EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.11.2006
KOM(2006) 742 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

enligt artikel 19.1 i rådets direktiv 2003/96/EG (privat nöjesflyg)

1. INLEDNING

Enligt artikel 19.1 i rådets direktiv 2003/96/EG[1] om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (nedan kallat ”energiskattedirektivet” eller ”direktivet”), får rådet enhälligt, på förslag från kommissionen, utöver de bestämmelser som anges i direktivet, särskilt artiklarna 5, 15 och 17, ge varje medlemsstat tillstånd att av särskilda politiska hänsyn införa ytterligare skattebefrielser eller skattenedsättningar.

Kommissionen skall pröva en sådan begäran. Efteråt skall den antingen lägga fram ett förslag för rådet eller också informera rådet om skälen till att den inte har föreslagit beviljandet av någon sådan åtgärd.

Inom ramen för en bredare översyn av undantag enligt energiskattedirektivet som löper ut i slutet av 2006 har Frankrike, Portugal, Förenade kungariket, Malta och Sverige lämnat in en ansökan om undantag från och med 2007 från bestämmelserna i energiskattedirektivet för bränsle som används i privat nöjesflyg, dvs. luftfart som inte omfattas av den obligatoriska befrielsen i artikel 14.1 b i energiskattedirektivet. Dessa skrivelser registrerades hos generaldirektoratet för skatter och tullar[2].

Syftet med detta meddelande från kommissionen är att informera rådet om skälen till att den inte har föreslagit beviljandet av någon sådan åtgärd.

2. SAMMANFATTNING AV ANSÖKNINGARNA

2.1. Frankrikes ansökan

Frankrike vill tillämpa en fullständig skattebefrielse på bränsle som används för privat nöjesflyg. Syftet med åtgärden är att kompensera för de negativa konsekvenser som uppstår för sektorn till följd av prisökningar och även att skydda målsättningen för den nationella regionalpolitik som syftar till att undvika en koncentration av företag runt Parisregionen.

I begäran anges den 31 december 2012 som slutdatum för undantaget.

2.2. Portugals ansökan

Portugal vill tillämpa en fullständig skattebefrielse på bränsle som används för privat nöjesflyg. Syftet med åtgärden är att undvika det administrativa merarbete som följer av behovet att tillämpa ett komplicerat kontrollsystem i samband med övergången till ett system för standardbeskattning.

I begäran anges den 31 december 2012 som slutdatum för undantaget.

---

1 Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51). Direktivet senast ändrat genom direktiven 2004/74/EG och 2004/75/EG (EUT L 157, 30.4.2004, s. 87 och s. 100).

2 Skrivelserna registrerades den 16 oktober 2006 (Frankrike, Portugal, Förenade kungariket och Malta) och den 31 oktober 2006 (Sverige).

2.3. Förenade kungarikets ansökan

Förenade kungariket önskar tillämpa befrielse från punktskatter på bränsle som används för privat nöjesflyg. Privat användning av jetbränsle skulle helt befrias från punktskatt och skattesatsen för flygbensin skulle sänkas till hälften jämfört med skattesatsen för blyad bensin.

Förenade kungariket hävdar att en övergång till standardbeskattning medför minimala fördelar jämfört med de kostnader och andra konsekvenser som uppstår i samband med att undantaget löper ut. Huvudsyftet med åtgärderna är därför att undvika övergångskostnader.

Förenade kungariket pekar framför allt på efterlevnadskostnadernas effekter för leverantörerna av flygbränsle och för branschen och understryker de administrativa kostnaderna och svårigheterna när lagstiftningen skall genomdrivas i samband med att undantaget löper ut. Förenade kungariket framhåller dessutom de negativa effekterna för både det privata nöjesflyget och de många småföretag som är knutna till branschen. Dessutom skulle utbildningskostnaderna öka, vilket skulle leda till att fler piloter söker utbildning i Förenta staterna. Att avskaffa undantaget skulle dessutom öka säkerhetsproblemen om användarna frestades att använda oblyad bensin i stället för flygbensin. Förenade kungariket pekar också på de obetydliga vinsterna och små fördelarna i form av minskade utsläpp av koldioxid i samband med införandet av det generella skattesystemet.

I begäran anges den 31 december 2011 som slutdatum för undantaget.

2.4. Maltas ansökan

Malta vill tillämpa en fullständig skattebefrielse för jetbränsle och flygbensin som används för privat nöjesflyg på utgående flygningar.

Syftet med åtgärden är att främja utvecklingen av sektorn och tillhörande tjänster som har betydelse för turismen. Enligt Malta håller landets relativa fördel inom detta område på att undermineras av den starka konkurrensen från operatörer baserade i icke-europeiska länder som inte omfattas av gemenskapens punktskattelagstiftning. Malta anser dessutom att åtgärden, tack vare landets geografiska position och de strikta kontrollerna för att se till att åtgärden tillämpas korrekt, inte skulle få menlig inverkan på den inre marknadens funktion eller resultera i en snedvridning av konkurrensen.

