien niet kon worden aangetoond dat zij een selectief voordeel gaf aan de sector van de commerciële exploitatie van aggregaten⁷⁶.

Het voorzien van een bedrijfsspecifieke, procentuele drempel die van toepassing is op alle ondernemingen die NOx uitstoten, lijkt dan ook in beginsel niet te moeten worden aanzien als staatssteun voor zover de desbetreffende bepalingen de aard of de algemene opzet van het stelsel weerspiegelen. Er zal dus *in concreto* moeten worden aangetoond in hoeverre het werken met dergelijke vrijstellingsdrempels verenigbaar is met de milieudoelstelling die verscholen zit achter de NOx-heffing (*cf.* reductie NOx-uitstoot).

Aangezien het Hof van Justitie aanvaardt dat de lidstaten in beginsel vrij zijn om het toepassingsgebied van een heffing te bepalen, mits een en ander gekaderd is binnen de specifieke milieudoelstellingen van de betrokken heffing, lijkt ook *a fortiori* te kunnen worden geconcludeerd dat het voorzien van een NOx-heffingsysteem met algemeen toepasselijke, maar bedrijfsspecifieke drempels in beginsel geen bijkomende problemen zal stellen. Ook de Europese Commissie lijkt dit standpunt genegen. Dit valt in beginsel binnen de bevoegdheid van lidstaten om sectorale milieuheffingen in te voeren, teneinde bepaalde milieudoelstellingen te bereiken, voor zover uiteraard de begrenzings van art. 90 EG-Verdrag in acht worden genomen. Wel zal men steeds het werken met dergelijke drempels dienen te motiveren binnen de aard en de algemene opzet van het belastingsstelsel. Indien dit niet mogelijk lijkt, zal dergelijke systeem wellicht worden aanzien als een vorm van indirecte steun.

⁷⁴ Ger., 13 september 2006, zaak nr. T-210/02, overweging 90 e.v.

⁷⁵ Ger., 13 september 2006, zaak nr. T-210/02, overwegingen 113 e.v.

⁷⁶ Ger., 13 september 2006, zaak nr. T-210/02, overwegingen 123 e.v.

3.3. JURIDISCHE ANALYSE VAN DE INVOERING VAN EEN NOX-HEFFING MET VRIJSTELLINGSDREMPELS MET EEN HERVERDELING VAN DE INKOMSTEN

3.3.1. UITGANGSPUNTEN BIJ DE HERVERDELING VAN INKOMSTEN BINNEN DE GROEP DIE DE HEFFING HEEFT BETAALD

Inkomsten uit milieuheffingen moeten worden gekwalificeerd als ‘staatsmiddelen’. Indien dergelijke inkomsten ten bate komen van de algemene staatsbegroting, valt het gebruik ervan buiten de staatssteunregeling (zie punt 2.2.1.). Wanneer dergelijke 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, waaronder ook een eventuele NOx-heffing moet worden gekwalificeerd, vormen ook staatssteun (zie punt 2.2.1., onder a), 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.

In de Mededeling aangaande milieubelastingen en –heffingen binnen de gemeenschappelijke markt⁷⁷ legt de Commissie enige soepelheid aan de dag m.b.t. de herverdeling van inkomsten binnen de groep die de heffing heeft betaald:

“33. Normaal levert het geen probleem op wanneer inkomsten uit emissieheffingen die uitsluitend aan nationale bedrijven zijn opgelegd, worden herverdeeld binnen de groep die de heffing heeft betaald, zolang 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.”⁷⁸

Op basis van deze passage kan dan ook worden geconcludeerd dat een regeling waarbij de inkomsten uit de NOx-heffing direct (bv. subsidies) of indirect (vrijstellingen) worden teruggesluisd naar de groep bedrijven die de heffing heeft betaald, **in beginsel** verenigbaar is met de regels inzake staatssteun. Wel zal nog steeds moeten worden gekeken dat dergelijke directe of indirecte steunmaatregel voldoet aan de specifieke vereisten uit de richtsnoeren inzake milieusteun. De Commissie geeft immers in laatstgenoemde Mededeling zelf aan dat zij in beginsel elke steunregeling zal afoetsen aan de specifieke voorwaarden uit de richtsnoeren inzake milieusteun. Steun die niet voldoet aan deze specifieke voorwaarden moet bijgevolg worden beschouwd als een onrechtmatige steunmaatregel. Dergelijke visie is ook bevestigd in een pre-advies van de Europese Commissie dd. 11 juni 2007. **Hierbij kan worden opgemerkt dat dergelijke beoordeling de volledige steunregeling omvat. Dit houdt in dat wanneer een steunregeling bestaat uit enerzijds een heffing, en anderzijds een terugsluizing via een indirecte steunmaatregel, deze regeling in zijn geheel zal worden beoordeeld. Om na te gaan of een steunregeling voldoet aan deze voorwaarden, bvb. een stimulerend effect, dient te**

⁷⁷ Mededeling van de Commissie ‘Milieubelastingen en –heffingen in de gemeenschappelijke markt’, PB C 244/6 van 23 juli 1997.

⁷⁸ Er stelt zich wel een probleem bij productheffingen die van toepassing zijn op nationale producenten en op die van andere lidstaten. 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. 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.

worden nagegaan of deze regeling in zijn geheel een stimulerend effect heeft, en niet de heffing op zich.

Dat dergelijk steunmechanisme verenigbaar lijkt met de gemeenschappelijke markt, neemt echter niet weg dat de betrokken steunmaatregelen (in hun geheel) nog steeds zullen moeten worden aangemeld (behoudens de vrijstellingen, zie 2.2.2., onder a, uitzonderingen). In dit kader moet men overigens voor de volledigheid benadrukken dat de Commissie rekening dient te houden met de herkomst van de inkomsten om zich een oordeel te kunnen vormen over de aangemelde steunmaatregel. Het Hof van Justitie is hoe dan ook van oordeel dat de Commissie rekening dient te houden met alle factoren die direct of indirect een rol kunnen spelen, met inbegrip van indirecte steunverlening, de financiering van de steun en het verband tussen de financiering van de steun en het bedrag van de steun⁷⁹. Wanneer een financieringsmechanisme integraal deel uitmaakt van een steunmaatregel dient dus niet alleen de steunmaatregel *an sich* te worden aangemeld, maar ook het financieringsmechanisme⁸⁰.

In zijn algemeenheid kan in deze fase reeds worden gesteld dat het herverdelen van inkomsten van een NOx-heffing verenigbaar is met de Europese regelgeving inzake staatssteun. Er zal echter nog steeds moeten worden voldaan worden aan de specifieke voorwaarden uit de richtsnoeren voor milieusteun (zie punt 3.3.2.).

3.3.2. ONDERZOEK VAN DE VOORLIGGENDE TERUGSLUISOPTIES

UITGANGSPUNTEN: WAT IS STAATSSTEUN? VRIJSTELLING, DE MINIMIS?

→ Wat is staatssteun?

Op basis van de hoger gedane analyse kan worden afgeleid dat er sprake is van staatssteun als cumulatief wordt voldaan aan vijf criteria. De te onderzoeken terugsluisopties omvatten zowel directe (bv. subsidiëring) als indirecte (bv. belastingsvrijstelling, enz.) vormen van steunverlening. Hoger is aangetoond dat beide mechanismen volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moeten worden aanzien als staatssteun, in de zin van art. 87, lid 3, c) van het EG-Verdrag⁸¹.

Gelet op de ruime interpretatie van de criteria, kan men besluiten dat een aantal van de voorgenoemde terugsluisopties voor de reductie van NOx-emissies als staatssteun kunnen worden beschouwd, met uitzondering van de laatste terugsluisoptie naar de Vlaamse samenleving *an sich*. Ook wat betreft de terugsluizing naar alle belastingplichtige bedrijven in Vlaanderen (dus geen beperking tot bepaalde sector), kan men besluiten dat dit geen vorm van staatssteun is, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie in verband met de toepassing van het selectiviteitscriterium (zie punt 2.2.1., onder c)

⁷⁹ H.v.J., 25 juni 1970, zaak nr. C-47/69.

⁸⁰ H.v.J., 21 oktober 2003, zaken nrs. C-261/01 en C-262/01.

⁸¹ Het grote verschil tussen subsidies en belastingsverlagingen of -vrijstellingen is de financiering van de reductiemaatregel. Indien men een beroep doet op subsidies, worden de reductiemaatregelen immers (deels) gefinancierd door de overheid, waarbij de begunstigde onderneming een bedrag (subsidie) ontvangt om de investering te helpen financieren. Belastingsverlagingen of -vrijstellingen daarentegen komen neer op een financiering door de begunstigde onderneming, weliswaar met de middelen die zij heeft kunnen uitsparen door de verlaging of vrijstelling van de opgelegde heffing.

→ **De minimis/vrijstelling**

Vanaf de zomer van 2008 zal de algemene groepsvrijstellingsverordening van kracht zijn, met als gevolg dat een aantal steunmaatregelen ten behoeve van het milieu niet meer zal moeten aangemeld worden. Van zodra aan de (algemene én specifieke) voorwaarden uit de algemene groepsvrijstellingsverordening is voldaan, wordt de steunmaatregel geacht verenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt en is er geen aanmelding meer vereist.

Verder is ook de zogenaamde *de minimis*-drempel van belang (zie punt 2.2.1., onder d). In beginsel moet elke vorm van staatssteun verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Steunmaatregelen die evenwel in omvang onder de zogenaamde *de minimis*-drempel van 200.000 EUR blijven binnen een periode van drie jaar, worden verondersteld een dermate beperkt effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten te hebben dat deze niet als staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag worden aangemerkt. Voor zover de overheid dus zou opteren om alle of bepaalde ondernemingen een beperkte steun te verlenen die onder de *de minimis*-drempel blijft, is er op vlak van staats- en milieusteun geen enkel probleem om dergelijk beleid te voeren. Wel dient te worden opgemerkt dat er wel sprake is van staatssteun wanneer door cumulatie van verschillende *de minimis*-maatregelen deze financiële drempel alsnog wordt overschreden.

In bepaalde gevallen zal dus niet moeten worden overgegaan tot een verdere beoordeling van een steunmaatregel. Dit zal in de eerste plaats het geval zijn indien de steun onder de *de minimis*-drempel blijft. Ook steun die voldoet aan de voorwaarden uit de groepsvrijstellingsverordening moet niet verder worden beoordeeld.

Terugsluisopties die voldoen aan deze uitzonderingen, zullen dan ook als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden beschouwd. Deze bedenking wordt echter niet telkens opnieuw hernomen bij de bespreking van de diverse terugsluisopties. Bovendien zullen deze uitzonderingen, gelet op de relatief lage drempels, niet altijd even relevant zijn om de vereiste reducties van de NOx-emissies te behalen.

A. EERSTE OPTIE: TERUGSLUIZING AAN DE BIJDRAGENDE SECTOREN EN VOOR NOX-REDUCTIEMAATREGELEN IN DE ENGE ZIN

Deze optie kan worden benaderd vanuit twee oogpunten. *Enerzijds* kan er worden geopteerd om rechtstreekse subsidies (die voortvloeien uit de inkomsten van een emissieheffing) uit te keren teneinde het nemen van reductiemaatregelen te steunen. *Anderzijds* kan men proberen eenzelfde effect te bekomen door bepaalde categorieën van bedrijven onder bepaalde voorwaarden vrij te stellen van de emissieheffing en/of aan een verlaagd tarief (korting) te onderwerpen. Deze twee opties zullen hierna nader worden ontleed.

