



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.06.2006
KOM(2006) 342 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Gennemgang af de undtagelser i bilag II og III til Rådets direktiv 2003/96/EF, som udløber med udgangen af 2006

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Gennemgang af de undtagelser i bilag II og III til Rådets direktiv 2003/96/EF, som udløber med udgangen af 2006

INDHOLD

1.	Indledning	3
2.	Vurdering af undtagelserne	4
2.1.	Undtagelser, hvis formål der er taget højde for via fleksibiliteten i energibeskatningsdirektivets almindelige bestemmelser	5
2.1.1.	Anvendelse af differentierede satser i medfør af artikel 5	6
2.1.2.	Den særlige undtagelse for offentlig personbefordring	6
2.1.3.	Differentierede afgiftssatser for visse energiprodukter (særlig artikel 15 og 16)	6
2.1.4.	Differentierede afgiftssatser for kommercielle/industrielle og erhvervmæssige anvendelser	7
2.2.	Undtagelser vedrørende formål, der ikke er taget højde for i energibeskatningsdirektivets almindelige bestemmelser	8
2.2.1.	Flybrændstof til ikke-erhvervmæssig privatflyvning	8
2.2.2.	Brændstof til sejlads med private fritidsfartøjer	9
2.2.3.	Olieaffald	11
2.2.4.	Undtagelser med regionalt sigte	12
2.2.5.	Diverse undtagelser	13
3.	Konklusioner	13

1. INDLEDNING

Beskatning af energiprodukter og elektricitet i EU er omfattet af Rådets direktiv 2003/96/EF¹ om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (i det følgende benævnt "energibeskatningsdirektivet" eller blot "direktivet"). Dette direktiv indeholder en fortegnelse over, hvilke energiprodukter der skal pålægges afgift, hvilke former for anvendelse der gør dem afgiftspligtige, og hvilke minimumsafgiftssatser der gælder for det enkelte produkt afhængigt af, om det anvendes som drivmiddel, til visse industrielle og kommercielle formål eller til opvarmning. Der er desuden i direktivet fastsat en række obligatoriske undtagelser fra de almindelige beskatningsregler samt en lang række fakultative bestemmelser, som giver medlemsstater mulighed for at anvende afgiftsnedsættelser eller -fritagelser til visse politisk betingede formål.

Hertil kommer, at direktivets bilag II og III indeholder yderligere 127 undtagelser, der tillader medlemsstaterne at anvende afgiftsnedsættelser eller -fritagelser for forskellige produkter og formål². Nogle af undtagelserne er allerede udløbet, og yderligere 111 udløber den 31. december 2006.

Hovedparten af undtagelserne i bilag II til energibeskatningsdirektivet blev oprindeligt indført med henvisning til artikel 8, stk. 4, i Rådets direktiv 92/81/EØF om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier³ (i det følgende benævnt "mineraloliedirektivet"); de blev senest forlænget i 2001⁴ og er (med mindre ændringer) indarbejdet i energibeskatningsdirektivet, idet det var hensigten, at de fleste af dem skulle udløbe med udgangen af 2006. Der er indført tilsvarende regler for undtagelserne i direktivets bilag III, som gælder for de medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004⁵.

I den foreliggende meddelelse gennemgås de undtagelser, der udløber med udgangen af 2006, med reference til direktivets artikel 18, stk. 1, andet afsnit, og artikel 18a, stk. 1, andet afsnit⁶.

¹ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet. (EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51), senest ændret ved direktiv 2004/74/EF og 2004/75/EF (EUT L 157 af 30.4.2004, s. 87 og s. 100).

² Det skal tilføjes, at der med henvisning til direktivets artikel 19 er indrømmet tre undtagelser til henholdsvis Frankrig, Sverige og Det Forenede Kongerige. De er ikke omfattet af denne gennemgang.

³ Rådets direktiv 92/81/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for mineralolier (EFT L 316 af 31.10.1992); direktivet blev sammen med Rådets direktiv 92/82/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier ophævet ved Rådets direktiv 2003/96/EF.

⁴ Rådets beslutning af 12. marts 2001 om punktafgiftsnedsættelser og -fritagelser for visse mineralolier, når disse anvendes til særlige formål (EFT L 84 af 23.3.2001, s. 23).

⁵ Rådets direktiv 2004/74/EF af 29. april 2004 om ændring af direktiv 2003/96/EF hvad angår visse medlemsstaters mulighed for at anvende midlertidige afgiftsfritagelser eller -lempelser for energiprodukter og elektricitet (EUT L 157 af 30.4.2004). Tiltrædelsestraktaten indeholder desuden direkte bestemmelser om en etårig overgangsperiode for to nye medlemsstater (disse overgangsperioder er heller ikke omfattet af denne gennemgang).

