



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.12.2006
KOM(2007) 795 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

i henhold til artikel 19, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/96/EF (regionale undtagelser)

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 19, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/96/EF¹ om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (herefter benævnt "energibeskatningsdirektivet" eller "direktivet") og direktivets øvrige bestemmelser, navnlig artikel 5, 15 og 17, kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen give en medlemsstat (der anmoder herom) tilladelse til at indrømme yderligere fritagelser eller lempelser, hvis særlige politiske hensyn taler herfor.

Kommissionen behandler sådanne anmodninger. Efterfølgende forelægger Kommissionen enten et forslag for Rådet eller giver Rådet en begrundelse for, hvorfor den ikke har foreslået at tillade en sådan foranstaltning.

I forbindelse med en generel gennemgang af undtagelser med hjemmel i energibeskatningsdirektivet, som udløber med udgangen af 2006, indgav Italien tre anmodninger om tilladelse til at indrømme fritagelse med virkning fra og med 2007 fra bestemmelserne i energibeskatningsdirektivet og tillade regionalt differentierede afgiftssatser for udvalgte energiprodukter i visse geografiske områder. Anmodningerne blev registreret af Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunionen².

Formålet med denne meddelelse er at give Rådet en begrundelse for, hvorfor Kommissionen ikke foreslår indrømmelse af de tilladelser, som anmodningerne omhandler.

2. ANMODNINGERNE I HOVEDTRÆK

- (1) Italien ønsker at indrømme fuld afgiftsfritagelse inden for en årlig kvote for visse energiprodukter, som forbruges i regionen Val d'Aosta.

Den årlige afgiftsfri kvote fastsættes på regionalt plan. Foranstaltningen vedrører motorbrændstof (benzin, diesel) og visse former for brændsel til opvarmning (LPG til boligopvarmning). For hver gruppe energiprodukter er de potentielle modtagere klart identificerede, og i de fleste tilfælde er der tale om enkeltpersoner, der bor i regionen.

Ifølge de italienske myndigheder er formålet med foranstaltningen at undgå såkaldt brændstoffurisme, dvs. at borgerne krydser grænserne for at få adgang til lavere brændstofpriser. Italien understreger, at regionen er beliggende ved EU's ydre grænse. Foranstaltningen har desuden til formål at undgå negative følger af udløbet af den undtagelse, som er omhandlet i Bilag II til energibeskatningsdirektivet, som vil føre til velstandsforringelser.

Italien finder, at foranstaltningen kan være berettiget på grundlag af regionens geografiske og infrastruktur-mæssige særpræg – der er tale om et bjergigt område, som er stærkt afhængigt af vejtransport. Endvidere henviser Italien til regionens specifikke forfatningsmæssige status og til Fællesskabets politik for økonomisk og social samhørighed, hvori der tages særlig hensyn

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). Direktivet er senest ændret ved direktiv 2004/74/EF og 2004/75/EF (EUT L 157 af 30. april 2004, s. 87 og s. 100).

² Den 17. oktober 2006.

til bjergrige områder. Med hensyn til LPG til boligopvarmning henviser Italien til de vanskelige klimatiske forhold i regionen.

- (2) Italien ønsker at indrømme fuld afgiftsfritagelse inden for en årlig kvote for visse energiprodukter, som forbruges i provinsen Gorizia.

Den årlige afgiftsfri kvote fastsættes på regionalt plan. Foranstaltningen vedrører motorbrændstof (benzin, diesel) og visse former for brændsel til opvarmning (naturgas til boligopvarmning og mineralolier til erhvervsmæssig opvarmning). For hver gruppe energiprodukter er de potentielle modtagere klart identificerede. Med undtagelse af brændsel til opvarmning er modtagerne privatpersoner, som er bosiddende i provinsen.

