



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.11.2006
COM(2006) 742 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**in overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad
(particuliere plezierluchtvaart)**

1. INLEIDING

In overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG¹ van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (hierna de "energiebelastingrichtlijn" of de "richtlijn" genoemd) kan de Raad op voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen besluiten dat een lidstaat, naast de in de richtlijn en met name de artikelen 5, 15 en 17 vastgestelde bepalingen, uit specifieke beleidsoverwegingen wordt gemachtigd om verdere vrijstellingen of verlagingen in te voeren.

De Commissie onderzoekt het verzoek, waarna zij óf een voorstel tot machtiging indient bij de Raad óf de Raad de redenen meedeelt waarom zij een dergelijk voorstel niet indient.

In een breder kader van beoordeling van de in de energiebelastingrichtlijn opgenomen derogaties die eind 2006 verstrijken, hebben Frankrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, Malta en Zweden verzocht om met ingang van 2007 te mogen afwijken van de bepalingen van de energiebelastingrichtlijn voor brandstof gebruikt ten behoeve van de particuliere plezierluchtvaart, dat wil zeggen de luchtvaart die niet onder de verplichte vrijstelling van artikel 14, lid 1, onder b), van de energiebelastingrichtlijn valt. Deze verzoeken zijn geregistreerd bij het directoraat-generaal Belastingen en douane-unie².

Deze mededeling strekt ertoe de Raad de redenen mee te delen waarom de Commissie geen voorstel indient tot het verlenen van de verzochte machtigingen.

2. SAMENVATTING VAN DE VERZOEKEN

2.1. Het verzoek van Frankrijk

Frankrijk wenst een volledige belastingvrijstelling toe te passen op brandstof gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart. De maatregel is enerzijds bedoeld als compensatie voor de negatieve gevolgen van prijsstijgingen voor de sector en anderzijds als ondersteuning van het nationale beleid voor ruimtelijke ordening ter voorkoming van een concentratie van bedrijven in de regio rond Parijs.

In het verzoek is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

2.2. Het verzoek van Portugal

Portugal wenst een volledige belastingvrijstelling toe te passen op brandstof gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart. De maatregel is bedoeld om de administratieve last te voorkomen die zou voortvloeien uit de noodzaak tot invoering van een ingewikkeld controlesysteem naar aanleiding van de omschakeling naar de normale fiscale behandeling.

In het verzoek is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

¹ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003 blz. 51). Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijnen 2004/74/EG en 2004/75/EG (PB L 157 van 30 april 2004, blz. 87 en blz.100).

² Verzoeken geregistreerd op 16 oktober 2006 (Frankrijk, Portugal, Verenigd koninkrijk en Malta) en op 31 oktober 2006 (Zweden)

2.3. Het verzoek van het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk wenst accijnsvrijstelling toe te passen op brandstof gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart. Particulier gebruik van vliegtuigbrandstof zou volledig worden vrijgesteld van accijns en avgas zou worden belast tegen een verlaagd tarief, namelijk de helft van het belastingtarief voor gelode benzine.

Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de voordelen van de omschakeling naar de normale fiscale behandeling minimaal zijn vergeleken met de kosten en overige gevolgen die samenhangen met het vervallen van de derogatie. Het hoofddoel van de maatregel is dus het vermijden van omschakelingskosten.

Het Verenigd Koninkrijk wijst met name op de nalevingskosten voor de leveranciers van vliegtuigbrandstoffen en voor de industrie en benadrukt de administratieve kosten en handhavingproblemen voor de overheid die gepaard gaan met het vervallen van de derogatie. Het Verenigd Koninkrijk geeft voorts uitleg over de negatieve gevolgen voor zowel de particuliere plezierluchtvaartsector als vele kleine bedrijven die daarmee verbonden zijn. Bovendien zouden de opleidingskosten stijgen, wat de trend onder piloten om een opleiding te volgen in de Verenigde Staten, zou versterken. Daarnaast zou het vervallen van de derogatie leiden tot veiligheidsproblemen, indien gebruikers in de verleiding komen om hun tank te vullen met ongelode benzine in plaats van avgas. Anderzijds wijst het Verenigd Koninkrijk op de te verwaarlozen extra inkomsten en het geringe voordeel wat betreft de bespaarde koolstofemissie in verband met de introductie van de algemene fiscale behandeling.