⁶ Artikel 18, stk. 1, og artikel 18a, stk. 1, er formuleret efter artikel 1 i Rådets beslutning 2001/224/EF. Artikel 1, stk. 2, andet afsnit i denne beslutning skal ses i sammenhæng med mineraloliedirektivet, som kun gav mulighed for et begrænset antal fakultative afgiftsnedsættelser eller -fritagelser. Medlemsstater kunne således i ganske mange tilfælde kun via individuelle undtagelser tilgodese særlige politiske hensyn især på miljøområdet. Det er nu ændret med vedtagelsen af energibeskatningsdirektivet, som i sig selv rummer en bred vifte af muligheder for at operere med afgiftsnedsættelser og -fritagelser af forskellige politiske hensyn.

Kommissionens tjenestegrene har ved udarbejdelsen af denne meddelelse foretaget en detaljeret analyse af samtlige undtagelser efter først at have hørt de berørte medlemsstater. På grundlag af denne gennemgang konkluderer Kommissionen, at direktivets almindelige bestemmelser (dvs. uden bilag II og III) i fornødent omfang tager højde for de fleste forhold, hvor der kan være behov for særbehandling. Medlemsstaterne er dog samtidig frit stillet til på eget ansvar og på baggrund af den foreliggende meddelelse at overveje, om de vil anmode om forlængelse af en given undtagelse ved at gøre brug af de muligheder, der ligger i det nye retsgrundlag (artikel 19).

2. VURDERING AF UNDTAGELSERNE

De undtagelser i bilag II og III, som udløber med udgangen af 2006, kan opdeles i fire kategorier⁷:

(1) Undtagelser vedrørende forhold, der ligger uden for direktivets anvendelsesområde

Denne kategori omfatter anvendelse af energiprodukter til andet end motorbrændstof eller brændselsformål; ifølge artikel 2, stk. 4, i energibeskatningsdirektivet er sådanne anvendelsesformål udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Der er ikke behov for at tage de pågældende (fem) undtagelser op til overvejelse.

(2) Undtagelser, der er blevet overflødige

Det fremgik af høringen af medlemsstaterne, at mindst otte undtagelser ikke længere anvendes, selv om de berørte medlemsstater kan gøre brug af dem indtil udgangen af 2006. De må formodes ikke længere at imødekomme konkrete politiske behov. Der er således heller ikke grund til at lade disse undtagelser være omfattet af revisionen.

(3) Undtagelser, som anvendes i dag, men hvis formål der er taget højde for via fleksibiliteten i direktivets almindelige bestemmelser

Medlemsstaterne kunne i ganske mange tilfælde (som hidtil har været omfattet af undtagelser) give en eller anden form for særbehandling i afgiftsmæssig henseende med henvisning til forskellige artikler i energibeskatningsdirektivet (blot det ikke strider imod traktatens bestemmelser om statsstøtte). Der vil dog visse steder være behov for at justere ordningerne for at bringe dem i fuld overensstemmelse med direktivet.

(4) Undtagelser, hvis formål der ikke er taget højde for i direktivets almindelige bestemmelser

Denne kategori omfatter 35 undtagelser, som fortsat anvendes af medlemsstater, men hvortil der efter deres udløb ikke vil være noget retsgrundlag i direktivet. Disse undtagelser vedrører afgiftsnedsættelser og -fritagelser:

⁷ Af hensyn til overskueligheden vil Kommissionen anvende betegnelsen "undtagelser" på bestemmelserne i direktivets bilag II og III, selv om nogle af dem i realiteten ikke afviger fra de generelle principper i direktivet (jf. især kategori (3)).

- for brændstoffer, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning (10 tilfælde)
- for brændstoffer, der anvendes til sejlads med fritidsfartøjer (6 tilfælde)
- for olieaffald, der genanvendes som brændstof enten direkte efter indsamling eller efter behandling, og hvis genanvendelse er afgiftspligtig (11 tilfælde)
- for særlige politiske formål i bestemte geografiske områder (6 tilfælde)
- for diverse andre formål (2 tilfælde).

Kategori (3) og (4) vil blive gennemgået mere detaljeret i de to følgende underpunkter.

2.1. Undtagelser, hvis formål der er taget højde for via fleksibiliteten i energibeskatningsdirektivets almindelige bestemmelser

Direktivets almindelige bestemmelser er tilstrækkeligt fleksible til, at der kan tages hensyn til de fleste af de formål, medlemsstaterne forfølger i forbindelse med anvendelsen af de nuværende undtagelser. Ifølge disse bestemmelser kan medlemsstaterne således under afgiftsmyndighedernes kontrol anvende differentierede afgiftssatser til særlige politiske formål⁸. Der forlanges dog generelt overholdelse af minimumsafgiftssatserne (og dermed respekt for de underliggende EU-målsætninger).⁹ Kun i nogle få tilfælde tillader direktivet en afgiftsnedsættelse under minimumssatserne eller fuld afgiftsfritagelse. Det gælder navnlig, hvor en sådan fremgangsmåde er fuldt berettiget af f.eks. mere specifikke miljøhensyn.