I begäran anges den 31 december 2012 som slutdatum för undantaget.

2.5. Sveriges ansökan

Sverige vill tillämpa en fullständig skattebefrielse på jetbränsle och flygbensin som används för privat nöjesflyg.

Sverige hänvisar till sitt vidsträckta territorium och de stora, glest befolkade områdena, framför allt i norr, och anser att väl fungerande transportmedel och infrastruktur är viktiga för att alla regioner i Sverige ska ha fortsatt möjlighet att utvecklas och ta del av den ekonomiska tillväxten. Långa avstånd till nödvändiga offentliga inrättningar är vanliga, framför allt i norra Sveriges inland.

Sverige anser dessutom att skattebefrielse för flygbränsle för privatflyg leder till en ökad användning av flyg, vilket får positiva effekter för kunskaperna om flygnavigering och viljan att genomföra civila övervakningsuppdrag. Enligt Sverige skulle det dessutom innebära en

omfattande administrativ belastning för skattemyndigheterna att administrera beskattningen av bränsle för privat nöjesflyg. Enligt Sverige kompliceras dessutom administrationen ytterligare av att samma flygplan flera gånger om dagen kan växla mellan att användas för privata och kommersiella syften.

I begäran anges den 31 december 2012 som slutdatum.

3. BAKGRUND TILL ANSÖKNINGARNA

Enligt artikel 14.1 b i energiskattedirektivet skall medlemsstaterna bevilja skattebefrielse för energiprodukter som levereras för användning som flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg. Denna bestämmelse trädde ursprungligen i kraft 1993 genom mineraloljedirektivet[3]. Privat nöjesflyg[4] omfattades därför inte av den obligatoriska skattebefrielsen för kommersiellt flyg (framför allt beroende på befintliga internationella juridiska åtaganden), och inte heller omfattades sådant flyg av några frivilliga skatteförmåner enligt direktiven. Följaktligen omfattas privat nöjesflyg av standardbeskattning enligt nationella skattesatser i enlighet med direktivet, om inte ett särskilt undantag är möjligt enligt artiklarna 18, 18a eller 19 i direktivet.

För att göra gemenskapens politik inom områdena transport, miljö och beskattning mera enhetlig föreslog kommissionen redan 1996 för första gången att man skulle avskaffa de undantag som nu ingår i artiklarna 18 och 18a med bilagorna II och III[5]. Därefter inledde kommissionen år 2000 en gradvis utfasning av dessa undantag när den angav att undantagen borde upphöra i och med att energiskattedirektivet trädde i kraft, eller under alla omständigheter senast den 31 december 2002[6]. I slutändan kom undantagen att förlängas till den 31 december 2006 och de kom senare att ingå i energiskattedirektivet (artikel 18 och bilaga II) i syfte att möjliggöra en smidig utfasning. Samma slutdatum valdes för Malta i samband med medlemskapet i gemenskapen (artikel 18a och bilaga III).

I sitt meddelande från juni 2006 *Översikt över de undantag i bilagorna II och III till rådets direktiv 2003/96/EG som upphör att gälla vid utgången av 2006* (nedan kallat ”meddelandet från 2006”)[7] uppgav kommissionen att den förmånliga skattemässiga behandlingen av bränsle som används för aktiviteten i fråga, jämfört med bränsle som används för liknande (transport- eller fritids-)aktiviteter, inte borde förnyas. Kommissionen har samtidigt uppmanat medlemsstaterna att, i enlighet med artikel 19 i direktivet, lämna in en ansökan där de i vederbörlig ordning motiverar sina politiska behov om de anser att ytterligare undantag behövs på grund av speciella politiska hänsyn.

---

3 Rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor (EGT L 316, 31.10.1992). Direktivet upphävdes tillsammans med rådets direktiv 92/82/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser för mineraloljor per den 31 december 2003 genom rådets direktiv 2003/96/EG.

4 Privat nöjesflygning definieras som ”användning av ett flygplan av dess ägare eller av den fysiska eller juridiska person som har nyttjanderätt till flygplanet antingen via förhyrning eller på annat sätt, för andra än kommersiella ändamål och särskilt andra ändamål än transport av passagerare eller varor eller för tillhandahållande av tjänster mot ersättning eller för offentliga myndigheters räkning”.

5 KOM(1996) 549 av den 14 november 1996.

6 KOM(2000) 678 av den 15 november 2000.

7 KOM(2006) 342 av den 30 juni 2006 ”Översikt över de undantag i bilagorna II och III till rådets direktiv 2003/96/EG som upphör att gälla vid utgången av 2006”.