Ifølge de italienske myndigheder er der historiske årsager til foranstaltningen, som er berettiget på grund af områdets sociale og økonomiske svagheder, der især skyldes dets specifikke geografiske beliggenhed. Ifølge Italien vil undtagelsens udløb føre til et fald i efterspørgslen efter energiprodukter (som følge af brændstofturisme i udlandet), ringere velfærd og lavere økonomisk aktivitet.

Det er de italienske myndigheders opfattelse, at som følge af den utilstrækkelige grad af afgiftsharmonisering i EU, vil anvendelsen af standardpunktafgiften efter udløbet af undtagelsen i energibeskatningsdirektivets bilag II ikke føre til en stigning i afgiftsprovenuet, da hele efterspørgslen forventes at flytte til udlandet. Endelig henviser Italien til naturgassens miljømæssige fordele i forhold til mineralolier og fremhæver de positive erfaringer, som denne foranstaltning har haft for udbredelsen af naturgasnettet i provinsen.

Italien mener, at foranstaltningen kan være forenelig med de relevante EU-politikker på grund af områdets særlige geografiske beliggenhed og sociale og økonomiske svagheder, hvilket falder ind under EF-traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), og som gælder for EU's strukturfonde.

- (3) Italien ønsker at anvende en nedsat punktafgift for mineralolier, som forbruges i provinserne Udine og Trieste, dog således at de anvendte satser er i overensstemmelse med kravene i energibeskatningsdirektivet.

Foranstaltningen består i afgiftsfritagelse for en årlig kvote benzin og diesel, og dens geografiske anvendelsesområde er begrænset til provinsen Trieste og nogle kommuner i den østlige del af provinsen Udine. Modtagerne er enkeltpersoner, som for det meste er bosiddende i områderne.

Formålet med foranstaltningen er at undgå såkaldt brændstofturisme. Italien påpeger, at udløbet af undtagelsen i energibeskatningsdirektivets bilag II vil få negative sociale og økonomiske virkninger, ikke resultere i nogen stigning i afgiftsprovenuet og føre til lukning af tankstationer i området.

Med hensyn til alle tre anmodninger er den 31. december 2012 fastsat som udløbsdato.

3. BAGGRUND FOR ANMODNINGEN

Nogle medlemsstater, herunder især Italien, har tidligere i henhold til den i artikel 8, stk. 4, i Rådets direktiv 92/81/EØF³ omhandlede procedure fået tilladelse til at anvende reducerede afgiftssatser eller give afgiftsfritagelser af særlige politiske hensyn i visse geografiske områder eller regioner af hensyn til deres økonomiske udvikling eller særlige geografiske forhold (klima, beliggenhed). Endvidere blev en række regionale ordninger indført for at modvirke såkaldte brændstofturisme.

I sin meddelelse fra juni 2006 *Gennemgang af de undtagelser i bilag II og III til Rådets direktiv 2003/96/EF, som udløber med udgangen af 2006* (herefter benævnt "2006-meddelelsen")⁴ påpegede Kommissionen to hovedproblemer i forbindelse med disse former for undtagelser: for det første punktafgifters egnethed som instrument til at håndtere specifikke regionale forhold af social og økonomisk karakter og for det andet hensynet til at skabe et indre marked uden konkurrencefordrejninger. Kommissionen understregede, at minimumssatser imødekommer hensynet til det indre marked, og at minimumsafgiftssatserne i givet fald kunne justeres.

I meddelelsen blev det imidlertid konkluderet, at det er op til de enkelte medlemsstater selv at vurdere, om de med begrundelse i særlige politiske hensyn fortsat mener at have behov for undtagelser fra direktivet, og om sådanne undtagelser vil kunne betragtes som forenelige med de hensyn og politikker, der er omhandlet i direktivets artikel 19, stk. 1, tredje led.