Denne holdning, som indebærer, at minimumsafgiftssatserne som hovedregel skal overholdes, er i tråd med formålet med energibeskatningsdirektivet, nemlig at sikre et velfungerende indre marked og fremme en bæredygtig udvikling¹⁰. Alle de almindelige bestemmelser i direktivet skal ses på denne baggrund. Det forhold, at visse økonomiske eller socialpolitiske hensyn muligvis ud fra en national betragtning kan gøre det berettiget at operere med differentierede afgiftssatser (jf. artikel 5, tredje og fjerde led), betyder ikke, at hensynet til det indre marked og miljøet (som er afspejlet i minimumssatserne) kan tilsidesættes.

I det følgende redegør Kommissionen kort for de vide muligheder for afgiftsdifferentiering, som direktivet tillader, og som er relevante for denne gennemgang.

⁸ Mange af de tidligere undtagelser blev indarbejdet direkte i energibeskatningsdirektivet, hvorefter medlemsstaterne kunne anvende dem med begrundelse i fiskale hensyn under afgiftsmyndighedernes kontrol uden først at søge Rådets godkendelse; det måtte dog ikke stride imod EU-reglerne om statsstøtte.

⁹ Hvorved forstås enten EU-minimumsafgiftssatser eller i visse tilfælde (f.eks. direktivets artikel 5) de i direktivet fastsatte minimumsafgiftssatser, som også omfatter de situationer, hvor medlemsstater er indrømmet overgangsperioder til gradvis at komme op på EU-minimumssatserne.

¹⁰ Der henvises udtrykkeligt i direktivet (sjette betragtning) til traktatens artikel 6, i henhold til hvilken miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.

2.1.1. *Anvendelse af differentierede satser i medfør af artikel 5*

I henhold til artikel 5 kan medlemsstaterne anvende differentierede afgiftssatser, når blot en sådan differentiering er forenelig med EU-retten (især miljøpolitikken), og de overholder de minimumsafgiftssatser, der er fastsat i direktivet. Det tager bl.a. sigte på følgende¹¹:

Differentierede satser begrundet i produktkvalitet (artikel 5, første led)

Denne bestemmelse har til formål at tage højde for forskellige miljømæssige karakteristika ved forskellige kategorier af det samme produkt, men tillader under alle omstændigheder kun differentiering over de gældende minimumsafgiftssatser.

Differentierede satser begrundet i bestemte anvendelsesformål (artikel 5, tredje led)

I henhold til denne bestemmelse kan medlemsstaterne anvende lavere afgiftssatser (dog ikke lavere end minimumssatserne) på *lokal* offentlig personbefordring, herunder taxier, ambulancer, køretøjer, der anvendes af de væbnede styrker, den offentlige forvaltning eller handicappede, samt køretøjer, der anvendes til affaldsindsamling, normalt begrundet i særlige politiske (herunder socialpolitiske) hensyn¹².

2.1.2. *Den særlige undtagelse for offentlig personbefordring*

Hvad angår offentlig personbefordring generelt, indeholder energibeskatningsdirektivet bestemmelser, der kan anvendes til at fremme de potentielle miljømæssige og sociale fordele ved offentlig transport under hensyntagen til de forskellige transportmidlers miljøpåvirkninger. I henhold til artikel 5 kan medlemsstater anvende differentierede afgiftssatser (ned til minimumssatserne) på motorbrændstoffer til køretøjer, der anvendes til *lokal* offentlig personbefordring, herunder taxier. Medlemsstaterne kan også indrømme fuld afgiftsfritagelse for energiprodukter og elektricitet, der anvendes i de i artikel 15, stk. 1, litra e), nævnte transportmidler til befordring af gods og passagerer (jernbane, metro, sporvogn og trolleybus). Derudover indeholder artikel 7, stk. 2, en fakultativ bestemmelse, der giver medlemsstaterne mulighed for under visse omstændigheder at indføre differentierede afgiftssatser for erhvervmæssig og ikke-erhvervmæssig anvendelse af dieselolie med henblik på at forbedre bussers¹³ konkurrencemæssige stilling i forhold til privatbiler.

2.1.3. *Differentierede afgiftssatser for visse energiprodukter (særlig artikel 15 og 16)*

Energibeskatningsdirektivet indeholder også forskellige fakultative bestemmelser, der tillader medlemsstaterne at anvende afgiftslempler på bestemte produkter begrundet i f.eks. miljøhensyn (især artikel 15 og 16). I mange tilfælde er sådanne bestemmelser forbundet med særlige betingelser og gælder kun for ganske bestemte former for anvendelse af produktet.

¹¹ Andre tilfælde er omhandlet under punkt 2.1.4 nedenfor.

¹² Det gælder, uanset at de afgifter, offentlige organer betaler, i sidste ende ikke påvirker statsbudgettet.

