CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. LÉGER
van 5 oktober 2006 [1]

1. De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt in het onderhavige beroep het Hof vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een milieuheffing in te voeren op gaspijpleidingen die methaan door de regio Sicilië transporteren (hierna: „milieuheffing" of „litigieuze heffing"), de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 23 EG, 25 EG, 26 EG en 133 EG en de artikelen 4 en 9 van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Democratische Volksrepubliek Algerije, ondertekend te Algiers op 26 april 1976 en goedgekeurd namens de Gemeenschap bij verordening (EEG) nr. 2210/78 [2] (hierna: „Samenwerkingsovereenkomst").

I — Toepasselijke bepalingen

A — *De communautaire regelgeving*

1. De relevante bepalingen van het EG-Verdrag

2. Krachtens artikel 23 EG kent de douane-unie tussen de lidstaten een gemeenschappelijk douanetarief dat beoogt de douanerechten die aan de buitengrenzen van de Gemeenschap op producten uit derde landen drukken, gelijk te maken, teneinde verleggingen van het handelsverkeer met die landen en distorsies van het vrije verkeer van die producten tussen de lidstaten te voorkomen.

3. Artikel 25 EG verbiedt in- en uitvoerrechten en heffingen van gelijke werking

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening van de Raad van 26 september 1978 betreffende de sluiting van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Democratische Volksrepubliek Algerije (PB L 263, blz. 1).

tussen de lidstaten. Dit verbod geldt eveneens voor douanerechten van fiscale aard.

4. Artikel 133 EG bepaalt dat de gemeenschappelijke handelspolitiek op eenvormige beginselen wordt gebaseerd met name wat de tariefwijzigingen en het sluiten van tarief- en handelsakkoorden betreft. Zij houdt in dat de nationale fiscale en commerciële dispariteiten die het handelsverkeer met derde landen beïnvloeden, moeten worden afgeschaft.

2. De Samenwerkingsovereenkomst

5. Volgens artikel 1 van de Samenwerkingsovereenkomst heeft deze „ten doel een algemene samenwerking tussen [de Democratische Volksrepubliek Algerije en de Europese Economische Gemeenschap] te bevorderen, teneinde bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van Algerije en de versteviging van hun betrekkingen in de hand te werken. Te dien einde worden er bepalingen en maatregelen vastgesteld en ten uitvoer gelegd op het gebied van de economische, technische en financiële samenwerking, op het gebied van het handelsverkeer alsmede op sociaal gebied."

6. Krachtens artikel 4, lid 1, van de Samenwerkingsovereenkomst heeft de samenwerking tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Democratische Volksrepubliek Algerije tot doel de bevordering van met name:

„[...]

— de commercialisatie en de verkoopromotie van door Algerije uitgevoerde producten;

[...]

— op het gebied van de energie, deelneming door ondernemingen van de Gemeenschap aan onderzoek-, productie- en verwerkingsprogramma's met betrekking tot de energierijkdommen van Algerije en aan alle activiteiten welke een exploitatie ter plaatse van die rijkdommen beogen, alsmede de goede uitvoering van langlopende leveringscontracten op het gebied van aardolie, gas en aardolieproducten tussen de respectieve ondernemingen;

[...]"

7. Artikel 9 van de Samenwerkingsovereenkomst bepaalt dat „producten, niet genoemd in de lijst van bijlage II bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, van oorsprong uit Algerije, bij invoer in de Gemeenschap [worden] toegelaten zonder kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking en met vrijstelling van douanerechten of heffingen van gelijke werking".

8. Methaan behoort tot de producten die vallen onder artikel 9 van de Samenwerkingsovereenkomst.

B — *Nationale regelgeving*

9. Artikel 6 van wet nr. 2 van de regio Sicilië van 26 maart 2002 [3] bepaalt:

„1. Een milieuheffing wordt ingesteld met het doel de investeringen te financieren die nodig zijn ter vermindering en voorkoming van de risico's voor het milieu, die voortvloeien uit de aanwezigheid op het grondgebied van de regio Sicilië van gaspijpleidingen die methaan bevatten. De opbrengsten van deze heffing zullen worden gebruikt om initiatieven ter zake van het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu te financieren, met name in de gebieden waar deze leidingen doorheen lopen.

[...]

3. [...] Het belastbare feit van de heffing is de eigendom van de gaspijpleidingen die het gas bevatten en die door het grondgebied van de regio Sicilië lopen.

4. Heffingplichtig zijn de eigenaren van de gaspijpleidingen van type 1, bedoeld in lid 3, die ten minste een van de volgende activiteiten verrichten: transmissie, distributie, koop en verkoop.