Voor de volledigheid dient nog even herhaald te worden dat hoger reeds is vastgesteld dat het financieringssysteem en de eraan gekoppelde steun samen moeten worden aangemeld (zie punt 2.2.1., onder a).

a) Directe steunverlening (subsidies, enz.) voor NOx-reductietechnieken in de enge zin

De richtsnoeren inzake milieusteun bieden, zoals hoger reeds vermeld, verschillende aanknopingspunten waarop het geven van directe staatssteun voor NOx-reductietechnieken in de enge zin kan worden gerechtvaardigd en dus verenigbaar zou kunnen worden geacht met art. 87, lid 3, onder c) van het EG-Verdrag.

Het gaat dan meer specifiek om steun voor ondernemingen die communautaire normen overtreffen of die bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen en anderzijds, in beperktere mate wellicht om specifieke steunmaatregelen inzake WKK, energiebesparing of hernieuwbare energiebronnen. Een beroep op de rechtvaardigingsgrond inzake steun voor energiebesparing, hernieuwbare energie en warmtekrachtkoppeling lijkt voor deze terugsluisoptie minder vanzelfsprekend. Dergelijke maatregelen hebben natuurlijk een onrechtstreeks effect op de uitstoot van NOx-emissies, maar moeten wellicht worden aanzien als een algemene reductiemaatregel (zie *verder* bij bespreking tweede terugsluisoptie).

Verder gaan dan de voorhanden zijnde communautaire normen of bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doen toenemen

Dit vormt een eerste belangrijke randvoorwaarde inzake milieusteun voor NOx-reductiemaatregelen in de enge zin. Voorafgaandelijk dient te worden opgemerkt dat in elk geval aan de in de richtsnoeren vervatte voorwaarden moet worden voldaan, vooraleer de steunmaatregel als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zal worden beschouwd. Samen met de hierna besproken voorwaarden, houdt dit minstens in dat de steun wordt toegekend aan bedrijven die specifieke investeringen hebben gedaan om hun NOx-emissies te verminderen.

→ Onderscheid

1. Ondernemingen waarvoor communautaire normen gelden

Zoals hoger reeds is aangegeven verstaat men onder ‘*communautaire normen*’ enkel normen die spelen op ondernemingsniveau. Uitgangspunt is dus dat reductieverplichtingen uit de NEC-Richtlijn op zich niet worden aanzien als dergelijke normen (zie punt 2.3.1. en 2.3.2., onder a, alsmede Bijlage 3). Voor bepaalde groepen ondernemingen is er echter wel sprake van ‘*communautaire normen*’ die spelen op inrichtingsniveau inzake NO_x. Het gaat dan meer specifiek over de zogenaamde bijlage I-installaties die onderworpen zijn aan de algemene verplichting inzake BBT uit de IPPC-Richtlijn (zie ook Bijlage 5). De IPPC-wetgeving vereist namelijk de verdere inperking van de emissies en milieugerichte verbeteringen naargelang van wat haalbaar is met de beste technieken waar de industriesectoren over kunnen beschikken. M.a.w. de emissiegrenswaarden voor een onderneming moeten steeds gebaseerd zijn op BBT, waarbij ook de plaatselijke milieuomstandigheden en de van kracht zijnde milieukwaliteitsnormen een rol kunnen spelen. Voor bepaalde ondernemingen zijn specifieke minimum-emissiegrenswaarden voorhanden. Het gaat dan meer specifiek over de installaties die onderhevig zijn aan de specifieke emissiegrenswaarden uit de zogenaamde Grote Stookinstallatie-Richtlijn van 23 oktober 2001 (Richtlijn 2001/80/EG) en de richtlijn inzake de verbranding van afval van 4 december 2000 (Richtlijn 2000/76/EG).

Als men reductiemaatregelen inzake NO_x-reducties verder (financieel) wenst te ondersteunen, moet worden gegarandeerd dat **enkel steun wordt verleend voor maatregelen die verder gaan dan hetgeen de communautaire normen reeds vereisen**. Wat betreft de IPPC-Richtlijn zal dit sector per sector dienen te worden nagegaan aan de hand van de beschikbare BBT-studies en de beschikbare BREF's. In dat verband zal ook bij grote stookinstallaties⁸² en bij verbrandingsinstallaties⁸³ moeten worden afgetoetst in welke mate de te subsidiëren reductiemaatregelen niet reeds noodzakelijk zijn om de minimum emissiegrenswaarden te behalen conform de Grote Stookinstallatie-Richtlijn en/of de Richtlijn Afvalverbranding (al dan niet in combinatie met de BBT-verplichting uit de IPPC-Richtlijn).

2. Ondernemingen waarvoor louter regionale emissienormen gelden

Men kan ook financiële steun verlenen aan ondernemingen om zich aan te passen aan regionale normen die bij ontstentenis van communautaire normen zijn vastgesteld. Deze mogelijkheid zal enkel spelen voor zover het gaat om regionale normen die niet de omzetting vormen van communautaire emissienormen. Zo voorziet 4.4.2.2. Vlarem II een algemene emissienorm inzake NO_x voor alle ingedeelde inrichtingen, terwijl het Europees recht enkel specifieke emissienormen inzake NO_x voorziet voor bepaalde categorieën van inrichtingen (bv. grote stookinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties), de algemene BBT-eis uit de IPPC-Richtlijn buiten beschouwing gelaten. Bovendien bevat deel V van Vlarem II ook heel wat specifieke emissienormen inzake NO_x voor inrichtingen die niet vallen onder het toepassingsgebied van communautaire emissienormen. Zo

⁸² De emissienormen uit de Richtlijn Grote Stookinstallaties zijn van toepassing op stookinstallaties met een nominaal thermisch vermogen van 50 MW of meer, ongeacht het toegepaste brandstoftype (art. 1 Richtlijn 2001/80).

⁸³ De emissienormen uit de Richtlijn Afvalverbranding zijn in beginsel van toepassing op alle verbrandings- en meeverbrandingsinstallaties.

voorziet de Richtlijn Grote Stookinstallaties enkel emissienormen voor 'grote stookinstallaties' met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 50 MW, terwijl in art. 5.43.4.1. Vlarem II ook specifieke emissienormen verplicht stelt voor nieuwe kleine stookinstallaties. Dit lijkt ook het geval te zijn voor andere hinderlijke inrichtingen die zijn ingedeeld in Bijlage I van Vlarem I. Het gaat dan meer specifiek over volgende rubrieken: 5.4. (bedekkingsmiddelen); 5.7. (chemicaliën); 5.11. (drukkerijen); 5.20. (industriële inrichtingen die luchtverontreiniging kunnen veroorzaken); 5.28. (minerale meststoffen en dierlijke mest); 5.29. (metalen); 5.31. (machines met inwendige verbranding); 5.43 (niet in rubriek 2 begrepen verbrandingsinrichtingen); 5.58. (crematoria)⁸⁴.

Voor de ondernemingen waarvoor geen communautaire normen gelden, maar enkel rekening moet worden gehouden met regionale normen, kan dus volgens de richtsnoeren in bepaalde gevallen steun worden verleend. Zo kan steun worden verleend wanneer de onderneming de vervuiling die ze veroorzaakt vermindert. Het lijkt dus vereist dat dergelijke steun garandeert dat de betrokken onderneming verder gaat dan hetgeen de bestaande normering haar op heden verplicht. Het nemen van verdergaande reductiemaatregelen dan op heden vereist voor te voldoen aan de regionale emissienormen, kan dus worden overwogen. Een andere optie zou steunverlening kunnen zijn voor ondernemingen die zich moeten aanpassen aan nieuwe regionale emissienormen die in de nabije toekomst zullen worden vastgesteld. Steun voor de aanpassing aan bestaande regionale emissienormen lijkt uitgesloten aangezien moeilijk kan worden gesteld dat van dergelijke steun een stimulerend effect uitgaat. De betrokken ondernemingen moeten immers sowieso de nodige investeringen doen om zich te conformeren aan de bestaande emissienormen.

→ Steunintensiteit

De steunintensiteit bij deze categorie steunmaatregelen betreft in beginsel 50 % van de in aanmerking komende kosten (zie verder en meer uitgebreid in Bijlage 3, onder punt 3.3.3., a 3). Wanneer investeringen worden ondersteund die betrekking hebben op het verwerven van eco-innovatieve activa kan de steunintensiteit met 10% worden verhoogd.

Tevens kan dergelijke investeringssteun met 10 % worden verhoogd voor steun aan middelgrote ondernemingen en met 20 % voor steun aan kleine ondernemingen. Voor kleine ondernemingen kan het steunpercentage op die manier reiken tot 80 % van de in aanmerking komende kosten. Voor grote ondernemingen zal men zich echter moeten beperken tot een steunintensiteit van 'slechts' 50 % (tenzij sprake is van eco-innovatie, dan kan men gaan tot 60% steunintensiteit).

Wanneer investeringssteun wordt toegekend volgens een werkelijk concurrerende inschrijvingsprocedure op grond van duidelijke, doorzichtige en niet-discriminerende criteria - die daadwerkelijk waarborgen dat de steun beperkt is tot het minimum dat noodzakelijk is om de milieuwinst te bereiken - kan de steunintensiteit maximaal 100 % bedragen van de in aanmerking komende investeringskosten. Deze inschrijvingsprocedure mag echter geenszins discriminerend zijn en er moeten voldoende ondernemingen aan kunnen deelnemen. Bovendien moet de met de inschrijvingsprocedure verband houdende begroting een bindende beperking zijn in de zin dat niet alle

⁸⁴ Dit vormt een niet-limitatieve opsomming. Elk van de opgesomde hoofdstukken uit deel V van Vlarem II bevat één of meerdere emissienormen voor NOx, die niet rechtstreeks kunnen worden teruggekoppeld naar communautaire normen.

deelnemers steun kunnen krijgen. Ten slotte moet de steun worden toegekend op grond van de oorspronkelijke offerte van de gegadigde waardoor verdere onderhandelingen worden uitgesloten.

→ Welke kosten komen in aanmerking?

Er dient te worden beklemtoond dat enkel de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn om het beschermingsniveau te bereiken dat de communautaire normen overtreft in aanmerking komen.

Het spreekt voor zich dat in beginsel de in aanmerking komende kosten moeten worden beperkt tot de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn om het beschermingsniveau te bereiken dat de communautaire normen overtreft⁸⁵. Deze in aanmerking komende kosten voor milieusteun zijn in de voorliggende richtsnoeren heel precies omschreven en worden in twee stappen berekend. Vooreerst worden de kosten van de investering die rechtstreeks op milieubeschermtrekking heeft vastgesteld aan de hand van de contrafeitelijke situatie. Ten tweede worden de exploitatiebaten in mindering gebracht en de exploitatiekosten toegevoegd. Verschillende elementen spelen daarbij een rol:

- a. wanneer het gaat om sectoren (en/of ondernemingen) die zich dienen aan te passen aan nieuwe nationale emissienormen die bij ontstentenis van communautaire normen zijn vastgesteld, komen *enkel* de extra investeringskosten in aanmerking die nodig zijn om het door de nationale (emissie-) normen vereiste beschermingsniveau te bereiken.

Dit scenario zal dus enkel spelen voor ondernemingen en/of sector die op heden niet onderhevig zijn aan specifieke communautaire emissienormen en waarvoor de Vlaamse overheid naar de toekomst toe specifieke emissienormen zou vaststellen.

Wel zal steeds moeten worden gewaarborgd dat de specifieke reductiemaatregelen die men wenst te subsidiëren eveneens verdergaand zijn dan hetgeen op basis van de beschikbare BBT-studies is vastgesteld.

- b. wanneer het gaat om sectoren (en/of ondernemingen) die verder gaan dan de op hen toepasselijke communautaire emissienormen, kunnen enkel de kosten in aanmerking worden genomen die dienen om het beschermingsniveau te bereiken dat de communautaire normen overtreft. Het gaat hier dan meer in het bijzonder over verbrandingsinstallaties en grote stookinstallaties. Enkel de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn om de communautaire emissienormen te overtreffen komen in aanmerking voor subsidie.