¹³ Defineret i direktivet som køretøjer til befordring af passagerer, hvad enten der er tale om regelmæssig eller lejlighedsvis kørsel, i motorkøretøjer i kategori M2 eller M3, som defineret i Rådets direktiv 70/156/EØF af 6. februar 1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT L 42 af 23.2.1970, s. 1). Senest ændret ved direktiv 2005/64/EF (EUT L 310 af 25.11.2005, s. 10).

Også her var anvendelsesområdet for de tilsvarende bestemmelser i mineraloliedirektivet forholdsvis begrænset, hvorfor der i årenes løb er indrømmet medlemsstaterne adskillige undtagelser¹⁴.

Naturgas var i henhold til mineraloliedirektivet kun afgiftspligtig, hvis den blev anvendt som motorbrændstof. I så fald skulle den beskattes med samme sats som det tilsvarende motorbrændstof, dvs. LPG. Der blev dog i medfør af mineraloliedirektivet indrømmet flere medlemsstater undtagelser for naturgas og/eller LPG. Energibeskatningsdirektivets artikel 15, stk. 1, litra i), indeholder en tilsvarende almindelig bestemmelse, der tillader afgiftsfritagelse eller -lempelse under afgiftsmyndighedernes kontrol for "naturgas og LPG anvendt som brændstof". Metan, som er nævnt i flere undtagelser, og som normalt anvendes som brændstof, er ikke nævnt i energibeskatningsdirektivets artikel 15, stk. 1, litra i), men vil muligvis være omfattet af direktivets artikel 16 på de deri fastsatte betingelser. Hvis man mener, der ikke i direktivet er taget tilstrækkeligt hensyn til de miljømæssige fordele ved metan, kunne det f.eks. overvejes at tilpasse artikel 15, stk. 1, litra i).

Energibeskatningsdirektivet fastsætter positive (men dog forholdsvis lave) EU-minimumssatser for alle afgiftspligtige anvendelser af naturgas. Samtidig levner det i artikel 15 flere muligheder for lempeligere beskatning af naturgas, der anvendes til opvarmning, idet der er taget hensyn til, at naturgas efter de tidligere regler ikke var afgiftspligtig. Samme muligheder foreligger for andre produkter, der først senere er blevet afgiftspligtige, f.eks. elektricitet, kul og fast brændsel. Disse bestemmelser skal tage højde for, at nogle medlemsstater kan få svært ved at tilpasse sig den nye situation.

Endelig er der, for så vidt angår biobrændsel og andre brændstofblandinger med miljømæssige fordele, i direktivets artikel 15 og 16 detaljerede regler for lempeligere beskatning af sådanne produkter for det tilfælde, at deres anvendelse skulle blive afgiftspligtig i medfør af direktivet.

2.1.4. Differentierede afgiftssatser for kommercielle/industrielle og erhvervmæssige anvendelser

Adskillige undtagelser fra mineraloliedirektivet vedrørte afgiftslempler eller -fritagelser for industriens eller det øvrige erhvervslivs anvendelse af afgiftspligtige energiprodukter. Disse problemstillinger er behandlet detaljeret i energibeskatningsdirektivet, som indeholder talrige bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at behandle erhvervslivet gunstigere, hvis det er nødvendigt af f.eks. konkurrencemæssige hensyn.

Hvad angår f.eks. *anvendelse til opvarmningsformål*, giver artikel 5 medlemsstaterne mulighed for at indføre differentierede afgiftssatser for erhvervmæssig og ikke-erhvervmæssig anvendelse af energiprodukter og elektricitet med lavere satser for disse anvendelsesformål. Hvad angår *anvendelse som motorbrændstof*, giver artikel 7, stk. 2, mulighed for at operere med differentierede satser for dieselolie, der anvendes i motorkøretøjer. Artikel 8 fastsætter væsentligt lavere afgiftssatser for motorbrændstof, der anvendes til bestemte landbrugsmæssige, kommercielle og industrielle formål. Derudover tillader artikel 17 medlemsstaterne at indrømme hel eller delvis afgiftsfritagelse eller afgiftslempelse for energiprodukter og elektricitet, der anvendes til bestemte formål og på

¹⁴ F.eks. mulighed for at pålægge LPG, metan, naturgas og biobrændsel lavere afgifter.

bestemte betingelser. Også visse *meget specifikke anvendelser* af energiprodukter i industrien er omfattet af særlige bestemmelser i direktivets artikel 21 (særlig stk. 3).

Endelig skal det understreges, at energiprodukter og elektricitet, der anvendes til andet end motorbrændstof eller brændsel til opvarmning, f.eks. forarbejdningsprocesser i industrien, udtrykkeligt er udelukket fra direktivets anvendelsesområde (artikel 2, stk. 4).

2.2. Undtagelser vedrørende formål, der ikke er taget højde for i energibeskatningsdirektivets almindelige bestemmelser

Visse af undtagelserne i bilag II og III vedrører formål, der ikke er taget højde for i direktivets almindelige bestemmelser, fordi de afspejler særlige politiske hensyn i bestemte medlemsstater. Kommissionen har hele tiden accepteret, at der altid vil være visse behov i medlemsstaterne, som ikke imødekommes med de harmoniserede EU-regler, og at det derfor kan være nødvendigt at indrømme undtagelser, der giver en medlemsstat mulighed for gradvis at tilpasse sig EU-retten.