5. Een gaspijpleiding is, in de zin van de heffing, een geheel van rechte en gebogen leidingen, aansluitingen, afsluiters en andere bijzondere onderdelen welke gezamenlijk dienen voor de transmissie en de distributie van aardgas.

6. De grondslag van de heffing wordt gevormd door het volume in kubieke meter van de gaspijpleidingen die zijn ingedeeld als leidingen van type 1 in de zin van het ministerieel decreet van 24 november 1984 houdende veiligheidsvoorschriften voor installaties voor de transmissie en de dis-

3 — GURS nr. 14 van 27 maart 2002, deel I, blz. 1; hierna: „Siciliaanse wet".

tributie van aardgas door middel van leidingen.[4]

[...]"

II — De precontentieuze procedure

10. De Commissie heeft in 2002 en 2003 verscheidene brieven aan de Italiaanse autoriteiten gericht en hun om opheldering gevraagd over het belastbare feit en de wijze van toepassing van de milieuheffing die door artikel 6 van de Siciliaanse wet is ingevoerd. De Italiaanse Republiek heeft op 9 september 2003 geantwoord dat „de Siciliaanse milieuheffing in de Italiaanse rechtsorde niet concreet werd toegepast", aangezien het Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (Italië) had geoordeeld dat deze wet in strijd was met de communautaire regelgeving.

11. De Commissie was de mening toegedaan dat de opmerkingen van de Italiaanse Republiek feitelijk onvoldoende en rechtens ongegrond waren en heeft haar bij brief van 19 december 2003 overeenkomstig artikel 226 EG aangemaand haar opmerkingen ter zake binnen twee maanden in te dienen. Daarna heeft de Italiaanse Republiek nog een verlenging van de termijn tot 19 april 2004 verkregen.

12. Toen de Commissie ondanks de verlenging van de termijn geen enkel antwoord op deze aanmaning had ontvangen, heeft zij de Italiaanse Republiek een met redenen omkleed advies doen toekomen en haar uitgenodigd de nodige maatregelen vast te stellen teneinde binnen twee maanden na ontvangst aan dit advies gevolg te geven. De Italiaanse Republiek is het antwoord hierop schuldig gebleven.

13. De Commissie heeft derhalve besloten het onderhavige beroep in te stellen.

III — Het beroep

14. De Commissie concludeert dat het het Hof behage vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de in artikel 6 van de Siciliaanse wet bedoelde heffing in te voeren en te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 23 EG, 25 EG, 26 EG en 133 EG en de artikelen 4 en 9 van de Samenwerkingsovereenkomst, en de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

4 — GURI nr. 12 van 15 januari 1985, deel I, afdeling 1.3, blz. 7.

A — *Voornaamste argumenten van partijen*

15. De Commissie is om te beginnen van mening dat de Italiaanse Republiek zich niet op de beslissing van het Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, dat de milieuheffing in strijd was met het gemeenschapsrecht, kan beroepen om aan te tonen dat deze heffing op het grondgebied van de regio Sicilië niet meer wordt toegepast. Volgens de Commissie is immers geoordeeld dat de onverenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling met de gemeenschapsbepalingen, ook al zijn deze rechtstreeks toepasselijk, enkel definitief kan worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die dezelfde rechtskracht hebben als de te wijzigen bepalingen. [5] De Commissie voegt in haar repliek daaraan toe dat een besluit van de minister van Begroting en Financiën van de regio Sicilië van 31 december 2004 in hoofdstuk 1611 de inkomsten vermeldt van de heffing op de eigendom van gaspijpleidingen op het grondgebied van de regio Sicilië. Dit zou een bewijs zijn dat de litigieuze heffing nog steeds van kracht is. De Commissie preciseert overigens dat volgens de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 9 augustus 1994, Lancry e.a. [6], het verbod van artikel 25 EG zich eveneens uitstrekt tot heffingen die door lokale of regionale organen zijn ingevoerd.