In het verzoek is als einddatum 31 december 2011 genoemd.

2.4. Het verzoek van Malta

Malta wenst een volledige belastingvrijstelling toe te passen op vliegtuigbrandstof en avgas gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart bij uitgaande vluchten.

Het doel van de maatregel is het stimuleren van de ontwikkeling van de sector en de daarmee samenhangende diensten die een rol spelen bij het nichetoerisme. Volgens Malta wordt zijn relatieve voordeel op dit gebied aangetast door de sterke concurrentie van exploitanten die hun basis hebben in niet-Europese landen en niet zijn onderworpen aan de communautaire accijnswetgeving. Bovendien is Malta van mening dat de maatregel niet schadelijk is voor de goede werking van de interne markt en ook de mededinging niet verstoort, vanwege zijn geografische ligging en de strenge controles voor een juiste toepassing van de maatregel.

In het verzoek is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

2.5. Het verzoek van Zweden

Zweden wenst een volledige belastingvrijstelling toe te passen op de vliegtuigbrandstof en benzine gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart.

Zweden verwijst naar zijn uitgestrekte grondgebied en grote dunbevolkte gebieden, vooral in het noorden, en stelt dat goed functionerende vervoermiddelen en een goede infrastructuur essentieel zijn om alle regio's in Zweden in staat te stellen zich te ontwikkelen en deel te nemen aan de economische groei. De afstand naar noodzakelijke overheidsvoorzieningen is vaak groot, met name in het binnenland in het noorden van Zweden.

Voorts is Zweden van mening dat een belastingvrijstelling voor vliegtuigbrandstoffen gebruikt voor de particuliere luchtvaart leidt tot frequentere luchtvaartnavigatie, wat een positief effect zal hebben op de kennis van de luchtvaartnavigatie en de bereidheid om civiele surveillancevluchten te verrichten. Daarnaast zou de uitvoering van de belasting op brandstoffen voor de particuliere plezierluchtvaart een zware administratieve last betekenen voor de belastingautoriteiten. Ook zou de uitvoering worden gecompliceerd door het feit dat eenzelfde vliegtuig verschillende keren per dag voor zowel particuliere als commerciële doeleinden kan worden gebruikt.

In het verzoek is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

3. ACHTERGROND VAN DE VERZOEKEN

In artikel 14, lid 1, onder b), van de energiebelastingrichtlijn is bepaald dat de lidstaten vrijstelling van belasting verlenen voor energieproducten die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor andere luchtvaart dan particuliere plezierluchtvaart. Deze bepaling is oorspronkelijk in werking getreden in 1993 in het kader van de richtlijn minerale oliën³. De particuliere plezierluchtvaart⁴ viel dus niet onder de verplichte vrijstelling voor de commerciële luchtvaart (met name vanwege bestaande internationale wettelijke verplichtingen) en kwam ook niet in aanmerking voor de optionele belastingvoordelen uit hoofde van de richtlijnen. Dit betekent dat de particuliere plezierluchtvaart in overeenstemming met de richtlijn valt onder de normale belastingheffing volgens de nationale tarieven, tenzij er een specifieke derogatie beschikbaar is krachtens de artikelen 18, 18 bis of 19 van de richtlijn.

Teneinde meer samenhang te brengen in het communautaire vervoers-, milieu- en belastingbeleid, heeft de Commissie voor de eerste keer reeds in 1996⁵ voorgesteld om de derogaties in kwestie, thans vervat in de artikelen 18 en 18 bis tezamen met de bijlagen II en III bij de richtlijn, af te schaffen. Vervolgens heeft zij in 2000 de aanzet gegeven tot een geleidelijke afschaffing van deze derogaties door te stellen dat zij dienden af te lopen met de verwachte inwerkingtreding van de energiebelastingrichtlijn, maar in ieder geval niet later dan op 31 december 2002⁶. Uiteindelijk werden de derogaties verlengd tot en met 31 december 2006 en nadien opgenomen in de energiebelastingrichtlijn (artikel 18 en bijlage II) teneinde een geleidelijke afschaffing mogelijk te maken. Dezelfde vervaldatum werd gekozen voor Malta in de context van zijn toetreding tot de Gemeenschap (artikel 18 bis en bijlage III).