Det er netop sigtet med energibeskatningsdirektivets artikel 19, som stort set svarer til artikel 8, stk. 4, i mineraloliedirektivet, men på skærpede betingelser. Medlemsstater kan af Rådet få tilladelse til at indføre yderligere afgiftsfritagelser eller -lempelser begrundet i særlige politiske hensyn. Sådanne foranstaltninger skal dog først undersøges nærmere for at sikre, at de er i overensstemmelse med EU's politikker vedrørende bl.a. det indre marked, konkurrence, folkesundhed, miljø samt energi og transport.

Nedenstående gennemgang af de pågældende undtagelser skal ses på denne baggrund.

2.2.1. Flybrændstof til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning

I henhold til artikel 14, stk. 1, litra b), i energibeskatningsdirektivet er energiprodukter, der anvendes som flybrændstof, fritaget for beskatning, medmindre det drejer sig om ikke-erhvervsmæssig privatflyvning¹⁵. Denne bestemmelse trådte oprindeligt i kraft i 1993 i medfør af artikel 8, stk. 1, litra b), i mineraloliedirektivet. Ikke-erhvervsmæssig privatflyvning var således ikke omfattet af den obligatoriske fritagelse, der gjaldt for kommerciel luftfart, eller af fakultative beskatningsmæssige fordele i medfør af direktiverne. I alt ti medlemsstater fik tilladelse til at afvige fra disse regler med henvisning til særlige politiske hensyn.

EU-politiske hensyn

Med det formål at gøre EU's politikker vedrørende transport, miljø og beskatning mere konsekvente og sammenhængende foreslog Kommissionen første gang i 1996¹⁶ at ophæve disse undtagelser. Efterfølgende indledte Kommissionen i 2000 en gradvis udfasning af ni af undtagelserne og erklærede, at de skulle være afviklet ved energibeskatningsdirektivets forventede ikrafttræden og under alle omstændigheder senest den 31. december 2002¹⁷. Kommissionen ser ingen grund til at ændre holdning i dette spørgsmål. Tilsyneladende drejer

¹⁵ Ikke-erhvervsmæssig privatflyvning er defineret som "ejerens eller en fysisk eller juridisk persons anvendelse af et luftfartøj, som den pågældende har rådighed over enten ved leje eller på anden måde, til ikke-erhvervsmæssige formål, navnlig andre formål end personbefordring og godstransport eller levering af tjenesteydelser mod vederlag eller til offentlige formål".

¹⁶ KOM(1996) 549 af 14. november 1996.

¹⁷ KOM(2000) 678 af 15. november 2000.

det sig om undtagelser, der giver anledning til en konkurrencefordrejning på fællesmarkedet, der ikke tillader en bedre hensyntagen til eksterne omkostninger ved transport, og som er direkte i strid med Rådets synspunkter ved direktivets vedtagelse.

Medlemsstaternes argumenter

Nogle medlemsstater hævder, at ophævelsen af denne undtagelse vil få følgende negative konsekvenser:

- høje omkostninger for sektoren for at efterkomme direktivet (det vil kræve ny infrastruktur at sikre adskillelse af salget af afgiftspligtig og afgiftsfritaget brændstof)
- høje administrative omkostninger for at efterkomme direktivet
- risiko for "tank tourism" (tankning af billigere brændstof i udlandet)
- negativ virkning for hele sektoren for ikke-erhvervsmæssig privatflyvning.

Kommissionen mener generelt ikke, at disse argumenter kan godtages. Brændstof, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning, har i princippet være afgiftspligtigt siden 1993. Medlemsstaterne har haft tilstrækkelig tid til på nuværende tidspunkt at have tilpasset sig EU-reglerne. Indførelse af afgifter skulle ikke medføre særlige praktiske problemer, fordi små lette fly under alle omstændigheder anvender en anden type brændstof end jettfly og kommercielle luftfartøjer.

Kommissionen erkender, at der kan være ekstra administrative byrder eller omkostninger ved tilpasningen til direktivets bestemmelser forbundet med overgangen til den nye skattemæssige behandling. Men hvis den slags argumenter accepteres, vil det betyde, at undtagelserne skal opretholdes i al fremtid i strid med det generelle politiske princip om, at undtagelser skal være tidsbegrænsede og tage sigte på at overvinde de vanskeligheder, der kan opstå i starten i forbindelse med gennemførelsen af ny lovgivning.

Argumentet om den såkaldte "tank tourism", dvs. det forhold, at borgere vil benytte sig af muligheden for at tanke op til lavere brændstofpriser i andre medlemsstater, holder heller ikke efter Kommissionens opfattelse. Hvis "tank tourism" er et reelt problem i denne sammenhæng, vil de nuværende undtagelser, som er begrænset til 10 ud af 25 medlemsstater, snarere forværre end afhjælpe det.

