



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.11.2006
KOM(2006) 742 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**i henhold til artikel 19, stk. 1, i Rådets direktiv 2003/96/EF (ikke-erhvervsmæssig
privatflyvning)**

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 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 større gennemgang af undtagelser fra energibeskatningsdirektivet, der udløber med udgangen af 2006, indgav Frankrig, Portugal, Det Forenede Kongerige, Malta og Sverige en anmodning om tilladelse til at indrømme undtagelser med virkning fra og med 2007 fra bestemmelserne i energibeskatningsdirektivet om brændstof, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning, dvs. luftfart, der ikke er omfattet af den obligatoriske fritagelse, der er fastsat i artikel 14, stk. 1, litra b), i energibeskatningsdirektivet. Disse skrivelser blev registreret af Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion².

Formålet med denne meddelelse er at give Rådet en begrundelse for, hvorfor Kommissionen ikke har foreslået tilladelse til en sådan foranstaltning.

2. ANMODNINGEN I HOVEDTRÆK

2.1. Frankrigs anmodning

Frankrig ønsker at anvende fuldstændig afgiftsfritagelse for brændstof, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning. Formålet med foranstaltningen er for det første at kompensere for prisstigningernes negative indvirkninger på sektoren og for det andet at opretholde den nationale politik, der er målrettet en organisering af landet, således at en koncentration af virksomhederne omkring den parisiske region undgås.

I anmodningen er den 31. december 2012 fastsat som udløbsdato.

2.2. Portugals anmodning

Portugal ønsker at anvende fuldstændig afgiftsfritagelse for brændstof, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning. Formålet med foranstaltningen er at undgå den administrative byrde, der er forbundet med nødvendigheden af at indføre et kompliceret kontrolsystem i forbindelse med overgangen til standardafgiftssystemet.

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 Skrivelserne blev registreret den 16. oktober 2006 (Frankrig, Portugal, Det Forenede Kongerige og Malta) og den 31. oktober 2006 (Sverige).

I anmodningen er den 31. december 2012 fastsat som udløbsdato.

2.3. Det Forenede Kongeriges anmodning

Det Forenede Kongerige ønsker at anvende fritagelse for punktafgifter på brændstof, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning. Privat anvendelse af jetbrændstof ville blive indrømmet fuldstændig fritagelse fra afgifter, og flybenzin ville blive pålagt en nedsat afgift i form af halvdelen af afgiften på blyholdig benzin.

Det Forenede Kongerige hævder, at overgangen til standardafgiftssystemet indebærer få fordele i forhold til de omkostninger og andre konsekvenser, der er forbundet med udløbet af undtagelsen. Hovedformålet med foranstaltningen er således at undgå de omkostninger, der er forbundet med overgangen.

Det Forenede Kongerige fremhæver især overensstemmelsesomkostningerne for leverandører af flybrændstof og for erhvervet og fremhæver de administrative omkostninger og myndighedernes vanskeligheder med hensyn til håndhævelse, der er forbundet med udløbet af undtagelsen. Det Forenede Kongerige redegør endvidere for de negative indvirkninger på såvel sektoren for ikke-erhvervsmæssig privatflyvning som på mange mindre virksomheder, der er tilknyttet sektoren. Det ville ydermere forøge omkostningerne til uddannelse, hvilket ville forstærke tendensen til at uddanne piloter i De Forenede Stater. Desuden ville en fjernelse af undtagelsen medføre sikkerhedsproblemer, hvis brugerne føler sig fristet til at anvende blyfri benzin i stedet for flybenzin. På den anden side påpeger Det Forenede Kongerige den ubetydelige provenugevinst og de begrænsede fordele med hensyn til fald i CO₂-emissioner, som er forbundet med indførelsen af det generelle afgiftssystem.

I anmodningen er den 31. december 2011 fastsat som udløbsdato.

2.4. Maltas anmodning

Malta ønsker at anvende fuldstændig afgiftsfritagelse for jetbrændstof og flybenzin, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning på udlandsrejser.