4. KOMMISSIONENS BEDØMMELSE

Som udgangspunkt henviser Kommissionen til formuleringen i EF-traktatens artikel 93, som er grundlaget for Fællesskabets aktiviteter inden for indirekte beskatning. Her kræves *harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre det indre markeds oprettelse og funktion.*

Med henblik herpå er der fastsat minimumsafgiftssatser på områder, der er berørt af afgiftsharmonisering, herunder i energibeskatningsdirektivet. Medlemsstaterne kan ganske vist fastsætte deres egne afgiftssatser under overholdelse af minimumssatserne og ud fra, hvad de finder hensigtsmæssigt efter nationale behov, men i fællesskabslovgivningen er der fastsat minimumsafgiftssatser på et niveau, som skønnes nødvendigt for at holde mulige konkurrencefordrejninger inden for acceptable margener.

Mangelen på fuldt ud harmoniserede afgiftssatser betyder, at der kan forekomme forskelle mellem de nationale satser, og at disse kan medføre et vist omfang af beskatningsrelateret grænsehandel i det indre marked inden for de mængder, som er fastsat i artikel 8 og 9 i direktiv 92/1/EØF, når disse finder anvendelse. Såfremt eventuelle heraf følgende forvriddinger måtte antage et omfang, som går ud over, hvad der anses for acceptabelt og i overensstemmelse med tanken bag harmoniseringen som beskrevet ovenfor, vil en

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 ophævet tillige med Rådets direktiv 92/82/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for mineralolier pr. 31. december 2003 ved Rådets direktiv 2003/96/EF.

⁴ KOM(2006) 342 af 30. juni 2006 *Gennemgang af de undtagelser i bilag II og III til Rådets direktiv 2003/96/EF, som udløber med udgangen af 2006.*

hensigtsmæssig løsning være at tilstræbe en bedre og mere effektiv tilnærmelse af de nationale afgiftssatser på grundlag af EF-traktatens artikel 93, enten i form af en opjustering af minimumsafgiftssatserne eller ved at anvende andre midler, som Fællesskabet som lovgiver måtte vælge.

Kommissionen afviser derfor Italiens synspunkt om, at utilstrækkelig harmonisering af afgiftssatserne kan berettige en anmodning i medfør af artikel 19 om fritagelse fra bestemmelserne i energibeskatningsdirektivet. Der er ikke tale om forhold, der svarer til "særlige politiske hensyn" som defineret i artikel 19. De minimumsafgiftssatser, som er valgt i direktivet, er rent faktisk tænkt som hovedstammen i fællesskabslovgivningen på dette område. Og med disse valg af afgiftsniveauer har Fællesskabet som lovgiver konkluderet, at medlemsstaterne ikke længere har gyldige grunde til at anvende differentierede nationale afgiftssatser som modsvar på afgiftsniveauer i andre medlemsstater; kun de mekanismer, som er fastlagt i selve direktivet, kan bringes i anvendelse. Ellers ville der være risiko for, at afgiftssatserne for motorbrændstof ved grænserne mellem medlemsstaterne gradvist og bilateralt ville blive tilpasset i nedadgående retning til de harmoniserede mindstesatser, hvilket ikke er sigtet med direktivet.

Der findes ingen elementer i energibeskatningsdirektivet, som giver mulighed for andre fortolkninger.

For så vidt angår de andre argumenter, som er fremført af Italien i de fire anmodninger, har Kommissionen følgende kommentarer:

For det første: med hensyn til argumentet om, at de berørte regioner har en særlig forfatningsmæssig status i italiensk ret, vil Kommissionen påpege, at dette argument ikke er tilstrækkeligt efter artikel 19. Selv om det ikke kan udelukkes, at visse hensyn af regional karakter kan sidestilles med begrebet "særlige politiske hensyn" som defineret i artikel 19, kan en regions forfatningsretlige status ikke i sig selv sidestilles hermed.