4. KOMMISSIONENS BEDÖMNING

Kommissionen anser att Frankrike, Portugal, Förenade kungariket, Malta och Sverige i betydande utsträckning enbart har upprepat de argument som prövades redan i meddelandet från 2006 (framför allt de höga kostnaderna för efterlevnadskontroll och administration och risken för bedrägerier i samband med att undantaget löper ut)[8]. Varken dessa argument eller de mer detaljerade och/eller kompletterande argument som läggs fram i det här skedet är giltiga, enligt kommissionens bedömning.

Inledningsvis vill kommissionen påminna om att rådet, i ett enhälligt beslut enligt det förfarande som anges i EG-fördragets artikel 93, redan har haft en möjlighet att skapa en balans mellan å ena sidan politiska hänsyn som kan verka till förmån för ett undantag inom det berörda området, och de som pläderar för en standardiserad beskattning, å den andra. De senare intressena är i grunden desamma som de som angavs i artikel 19.1 tredje strecksatsen i direktivet, och omfattar en väl fungerande inre marknad, behovet av att garantera rättvis konkurrens samt gemenskapens hälso-, miljö-, energi- och transportpolitik.

Enligt vad som framgår av meddelandet från 2006 har rådet avsiktligt valt att låta privat nöjesflyg omfattas av standardbeskattning, som ett generellt system. Privat nöjesflyg undantogs från den obligatoriska skattebefrielsen enligt artikel 14.1 c i energiskattedirektivet och står inte upptaget på listan över frivilliga skattebefrielser eller skattesänkningar som anges i artikel 15 i direktivet. Det följer av skäl 23 i direktivet att annat flyg än privat nöjesflyg undantogs enbart av speciella skäl, vilket enligt skäl 23 inte gäller privat nöjesflyg i sig. Samtidigt har rådet angett att undantagen till förmån för den senare verksamheten bör vara tidsbegränsade (skäl 30 och artiklarna 18 och 18a med bilagorna II och III till direktivet).

Mot den bakgrunden bör ett tillstånd enligt artikel 19 inte beviljas av orsaker som enbart är en naturlig följd av övergången från undantaget till standardbeskattning. Detta gäller självfallet för administrativa bördor och svårigheter i samband med efterlevnad och/eller genomdrivande, inklusive de säkerhetsproblem[9] som uppkommer som ett resultat av själva övergången. Det gäller emellertid också för de allmänna affärsrelaterade konsekvenser (för branschen, för berörda företag, turism eller utbildningsindustrin) som kan uppkomma på grund av standardbeskattning av aktiviteten i fråga, också på längre sikt. Sådana allmänna konsekvenser kommer definitionsmässigt inte att uppfylla kravet för att betraktas som särskilda politiska hänsyn enligt artikel 19 i energiskattedirektivet.

De intressen och politiska hänsyn som anges i artikel 19.1 tredje strecksatsen strider också mot tanken att ge tillstånd genom att hänvisa till ovanstående skäl.

När det gäller **den inre marknaden och rättvis konkurrens** måste det påpekas att genomförandet av den inre marknaden krävde att gemensamma regler för beskattning av flygbränsle infördes i gemenskapen från 1993 på grund av luftfartens särart. Sådana regler infördes som en minsta gemensam nämnare för rutiner som existerade i EU:s medlemsstater vid tidpunkten i fråga och omfattade en gemensam behandling av privat nöjesflyg. Mer allmänt kräver den inre marknaden och en rättvis konkurrens att beskattningen skall vara så neutral som möjligt för att undvika ett skattemotiverat beteende i en gemenskap utan skattegränser.

---

8 Jfr meddelandet från 2006, *punkt* 2.2.1.

9 Miljö- och säkerhetsfrågorna behandlas i motsvarande lagstiftning. De har inget samband med reglerna i energiskattedirektivet.

Det undantag som beviljats flera medlemsstater påverkar inte detta resonemang. Undantaget bör betraktas som ett försök att klara av de inledande svårigheter som alltid uppkommer när ny lagstiftning skall genomföras. Om man beaktar att bränsle som används i privat nöjesflyg i princip har beskattats inom gemenskapen sedan 1993 och att det i artiklarna 18 och 18a i energiskattedirektivet har fastställts klara gränser för motsvarande undantag inom detta direktiv, så motiverar dessa skäl av övergångsnatur inte i dag ett beviljande enligt artikel 19 i direktivet.

I den utsträckning som en beräknad förlust av affärsaktivitet (vilket angetts av vissa av de medlemsstater som berörs av undantaget) skulle återspegla motsvarande vinster för medlemsstater som tillämpar standardbeskattning, så skulle detta styrka uppfattningen att inte bevilja undantag enligt artikel 19 i direktivet, eftersom det skulle innebära att snedvridningen av konkurrensen består och förhindra en sund konkurrens.