⁸⁵ Als vergelijkingsbasis wordt bijvoorbeeld een installatie genomen die aan de verplichte norm voldoet of, bij ontstentenis van normen, een productiemethode die minder milieuvriendelijk is. Als dit niet het geval was, zou elke investering die het niveau van milieubeschermtrekking verhoogt, in aanmerking komen voor milieusteun, zelfs wanneer de investering niet duurder is dan het alternatief. Bovendien zou ook steun worden verleend om de capaciteit of productiviteit te doen toenemen. Alleen staatssteun die een aanvullend effect heeft op het milieu mag worden goedgekeurd en de waarschijnlijkheid dat de steun noodzakelijk is om het niveau van milieubeschermtrekking te bereiken, is groter wanneer de steun wordt verleend op basis van de extra kosten aanpak.

Ook hier moet worden vermeden dat de subsidies maatregelen subsidiëren die reeds vereist zijn op basis van de beschikbare BBT-studies en/of de Richtlijnen inzake Grote Stookinstallaties of Afvalverbranding.

- c. Bij de ontstentenis van specifieke normen inzake NOx komen de investeringskosten in aanmerking die noodzakelijk zijn om een milieubeschermingsniveau te bereiken dat hoger is dan het niveau dat zonder enige milieusteun door de betrokken onderneming of ondernemingen zou worden bereikt. Deze hypothese speelt voor de groep ondernemingen die ook naar de toekomst toe niet onderhevig zullen zijn aan specifieke emissiereductiebeperkingen van regionale en/of communautaire oorsprong.

Naast de hoger gemaakte onderscheiden, dient ook nog de nadruk te worden gelegd op volgende twee aspecten:

- De exploitatiebaten en –kosten, die in de eerste vijf jaar van de levensduur van de installatie zijn ontstaan, maken geen deel uit van de in aanmerking te nemen kosten. Hiervoor mag dus geen financiële steun worden verleend. Dit betekent dat dergelijke exploitatiebaten in mindering moeten worden gebracht op de extra investeringskosten⁸⁶, terwijl de extra exploitatiekosten daaraan mogen worden toegevoegd (zie Bijlage 3).

Exploitatiebaten betreffen de voor de berekening van de in aanmerking komende kosten, met name kostenbesparingen of extra bijproducten **die rechtstreeks met de extra investering voor milieubescherming verband houden** en, indien van toepassing, baten die zijn behaald met andere steunmaatregelen, ongeacht of het om staatssteun gaat (voor dezelfde in aanmerking komende kosten verleende exploitatiesteun, terugleveringstarieven en andere steunmaatregelen). De opbrengsten die voortkomen uit de verkoop door de onderneming van in het kader van het EU-handelssysteem verleende verhandelbare vergunningen, worden niet als exploitatiebaten aangemerkt.

Exploitatiekosten in het kader van de berekening van de in aanmerking komende kosten kunnen worden omschreven als **extra productiekosten die voortvloeien uit de extra investeringen voor milieubescherming**.

Concreet: het toegestane steunbedrag is gebaseerd op de extra investeringskosten die nodig zijn om het niveau van milieubescherming te bereiken, en niet op de volledige investeringskosten. Bij dergelijke extra investering moeten de extra exploitatiebaten in mindering worden gebracht, wat impliceert dat de kostenbesparingen of extra bijproducten die rechtstreeks met de extra investering voor milieubescherming verband houden en eventuele baten die zijn behaald met andere steunmaatregelen moeten **worden afgetrokken van de steun voor deze extra**

⁸⁶ De referentie-investering is de investering die zou zijn gemaakt zonder staatsteun. Het is een technisch vergelijkbare investering die een lager niveau van milieubescherming biedt (die overeenstemt met de verplichte communautaire norm, zo die bestaat) en die zonder de steun op geloofwaardige wijze zou zijn gerealiseerd. Voor hernieuwbare energie wordt als referentie-investering vaak een gasgestookte centrale met dezelfde productiecapaciteit gebruikt. Voor warmtekrachtkoppeling is een groep van twee afzonderlijk centrales de referentie-investering: één voor het opwekken van elektriciteit en één voor het opwekken van warmte. De keuze van de referentie-investering hangt echter af van het type productie en de markt en de relevante referentie-investering kan ook in de loop van de tijd veranderen. Het is dus niet nuttig om de referentie-investering nog nader te specificeren in de richtsnoeren.

investering. Indien de extra investering echter met zich meebrengt dat hierdoor extra productiekosten met negatieve gevolgen voor de onderneming moeten worden gedragen, mogen deze extra productiekosten **bij de investeringssteun worden opgeteld.**

- Wat betreft de in aanmerking komende investeringen, geven de richtsnoeren een grote ruimte. Het kan zowel gaan om investeringen in de vorm van materiële activa (o.m. investeringen in terreinen, gebouwen, installaties die erop gericht zijn de NOx-reducties te beperken). Investeringen in immateriële activa die uitgaven inhouden ten behoeve van technologieoverdracht (o.m. in de vorm van de verwerving met licenties e.d.m.) komen eveneens in aanmerking. In principe komen ook voorbereidende studies in aanmerking, al dient hierbij te worden voldaan aan de specifieke voorwaarden voor steun voor milieustudies.

→ Stimulerend effect en noodzaak van de steun

Zoals hoger reeds aangegeven zal steeds *in concreto* moeten worden aangetoond dat de beoogde steunmaatregelen een stimulerend effect hebben *enerzijds* en dat de gesteunde activiteit geen intrinsieke voordelen heeft die deze zonder steun voor de betrokken ondernemingen voldoende aantrekkelijk zou maken *anderzijds* (cf. referentietoestand).

Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?

Gelet op bovenstaande vaststellingen kan men nu eveneens voor elk van deze terugsluisopties nagaan in welke mate deze opties in aanmerking komen als een vorm van toelaatbare staatssteun.

1. Subsidie voor investeringskosten van NOx-reductietechnieken

Deze vorm van staatssteun is toelaatbaar, voor zover de investeringen ertoe leiden dat de op de begunstigde van toepassing zijnde communautaire normen worden overtroffen, hetzij - bij ontstentenis hiervan - het niveau van milieubescherming toeneemt. Het belangrijkste criterium betreft dat deze steun enkel toelaatbaar is indien het gaat om extra investeringssteun om deze doelstellingen te bereiken. Daarnaast moet uiteraard ook aan de andere voorwaarden worden voldaan, onder meer inzake steunintensiteit, stimulerend effect en noodzakelijk karakter, evenredigheid en beperkte negatieve gevolgen.

2. Subsidie voor zowel investerings- als operationele kosten van NOx-reductietechnieken

Voor deze optie kan dezelfde redenering worden gehanteerd als bij de eerste optie, met dit verschil dat de in aanmerking komende kosten moeten worden berekend exclusief de exploitatiebaten en –kosten die betrekking hebben op de extra investering voor milieubescherming en die in de eerste vijf jaar van de levensduur van de investering (zijn) ontstaan. *In concreto* worden de exploitatiebaten in mindering gebracht en de exploitatiekosten toegevoegd aan de extra investeringskosten. **Onder deze laatste**

categorie vallen in het bijzonder de extra productiekosten die voortvloeien uit de extra investeringen voor milieubescherming. Bijgevolg kan hier worden besloten dat - omwille van de wens om operationele kosten te weerhouden - geen beroep kan worden gedaan, behoudens met betrekking tot eventuele extra exploitatiekosten, op de mogelijkheden voorzien in de richtsnoeren.

3. Subsidie voor NOx-meetapparatuur (mogelijk complementair aan de vorige opties)

Ook deze optie dient minstens te voldoen aan de bij optie 1 besproken voorwaarden. Specifiek ten aanzien van de kosten voor NOx-meetapparatuur zou men zich de vraag kunnen stellen of meetapparatuur een stimulerende en noodzakelijke extra-investeringskost betreft om het niveau van milieubescherming te doen toenemen, hetzij de communautaire normen te overtreffen. Men zou dit immers eerder als een begeleidende maatregel kunnen beschouwen die sowieso moet worden genomen omdat men ook op heden reeds moet kunnen nagaan of de bestaande normen worden gehaald. Desgevallend zou deze optie kunnen worden weerhouden, indien deze meetapparatuur onlosmakelijk is verbonden met de investeringen uit de eerste optie. In dit verband laten de richtsnoeren immers een grote marge, nu zowel investeringen in de vorm van materiële als immateriële activa in aanmerking komen, zoals installaties die erop gericht zijn om de NOx-emissies te beperken, die in voorkomend geval voorzien zijn van de nodige meetapparatuur.

4. "Sloveens systeem"

Het Sloveens systeem omhelst een systeem waarbij een bedrijf dat onderworpen is aan de CO2-heffing en dat investeert in een CO2-reductiemaatregel hiervoor subsidies kan krijgen in het kader van een convenant tussen het bedrijf en de overheid. Deze subsidies bedragen maximaal de totale heffing die het bedrijf heeft betaald. Met betrekking tot het Sloveens systeem kan men twee kanten op. Enerzijds kan men dit systeem als een vorm van directe steun beschouwen, indien eerst de heffing wordt betaald en met die opbrengsten, onder bepaalde voorwaarden opgenomen in een overeenkomst, subsidies worden verleend aan de betrokken ondernemingen. In elk geval is er geen twijfel over het direct karakter indien de opbrengsten ook worden aangewend voor het uitkeren van subsidies aan andere ondernemingen dan de belastingsplichtige onderneming, wat hier niet het geval is. Anderzijds biedt het Sloveens systeem ook de mogelijkheid om een systeem in te voeren waarbij de betrokken onderneming korting verkrijgt op een bepaalde milieuheffing, indien die onderneming voldoet aan bepaalde in een overeenkomst opgenomen voorwaarden. In dergelijk geval is er echter sprake van indirecte steun (zie hierna onder punt b).

Uit bovenvermelde nuance volgt dat het Sloveens systeem (CO2-heffing met terugsluizing) in elk geval kan worden aanzien als een vorm van directe steunverlening, nu hoger reeds is vastgesteld dat ook het aanwenden van de opbrengsten van heffingsregimes die worden ingesteld ter begunstiging van bepaalde sectoren of ondernemingen wordt aanzien als directe staatssteun (zie punt 2.2.1., onder b). Ook dergelijk systeem zal dus de relevante bepalingen inzake directe steun uit de richtsnoeren dienen te respecteren (zie punt 3.3.2., onder A en Bijlage 3), onder meer de regeling inzake het gebruik van

hernieuwbare energiebronnen en de steun voor warmtekrachtkoppeling⁸⁷. Het Sloveense systeem is weliswaar goedgekeurd door de Commissie⁸⁸, maar hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het aanvankelijke systeem en het aangepaste systeem⁸⁹. Wellicht kan een gelijkaardig resultaat worden bereikt indien men werkt via vrijstellingen op een belastingstelsel (zogenaamde indirecte steun, zie hierna onder punt b).

⁸⁷ Zie overweging 94 e.v. van de richtsnoeren.

⁸⁸ Commission Decision of 23 November 2005 on the State Aid schemes implemented by Slovenia in the framework of its legislation on Carbon Dioxide Emission Tax, *PB L* 268 van 27 september 2006, 19.

⁸⁹ De oorspronkelijke Sloveense regeling van 17 oktober 2002 trad in oktober 2002 in werking (na aanmelding bij de Commissie bekend als "Scheme C 47/2004 (Ex case SI 1/2003)"). Opmerking: hoewel de tekst van de wetgeving spreekt over 'reimbursement of paid environmental tax' omschrijft de hoger vermelde beslissing van de Commissie het systeem als een heffing op basis van de hoeveelheid CO₂-uitstoot per installatie met drie categorieën van heffingsverminderingen.