For det andet: Kommissionen kan ikke acceptere de generelle argumenter, som Italien har fremført vedrørende visse regioners sociale og økonomiske situation (på grundlag af konkurrenceforhold, deres særlige geografiske beliggenhed eller andre geografiske forhold). Disse argumenter er blot udtryk for, at de pågældende regioner har brug for offentlig støtte. Imidlertid er de lempelser, som er blevet indrømmet indtil nu, aldrig formelt blevet betragtet som instrumenter til fremme af sådanne støttepolitikker, og "forlængelser" med henblik herpå kan således ikke accepteres efter artikel 19. I øvrigt findes der andre og meget mere målrettede instrumenter og politikker, som kan anvendes for at håndtere sådanne problemer⁵, og som ikke underminerer de positive virkninger af en harmonisering af punktafgifterne på energiprodukter.

For det tredje: med hensyn til nogle af områdernes specifikke geografiske beliggenhed, nemlig tæt ved Italiens grænser, henviser Kommissionen til bemærkningerne i det foregående. Heraf følger, at naboskab med en anden medlemsstat med et andet beskatningsniveau ikke kan accepteres som tilstrækkelig grund til at indrømme en tilladelse efter energibeskatningsdirektivets artikel 19. Især kan fritagelser, der på det pågældende tidspunkt var begrundet i, at nabostaten var et tredjeland, kan ikke forlænges i henhold til artikel 19 nu, hvor den pågældende stat har tiltrådt Fællesskabet med de hertil hørende forpligtelser for

⁵ Når sådanne instrumenter og politikker anvendes, skal medlemsstaterne naturligvis overholde bestemmelserne i fællesskabsretten, især med hensyn til statsstøtte.

denne stat i henhold til energibeskatningsdirektivet. Hvad angår grænseproblematikken, som Italien rejser i et af tilfældene (Val d'Aosta), bemærker Kommissionen, at den fritagelse, som anmodningen vedrører, ikke er et hensigtsmæssigt middel til at løse det anførte problem vedrørende brændstofturisme. En fritagelse ville sandsynligvis i sig selv skabe forvriddninger af forbrugsmønstret i Italien og andre dele af Fællesskabet, idet befolkningen fra andre regioner ville blive kunstigt tiltrukket til den pågældende region. I denne forbindelse må man ikke glemme, at Val d'Aosta deler grænser - ikke blot med Schweiz - men også med Frankrig.

Endelig vil Kommissionen endnu engang påpege, at negative virkninger af en fritagelses udløb ikke i sig selv betyder, at de kan sidestilles med særlige politiske hensyn ifølge artikel 19.

Det er desuden relevant at foretage en separat gennemgang af de konkrete situationer og argumenter, der fremføres i anmodningerne.

Med hensyn til den påståede afhængighed af vejtransport i regionen Val d'Aosta finder Kommissionen ikke, at den foreslåede foranstaltning, nemlig en generel fritagelse fra punktafgifter på motorbrændstoffer, er en hensigtsmæssig løsning af problemet, eller at den kan berettige en tilladelse i medfør af artikel 19. Kommissionen noterer sig, at Italien ikke har begrundet den ønskede fritagelse ud fra de nævnte politiske hensyn eller vurderet situationen i forhold til andre egne af Italien, der i lige så høj grad er landdistrikter (dvs. ikke tæt befolkede), og hvor de fulde nationale afgiftssatser skal gælde. Der er intet, som peger på, at der skulle være en objektiv sammenhæng med de ekstra omkostninger, hvis beregning ikke fremgår klart. Endelig ville fuld fritagelse for motorbrændstoffer være uforenelig med miljø-, energi- og transportpolitikken som omhandlet i direktivets artikel 19, stk. 1, tredje led. Sammenholdes dette med direktivets artikel 5, tredje led, bestyrkes denne konklusion. Artiklen omhandler disse politikker og fastslår, at lokal offentlig passagertransport, som normalt fremmes af medlemsstaterne i forhold til privat transport (som er emnet her), fortsat er underlagt minimumsafgiftssatserne. Kun i de meget specifikke tilfælde, som er omhandlet i direktivets artikel 15, stk. 1, litra e) og i), er beskatning under disse satser mulig.