Det ser således ud til, at denne aktivitet ikke længere bør behandles mere favorabelt end andre sammenlignelige (transport- eller fritids-)aktiviteter ved i mindre grad at lade deres negative eksterne virkninger være afspejlet i afgiftssatserne.

2.2.2. Brændstof til sejlads med private fritidsfartøjer

Ifølge artikel 14, stk. 1, litra c), i energibeskatningsdirektivet (som svarer til artikel 8, stk. 1, litra c), i mineraloliedirektivet) kan medlemsstaterne indrømme afgiftsfritagelse for energiprodukter, der anvendes som motorbrændstof med henblik på sejlads i EU-farvande

(herunder til fiskeri), bortset fra sejlads med private fritidsfartøjer¹⁸. Medlemsstaterne har hidtil kunnet udvide en sådan afgiftsfritagelse til at omfatte sejlads på indre vandveje. Private fritidsfartøjer er dog udtrykkeligt udelukket fra begge bestemmelser.

Bilag II og III indeholder i alt seks undtagelser, der med begrundelse i særlige politiske hensyn tillader medlemsstater at anvende afgiftsnedsættelser eller -fritagelser for brændstof, der anvendes til sejlads med private fritidsfartøjer. Kommissionen indledte den gradvise udfasning af fem af disse undtagelser i forbindelse med revisionen af undtagelserne i 2000.

EU-politiske hensyn

Betragtningerne vedrørende ikke-erhvervsmæssig privatflyvning gælder analogt i relation til spørgsmålet om sejlads med private fritidsfartøjer. Altså bør der ikke indrømmes forlængelse af muligheden for lempeligere beskatning af brændstof til denne aktivitet end af brændstof til tilsvarende (transport- eller fritids-)aktiviteter.

Medlemsstaternes argumenter

Nogle medlemsstater hævder, at ophævelsen af denne undtagelse vil få følgende negative konsekvenser:

- høje omkostninger for sektoren for at efterkomme direktivet (det vil kræve ny infrastruktur at sikre adskillelse af salget af afgiftspligtig og afgiftsfritaget brændstof, og der vil opstå problemer med brændstof, der i visse typer fartøjer anvendes både til opvarmning (der kan være pålagt lempeligere afgifter) og som drivmiddel)
- høje administrative omkostninger for at efterkomme direktivet
- risiko for svig (især i de tilfælde, hvor brændstoffet anvendes både til opvarmning og som drivmiddel)
- risiko for "tank tourism"
- negativ virkning for hele sektoren for fritidsfartøjer.

Det er Kommissionens generelle holdning, at sådanne argumenter heller ikke kan godtages i dette tilfælde. De fleste medlemsstater, som er indrømmet undtagelser, har haft tilstrækkelig tid til på nuværende tidspunkt at have tilpasset sig den nye situation, eftersom brændstof, der anvendes til sejlads med fritidsfartøjer, i princippet har været afgiftspligtigt siden 1993, og Kommissionen allerede i 2000 påbegyndte udfasningen af denne undtagelse. Det skal desuden påpeges, at tankanlæg til fritidsfartøjer og handelsskibe meget ofte er placeret uafhængigt af hinanden (f.eks. i henholdsvis marinaer og erhvervshavne).

Kommissionen erkender, at der også her kan være ekstra administrative byrder eller omkostninger ved tilpasningen til direktivets bestemmelser forbundet med overgangen til den

¹⁸ Private fritidsfartøjer er defineret som "ethvert fartøj, som ejeren eller en fysisk eller juridisk person anvender, og som den pågældende har rådighed over enten ved leje eller på anden måde, til ikke-erhvervsmæssige formål, navnlig andre formål end personbefordring og godstransport eller levering af tjenesteydelser mod vederlag eller til offentlige formål".

nye skattemæssige behandling. De argumenter, der er gjort gældende ovenfor i relation til flyvning, gælder imidlertid også i dette tilfælde.

Der kan muligvis også bestå risiko for svig i forbindelse med de fartøjer, hvori brændstoffet anvendes både til opvarmning og som drivmiddel (det er især relevant for fartøjer til sejlads på indre vandveje). Det kan imidlertid hævdes, at der består en tilsvarende risiko for svig i andre sektorer, hvor den samme type brændstof anvendes af den samme person til forskellige formål, der udløser forskellige afgiftssatser (f.eks. inden for landbruget). Under alle omstændigheder vil man med fordel kunne udnytte erfaringerne i de medlemsstater, som ikke er indrømmet nogen undtagelse på dette felt.