Dit systeem leidde tot het opstarten van een formeel onderzoek door de Commissie. Desondanks heeft de Commissie dit systeem uiteindelijk toelaatbaar geacht nu de steun die onder dit regime werd toegekend onder de *de minimis*drempel bleef (dankzij de korte toepassingsperiode).

Naar aanleiding van een aantal wijzigingen in het communautair recht (onder meer inzake de Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad) beslisten de Sloveense autoriteiten om hun systeem aan te passen. Deze aangepaste versie van de regeling werd aangemeld en geregistreerd als "Scheme C 44/2004 (Ex case N 402/2004)". Dit systeem trad in werking op 1 mei 2005. Het systeem omvatte drie maatregelen, vooreerst voor WKK-installaties indien ze bepaalde energiebesparingen realiseerden, ten tweede voor elektriciteitscentrales aangesloten op een hoogspanningslijn en bepaalde grote stookinstallaties, en ten derde een afnemende heffingsvermindering voor operatoren die elektriciteit leveren aan een hoogspanningsnet, zonder in een energie-intensieve sector werkzaam te zijn en zonder dat zij een vrijwillige milieuovereenkomst hebben gesloten. De eerste maatregel was verenigbaar met art. 87, lid 3 (c) EG-Verdrag. Inzake de eerste categorie van tweede maatregel oordeelde de Commissie dat dit geen staatssteun was en de tweede categorie werd verenigbaar geacht met het EG-Verdrag. Bij de derde maatregel rezen aanzienlijke twijfels, maar uiteindelijk werd de maatregel verenigbaar geacht, nu deze voldeed aan de voorwaarden van de (toen van toepassing zijnde) kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu, meer in het bijzonder overwegingen 51, 2 en 51,1, b. Deze laatste voorwaarde stelt dat deze vrijstellingen niet afhankelijk zijn van het sluiten van overeenkomsten tussen de lidstaat en de begunstigde ondernemingen indien aan de volgende alternatieve voorwaarden is voldaan:

- wanneer de verlaging betrekking heeft op een communautaire heffing, moet het bedrag dat na de verlaging daadwerkelijk door de ondernemingen wordt betaald, hoger zijn dan het communautaire minimum, en minstens zo hoog dat de ondernemingen worden aangespoord inspanningen te leveren voor de verbetering van de milieubescherming;

- wanneer de verlaging betrekking heeft op een nationale heffing die is ingevoerd bij ontstentenis van een communautaire heffing, moeten de begunstigden van de verlaging niettemin een aanmerkelijk deel van de nationale heffing betalen.

Punt 52.2. stelt dat de bepalingen in bovenstaand punt 51.1 slechts kunnen worden toegepast op bestaande heffingen indien cumulatief aan volgende voorwaarden is voldaan:

a) de betrokken heffing moet een merkbaar positief effect sorteren op het gebied van de milieubescherming;

b) de uitzonderingen ten gunste van de begunstigde ondernemingen moeten zijn ingevoerd bij de goedkeuring van de heffing of moeten noodzakelijk zijn wegens een aanzienlijke wijziging van de economische omstandigheden die de ondernemingen in een bijzonder moeilijke concurrentiepositie plaatst. In dit laatste geval mag het bedrag van de belastingverlaging de verhoging van de kosten welke voortvloeit uit de gewijzigde economische omstandigheden, niet overschrijden. Wanneer deze kostenverhoging verdwijnt, moet de belastingverlaging eveneens worden opgeheven.

Het is duidelijk dat deze laatste voorwaarde op vandaag niet meer bestaat.

Nu deze overweging op vandaag niet meer kan ingeroepen worden, kan men niet men stellen dat het Sloveens systeem vandaag nog verenigbaar zou worden geacht. Bovendien kan men niet uitsluiten dat Slovenië *de facto* als nieuwe EU-lidstaat op iets meer soepelheid kan rekenen in de beoordeling door de Commissie. Finaal kan men een regeling inzake CO₂ geenszins gelijkstellen met een regeling inzake NO_x, alleen al door de toepassing van – in vorige alinea vermelde - Richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad.

b) Indirecte steunverlening via vrijstellingen en/of verlagingen van een emissieheffing voor NOx-reductietechnieken in de enge zin

→ Voorwaarden

Ook indirecte vormen van staatssteun, onder meer in de vorm van belastingvrijstellingen en verminderingen moeten worden afgetoetst aan hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt. De optie om NOx-reductietechnieken te stimuleren door voor deze technieken te voorzien in vrijstellingen en/of verlagingen op een NOx-heffing dient te worden beoordeeld in het licht van de richtsnoeren. De richtsnoeren voorzien expliciet in de nodige aanknopingspunten hiervoor.

Voordeel van het werken met vrijstellingen en verminderingen is dat men in bepaalde, hierna vermelde gevallen minder rekening moet houden met percentages. Op die manier kan men indirect wellicht een groter steunbedrag toekennen dan mogelijk zou zijn via directe subsidiëring of terugsluizing. Bovendien moet men ook niet expliciet aantonen dat men hiermee verder wil gaan dan communautaire normen. Wel zal natuurlijk nog dienen te worden aangetoond dat de betrokken vrijstelling (bv. indien een bedrijf heeft geïnvesteerd in NOx-reductiemaatregelen) de milieubescherming aanzienlijk verbetert en niet ten koste gaat van de algemene doelstellingen.

De richtsnoeren geven *in globo* aan dat wanneer een lidstaat een milieubelastingsregeling invoert en daarbij aan specifieke categorieën ondernemingen verlagingen of vrijstellingen van de desbetreffende belastingen verleent, dit soort verlagingen en vrijstellingen onder voorwaarden verenigbaar kunnen worden verklaard met de gemeenschappelijke markt. In elk geval dient staatssteun in de vorm van fiscale maatregelen minstens de **milieubescherming aanzienlijk te verbeteren** en mogen de belastingverlagingen en belastingvrijstellingen **niet ten koste gaan van de nagestreefde algemene doelstellingen**. Dergelijke regeling is wel slechts mogelijk voor een periode van maximum 10 jaar. In dergelijk geval lijken twee opties voorhanden: ofwel moeten de begunstigden als tegenprestatie minstens het communautair minimumbelastingniveau⁹⁰ betalen, ofwel moet de regeling noodzakelijk en evenredig zijn (door middel van criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de belasting betaalt, hetzij via het betalen van ten minste 20 % van de nationale belasting, hetzij door overeenkomsten te sluiten om de vervuiling te doen afnemen)⁹¹.

1. Meest in het oog springend is wellicht dat de Europese Commissie aangeeft dat in beginsel zonder verdere voorwaarden (bv. percentages) aan ondernemingen een vrijstelling/verlaging kan worden toegekend op een milieubelasting. In dat geval zal enkel moeten worden gegarandeerd dat het communautaire minimumbelastingniveau wordt betaald. Voor energieproducten en elektriciteit is dit vastgesteld in bijlage I bij Richtlijn 2003/96/EG.

Wel zal nog steeds het stimulerend effect en de noodzaak van de steun moeten worden aangetoond, alsmede dat de gesteunde activiteit geen intrinsieke voordelen biedt die zonder

⁹⁰ Dit begrip wordt gedefinieerd in Bijlage 3. Als 'communautair minimumbelastingniveau' wordt aanzien het in de Gemeenschapswetgeving vastgestelde minimumbelastingniveau. Voor energieproducten en elektriciteit is dit vastgesteld in bijlage I bij Richtlijn 2003/96/EG. Voor milieuaangelegenheden is er tot op heden echter nog geen minimumbelastingniveau vastgesteld.

⁹¹ Zie overwegingen 158 en 159 richtsnoeren. Zie ook de tweede optie onder punt 2 voor een omschrijving van noodzakelijke en evenredige steun.

steun voor de betrokken onderneming voldoende aantrekkelijk zouden zijn. Voor milieuaangelegenheden is er tot op heden echter nog geen minimumbelastingniveau vastgesteld, zodat men met betrekking tot deze studie de tweede optie dient toe te passen⁹².

2. Indien men wil vermijden dat de betrokken ondernemingen ondanks de vrijstellingen en/of verminderingen nog steeds een deel van de heffing moeten betalen, dan kan men aanknopen bij **de tweede** optie die de Commissie voorziet bij dergelijk vrijstellingsregime.

De Commissie zal in het bijzonder de noodzaak en de evenredigheid van de steun onderzoeken, alsmede de gevolgen op het niveau van de betrokken sectoren, dit op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens.

→ De commissie beschouwt de **steun als noodzakelijk** wanneer aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

- de keuze van de begunstigde moet zijn gebaseerd op objectieve en doorzichtige criteria en in beginsel op dezelfde wijze worden gemaakt voor alle concurrenten in een vergelijkbare positie;
- de milieubelasting zonder verlaging moet leiden tot een aanzienlijke toename van de productiekosten voor elke sector of categorie van individuele begunstigten;
- de aanzienlijke toename van de productiekosten kan niet worden afgewenteld op de klanten zonder dat dit leidt tot aanzienlijk omzetverlies.

→ De Commissie beschouwt de **steun als evenredig** wanneer één van volgende voorwaarden is vervuld:

- de regeling bevat criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de nationale belasting⁹³ betaalt dat grotendeels equivalent is aan de milieuprestatie van elke individuele begunstigde in vergelijking met de prestatie van de best presterende technieken in de EER (Europees Economische Ruimte)⁹⁴;
- de begunstigten van de steun betalen ten minste 20 % van de nationale belasting, tenzij een lager tarief gerechtvaardigd is in het licht van een *bepaalde* mededingingsvervalsing⁹⁵;
- de verlagingen of vrijstellingen worden *afhankelijk gesteld van het sluiten van een overeenkomst* tussen de lidstaat en de begunstigde ondernemingen of ondernemingsverenigingen, waarbij deze zich ertoe verbinden de

⁹² Immers, wanneer de ondernemingen niet ten minste het communautaire minimum *betalen*, blijven afwijkingen van lange duur mogelijk, maar de lidstaten moeten aantonen dat die afwijkingen noodzakelijk en evenredig zijn.

⁹³ Nationale belasting kan hier ook als regionale belasting worden geïnterpreteerd. Zie ook punt 2.2.1., onder c.

⁹⁴ Zie ook overweging 159 richtsnoeren. In het kader van de steunregeling kan een onderneming die de best presterende techniek hanteert, maximaal voordeel halen uit een vermindering die overeenstemt met de toename van de productiekosten veroorzaakt door de belasting, onder gebruikmaking van de best presterende techniek, en die niet op klanten kan worden afgewenteld. Een onderneming met een slechtere milieuprestatie krijgt een lagere vermindering, evenredig met haar milieuprestatie.

⁹⁵ Dit impliceert een beoordeling door de Commissie. Voor rechtszekerheid opteert men dus best voor het betalen van minstens 20 % van de nationale belasting.

milieudoelstellingen te verwezenlijken die dezelfde gevolgen hebben als onder de eerste twee streepjes of wanneer het communautaire minimumbelastingniveau wordt toegepast.

Deze overeenkomsten (3^e streepje) kunnen volgens de Commissie onder meer betrekking hebben op een beperking van de uitstoot of andere maatregelen ten gunste van het milieu. Ook een overeenkomst inzake het terugdringen van NOx-emissies behoort hier dus tot de mogelijkheden (cf. MBO die in 2004 is afgesloten met de elektriciteitssector).

De Commissie stelt wel **enkele strikte randvoorwaarden vast aan het sluiten van dergelijke overeenkomsten** (zie meer uitgebreid in Bijlage 3).