Formålet med foranstaltningen er at fremme udviklingen i sektoren og de dermed forbundne tjenester, der har indvirkning på nicherisismen. Ifølge Malta er Maltas komparative fordel inden for dette område ved at forsvinde som følge af den skarpe konkurrence fra operatører med hjemsted i ikke-europæiske lande, der ikke er underlagt Fællesskabets lovgivning om punktafgifter. Desuden mener Malta at foranstaltningen hverken vil være til skade for et velfungerende indre marked eller give anledning til konkurrenceforvridning som følge af Maltas geografiske placering og den stramme kontrol, der gennemføres for at sikre, at foranstaltningen anvendes korrekt.

I anmodningen er den 31. december 2012 fastsat som udløbsdato.

2.5. Sveriges anmodning

Sverige ønsker at anvende fuldstændig afgiftsfritagelse for jetbrændstof og benzin, der anvendes til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning.

Sverige henviser til sit udstrakte territorium og store tyndtbefolkede områder i navnlig den nordlige del af Sverige og mener, at velfungerende befordringsmidler og infrastrukturer er af afgørende betydning for, at det er muligt at bevare mulighederne for, at alle regioner i Sverige

kan udvikle sig og tage del i den økonomiske vækst. Der er ofte lange afstande til nødvendige offentlige funktioner, især i det nordsvenske indland.

Desuden er Sverige af den opfattelse, at en afgiftsfritagelse for brændstof til luftfartøjer til privatflyvning medfører flere flyvninger, hvilket har en positiv indvirkning på kendskabet til flyvning og tilbøjeligheden til at ville udføre civile overvågningsmissioner. Desuden ville skatte- og afgiftsmyndighederne ifølge Sverige blive pålagt en omfattende administrativ byrde i forbindelse med administrationen af beskatningen af brændstof til ikke-erhvervsmæssig privatflyvning. Ifølge Sverige kompliceres administrationen af det forhold, at det samme fly adskillige gange dagligt kan skifte mellem at blive anvendt til ikke-erhvervsmæssig og erhvervsmæssig flyvning.

I anmodningen er den 31. december 2012 fastsat som udløbsdato.

3. BAGGRUND FOR ANMODNINGERNE

I artikel 14, stk. 1, litra b), i energibeskatningsdirektivet fastslås det, at medlemsstaterne skal indrømme fritagelse for beskatning til energiprodukter, der leveres til anvendelse som brændstof i forbindelse med flyvning, undtagen ikke-erhvervsmæssig privatflyvning. Denne bestemmelse trådte oprindeligt i kraft i 1993 med mineraloliedirektivet³. Ikke-erhvervsmæssig privatflyvning⁴ var således ikke omfattet af den obligatoriske fritagelse, der gjaldt for kommerciel luftfart (navnlig som følge af de gældende internationale juridiske forpligtelser), eller af fakultative beskatningsmæssige fordele i medfør af direktiverne. Som følge heraf pålægges ikke-erhvervsmæssig privatflyvning en standardafgift i henhold til de nationale afgiftssatser i overensstemmelse med direktivet, medmindre en særlig undtagelse finder anvendelse i henhold til direktivets artikel 18, 18a eller 19.

Med det formål at gøre Fællesskabets politikker vedrørende transport, miljø og beskatning mere sammenhængende foreslog Kommissionen første gang i 1996⁵ at ophæve disse undtagelser, der nu er indeholdt i artikel 18 og 18a med bilag II og III til direktivet. Efterfølgende indledte Kommissionen i 2000 en gradvis udfasning af disse undtagelser og erklærede, at de skulle være afviklet ved energibeskatningsdirektivets forventede ikrafttræden og under alle omstændigheder senest den 31. december 2002⁶. Det endte med, at undtagelserne blev forlænget indtil den 31. december 2006 og senere blev indarbejdet i energibeskatningsdirektivet (artikel 18 og bilag II) med henblik på en glidende udfasning. Den samme udløbsdato blev fastlagt for Malta i forbindelse med Maltas tiltrædelse til Fællesskabet (artikel 18a og bilag III).