Hvad angår argumentet om "tank tourism", skal man være opmærksom på, at kun seks medlemsstater i øjeblikket anvender undtagelsen. Set i relation til det indre marked er det mere sandsynligt, at det snarere er anvendelsen af denne undtagelse end dens ophævelse, der i givet fald forårsager konkurrencefordrejninger. Endelig kan det hævdes, at selv om afskaffelsen af undtagelsen muligvis vil medføre prisstigninger, vil det være en nødvendig følge af at sidestille den pågældende aktivitet med tilsvarende aktiviteter (jf. de ovenfor under punkt. 2.2.1 omtalte hensyn til EU's politikker).

2.2.3. *Olieaffald*

Olieaffald består primært af brugte smøremidler fra køretøjer og motorer eller brugte hydraulikolier og er at betragte som farlige stoffer. De skal derfor indsamles og behandles på den mindst skadelige måde¹⁹; der sondres mellem to hovedkategorier af behandlingsformer alt efter om der er tale om energikilder eller materialekilder. Den første kategori beskattes på samme måde som andre mineralolier og har derfor været omfattet af EU-reglerne om energibeskatning siden 1993.

I alt elleve medlemsstater havde dog tidligere af politiske hensyn tilladelse til at operere med afgiftsfrigatelse for olieaffald, der blev genanvendt som brændstof enten direkte eller efter en regenereringsproces, hvor denne form for genanvendelse ellers ville være afgiftspligtig.

EU-politiske hensyn

Et af hovedformålene med energibeskatningsdirektivet er at behandle forskellige konkurrerende energiprodukter på lige fod for at sikre, at der ikke opstår konkurrencefordrejninger på det indre marked. Visse energiprodukter kan kun beskattes lempeligere, hvis det f.eks. er berettiget ud fra miljømæssige hensyn. For olieaffald er det imidlertid ikke længere berettiget. Kommissionen gav i sin meddelelse "Fremme af bæredygtig ressourceudnyttelse: Temastrategi for affaldsforebyggelse og -genanvendelse" fra december 2005²⁰ udtryk for, at det centrale mål må være at sikre indsamling af alt olieaffald med henblik på behandling på kontrollerede anlæg under overholdelse af de i EU-lovgivningen fastsatte emissionsgrænser. Strategien tager sigte på at skabe ensartede vilkår for de forskellige efterfølgende anvendelser af det indsamlede råmateriale under hensyntagen til de enkelte anvendelsesformers miljøvirkninger. Samtidig ønsker man skærpet konkurrence mellem forskellige behandlingsteknologier for bedre at imødekomme markedets behovene og fremme innovation.

¹⁹ EU's politik for olieaffald blev udformet i 1970'erne med det formål at undgå, at olieaffald forurenede miljøet.

²⁰ KOM(2005) 666 af 21. december 2005.

Det vil derfor være i modstrid med EU's skatte- og miljøpolitik at give olieaffald en mere favorabel skattemæssig behandling og derved stille olieaffald gunstigere end andre direkte konkurrerende energiprodukter, og samtidig vil det favorisere den ene kategori af olieaffaldsbehandling frem for den anden.

Medlemsstaternes argumenter

Det fremgår af høringerne af de berørte medlemsstater, at flere af dem mener, at der er gode miljømæssige, økonomiske og sociale begrundelser for afgiftsfritagelsen (uden at det dog forklares mere detaljeret), især følgende:

- afgiftsfritagelse for olieaffald anvendt som brændstof enten direkte eller efter regenerering gør det mere fordelagtigt at indsamle olieaffald
- mængden af olieaffald er ikke stor nok til at gøre indsamling og regenerering økonomisk bæredygtigt. Afgiftsfritagelse for afbrænding sikrer i det mindste, at olieaffaldet ikke dumpes.

Det er Kommissionens holdning, at sådanne hensyn heller ikke i dette tilfælde berettiger til via beskatningen at stille én mulig anvendelse af råmaterialet gunstigere end andre. De data, der er indsamlet over tid, underbygger ikke påstanden om en sammenhæng mellem afgiftsfritagelse og indsamlingsniveau, men bekræfter derimod, at afgiftsfritagelsen favoriserer den ene af de to behandlingskategorier²¹.

Det skal understreges, at olieaffald under alle omstændigheder skal indsamles og derefter behandles på kontrollerede anlæg. Foranstaltninger, der tager direkte sigte på at sikre indsamlingen af olieaffald (f.eks. direkte tilskud, øget fokus i offentligheden på problemstillingen) forekommer at være et mere målrettet instrument til dette formål. Desuden tyder de stigende priser på olieaffald på, at der er tilstrækkelig efterspørgsel efter det på markedet, og at olieaffald – med de høje oliepriser – bliver stadigt mere attraktivt som et billigt alternativ til andre energiprodukter. Endelig skal det påpeges, at de fleste former for anvendelse af olieaffald (f.eks. i cementovne, kalkværker, stålværker eller stenbrud) falder uden for energibeskatningsdirektivets anvendelsesområde.

2.2.4. Undtagelser med regionalt sigte

Visse medlemsstater har tidligere kunnet anvende afgiftslempelser eller -fritagelser til specifikke politiske formål i bestemte geografiske områder eller regioner med henblik på enten den økonomiske udvikling det pågældende sted eller de særlige geografiske forhold (klima, beliggenhed). Desuden blev der indført en række regionale særordninger for at undgå den såkaldte "tank tourism".