Wellicht zoekt men in dat verband best aansluiting bij de regelgeving inzake milieubeleidsovereenkomsten. De vraag rijst wel of het huidig regelgevend kader inzake MBO's voldoende strenge garanties bevat. Zo is het niet-naleven van dergelijke overeenkomsten niet expliciet strafbaar gesteld in het Decreet Milieubeleidsovereenkomsten. Wel bepaalt art. 10, § 2 van dit decreet dat dwanguitvoering in natura en bij equivalent mogelijk is bij wanprestatie tegen iedereen die door de overeenkomst verbonden is (cf. art. 1134 Burgerlijk Wetboek)⁹⁶. Ook een herzieningsclausule (om de vijf jaar) lijkt op heden niet expliciet voorzien in het Decreet Milieubeleidsovereenkomsten.

Verder zijn verlagingen of vrijstellingen van geharmoniseerde belastingen enkel toegestaan voor zover zij expliciet zijn voorzien door de toepasselijke wetgeving en logischerwijs voldoen aan de daarin vastgestelde beperkingen en voorwaarden.

Bijkomend dient in beide gevallen ook rekening te worden gehouden met de reeds vermelde procedure van nadere beoordeling voor 'omvangrijke' steunregelingen (zie punt 2.3.5.). Dit is onder meer het geval bij investeringssteun die wordt verleend via dergelijke belastingvrijstelling en per onderneming meer dan 7,5 miljoen EUR over een periode van vijf jaar bedraagt.

Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?

Uit deze analyse volgt dat het voorzien van vrijstellingen en/of verminderingen op een milieubelasting heel wat mogelijkheden biedt om in het kader van een NOx-heffing bepaalde ondernemingen en/of groepen van ondernemingen vrij te stellen mits zij voldoende reductiemaatregelen nemen.

Men kan dan kiezen tussen een systeem waarbij men zonder verdere voorwaarden aan de ondernemingen die bepaalde technieken hanteren een vrijstelling of vermindering toekent, zolang deze het communautair minimumbelastingniveau betalen. Indien men nog verder wil gaan, kan men opteren voor het invoeren van een noodzakelijke en evenredige steunmaatregel. In dit verband lijkt een noodzakelijke regeling - waarbij het evenredig karakter wordt gegarandeerd door middel van criteria

⁹⁶ Uitvoering in natura impliceert dat de verbintenis toch nog wordt uitgevoerd. Uitvoering bij equivalent impliceert een geldelijke vergoeding ter compensatie van de niet-uitvoering van de verbintenis.

die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de belasting betaalt, via het betalen van ten minste 20 % van de nationale belasting of door overeenkomsten te sluiten om de vervuiling te doen afnemen – een realistische optie.

Groot voordeel van deze vorm van indirecte steunverlening is dat er minder strikte voorwaarden voor worden gesteld door de Commissie. De striktere regels die voorhanden zijn bij directe steunverlening - o.m. beperkte steunpercentages – lijken minder te spelen indien men opteert voor indirecte steun. Wel zal natuurlijk nog steeds het stimulerend effect en de noodzaak van de steun moeten worden aangetoond, en mag de gesteunde activiteit geen voordelen bieden die reeds zonder steun voor de betrokken onderneming voldoende aantrekkelijk zouden zijn, zoals bij elke steunmaatregel (zie 2.3.4. en Bijlage 3). Ook zal moeten worden gegarandeerd dat aan de reeds geschetste voorwaarden inzake nadere beoordeling zal worden voldaan.

Korting op de NOx-bijdragen via een Sloveens systeem

Hoewel hoger is vastgesteld dat op basis van de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie het Sloveens systeem tevens kan worden beschouwd als een vorm van directe steunverlening, kan men een gelijkaardig resultaat bereiken via indirecte steunverlening. Indien de betrokken onderneming immers korting verkrijgt op een bepaalde milieuheffing omdat zij voldoet aan bepaalde in een overeenkomst opgenomen voorwaarden, is er wel degelijk sprake van indirecte staatssteun.

Binnen de hierboven geschetste voorwaarden kan men bepaalde vrijstellingen en/of kortingen voorzien op een NOx-heffing voor ondernemingen die investeren in NOx-reductiemaatregelen. Dergelijk systeem van indirecte steunverlening lijkt - zoals reeds bemerkt - makkelijker verenigbaar met de richtsnoeren inzake milieusteun dan een systeem van directe steunverlening.

B. TWEDE OPTIE: TERUGSLUIZING AAN DE BIJDRAGENDE SECTOREN VOOR MILIEUMAATREGELEN IN HET ALGEMEEN

Een tweede terugsluismogelijkheid die kan worden gekoppeld aan een NOx-heffing voorziet het subsidiëren van milieumaatregelen in het algemeen, zonder noodzakelijkerwijs beperkt te zijn tot maatregelen die rechtstreeks gekoppeld zijn aan NOx-reducties. Ook hier zal worden nagegaan in hoeverre aan deze doelstellingen kan worden voldaan via een vorm van directe steunverlening voor milieu- en energiemaatregelen (zie a) dan wel via een vorm van indirecte steunverlening (voorzien van vrijstellingen, enz.)

a) Directe steunverlening (subsidies, enz.) voor milieu- en energie maatregelen in het algemeen

De richtsnoeren inzake milieusteun bieden, zoals gezegd, enkele duidelijke aanknopingspunten waarop het geven van directe staatssteun voor reductietechnieken en algemene maatregelen kan worden gerechtvaardigd en dus verenigbaar zou kunnen worden geacht met art. 87, lid 3, onder c) van het EG-Verdrag. Bij het onderzoek van de eerste terugsluisoptie is reeds nader ingegaan op de voorwaarden voor milieusteun (zie punt 3.3.2., onder A). *In globo* kan worden gesteld dat indien men steun wil rechtvaardigen op basis van algemene milieudoelstellingen, men zal moeten kunnen aantonen dat de betrokken ondernemingen of sector verder gaat dan de voorhanden zijnde communautaire normen of bij ontstentenis van communautaire normen het niveau van milieubescherming doet toenemen. Zoals hoger reeds aangegeven bedraagt de steunintensiteit dan in beginsel 50 % van de in aanmerking komende kosten. De in aanmerking komende kosten moeten worden beperkt tot de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn om het beschermingsniveau te bereiken dat de communautaire normen overtreft. Steeds zal natuurlijk ook het stimulerend effect en de noodzaak van de steun moeten worden aangetoond.

Hierna volgt een kort overzicht van de specifieke voorwaarden waaronder de betrokken inkomsten uit de heffing zouden kunnen worden aangewend om *energiemaatregelen* te subsidiëren. Dergelijke energiemaatregelen kunnen in bepaalde gevallen immers een daling van de uitstoot van NOx tot gevolg hebben.

→ Steun voor energiebesparing

Conform de richtsnoeren is zowel investerings- als exploitatiesteun waardoor ondernemingen energiebesparingen kunnen behalen, onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van art. 87, lid 3, onder c) EG-Verdrag. De steunintensiteit voor energiebesparing bedraagt ten hoogste 60% van de in aanmerking komende investeringskosten. Wanneer de investeringssteun voor energiebesparing voor KMO's is bestemd, kan de steunintensiteit worden verhoogd met 10 % voor middelgrote ondernemingen en 20 % voor kleine ondernemingen. Wanneer de investeringssteun wordt toegekend volgens een werkelijk concurrerende inschrijvingsprocedure op grond van duidelijke, doorzichtige en niet-discriminerende criteria, die daadwerkelijk waarborgen dat de steun beperkt is tot het minimum dat noodzakelijk is om de maximale energiebesparing te bereiken, kan de steunintensiteit oplopen tot 100 % van de in

aanmerking komende investeringskosten, zoals omschreven in overweging 98 van de richtsnoeren. De in aanmerking komende kosten dienen wel te worden beperkt tot de extra-investeringskosten die noodzakelijk zijn om energiebesparingen te behalen die de communautaire normen overtreffen.

Onder bepaalde voorwaarden kan ook exploitatiesteun worden verleend voor energiebesparingen. De steun dient dan wel beperkt te zijn tot de netto extra productiekosten en een periode van vijf jaar. Wanneer het gaat om steun die geleidelijk wordt afgebouwd, kan de intensiteit in het eerste jaar tot 100% van de extra kosten bedragen, maar moet zij lineair afnemen tot een nulniveau aan het eind van de vijf jaar. Wanneer het gaat om steun die niet geleidelijk wordt afgebouwd, bedraagt de intensiteit niet meer dan 50% van de extra kosten.

→ Steun voor hernieuwbare energie

Conform de richtsnoeren is zowel investerings- als exploitatiesteun voor het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van art. 87, lid 3, onder c) EG-Verdrag. De steunintensiteit bedraagt ten hoogste 60% van de in aanmerking komende investeringskosten. Wanneer de steunintensiteit ten behoeve van hernieuwbare energie voor KMO's is bestemd, kan de steunintensiteit worden verhoogd tot 10% voor middelgrote en 20% voor kleine ondernemingen. Wanneer de investeringssteun wordt toegekend volgens een werkelijk concurrerende inschrijvingsprocedure op grond van duidelijke, doorzichtige en niet-discriminerende criteria, die daadwerkelijk waarborgen dat de steun beperkt is tot het minimum dat noodzakelijk is om zoveel mogelijk hernieuwbare energie te produceren, kan de steunintensiteit oplopen tot 100 % van de in aanmerking komende investeringskosten, zoals omschreven in overweging 105 en 106 van de richtsnoeren.

Voor hernieuwbare energie moeten de in aanmerking komende investeringskosten worden beperkt tot de extra kosten die ten laste van de begunstigde komen ten opzichte van een traditionele stoomcentrale of een traditioneel verwarmingssysteem met dezelfde capaciteit inzake energieopwekking. De in aanmerking komende kosten moeten worden berekend exclusief de exploitatiebaten – en kosten die betrekking hebben op de extra investering die in de eerste vijf jaar van de levensduur van de investering zijn ontstaan.

Er kan ook exploitatiesteun worden verleend voor de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen om het verschil tussen de productiekosten van de energie uit hernieuwbare energiebronnen en de marktprijs van deze energie te dekken. Voor de specifieke details hiervan kan worden doorverwezen naar bijlage 3.

→ Steun voor warmtekrachtkoppeling

Conform de richtsnoeren is zowel investerings- als exploitatiesteun voor warmtekrachtkoppeling onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van art. 87, lid 3, onder c) EG-Verdrag⁹⁷.

⁹⁷ Zie overweging 78 e.v. Richtsnoeren Milieusteun.

Het dient dan wel te gaan om een warmtekrachtkoppeling die voldoet aan de criteria van Bijlage III bij Richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake de bevordering van de warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt en aan de geharmoniseerde rendementsreferentiewaarden zoals in Beschikking Nr. 2007/74/EG van de Commissie in overeenstemming met art. 4 van Richtlijn 2004/8/EG zijn vastgesteld. Bijkomend moet ook kunnen worden gegarandeerd dat: (1) een nieuwe warmtekrachteenheid in totaal besparingen van primaire energie zal behalen ten opzichte van de gescheiden productie als gedefinieerd in Richtlijn 2004/8/EG en Beschikking Nr. 2007/74/EG van de Commissie; (2) verbetering van een bestaande warmtekrachteenheid of verbouwing van een bestaande stoomproductie-eenheid tot een warmtekrachteenheid zal resulteren in besparingen van primaire energie ten opzichte van de oorspronkelijke situatie.

De steunintensiteit bedraagt ten hoogste 60% van de in aanmerking komende investeringskosten. Wanneer de investeringssteun voor WKK voor KMO's is bestemd, kan de steunintensiteit worden verhoogd met 10 % voor middelgrote ondernemingen en 20 % voor kleine ondernemingen.