In haar mededeling van juni 2006 "*Evaluatie van de derogaties in bijlage II en III bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad die eind 2006 vervallen*" (hierna "de mededeling van 2006"

³ Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PB L 316 van 31.10.1992). Deze richtlijn is, samen met Richtlijn 92/82/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor minerale oliën, met ingang van 31 december 2003 ingetrokken bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad.

⁴ Particuliere plezierluchtvaart wordt gedefinieerd als "het gebruik van een luchtvaartuig door de eigenaar daarvan of door de natuurlijke of rechtspersoon die het gebruik daarvan geniet door huur of anderszins, voor andere dan commerciële doeleinden en met name voor andere doeleinden dan voor het vervoer van personen of goederen of voor het verrichten van diensten onder bezwarende titel, dan wel ten behoeve van overheidsinstanties".

⁵ COM(1996) 549 van 14 november 1996.

⁶ COM(2000) 678 van 15 november 2000.

genoemd)⁷ stelde de Commissie dat de gunstige fiscale behandeling van brandstof gebruikt voor de activiteit in kwestie vergeleken met brandstof gebruikt voor vergelijkbare (vervoers- of plezier-)activiteiten niet moet worden verlengd. Tegelijkertijd heeft de Commissie de lidstaten uitgenodigd om, indien zij van mening zijn dat er uit specifieke beleidsoverwegingen nog steeds behoefte is aan een verdere derogatie, in overeenstemming met artikel 19 van de richtlijn een verzoek in te dienen waarin een grondige onderbouwing wordt gegeven van de beleidsnoodzaak.

4. EVALUATIE DOOR DE COMMISSIE

De Commissie is van mening dat Frankrijk, Portugal, het Verenigd Koninkrijk, Malta en Zweden grotendeels alleen maar argumenten hebben herhaald die al in de mededeling van 2006 zijn onderzocht (met name de hoge nalevings- en administratiekosten en het risico op fraude in samenhang met het vervallen van de derogatie)⁸. Vanuit het standpunt van de Commissie zijn deze noch de meer gedetailleerde en/of aanvullende argumenten die in deze fase naar voren zijn gebracht, geldig.

Om te beginnen wil de Commissie eraan herinneren dat de Raad, met eenparigheid van stemmen handelend krachtens de procedure van artikel 93 van het Verdrag, al de gelegenheid heeft gehad om een evenwicht tot stand te brengen tussen enerzijds de beleidsoverwegingen die kunnen pleiten voor een derogatie op het gebied in kwestie en anderzijds de overwegingen die pleiten voor een normale belastingheffing. De laatstgenoemde belangen zijn in wezen de belangen die zijn neergelegd in artikel 19, lid 1, derde alinea, van de richtlijn en die onder meer betrekking hebben op de goede werking van de interne markt, de noodzaak om eerlijke mededinging te verzekeren, en het communautaire gezondheids-, milieu-, energie- en vervoersbeleid.

Zoals vermeld in de mededeling van 2006 heeft de Raad bewust gekozen om de particuliere plezierluchtvaart in de regel aan de normale belastingheffing te onderwerpen. Deze activiteit werd uitgesloten van de verplichte vrijstelling uit hoofde van artikel 14, lid 1, onder c), van de energiebelastingrichtlijn en niet opgenomen in de in artikel 15 van de richtlijn vastgestelde lijst van optionele vrijstellingen of verlagingen. Uit de 23^e overweging van de richtlijn volgt dat de niet-recreatieve luchtvaartnavigatie uitsluitend was uitgezonderd vanwege specifieke redenen, die volgens dezelfde overweging niet van toepassing zijn op de particuliere plezierluchtvaart als zodanig. Tegelijkertijd heeft de Raad aangegeven dat de derogaties ten gunste van de laatstgenoemde activiteit alleen tijdelijk mogen zijn (30^e overweging en de artikelen 18 en 18 bis tezamen met de bijlagen II en III bij de richtlijn).