Der er efter Kommissionens opfattelse to problemer forbundet med denne gruppe af undtagelser:

For det første kan der i de enkelte tilfælde være instrumenter, som er mindst lige så – eller måske mere – velegnede til at opfylde det samme formål, dvs. afbøde de ugunstige vilkår i

²¹ Vedrørende yderligere detaljer kan der f.eks. henvises til de regelmæssige rapporter om gennemførelsen af EU's affaldslovgivning (KOM(1999) 752 af 10. januar 2000; KOM(2003) 250 af 11. juli 2003). Der udsendes en ny rapport senere i år.

bestemte områder, men som ikke influerer på fordelene ved en harmonisering af afgifterne på energiprodukter og elektricitet. Sådanne instrumenter kan f.eks. være relateret til samhørighedspolitikken.

For det andet skal der tages hensyn til, at det er vigtigt, at det indre marked fungerer uden konkurrencefordrejninger. Ordningen med minimumssatser imødekommer dette hensyn; minimumssatserne kunne i givet fald justeres.

Det må således efter en grundig analyse af forholdene konkluderes, at de pågældende undtagelser ikke bør forlænges.

2.2.5. Diverse undtagelser

Der er nogle ganske få undtagelser, der ikke passer ind under nogen af direktivets bestemmelser. Det er bl.a. afgiftsnedsettelse på benzin, der leveres af særligt udstyrede tankstationer. Efter Kommissionens opfattelse forekommer denne undtagelse ikke længere at være velbegrundet. Da den oprindeligt blev indført, har den muligvis medvirket til at tilskynde til at installere denne form for udstyr, men den logiske udgang må være, at undtagelsen udfases.

Tilsvarende overvejelser gør sig gældende for en anden undtagelse i denne gruppe, nemlig afgiftsfritagelsen for kul, koks og brunkul, som efter planen udløber den 1. januar 2007. Det skal understreges, at hovedtanken bag vedtagelsen af energibeskatningsdirektivet var, at anvendelsesområdet for EU-lovgivningen skulle udvides til ud over mineralolie også at omfatte alle andre konkurrerende produkter såsom naturgas, elektricitet og fast brændsel. Samtidig indeholder direktivet dog, som det også er nævnt under punkt 2.1.3 og 2.1.4 ovenfor, adskillige bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for – uden først at søge Rådets godkendelse – at operere med en mere favorabel skattemæssig behandling af produkter, der først senere er blevet afgiftspligtige, og det gælder deres anvendelse både i husholdninger og i virksomheder.

3. KONKLUSIONER

Kommissionen har på grundlag af ovenstående gennemgang draget følgende konklusioner:

I de tilfælde, hvor medlemsstaterne ved at anvende de almindelige bestemmelser i energibeskatningsdirektivet (jf. punkt 2.1 ovenfor) kan forfølge de formål, der ligger til grund for visse undtagelser, er der ikke længere behov for at forlænge undtagelserne, og det synes derfor ikke nødvendigt at foretage sig yderligere, bortset fra eventuelle mindre tilpasninger af de almindelige bestemmelser²².

Hvad angår undtagelser, der tager sigte på formål, som direktivets almindelige bestemmelser ikke tager højde for, indgår den foreliggende meddelelse som led i den argumentation og analyse, som medlemsstaterne skal tage stilling til ved fastlæggelsen af deres holdning i forbindelse med de pågældende undtagelsers udløb. Såfremt enkelte medlemsstater mener, at de fortsat med begrundelse i særlige politiske hensyn har behov for en undtagelse fra direktivet, kan de forelægge Kommissionen en anmodning herom i medfør af direktivets artikel 19. Sådanne anmodninger vil blive vurderet individuelt bl.a. under hensyn til et

²² Jf. punkt 2.1.3 ovenfor.

velfungerende indre marked, behovet for at sikre loyal konkurrence og EU's miljø-, energi- og transportpolitik (jf. artikel 19 i energibeskatningsdirektivet).

Kommissionen skal desuden erindre medlemsstaterne om, at alle skatteforanstaltninger, som kan udgøre statsstøtte, skal anmeldes til Kommissionen på forhånd, så de kan vurderes på grundlag af reglerne om statsstøtte²³. Mere generelt skal fiskale instrumenter være i overensstemmelse med alle relevante bestemmelser i traktaten.

Endelig mener Kommissionen, at udløbet af hovedparten af undtagelserne også bør ses som en lejlighed til at indføre større gennemsigtighed og konsekvens i lovgivningen om energibeskatning for dermed at sikre, at direktivet bliver et bedre instrument til gavn for medlemsstaterne og EU og deres overordnede målsætninger om at sikre en bæredygtig udvikling og fremme Lissabon-strategien.

²³ Jf. især betragtning 32 i direktivet.