Wanneer de investeringssteun wordt toegekend volgens een werkelijk concurrerende inschrijvingsprocedure op grond van duidelijke, doorzichtige en niet-discriminerende criteria, die daadwerkelijk waarborgen dat de steun beperkt is tot het minimum dat noodzakelijk is de maximale energiebesparing te bereiken, kan de steunintensiteit oplopen tot 100 % van de in aanmerking komende investeringskosten, zoals omschreven in overweging 98 van de richtsnoeren. Deze overwegingen bepalen dat de in aanmerking komende kosten moeten worden beperkt tot de extra investeringskosten die noodzakelijk zijn om een hoogrenderende WKK-installatie tot stand te brengen, alsmede dat de in aanmerking komende kosten moeten worden berekend exclusief de exploitatiebatens en –kosten die betrekking hebben op de extra investering die in de eerste vijf jaar van de levensduur van de investering zijn ontstaan.

Overeenkomstig de regels inzake hernieuwbare energie (zie ook Bijlage 3) kan eveneens exploitatiesteun voor hoogrenderende WKK worden toegekend aan:

- a) ondernemingen die de openbare distributie van warmte en elektriciteit verzorgen, wanneer de productiekosten van de elektriciteit of de warmte hoger zijn dan de marktprijs ervan;
- b) ten behoeve van het industriële gebruik van WKK, wanneer kan worden aangetoond dat de kostprijs van een met deze techniek geproduceerde energie-eenheid hoger is dan de marktprijs van een traditionele energie-eenheid.

Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?

Inzake algemene milieu- en energiemaatregelen kan men eveneens besluiten dat is voldaan aan de vijf criteria om te kunnen spreken van een vorm van staatssteun. De vraag rijst of deze steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Hierboven is reeds aangegeven welke opties inzake milieu- en energiesteun mogelijk zijn op basis van de richtsnoeren. In wat volgt wordt voor de vanuit de administratie voorgestelde opties onderzocht of zij in aanmerking komen als een vorm van toelaatbare staatssteun overeenkomstig de richtsnoeren.

1. Subsidie voor investerings- en/of operationele kosten van reductietechnieken

Met betrekking tot deze optie dient vooraf duidelijk te worden beklemtoond dat operationele of exploitatiekosten niet in aanmerking kunnen komen voor toelaatbare staatssteun, nu de richtsnoeren expliciet de operationele kosten hebben uitgesloten van het toepassingsgebied. Net zoals bij maatregelen die gericht zijn op energiebesparing, hernieuwbare energie en WKK is echter, onder bepaalde voorwaarden, wel exploitatiesteun mogelijk onder bepaalde voorwaarden (extra exploitatiekosten mogen in de vorm van productiekosten aan de extra investeringskosten worden toegevoegd, zie hoger onder eerste optie).

Bovenvermelde vorm van staatssteun is dus in beginsel toelaatbaar voor zover wordt voldaan aan de hoger vermelde voorwaarden inzake milieu- en energiesteun (bv. bepaalde percentages, enz.). Finaal moet uiteraard ook nog steeds worden voldaan aan de andere voorwaarden op vlak van steunintensiteit, stimulerend effect en noodzakelijk karakter, evenredigheid en het beperken van negatieve gevolgen.

2. Via een verhoging van het budget van de bestaande ecologiesteun

Met betrekking tot deze steunmaatregel lijkt er geen enkel probleem te zijn overeenkomstig de richtsnoeren. Uiteraard zal moeten worden verzekerd dat de communautaire normen worden overtroffen of het niveau van milieubescherming erop vooruit gaat, maar dit criterium lijkt geen probleem te vormen inzake ecologiesteun, net zomin als het stimulerend en noodzakelijkheids criterium. Wel moet nog steeds worden vermeden dat de toegelaten steunintensiteit zou worden overschreden.

b) Indirecte steunverlening via vrijstellingen en/of verlagingen voor milieumaatregelen in het algemeen

Hoger is reeds aangegeven dat ook indirecte vormen van staatssteun, o.m. in de vorm van belastingvrijstellingen en verminderingen moeten worden afgetoetst aan hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt. De optie algemene milieumaatregelen te stimuleren door voor deze technieken te voorzien in vrijstellingen en/of verlagingen op een NOx-heffing dient te worden beoordeeld in het licht van de richtsnoeren. De richtsnoeren voorzien immers expliciet in de nodige aanknopingspunten hiervoor.

In dat verband kan echter integraal worden verwezen naar de vaststellingen in deel 3 (A) van het voorliggende onderzoek. Het voorzien van belastingvrijstellingen lijkt dus mogelijk voor zover wordt voldaan aan de hoger besproken voorwaarden uit de richtsnoeren, met name het betalen van het communautair minimumbelastingniveau, ofwel het invoeren van een noodzakelijke en evenredige regeling (door middel van criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de belasting betaalt, via het betalen van ten minste 20 % van de nationale belasting of door overeenkomsten te sluiten om de vervuiling te doen afnemen).

C. DERDE OPTIE: TERUGSLUIZING AAN DE BIJDRAGENDE SECTOREN VOLGENS EEN ANDERE SLEUTEL (A RATO VAN DE GEPRODUCEERDE ENERGIE, EEN KORTING OP DE VENNOOTSCHAPSBELASTING,...)

In deze terugsluisopties wordt er niet meer voor geopteerd om via de inkomsten van een NOx-heffing specifieke NOx-reductiemaatregelen en/of algemene milieumaatregelen te ondersteunen, maar eerder om de inkomsten via een soort van ‘sleutel’ door te sluisen naar de bijdragende sectoren. Op die manier wordt **niet meer rechtstreeks steun toegekend aan ondernemingen of sectoren voor specifieke of algemene milieumaatregelen.**

Deze terugsluisoptie aan de bijdragende sector(en) door middel van een korting op een algemene belasting met de inkomsten van een NOx-heffing op Vlaams niveau (bvb. hypothese van een korting op geregionaliseerde vennootschapsbelasting) dient als selectief wordt beschouwd (nu een bepaalde economische sector wordt getroffen). Bijgevolg is er een aanmelding vereist bij de Commissie als een vorm van staatssteun.

Globaal gesproken maakt het hanteren van dergelijke terugsluismechanismen het heel moeilijk om één en ander te rechtvaardigen op basis van de richtsnoeren inzake milieusteun. Niet alleen moet de steun garanderen dat communautaire normen worden overtroffen of het niveau van milieubescherming toeneemt, er zal tevens ook precies moeten worden aangetoond welke extra investeringskosten noodzakelijk zijn om de vooropgestelde doelstelling te halen. In die zin lijkt het op het eerste gezicht uitgesloten dat met een beroep op de richtsnoeren dergelijke directe steunmaatregelen kunnen worden gerechtvaardigd.

Met betrekking tot de terugsluizing op indirecte manier (cf. vrijstellingen) lijkt er evenwel meer marge te bestaan, meer bepaald via het voorzien van vrijstellingen of verminderingen op een (milieu-) belasting. Toch rijzen ook hier dezelfde bezwaren, nu men één en ander wellicht niet zal kunnen kwalificeren als milieusteun indien er wordt voor geopteerd om de vrijstelling inzake NOx-heffing niet rechtstreeks te koppelen aan het bereiken van de beoogde doelstelling. Beide zullen in elk geval samen moeten worden aangemeld (zie 2.2.1., onder a).

a) Directe steunverlening voor terugsluizing volgens een andere sleutel (‘Zweeds systeem’)

Op zich verzet de regeling inzake staatssteun er zich niet tegen dat een deel van de inkomsten van een milieuheffing worden aangewend om de administratie van een systeem te bekostigen. Dit wordt zelfs niet aanzien als staatssteun voor zover de inkomsten afkomstig zijn van de door de begunstigde ondernemingen betaalde heffingen en de overheidskosten worden gedekt door die opbrengsten (zie Bijlage 1).

Wel problematisch is een vrij algemene terugsluisregeling, die gekoppeld is *a rato* van de geproduceerde energie (cf. ‘Zweeds systeem’). Dergelijke steunregeling voor een milieuregeling lijkt op heden onvoldoende specifiek om de beoordeling van de regeling uit de richtsnoeren te doorstaan, gelet op de zeer strikte eisen die zijn gesteld aan milieusteun. In beginsel moet steeds worden aangetoond dat de ondersteunde maatregel nodig is om communautaire normen te overtreffen, wat in

het zeer algemene Zweedse terugsluissysteem niet het geval lijkt. Evenmin lijkt het stimulerend effect en de noodzaak van dergelijke steunmaatregelen op een adequate manier te kunnen worden aangetoond. Dergelijke maatregel lijkt dan ook niet verzoenbaar te zijn met de richtsnoeren inzake milieusteun, nu dit geenszins het geschikte instrument lijkt om een hoger niveau van milieubescherming te bereiken.

b) Indirecte steunverlening via vrijstellingen en/of verlagingen volgens een andere sleutel

Via belastingvrijstellingen en/of kortingen kan men indirecte steun verlenen *aan NOx-heffingsplichtige bedrijven*. Hoger is reeds aangetoond dat – voor zover het gaat om vrijstellingen en/of verminderingen op milieubelastingen – de richtsnoeren hier voldoende marge voorzien. Dergelijke vrijstellingen zijn mogelijk mits de begunstigde het minimumbelastingniveau betaalt, hetzij indien het gaat om een noodzakelijke en evenredige steunregeling, met name door middel van criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de belasting betaalt, via het betalen van een aanmerkelijk deel van de milieubelasting (20 %) of door afdwingbare overeenkomsten te sluiten om de vervuiling te doen afnemen.

Hoewel dergelijke maatregel ongetwijfeld als staatssteun kan worden beschouwd, komt ook hier de toepassing van de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming in het gedrang. Niet enkel zou men bezwaarlijk kunnen argumenteren dat dergelijke steunmaatregel het meest geschikte instrument betreft, evenmin is voldaan aan de voorwaarden inzake stimulerend en noodzakelijk effect. De vraag rijst bovendien of hier zelfs nog sprake is van een ‘milieubelasting’ in de zin van de richtsnoeren. Een vennootschapsbelasting kan immers bezwaarlijk worden gekwalificeerd als een ‘milieubelasting’ in de zin van de richtsnoeren. Daarom lijkt ook geen beroep te kunnen worden gedaan op de gunstregeling die daarin voorzien is.

Bijgevolg zal men een ander aanknopingspunt dienen te vinden om dergelijke steunmaatregel te kunnen rechtvaardigen, wat geenszins evident lijkt. Overigens lijkt dergelijk terugsluismechanisme ook niet te kunnen garanderen dat de begunstigde zijn gedragingen zal veranderen zodat het niveau van milieubescherming zal toenemen of de communautaire normen zouden worden overschreden.

Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?

Met betrekking tot een terugsluisoptie aan de bedrijven in de bijdragende sectoren door middel van een korting op een algemene belasting met de inkomsten van een NOx-heffing op Vlaams niveau (bvb. hypothese van een korting op geregionaliseerde vennootschapsbelasting) kan men besluiten dat dergelijke steunmaatregel als selectief wordt beschouwd (economische sector), en bijgevolg zal moeten worden aangemeld als een vorm van staatssteun.

Het terugsluizen van de opbrengsten van een NOx-heffing aan de bijdragende sectoren via een andere sleutel dan voor investeringen m.b.t. luchtverontreiniging lijkt moeilijk verzoenbaar met de richtsnoeren inzake milieusteun. Dit is zowel het geval voor directe als indirecte vormen van staatssteun. Hoger vermeld regime voldoet immers niet aan de strikte voorwaarden uit de richtsnoeren inzake milieusteun. Op de eerste plaats lijkt op basis van dergelijke terugsluiscriteria moeilijk het stimulerend karakter en de noodzaak van de steun te kunnen worden aangetoond. Verder lijkt dergelijk steunmechanisme niet te zijn gebaseerd op de zogenaamde extra milieu-investeringskosten, hetgeen nochtans expliciet wordt vereist door de richtsnoeren.