16. De Commissie stelt bovendien dat slechts één infrastructureel werk onder artikel 6 van de Siciliaanse wet valt, namelijk een aan een Algerijnse vennootschap toebehorende transmediterrane leiding die twee doeleinden beoogt: enerzijds de distributie en het verbruik van gas op Italiaans grondgebied en anderzijds de transmissie door Italië en de uitvoer van gas naar andere lidstaten. Volgens de Commissie vloeit uit vaste rechtspraak voort dat de invoering van nieuwe heffingen of maatregelen van gelijke werking ten aanzien van goederen die rechtstreeks uit derde landen worden ingevoerd, verboden is. [7] De draagwijdte van dit verbod zou identiek zijn met die welke daaraan wordt toegekend in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer. [8]

17. Bovendien is de Commissie van mening dat de invoering van de milieuheffing in strijd is met het gemeenschappelijk douanetarief, omdat deze heffing de gelijkmaking verstoort van de douanerechten die aan de buitengrenzen van de Gemeenschap op uit derde landen ingevoerde producten drukken, waardoor het gevaar ontstaat van verleggingen van het handelsverkeer met deze landen en distorsies van het vrije verkeer van goederen of van de mededingingsvoorwaarden tussen de lidstaten. De Commissie preciseert ook dat een lidstaat, volgens vaste rechtspraak, geen doorvoerrechten of andere met de doorvoer in verband staande heffingen mag opleggen op goederen die via zijn grondgebied worden vervoerd. [9]

5 — Arrest van 4 december 1997, Commissie/Italië (C-207/96, Jurispr. blz. I-6869, punt 26).

6 — C-363/93 en C-407/93–C-411/93, Jurispr. blz. I-3957, punt 26.

7 — Zie arresten van 13 december 1973, Diamantarbeiders/Indiamex (37/73 en 38/73, Jurispr. blz. 1609, punten 10-18), en 16 maart 1983, SIOT (266/81, Jurispr. blz. 731, punt 18).

8 — Arrest van 5 oktober 1995, Aprile (C-125/94, Jurispr. blz. I-2919, punten 32-42).

9 — Zie arrest SIOT, reeds aangehaald, punten 18, 19 en 23.

18. Overigens zou het werkelijke doel van de milieuheffing, volgens de Commissie, bestaan in het belasten van het getransporteerde product en niet de infrastructuur als zodanig. Het belastbare feit van de milieuheffing is immers de eigendom van de installatie, terwijl de belastinggrondslag wordt gevormd door het volume van de gaspijpleidingen die het gas bevatten. De in de Siciliaanse wet aangebrachte preciseringen zouden de inning van de heffing beperken tot het geval dat het gas aanwezig is in de gaspijpleiding en zouden de heffing niet toepasselijk maken op de infrastructuur als zodanig.

19. Van haar kant is de Italiaanse Republiek van mening dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de andere kenmerken van de milieuheffing en in het bijzonder met het door deze heffing nagestreefde doel. De heffing zou, volgens de Italiaanse Republiek, immers als enig doel hebben de investeringen te financieren die nodig zijn ter vermindering en voorkoming van de risico's voor het milieu die voortvloeien uit de aanwezigheid in de regio Sicilië van gaspijpleidingen die methaan bevatten. De milieuheffing beoogt dus uitvoering te geven aan de in het Verdrag neergelegde beginselen inzake milieu en met name aan het voorzorgsbeginsel.

20. De Italiaanse Republiek voegt daaraan toe, dat de betrokken heffing enkel moet worden voldaan indien het gas werkelijk in de infrastructuur aanwezig is en indien de eigenaar een activiteit van transmissie, distributie, koop en verkoop verricht. Deze wijze van handelen zou beantwoorden aan de gerechtvaardigde eis, dat de heffing beperkt blijft tot de gevallen waarin een mogelijk risico bestaat voor schade aan het milieu. De Italiaanse Republiek zet in haar dupliek [10] uiteen dat de verhouding tussen het bedrag van de heffing en het volume van het getransporteerde gas een eenvoudige en billijke parameter is om een geschikte en rationele band met de daadwerkelijke omvang van het risico voor het milieu vast te stellen. De weerslag van de heffing op de prijs zou louter potentieel zijn en afhangen van de wil van de eigenaar van de gaspijpleidingen.

21. De Commissie stelt in haar repliek [11] dat het begrip „heffing van gelijke werking als een douanerecht" een objectief begrip in het gemeenschapsrecht is. Dit begrip zou dus volledig buiten het bereik van de wil en de doelstellingen van de nationale wetgever vallen. Voor het Hof zouden enkel de gevolgen van de litigieuze nationale heffing voor het handelsverkeer tussen de lidstaten van belang zijn. De Commissie voegt daaraan toe dat het arrest van 14 september 1995, Simitzi [12], bevestigt dat heffingen van gelijke werking verboden zijn, ongeacht het nagestreefde doel en de bestemming van de opbrengsten ervan.

10 — Punten 12 en 13.

11 — Punt 3.

12 — C-485/93 en C-486/93, Jurispr. blz. I-2655, punt 14.