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 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."

⁵ KOM(1996) 549 af 14. november 1996.

⁶ KOM(2000) 678 af 15. november 2000.

I sin meddelelse fra juni 2006 *Gennemgang af de undtagelser i bilag I og II til Rådets direktiv 2003/96/EF, som udløber med udgangen af 2006* (herefter benævnt "2006-meddelelsen")⁷ anførte Kommissionen, at der ikke bør indrømmes forlængelse af muligheden for lempeligere beskatning af brændstof til denne aktivitet end af brændstof til tilsvarende (transport- eller fritids-)aktiviteter. Såfremt medlemsstaterne mener, at de fortsat med begrundelse i særlige politiske hensyn har behov for en undtagelse, opfordrer Kommissionen samtidig de pågældende medlemsstater til at forelægge Kommissionen en anmodning herom i medfør af direktivets artikel 19, og denne anmodning skal ledsages af en behørig begrundelse af de politiske hensyn.

4. KOMMISSIONENS BEDØMMELSE

Kommissionen mener, at Frankrig, Portugal, Det Forenede Kongerige, Malta og Sverige i væsentlig grad blot har gentaget de argumenter, der allerede blev behandlet i 2006-meddelelsen (navnlig høje overensstemmelses- og administrationsomkostninger og risiko for svindel i forbindelse med undtagelsens udløb)⁸. Hverken disse argumenter eller de mere detaljerede og/eller supplerende argumenter, der er blevet gjort gældende på dette tidspunkt, er efter Kommissionens mening gyldige.

Indledningsvis ønsker Kommissionen at erindre om, at Rådet med enstemmighed i henhold til proceduren i EF-traktatens artikel 93 allerede har haft mulighed for at finde den rigtige balance mellem på den ene side de politiske hensyn, der måske kunne tale for en undtagelse på dette område, og på den anden side de hensyn, der taler for standardbeskatning. De sidstnævnte interesser er grundlæggende fastsat i direktivets artikel 19, stk. 1, tredje led, og omhandler et velfungerende indre marked, behovet for at sikre loyal konkurrence og Fællesskabets sundheds-, miljø-, energi- og transportpolitik.

Som nævnt i 2006-meddelelsen har Rådet bevidst valgt generelt at pålægge ikke-erhvervsmæssig privatflyvning standardbeskatning. Ikke-erhvervsmæssig privatflyvning var ikke omfattet af den obligatoriske fritagelse i henhold til artikel 14, stk. 1, litra c), i energibeskatningsdirektivet eller af fakultative fritagelser eller lempelser i medfør af direktivets artikel 15. Det fremgår af den treogtyvende betragtning i direktivet, at luftfart, bortset fra ikke-erhvervsmæssig privatflyvning, kun bør være fritaget af særlige årsager, der i medfør af samme betragtning ikke finder anvendelse på ikke-erhvervsmæssig privatflyvning. Samtidig har Rådet anført, at undtagelser for ikke-erhvervsmæssig privatflyvning kun bør være gældende i overgangsperioder (tredivte betragtning og artikel 18 og 18a med bilag II og III til direktivet).

Der bør derfor ikke indrømmes tilladelser i henhold til artikel 19 med udgangspunkt i årsager, der er en logisk følge af overgangen fra undtagelsen til standardbeskatningen. Dette gælder naturligvis de administrative byrder og de vanskeligheder med at overholde og/eller håndhæve direktivet, herunder sikkerhedsproblemer⁹, der er forbundet med selve ændringen. Det gælder imidlertid også de generelle forretningsmæssige virkninger (for sektoren, for tilknyttede forretningsområder, turisme- og undervisningssektoren), der selv på langt sigt

⁷ 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*.

⁸ Jf. 2006-meddelelsen, afsnit 2.2.1.