Op deze manier kan in elk geval moeilijk worden aangetoond op welke manier de betrokken onderneming dergelijke steun aanwendt om verder te gaan dan de communautaire normen. Ook indien het gaat om indirecte steun, is het nog maar de vraag in welke mate een belastingvrijstelling op een algemene vennootschapsbelasting nog kan worden aanzien als milieusteun. Op die manier lijkt een beroep op de vrij gunstige regeling voor belastingvrijstellingen van milieubelasting eveneens uitgesloten, dan wel heel moeilijk te liggen.

D. VIERDE OPTIE: TERUGSLUIZING AAN DE VLAAMSE BEDRIJVEN IN HET ALGEMEEN

Hoewel reeds werd aangegeven dat dit weinig verschil uitmaakt voor de kwalificatie als staatssteun, dient finaal wel te worden opgemerkt dat er een belangrijke nuance bestaat tussen het terugsluizen naar alle Vlaamse bedrijven en alle bedrijven in Vlaanderen. Er dient in dit verband te worden benadrukt dat de formulering van terugsluizing naar *de Vlaamse bedrijven* in elk geval zal moeten gewijzigd worden naar een terugsluizing naar *alle belastingplichtige bedrijven in Vlaanderen*, teneinde geen discriminerende belasting in te voeren (zie verder m.b.t. art. 90 EG-Verdrag)

In dit verband heeft het Hof van Justitie recent geoordeeld dat een algemene maatregel genomen door de overheid van een bepaalde regio (vb. Vlaanderen) niet noodzakelijk als selectief dient te worden beschouwd⁹⁸. Dit arrest verwerpt duidelijk de strikte interpretatie van het selectiviteitscriterium door de Commissie.

Hieruit volgt dat het Vlaams Gewest (regionale autoriteit met voldoende autonome bevoegdheden) **een belastingtarief kan vaststellen dat lager ligt dat het nationale tarief**. De beoordeling van het selectief karakter dient dan te gebeuren binnen het geografisch gebied van de regio, in voorliggend geval Vlaanderen. Dit wordt bevestigd in overweging 57 en 59 van het arrest, waarin duidelijk wordt gesteld dat het referentiekader niet noodzakelijk met het grondgebied van de betrokken lidstaat moet samenvallen, zodat een maatregel waarbij slechts in een gedeelte van het nationale grondgebied een voordeel wordt toegekend, niet louter daarom al een selectieve maatregel in de zin van artikel 87, lid 1, EG is. Het betoog van de Commissie, dat een dergelijke analyse in strijd is met de letter van het Verdrag en met de vaste rechtspraak ter zake, kan bijgevolg niet slagen. Hieruit volgt dat dergelijke korting op een algemene belasting niet als staatssteun moet worden beschouwd.

Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?

Samengevat kan men dus met betrekking tot deze terugsluisoptie door middel van een korting op een algemene belasting met de inkomsten van een NOx-heffing twee hypothesen onderscheiden.

1) Voor zover de opbrengsten van de heffing worden aangewend om terug te sluisen aan belastingplichtige bedrijven *in de lidstaat* in de vorm van een korting op een algemene belasting, is er **geen probleem op vlak van staatssteun** (geen selectief karakter);

2) Ook voor zover de opbrengsten van de heffing worden aangewend om enkel en alleen terug te sluisen aan *alle bedrijven in een regio* (i.e. Vlaanderen), volgt uit recente rechtspraak van het Hof van Justitie dat de korting in dergelijk geval **niet als staatssteun** dient te worden beschouwd. (zie punt 2.2.1., onder c).

Logischerwijs moet dan ook niet meer worden nagegaan of de voorwaarden uit de groepsvrijstellingsverordening of de richtsnoeren van toepassing zijn.

⁹⁸ H.v.J. 6 september 2006, C- 2003/88, 20-22.

E. VIJFDE OPTIE: TERUGSLUIZING AAN DE VLAAMSE SAMENLEVING

In deel 2 werd reeds aangegeven dat dergelijke optie niet als staatssteun kan worden beschouwd, en in die zin geen enkel probleem zou opleveren. Een overheid kan immers te allen tijde vrij en discretionair beslissen hoe zij de inkomsten besteedt die zij heeft verkregen uit een bepaalde heffing of belasting. In die zin kan de Vlaamse overheid dus zonder enig probleem de inkomsten van een mogelijke NOx-heffing aanwenden om een aantal maatregelen te treffen die de volledige Vlaamse samenleving ten goede zouden komen.

Tussenbesluit: welke van de voorgestelde opties blijven open?

Voor deze optie kan eveneens worden besloten dat dit geen vorm van staatssteun betreft.

3.4.OVERIGE JURIDISCHE AANDACHTSPUNTEN

Naast de regelgeving inzake staatssteun dient ook rekening te worden gehouden met volgende elementen bij het uitwerken van een NOx-heffing met terugsluis- of vrijstellingsmechanisme⁹⁹:

- Met betrekking tot de vraag naar de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt, zal men steeds drie opties moeten onderscheiden:
 - Voor zover een steunmaatregel (cumulatief) voldoet aan de voorwaarden uit de algemene Groepsvrijstellingsverordening, dient de steunmaatregel **niet te worden aangemeld**, maar wordt deze sowieso **verenigbaar** geacht met de gemeenschappelijke markt.
 - Voor zover een steunmaatregel voldoet aan de voorwaarden uit de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming, moet de steunmaatregel weliswaar worden **aangemeld** bij de Commissie, maar zal deze – na het doorlopen van de onderzoeksfase(n) - **verenigbaar** worden geacht met de gemeenschappelijke markt¹⁰⁰.
 - Voor zover een steunmaatregel niet voldoet aan de voorwaarden uit de Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming, moet de steunmaatregel worden **aangemeld** bij de Commissie, maar zal – na het doorlopen van de onderzoeksfase(n) - deze **steunmaatregel als niet verenigbaar** met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.
- Indien een steunmaatregel onder de *de minimis*drempel (200 000 EUR) blijft, kan deze maatregel – onder voorbehoud van regels inzake cumulering – worden ingevoerd. Met betrekking tot mogelijke maatregelen (onder meer een NOx-heffing) lijkt de uitzondering van de *de minimis*-drempel slechts een beperkt effect te kunnen realiseren, nu deze drempel voor veel (grotere) bedrijven te laag is om afdoende maatregelen te treffen die de vooropgestelde NOx-reductie kunnen halen.
- De NOx-heffing zal mede gelet op art. 90 EG-Verdrag gelijkelijk van toepassing dienen te zijn op alle belastingplichtige bedrijven, en niet enkel op de Vlaamse bedrijven.

⁹⁹ Deze elementen kwamen reeds aan bod in deel 2 van voorliggend onderzoek en worden hier herhaald.

¹⁰⁰ Voor steunbedragen onder de drempels voor individuele aanmelding volstaat de aanmelding van de steunregeling. Eens de steunregeling verenigbaar wordt geacht met de gemeenschappelijke markt, kan elke steunmaatregel die voldoet aan de voorwaarden van die steunregeling worden ingevoerd, zonder dat deze steunmaatregel op zich moet worden aangemeld.

Voor steunbedragen die de drempels voor individuele aanmelding overschrijden zal daarentegen telkens een individuele aanmelding moeten plaatsvinden, waarna een nadere beoordeling zal volgen van die maatregel door de Commissie. Dergelijke nadere beoordeling impliceert echter niet dat de steunmaatregel onverenigbaar zal worden geacht met de gemeenschappelijke markt, maar wel dat de Commissie zorgvuldig zal nagaan of de steun noodzakelijk is en daadwerkelijk bijdraagt aan de milieubescherming zonder vervalsing van de mededinging (zie verder in punt 2.3.1. en 2.3.5.).

- ➔ De voorwaarden uit de IPPC-Richtlijn (in samenhang gelezen met de grenswaarden uit de Richtlijn Grote Stookinstallaties en de Richtlijn Afvalverbranding) zullen als ondergrens gelden bij de invoering van een NOx-heffing.

- ➔ Voor zover men zou opteren voor een NOx-heffing met vrijstellingen, zal men in elk geval een aantal grondwettelijke beperkingen in acht dienen te nemen. Uit voorliggend onderzoek is gebleken dat met name het fiscaal gelijkheidsbeginsel moet worden gerespecteerd wanneer men bepaalde categorieën van vrijstellingen voorziet.

- ➔ Indien men bepaalde NOx-reductiemaatregelen direct of indirect wil steunen, brengt men best in kaart welke maatregelen reeds op basis van de bestaande regelgeving inzake milieuhygiëne vereist zijn voor de betrokken sectoren.

- ➔ Indien men wenst te gaan voor een vorm van indirecte steunverlening via het afsluiten van overeenkomsten met sectoren of ondernemingen, dient wellicht te worden nagegaan in hoeverre een herziening en/of opzegging van de bestaande MBO niet gewenst lijkt.

4. CONCLUSIE

In voorliggend onderzoek is nagegaan in hoeverre een NOx-heffing met bepaalde vrijstellingsdrempels, waaraan bepaalde terugsluissystemen worden gekoppeld, in overeenstemming is met de Europese regelgeving inzake staatssteun. Dit gebeurde na een grondige analyse van de regeling inzake staatssteun (deel 2.2. en Bijlage 1) - waarin meer specifiek is ingegaan op de vraag welke steun juist kan worden beschouwd als staatssteun, welke procedurele aspecten in acht moet worden genomen – en de overige relevante regelgeving (art. 90 EG-verdrag, grondwettelijke beperkingen, enz.). Daarna volgde een uitgebreide *screening* van de specifieke richtsnoeren inzake milieusteun (deel 2.3. en Bijlage 3) en werd in detail nagegaan welke van de voorgestelde terugsluisopties verenigbaar kunnen zijn met het Europese kader (deel 3).

Voorliggend onderzoek heeft op de eerste plaats uitgewezen dat het werken met **bedrijfsspecifieke vrijstellingsdrempels** bij een NOx-heffing verenigbaar is met het Europese recht. Dit valt in beginsel binnen de bevoegdheid van de lidstaten om sectorale milieuheffingen in te voeren teneinde bepaalde doelstellingen te bereiken, **voor zover dit verenigbaar is met de ratio en doelstellingen van het heffingsregime.**

Uit de mededeling van de Commissie inzake milieubelastingen kan worden afgeleid dat er in beginsel **geen bezwaren** bestaan vanuit het Europese recht tegen het herverdelen van inkomsten uit een milieuheffing. Wel zal dan steeds moeten worden aangetoond dat de betrokken steunmaatregelen voldoen aan de voorwaarden uit de richtsnoeren inzake milieusteun teneinde geen aanleiding te geven tot ongerechtvaardigde milieusteun.

Meer specifiek met betrekking de **voorgestelde terugsluisopties** heeft onze analyse uitgewezen dat het aanwenden van de inkomsten uit de NOx-heffing binnen bepaalde marges mogelijk is ter ondersteuning van NOx-reductiemaatregelen, resp. algemene milieu- en/of energiemaatregelen (cf. terugsluisoptie 1 en 2). Er werd steeds een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte steun.