B — *Beoordeling*

22. Om te beginnen herinner ik eraan dat de samenwerkingsovereenkomsten de lidstaten binden, en dat deze dienen te waarborgen dat de uit dergelijke overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen worden nageleefd. [13]

23. In het kader van een samenwerkingsovereenkomst met een derde land waarin, zoals in onderhavig geval, een verbod is opgenomen om een douanerecht of een heffing van gelijke werking op een uit dat land afkomstig product in te voeren, is er bovendien geen enkele reden om het begrip heffing van gelijke werking als een douanerecht anders uit te leggen dan het Hof heeft gedaan met betrekking tot het intracommunautaire handelsverkeer. [14]

24. Onder de uitdrukking „heffing van gelijke werking als een douanerecht", in de zin van artikel 9 van de Samenwerkingsovereenkomst, dient bijgevolg te worden verstaan, elke eenzijdig opgelegde geldelijke last, ongeacht de benaming en de structuur ervan, die wegens grensoverschrijding op goederen wordt geheven en geen douanerecht in eigenlijke zin is, zelfs wanneer die last niet ten behoeve van de staat wordt geheven. [15]

25. Een dergelijke last wordt echter niet als zodanig gekwalificeerd wanneer hij de tegenprestatie vormt voor een aan de marktdeelnemer werkelijk verleende dienst of wanneer hij betrekking heeft op controles die krachtens het gemeenschapsrecht moeten worden verricht. [16]

26. Na deze precisering dient thans de gegrondheid van de grief te worden beoordeeld. Om vast te stellen of de elementen aanwezig zijn om de litigieuze heffing als een heffing van gelijke werking als een douanerecht te kwalificeren, dient eerst te worden nagegaan of deze heffing een goed belast en vervolgens of zij dit goed wegens grensoverschrijding belast.

27. In de eerste plaats herinner ik eraan dat krachtens artikel 6, lid 3, van de Siciliaanse wet het belastbare feit van de milieuheffing is „de eigendom van de gaspijpleidingen *die het gas bevatten* en die door het grondgebied van de regio Sicilië lopen". [17] Op het eerste gezicht zou men kunnen denken dat die

13 — Arrest van 26 oktober 1982, Kupferberg (104/81, Jurispr. blz. 3641, punt 11).

14 — Arrest Diamantarbeiders/Indiamex, reeds aangehaald (punt 10), en arrest van 15 december 1976, Simmenthal (35/76, Jurispr. blz. 1871, punten 14 en 15), alsmede aangehaalde arresten SIOT (punt 18) en Aprile (punten 38-40).

15 — Zie met name arrest van 8 november 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, Jurispr. blz. I-9543, punt 55 met verwijzingen).

16 — Arrest van 27 februari 2003, Commissie/Duitsland (C-389/00, Jurispr. blz. I-2001, punt 23 met verwijzingen).

17 — Cursivering van mij.

heffing op het transportmiddel, de gaspijpleiding, wordt gelegd. Ik stel echter vast dat zij verschuldigd is voor gaspijpleidingen die werkelijk gas bevatten.

28. De heffing is namelijk, volgens de Italiaanse Republiek, slechts verschuldigd indien er daadwerkelijk en concreet een mogelijk risico voor milieuschade bestaat. Zij erkent dat deze hypothese uitgesloten is in het geval dat de gaspijpleiding geen gas bevat. [18]

29. Deze gegevens tonen aan dat niet het eigenlijke transportmiddel met de litigieuze heffing wordt belast, maar wel de handelswaar die daarmee wordt getransporteerd, namelijk het gas.

30. In de tweede plaats wijs ik erop dat artikel 6, lid 4, van de Siciliaanse wet duidelijk bepaalt dat „[h]effingplichtig zijn de eigenaren van de gaspijpleidingen van type 1". Volgens het ministerieel decreet van 24 november 1984, waarnaar artikel 6, lid 6, van de Siciliaanse wet verwijst, zijn leidingen van type 1, de gaspijpleidingen waarvan de druk hoger is dan 24 bar.

31. De Italiaanse Republiek bestrijdt niet dat er slechts één infrastructureel werk bestaat dat aan de kenmerken van de gaspijpleidingen van type 1 beantwoordt, en dat het gaat om een installatie die is verbonden met transmediterrane pijpleidingen voor de transmissie van aardgas uit Algerije.

32. De milieuheffing heeft dus enkel betrekking op het uit Algerije ingevoerde gas.

33. Ik wijs er bovendien op dat het Hof ten aanzien van heffingen van gelijke werking de regionale grens gelijk heeft gesteld met de nationale grens. [19] Het is derhalve van weinig belang dat de door de handelswaar overschreden grens de grens is die Algerije van de regio Sicilië scheidt.