Det undantag som begärs skulle också strida mot gemenskapens **miljö-, energi- och transportpolitik**, i första hand eftersom det inte på ett korrekt sätt återspeglar de negativa externa kostnaderna för en sådan aktivitet.

Det är dessutom lämpligt att överväga de mer specifika argument som framförts av vissa av de ansökande medlemsstaterna.

För det första kan kommissionen inte godta argumentet som framförs av Malta. Det stämmer att en harmoniserad beskattning i vissa fall kan påverka konkurrensen med tredje land. Dessa effekter har emellertid redan beaktats av rådet i artikel 14 i energiskattedirektivet. Rådet fann att dessa aspekter hittills har motiverat ett undantag när det gäller kommersiell luftfart, men inte när det gäller det speciella område som berörs av detta meddelande, nämligen privat nöjesflyg (jfr skäl 23 i energiskattedirektivet).

För det andra, när det gäller det svenska argumentet om de speciella förutsättningarna för landets territorium och behovet av väl fungerande transportmedel och infrastruktur, anser inte kommissionen att skattebefrielse för bränsle som används i samband med luftfart skulle vara rätt politiskt svar på ett sådant argument. Mer allmänt, och också när det gäller de argument som framförts av Sverige (till exempel viljan att genomföra civila övervakningsuppdrag) och argumenten som framförts av Frankrike gällande den regionala utvecklingen, så vill kommissionen understryka att de i första hand rör inrikespolitiska överväganden av regional natur och att dessa, enligt medlemsstatens åsikter, skulle motivera motsvarande offentliga stöd. Det finns emellertid sätt att stödja sådana mål som är betydligt bättre lämpade, såväl vad gäller innehåll som omfattning, utan att de gemenskapsintressen som nämnts ovan skall behöva drabbas av en onaturlig skattebefrielse från harmoniserade skatter. Följaktligen kan de allmänna skäl som framförts av Frankrike och Sverige inte motivera det undantag som begärs.

Slutligen kan kommissionen inte godta det proportionalitetsskäl som framförts av Förenade kungariket. Detta argument utgår från de tillfälliga undantag som beviljas enligt artikel 18, vilket direkt strider mot det faktum att gemenskapens lagstiftare, i enlighet med artikel 93 i EG-fördraget, har angett standardbeskattning som norm. Detta ger också rätt perspektiv på ett följdargument som framförts av Förenade kungariket, nämligen att miljövinsterna genom en övergång till standardbeskattning skulle vara begränsade. Det faktum att den totala förbrukningen genom privat nöjesflyg inte får överskrida vissa gränser innebär endast att undantaget har begränsad räckvidd. Det innebär inte att proportionalitetskravet skulle kräva en ojämlik behandling jämfört med motsvarande transport- eller fritidsaktiviteter. Inte heller det faktum att genomförandet kan komma att

kräva extra ansträngningar kan betraktas som avgörande. Det ligger i skatteförvaltningens natur att genomförandekostnaderna kan skilja sig åt mellan olika områden, och detta innebär faktiskt specifika politiska överväganden som skulle behöva beaktas i samband med artikel 19 i direktivet.

5. SLUTSATS

Kommissionen anser alltså inte att de ansökande medlemsstaterna har lagt fram några särskilda politiska skäl som skulle motivera behovet av fortsatta undantag från lagstiftning som redan antagits enhälligt i EU vid två tillfällen och som skulle motivera förekomsten av skattemässiga åtgärder som klart strider mot flera av gemenskapens politiska program.

De berörda medlemsstaterna har haft tillräckligt mycket tid på sig för att anpassa sig till den nya situationen, med tanke på att detta och liknande undantag har diskuterats i gemenskapen åtminstone sedan 1996 och att kommissionen vid upprepade tillfällen har insisterat på behovet av att fasa ut dem. Detta gäller i lika hög grad för Malta, där tidsfristen för undantaget enligt artikel 18a i energiskattedirektivet bestämdes så att den skulle sammanfalla med tidsfristen för liknande undantag som rådde vid den tidpunkten för några av de dåvarande femton medlemsstaterna.

Om undantagens upphörande skulle skapa svårigheter i samband med vissa speciella eller särskilda omständigheter, och under förutsättning att de följer gemenskapsrätten i alla avseenden[10] kan medlemsstaterna vidta åtgärder som syftar till att minska eller lindra problemens effekter i samband med övergången till systemet med standardbeskattning.

Kommissionen anser därför att villkoren som anges i artikel 19 inte har uppfyllts. Följaktligen **föreslår kommissionen inte något beviljande av de föreslagna åtgärderna.**

[10] I synnerhet fördragets regler om statligt stöd.