- Het **terugsluizen van de inkomsten in de vorm van subsidies naar de heffingsplichtige bedrijven toe** (*directe steun*) is enkel mogelijk binnen bepaalde percentages (50 tot 60, 70 en zelfs 80 % voor kleine KMO's bij het verwerven van eco-innovatieve activa, en tot 100 % onder strikte voorwaarden, zie 3.3.2., onder A) voor NOx-reductiemaatregelen die de onderneming toelaten de communautaire normen te overtreffen of bij ontstentenis daarvan het niveau van milieubescherming doen toenemen. Steeds zal ook het stimulerend effect en de noodzaak van de steun aantoonbaar moeten zijn. Cruciaal is natuurlijk de vereiste dat de ondersteunde maatregelen alleszins verder moeten gaan dan hetgeen waartoe zij door Vlare II tot op heden worden verplicht. Ook steun voor algemene milieu- en/of energiemaatregelen, die immers een indirect effect kunnen hebben op de NOx-uitstoot van ondernemingen, is mogelijk voor zover steeds wordt voldaan aan de strikte voorwaarden uit de richtsnoeren. Naast extra investeringssteun komen exploitatiekosten enkel in aanmerking voor zover het gaat om extra productiekosten die voortvloeien uit deze extra investeringen voor milieubescherming.

- Een alternatief voor deze eerder strikt gereguleerde steunmaatregelen is het voorzien van *indirecte steun* voor reductiemaatregelen in de vorm van **vrijstellingen en/of kortingen op een heffing**, bijvoorbeeld een NOx-heffing. In elk geval dient staatssteun in de vorm van fiscale maatregelen minstens de milieubescherming aanzienlijk te verbeteren en mogen de belastingsverlagingen en belastingvrijstellingen niet ten koste gaan van de nagestreefde algemene doelstellingen. Zoals hoger reeds aangetoond, lijken in dergelijk geval twee opties voorhanden. **Aangezien het *in casu* niet mogelijk is om een communautair minimumbelastingniveau te betalen, zal echter voor de tweede optie moeten worden geopteerd**: de regeling moet noodzakelijk en evenredig zijn (door middel van criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de belasting betaalt, via het betalen van ten minste 20 % van de nationale belasting of door overeenkomsten te sluiten om de vervuiling te doen afnemen).

Het terugsluizen van de inkomsten van de heffing aan de bijdragende sectoren **via een andere sleutel** (bv. energieverbruik, korting op de vennootschapsbelasting) lijkt moeilijker te liggen. Dit is immers moeilijker inpasbaar binnen de strikte voorwaarden uit de richtsnoeren inzake staatssteun, zowel inzake directe als indirecte steun. Het lijkt dus weinig waarschijnlijk dat de Commissie haar goedkeuring zal geven aan zulke maatregel.

Een terugsluizing aan alle bedrijven in Vlaanderen via een korting op regionale belasting (bv. eventueel geregionaliseerde vennootschapsbelasting) lijkt echter wel mogelijk, voor zover de grenzen van art. 90 EG-Verdrag worden gerespecteerd (non-discriminatiebeginsel). Er kan immers worden geargumenteed dat dergelijke algemene maatregel geen selectief karakter bezit, reden waarom deze dan ook niet als staatssteun zou moeten worden aanzien. In elk geval lijken ook kortingen op een Vlaamse belasting – voor zover van toepassing op alle bedrijven en niet enkel op een sector (wel selectief!) – niet meer als selectief te worden beschouwd, en bijgevolg ook niet meer als staatssteun.

Ook de laatste optie, een **terugsluizing aan de Vlaamse samenleving** is in theorie mogelijk aangezien dergelijke optie strikt juridisch gezien niet kwalificeerbaar is als staatssteun.

Globaal beschouwd kan dus op juridisch vlak enkel de derde optie (terugsluizing via een sleutel) worden uitgesloten. Strikt juridisch gezien zijn alle andere opties mogelijk, *enerzijds* omdat de opties niet als staatssteun moeten worden beschouwd (optie 4 en 5), *anderzijds* omdat een beroep kan worden gedaan op de richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (en in de toekomst mogelijkerwijs op de algemene groepsvrijstellingsverordening).

Met betrekking tot deze weerhouden opties, dient men echter wel steeds de doelstelling van de NOx-heffing voor ogen te houden, met name een reductie van de NOx-emissies om de emissieplafonds opgelegd in de NEC-Richtlijn te behalen. In dit verband kan men zich de vraag stellen in welke mate met een NOx-heffing op de bijdragende sector, met terugsluizing naar alle belastingplichtige bedrijven in Vlaanderen of zelfs naar de Vlaamse samenleving op zich, dit effect op de meest wenselijke wijze wordt bereikt. Dit geldt des te meer nu in de andere opties expliciet een terugsluizing wordt voorzien naar de bijdragende sector(en), al dan niet om specifieke maatregelen met het oog op NOx-reductie te financieren. Het antwoord op deze vraag houdt echter voor het grootste deel ook een beleidsmatig en/of economisch oordeel in, wat niet het onderwerp betreft van deze studie.

Samengevat voor de voorgestelde terugsluisopties geeft dit volgend resultaat¹⁰¹:

	Specifieke maatregel(en)	Verenigbaarheid met de richtsnoeren/ algemene regelgeving inzake staatssteun
a. Terugsluizing aan de bijdragende sectoren en voor NOx-maatregelen in de enge zin	a) subsidie voor investeringskosten van NOx-reductietechnieken	Enkel extra investeringskosten, mits <ul style="list-style-type: none"> - overtreffen communautaire normen/ niveau milieubescherming doen toenemen - binnen bepaalde percentages van de kosten - noodzakelijk en stimulerend effect dient te worden aangetoond Extra investeringskosten, behoudens de uitzondering voor exploitatiekosten (die in de vorm van extra productiekosten aan de extra investeringskosten mogen worden toegevoegd).
	b) subsidie voor zowel investerings- als operationele kosten van NOx-reductietechnieken	Idem als onder a) maar operationele steun voor NOx-reductiemaatregelen is uitgesloten, behoudens de uitzondering voor exploitatiekosten (die in de vorm van extra productiekosten aan de extra investeringskosten mogen worden toegevoegd).
	c) subsidie voor NOx-meetapparatuur	Mogelijk mits de meetapparatuur een noodzakelijke investeringskost vormt die onlosmakelijk samenhangt met NOx-reductietechnieken.

¹⁰¹ Deze tabel omvat een beknopt en schematisch overzicht van de diverse mogelijkheden. Hiermee wordt geenszins een sluitend overzicht beoogd, maar wel een soort leidraad. Voor een volledig en genuanceerd beeld kan worden verwezen naar de uitgebreide uiteenzetting van de diverse opties in de tekst.

	<p>d) indirecte steun (cf. Sloveens systeem)</p>	<p>- Vrijstelling of vermindering mogelijk, mits betalen communautair minimumbelastingniveau¹⁰².</p> <p>- Noodzakelijke en evenredige steunmaatregel mogelijk, waarbij het evenredig karakter wordt gegarandeerd dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> * door middel van criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de belasting betaalt dat grotendeels equivalent is aan de milieuprestatie van elke individuele begunstigde in vergelijking met de prestatie van de best presterende technieken in de EER (Europees Economische Ruimte)¹⁰³; * via het betalen van ten minste 20 % van de nationale belasting * door overeenkomsten te sluiten om de vervuiling te doen afnemen.

¹⁰² Dit niveau is enkel vastgesteld voor energieproducten en elektriciteit in bijlage I bij Richtlijn 2003/96/EG. In de andere gevallen dient men te opteren voor het tweede streepje. Immers, wanneer de ondernemingen niet ten minste het communautaire minimum *betalen*, blijven afwijkingen van lange duur mogelijk, maar de lidstaten moeten aantonen dat die afwijkingen noodzakelijk en evenredig zijn.

¹⁰³ In het kader van de steunregeling kan een onderneming die de best presterende techniek hanteert, maximaal voordeel halen uit een vermindering die overeenstemt met de toename van de productiekosten veroorzaakt door de belasting, onder gebruikmaking van de best presterende techniek, en die niet op klanten kan worden afgewenteld. Een onderneming met een slechtere milieuprestatie krijgt een lagere vermindering, evenredig met haar milieuprestatie.

b. terugsluizing aan de bijdragende sectoren voor milieumaatregelen in het algemeen	a) subsidie voor investerings- en/of operationele kosten van algemene milieumaatregelen	Mogelijk mits <ul style="list-style-type: none"> - overtreffen communautaire normen/ niveau milieubescherming doen toenemen - binnen bepaalde percentages van de kosten Noodzakelijk en stimulerend effect dient te worden aangetoond Operationele steun niet mogelijk, behoudens de uitzondering voor exploitatiekosten (die in de vorm van extra productiekosten aan de extra investeringskosten mogen worden toegevoegd).
	b) subsidie voor investerings- en/of operationele kosten van algemene energiemaatregelen	Mogelijk voor maatregelen inzake energiebesparing/ steun voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen/WKK, mits <ul style="list-style-type: none"> - vervullen van de specifieke voorwaarden (bv. enkel hoogrenderende WKK's) - binnen bepaalde percentages van de kosten Noodzakelijk en stimulerend effect dient te worden aangetoond. Operationele steun is wel mogelijk onder bepaalde voorwaarden die verschillen per specifieke steuncategorie
	c) via een verhoging van het budget voor ecologiesteun	Idem als onder a)

	d) indirecte steun (kortingen, vrijstellingen, verminderingen, etc.)	<p>- Vrijstelling of vermindering mogelijk, mits betalen communautair minimumbelastingniveau¹⁰⁴.</p> <p>- Noodzakelijke en evenredige steunmaatregel mogelijk, waarbij het evenredig karakter wordt gegarandeerd dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> * door middel van criteria die waarborgen dat elke individuele begunstigde een deel van de belasting betaalt dat grotendeels equivalent is aan de milieuprestatie van elke individuele begunstigde in vergelijking met de prestatie van de best presterende technieken in de EER (Europees Economische Ruimte)¹⁰⁵; * via het betalen van ten minste 20 % van de nationale belasting * door overeenkomsten te sluiten om de vervuiling te doen afnemen.
c. terugsluizing aan bijdragende sectoren volgens een andere sleutel	a) administratief systeem	mogelijk, wordt zelfs niet aanzien als staatssteun
	b) algemene terugsluisregeling (bv. a rato geproduceerde energie)	niet mogelijk, het stimulerend en noodzakelijk karakter van de steun lijkt in dit geval moeilijk aantoonbaar
	c) korting op Vlaamse vennootschapsbelasting	Staatssteun, maar moeilijk verenigbaar met richtsnoeren: -er lijkt geen sprake te zijn van een 'milieubelasting' -stimulerend en noodzakelijk effect moeilijk aantoonbaar
d. Terugsluizing aan alle belastingplichtige bedrijven (in Vlaanderen) in het algemeen	Mogelijk, wordt niet aanzien als staatssteun, want voldoet niet aan selectiviteitscriterium.	
e. Terugsluizing aan de Vlaamse samenleving	Mogelijk, wordt niet aanzien als staatssteun, want voldoet niet aan selectiviteitscriterium.	

¹⁰⁴ Dit niveau is enkel vastgesteld voor energieproducten en elektriciteit in bijlage I bij Richtlijn 2003/96/EG. In de andere gevallen dient men te opteren voor het tweede streepje. Zie hoger onder eerste optie, punt d.

¹⁰⁵ In het kader van de steunregeling kan een onderneming die de best presterende techniek hanteert, maximaal voordeel halen uit een vermindering die overeenstemt met de toename van de productiekosten veroorzaakt door de belasting, onder gebruikmaking van de best presterende techniek, en die niet op klanten kan worden afgewenteld. Een onderneming met een slechtere milieuprestatie krijgt een lagere vermindering, evenredig met haar milieuprestatie.

ARCADIS Belgium

Operationalisering van een emissieheffing op NOx emissies naar de lucht met terugsluizing van de inkomsten - 1ste tussentijds rapport (versie 28 mei 2008)