34. Gelet op bovenstaande overwegingen moet ik vaststellen dat in het onderhavige geval alle bestanddelen van de definitie van heffing van gelijke werking aanwezig zijn.

35. Aan deze analyse wordt mijns inziens geen afbreuk gedaan door het doel dat met de heffing wordt nagestreefd.

18 — Zie punt 26 van het verweerschrift.

19 — Arrest Lancry e.a., reeds aangehaald, punten 26 en 27.

36. De Italiaanse Republiek stelt namelijk in haar verweerschrift [20], dat het doel van de milieuheffing de financiering is van investeringen die nodig zijn om de risico's voor het milieu te verminderen en te voorkomen. Deze heffing zou dus enkel zijn ingesteld om het milieu te beschermen, met name gelet op het voorzorgsbeginsel.

37. Het Hof heeft echter herhaaldelijk geoordeeld dat het verbod van alle douanerechten een algemeen en absoluut verbod is. De douanerechten en de heffingen van gelijke werking zijn bijgevolg verboden, onafhankelijk van iedere overweging nopens het doel waarvoor zij werden ingevoerd of de bestemming van hun opbrengsten. [21]

38. Ik ben van mening dat deze regel ook geldt voor een heffing die, zoals in casu, uit naam van het voorzorgsbeginsel is ingesteld.

39. Bovendien wijs ik erop, dat de Italiaanse Republiek niet de minste uitleg heeft gegeven waarom het door een pijpleiding van type 1 getransporteerde Algerijnse gas een bijzonder gevaar zou opleveren dat de instelling van een heffing zoals de litigieuze noodzakelijk maakt.

40. Eveneens moet worden opgemerkt dat de Italiaanse Republiek niet heeft aangetoond dat de litigieuze heffing behoorde tot de uitzonderingsgevallen die door de rechtspraak zijn ontwikkeld en die zijn herhaald in punt 25 van deze conclusie, namelijk dat zij de tegenprestatie vormde voor een aan de marktdeelnemer werkelijk verleende dienst of dat zij betrekking had op controles die krachtens het gemeenschapsrecht moeten worden verricht.

41. Ten slotte stelt de Commissie in haar verzoekschrift, dat de invoering van de litigieuze heffing eveneens een schending van de artikelen 23 EG en 25 EG betekent. Zij is van mening dat artikel 6 van de Siciliaanse wet inbreuk maakt op de beginselen van het gemeenschappelijk douanetarief omdat „het een heffing van gelijke werking als een recht bij invoer (in de Gemeenschap) of bij uitvoer (naar andere lidstaten) instelt". [22]

42. Ik ben het hier niet mee eens.

43. Naar mijn mening kan de litigieuze heffing niet tweemaal op het product drukken, wanneer het de grens tussen Algerije en de regio Sicilië overschrijdt én wanneer het via deze regio wordt getransporteerd om op het grondgebied van de andere lidstaten te worden verbruikt. Volgens mij is, gelet op de in de punten 27 en volgende van deze conclusie vermelde overwegingen, de heffing

20 — Zie punten 10 en 11.

21 — Zie met name arrest van 1 juli 1969, Commissie/Italië (24/68, Jurispr. blz. 193, punt 7), en arrest Simitzi, reeds aangehaald (punt 14).

22 — Zie punt 11.

enkel verschuldigd op het tijdstip dat het product de grens tussen Algerije en de regio Sicilië overschrijdt. Nadat de heffing is voldaan, is het gas in de gaspijpleiding in het vrije verkeer, met de regio of de andere lidstaten als bestemming.

44. Ik ben daarom van mening dat de grief dat de artikelen 4 en 9 van de Samenwerkingsovereenkomst zijn geschonden, gegrond is en dat het beroep wegens nietnakoming voor het overige moet worden verworpen.

45. Aangezien de grief gegrond is verklaard, dient de Italiaanse Republiek overeenkomstig de vordering van de Commissie en het bepaalde in artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten te worden verwezen.

IV — Conclusie

46. Gelet op bovenstaande overwegingen stel ik het Hof voor:

1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door een milieuheffing in te voeren op methaan afkomstig uit Algerije en bestemd om op het grondgebied van de regio Sicilië in het vrije verkeer te worden gebracht dan wel naar de andere lidstaten te worden uitgevoerd, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 4 en 9 van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Democratische Volksrepubliek Algerije, ondertekend te Algiers op 26 april 1976 en goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2210/78 van de Raad van 26 september 1978;

2) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.