Med hensyn til argumenterne vedrørende energiprodukter, der anvendes til opvarmningsformål, er Kommissionens vurdering som følger:

Først og fremmest finder Kommissionen ikke, at der foreligger nogen berettigelse for lempeligere beskatning af mineralolier til erhvervmæssig opvarmning. Formålet med foranstaltningen er at subsidiere virksomheder beliggende i et bestemt område. I sin meddelelse fra juni understregede Kommissionen, at direktivet allerede tager hensyn til erhvervmæssigt forbrug og potentielle konkurrenceproblemer, som kan opstå i forbindelse med energibeskatning. I denne forbindelse vil Kommissionen understrege, at Rådet med enstemmighed og i henhold til proceduren i EF-traktatens artikel 93 allerede har foretaget en afvejning mellem de politiske hensyn, der måske kunne tale for en lempeligere beskatning af brændstof til erhvervmæssig forbrug. Mulighederne i direktivet vedrørende erhvervmæssigt forbrug, som omhandlet især i artikel 5 og 17, er udtryk for den fleksibilitet, som anses for hensigtsmæssig og tilstrækkelig i fællesskabslovgivningen på dette område. Derfor kan de hensyn, som Italien henviser til, ikke anses for at være særlige politiske hensyn som defineret i artikel 19. Endvidere afspejler disse muligheder også de hensyn, der er omhandlet i direktivets artikel 19, stk. 1, tredje led, nemlig hensynet til et velfungerende indre marked, behovet for at sikre loyal konkurrence og Fællesskabets sundheds-, miljø-, energi- og transportpolitik. De selv samme hensyn taler mod at indrømme den tilladelse, som der argumenteres for.

Med hensyn til Italiens anmodning om tilladelse til fritage naturgas til opvarmningsformål for afgift understreger Kommissionen, at energibeskatningsdirektivet ganske rigtig tager behørigt hensyn til naturgassens potentielle fordele. Derfor opfylder Italiens anmodning ikke nogle særlige politiske hensyn i denne forbindelse (rent bortset fra at fordelene ved naturgas, som Italien henviser til, ikke adskiller sig fra region til region). Bemærkningerne i det foregående vedrørende artikel 19, stk. 1, tredje led, og om Fællesskabets miljø-, energi- og transportpolitikker finder ligeledes anvendelse her og taler i samme omfang mod indrømmelse af fritagelsen.

Endelig noterer Kommissionen sig, at ønsket om en lempeligere beskatning af LPG til boligopvarmning i bjergområdet i Val d'Aosta overlapper en anden foranstaltning, som Italien har forelagt Kommissionen til vurdering i henhold til energibeskatningsdirektivets artikel 19. Denne foranstaltning har til formål at indføre differentieret beskatning af LPG til boligopvarmning, afhængig af klimasituationen i visse regioner. Den tilladelse, som der er anmodet om for Val d'Aosta, går imidlertid langt videre end den anden anmodning, som er blevet forelagt. Kommissionen konkluderer, at de påpegede klimatiske forhold efter Italiens egen opfattelse ikke berettiger den særlige ordning for Val d'Aosta. Den anden anmodning, som Italien har forelagt, vil blive vurderet separat.

5. KONKLUSION

På grundlag af det foregående bør de tilladelser, som Italien har anmodet om, ikke indrømmes. Først og fremmest skal det understreges, at med hensyn til det hovedargument, som Italien har fremført for at berettige anmodningerne, kan den påståede mangel på tilstrækkelig afgiftsharmonisering i det indre marked ikke berettige tilladelser i medfør af artikel 19. Indførelse af minimumsbeskatningssatser var et af hovedmålene, da direktivet blev vedtaget.

Endvidere finder Kommissionen heller ikke, at nogen af de yderligere argumenter, som Italien har fremlagt i forbindelse med visse specifikke dele af anmodningerne, kan accepteres.

Som følge heraf **frelægger Kommissionen ikke forslag om indrømmelse af de tilladelser, hvorefter der anmodes.**