⁹ Miljø- og sikkerhedsaspekter behandles i den relevante lovgivning. Disse aspekter er uden tilknytning til forskrifterne i energibeskatningsdirektivet.

kunne blive en konsekvens af standardbeskatningen af den pågældende aktivitet. Sådanne generelle virkninger er pr. definition ikke omfattet af begrebet "særlige politiske hensyn" jf. artikel 19 i energibeskatningsdirektivet.

De hensyn og politikker, der er beskrevet i artikel 19, stk. 1, tredje led, taler heller ikke for at indrømme en tilladelse under henvisning til ovenstående begrundelser.

Med hensyn til det **indre marked og loyal konkurrence** skal det påpeges, at gennemførelsen af det indre marked forudsatte, at der blev fastlagt fælles bestemmelser om beskatning af flybrændstof gældende fra 1993 som følge af luftfartens særlige karakter. Disse bestemmelser blev fastlagt med udgangspunkt i den fællesnævner, der var hyppigst forekommende med hensyn til den praksis, der på daværende tidspunkt var gældende i EU's medlemsstater og omfattede ligebehandling af ikke-erhvervsmæssig privatflyvning. Mere generelt indebærer hensynet til det indre marked og loyal konkurrence, at beskatningen skal være så neutral som muligt for at undgå beskatningsrelateret adfærd inden for Fællesskabet uden fiskale grænser.

Den undtagelse, der blev indrømmet adskillige medlemsstater, har ingen indvirkning på dette ræsonnement. Den bør anses for at være målrettet afhjælpningen af de første vanskeligheder, der opstod i forbindelse med gennemførelsen af ny lovgivning. Under hensyntagen til, at brændstof til anvendelse i ikke-erhvervsmæssig privatflyvning i princippet har været skattepligtigt i Fællesskabet siden 1993, og at der i artikel 18 og 18a i energibeskatningsdirektivet er blevet fastsat en præcis tidsfrist for udløbet af den relevante undtagelse i henhold til dette direktiv, udgør argumenterne om overgangsforanstaltninger i dag ikke en begrundelse for en indrømmelse af tilladelser i henhold til direktivets artikel 19.

En forventet nedgang i forretningsmæssig aktivitet (der gøres gældende af nogle af de medlemsstater, der påvirkes af undtagelsen), der måtte afspejles i en tilsvarende indtjening i medlemsstater, der anvender standardbeskatning, ville være en bekræftelse af, at begrundelsen om loyal konkurrence taler imod indrømmelsen af en tilladelse i henhold til direktivets artikel 19, som ville føre til en opretholdelse af forvridningen.

Den fritagelse, hvorom der anmodes, ville ligeledes være i strid med Fællesskabets **politikker vedrørende miljø, energi og transport**, hovedsagelig fordi den ikke nøjagtigt afspejler de negative eksterne omkostninger, der er forbundet med en sådan aktivitet.

Det er desuden relevant at overveje visse mere konkrete argumenter, der fremføres af nogle af de medlemsstater, der har indgivet anmodninger.

For det første kan Kommissionen ikke godtage Maltas argument. Det er sandt, at harmoniseret beskatning i visse tilfælde kan få indvirkning på konkurrencen i forhold til tredjelande. Rådet har imidlertid allerede taget højde for disse virkninger i energibeskatningsdirektivets artikel 14. I denne forbindelse fandt Rådet, at disse aspekter ville berettige til en fritagelse for erhvervsmæssig flyvning, men ikke for det konkrete område, som nærværende meddelelse omhandler, dvs. ikke-erhvervsmæssig privatflyvning (jf. treogtyvende betragtning i energibeskatningsdirektivet).

Med hensyn til det svenske argument om dette lands særlige karakter og behovet for velfungerende befordringsmidler og en velfungerende infrastruktur mener Kommissionen for det andet ikke, at afgiftsfritagelse for brændstof, der anvendes i forbindelse med flyvning, er den korrekte politiske løsning på en sådan udfordring. Mere generelt og under henvisning til de dertilhørende argumenter, der fremlægges af Sverige (f.eks. tilbøjeligheden til at ville

udføre civile overvågningsmissioner), samt til de argumenter, som Frankrig gør gældende, og som vedrører regionaludvikling, ønsker Kommissionen at fremhæve, at disse argumenter vedrører nationalpolitiske spørgsmål af hovedsagelig regional karakter, og at de pågældende medlemsstater måske vil anse dem for at være berettiget til offentlig støtte. Der findes imidlertid foranstaltninger til støtte for sådanne formål, der er meget bedre egnede med hensyn til såvel art som anvendelsesområde, uden at de ovennævnte fællesskabspolitiske hensyn påvirkes af en ekstraordinær fritagelse for harmoniseret beskatning. Som følge heraf kan de nævnte generelle vanskeligheder, der gøres gældende af Frankrig og Sverige, ikke berettige indrømmelse af de fritagelser, hvorom der anmodes.

Afslutningsvis kan Kommissionen ikke godtage det proportionalitetsargument, som Det Forenede Kongerige gør gældende. Dette argument tager udgangspunkt i den midlertidige undtagelse, der indrømmes i henhold til artikel 18, og som direkte er i strid med det forhold, at der i fællesskabslovgivningen i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 93 er taget udgangspunkt i standardbeskatning. Dette sætter ligeledes et relateret argument, som Det Forenede Kongerige har fremført, i perspektiv, nemlig argumentet om, at der kun ville blive opnået begrænsede miljøfordele ved en overgang til standardbeskatning. Alene det forhold, at det generelle forbrug i forbindelse med ikke-erhvervsmæssig privatflyvning måske ikke overstiger visse grænser, betyder blot, at fritagelsens anvendelsesområde er begrænset. Det betyder ikke, at proportionaliteten ville indebære forskelsbehandling i forhold til sammenlignelige transport- eller fritidsaktiviteter. Endvidere kan det heller ikke være af afgørende betydning, at gennemførelsen måske kræver en ekstra indsats. Det er karakteristisk for skatteforvaltningen, at gennemførelsesomkostningerne kan variere inden for de forskellige områder, og dette indebærer, at der skal tages særlige politiske hensyn i henhold til direktivets artikel 19.

5. KONKLUSION

Alt i alt mener Kommissionen, at de medlemsstater, der har indgivet anmodningerne, ikke har fremført særlige politiske betragtninger, som ville berettige til en fortsat undtagelse fra den lovgivning, der allerede ved to lejligheder er blevet enstemmigt vedtaget i EU, og som ville berettige til indførelsen af en skattemæssig foranstaltning, der tydeligvis er i strid med adskillige fællesskabspolitikker.

De pågældende medlemsstater har haft tilstrækkelig tid til at tilpasse sig den nye situation, set i lyset af at denne og tilsvarende undtagelser er blevet drøftet i Fællesskabet i hvert fald siden 1996, og at Kommissionen gentagne gange har fastholdt, at det er nødvendigt at udfase dem. Dette argument vedrører ligeledes Malta, i hvis tilfælde tidsfristen for udløbet af undtagelsen i henhold til energibeskatningsdirektivets artikel 18a var blevet fastsat således, at den var sammenfaldende med den fastsatte tidsfrist for tilsvarende undtagelser, der dengang var gældende for nogle af de daværende femten medlemsstater.

Såfremt udløbet af undtagelsen medfører vanskeligheder i ganske særlige eller konkrete tilfælde, og under forudsætning af at medlemsstaterne overholder alle aspekter af fællesskabslovgivningen¹⁰, kan de medlemsstater, der har indgivet anmodningerne, indføre foranstaltninger, der har til formål at afhjælpe eller mindske problemer med overgangen til standardbeskatningsordningen.

¹⁰ Disse aspekter omfatter navnlig traktatbestemmelserne om statsstøtte.

Kommissionen konkluderer således, at betingelserne i artikel 19 ikke er opfyldt. Som følge heraf **fremlægger Kommissionen ikke forslag om indrømmelse af de tilladelser, hvorefter der anmodes.**