Tegen deze achtergrond mag een machtiging krachtens artikel 19 niet worden verleend om redenen die louter verband houden met de omschakeling van de derogatie naar de normale belastingheffing. Het spreekt voor zich dat dit geldt voor de administratieve lasten en de nalevings- en/of handhavingsproblemen, met inbegrip van veiligheidskwesties⁹, die voortvloeien uit de wijziging zelf. Dit geldt evenwel ook voor de algemene zakelijke gevolgen (voor de sector, verbonden bedrijven, toerisme of opleidingsindustrie) waartoe de

⁷ COM(2006) 342 van 30 juni 2006 "Evaluatie van de derogaties in bijlage II en III bij Richtlijn 2003/96/EG van de Raad die eind 2006 vervallen".

⁸ Zie de mededeling van 2006, onder 2.2.1.

⁹ De milieu- en veiligheidsaspecten zijn geregeld in overeenkomstige wetgeving en staan los van de regeling in de energiebelastingrichtlijn.

normale belastingheffing van de bedoelde activiteit, ook op de langere termijn bekeken, kan leiden. Dergelijke algemene gevolgen beantwoorden per definitie niet aan het begrip van specifieke beleidsoverwegingen in de zin van artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn.

De in artikel 19, lid 1, derde alinea, genoemde belangen en beleidsvormen verzetten zich evenzeer tegen het verlenen van een machtiging onder verwijzing naar de hiervoor genoemde gronden.

Vanuit het perspectief van de **interne markt en eerlijke mededinging** moet erop worden gewezen dat, juist vanwege de aard van de luchtvaart, de voltooiing van de interne markt vereiste dat er vanaf 1993 in de Gemeenschap een communautaire regeling voor de belastingheffing van luchtvaartbrandstof werd vastgesteld. Die regeling is tot stand gekomen als de grootste gemeenschappelijke deler van de toen in de EU-lidstaten bestaande praktijken en omvatte ook een gemeenschappelijke behandeling van de particuliere plezierluchtvaart. Meer in het algemeen impliceren de belangen van de interne markt en eerlijke mededinging dat de belastingheffing zo neutraal mogelijk is ter voorkoming van door fiscale overwegingen ingegeven gedrag in de Gemeenschap zonder fiscale grenzen.

De aan verschillende lidstaten verleende derogatie doet geen afbreuk aan deze redenering. De derogatie moet worden gezien als een manier om de moeilijkheden die zich in het begin bij de tenuitvoerlegging van nieuwe wetgeving voordoen, het hoofd te bieden. Rekening houdend met het feit dat brandstof gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart in beginsel in de Gemeenschap sinds 1993 aan belasting is onderworpen en dat in de artikelen 18 en 18 bis van de energiebelastingrichtlijn een duidelijke termijn is vastgelegd voor de overeenkomstige derogatie in deze richtlijn, kunnen die met de omschakeling samenhangende redenen thans geen rechtvaardiging meer vormen voor een machtiging krachtens artikel 19 van de richtlijn.

In de mate dat een verwachte afname aan bedrijvigheid (zoals aangevoerd door sommige lidstaten die belang hebben bij de derogatie) zich zou uiten in een overeenkomstige toename in lidstaten die tegen het normale tarief belasten, zou dat een bevestiging zijn van de redenering dat overwegingen van eerlijke mededinging zich verzetten tegen het verlenen van een machtiging krachtens artikel 19 van de richtlijn, hetgeen zou leiden tot een voortduren van de verstoring.

De gevraagde machtiging is ook in strijd met het communautaire **milieu-, energie- en vervoersbeleid**, voornamelijk omdat het geen accurate weergave is van de negatieve externe kosten van de activiteit.

Vervolgens is het aangewezen om bepaalde specifiekere argumenten te beoordelen, die door sommige verzoekende lidstaten zijn ingebracht.

Ten eerste kan de Commissie niet instemmen met het argument dat is aangevoerd door Malta. Het is correct dat een geharmoniseerde belastingheffing in bepaalde gevallen gevolgen kan hebben voor de mededinging ten opzichte van derde landen. Hiermee is echter reeds rekening gehouden door de Raad in het kader van artikel 14 van de energiebelastingrichtlijn. In dit verband was de Raad van oordeel dat deze aspecten tot dusver een vrijstelling rechtvaardigen in het geval van de commerciële luchtvaart, maar niet op het specifieke terrein waarop deze mededeling betrekking heeft, namelijk de particuliere plezierluchtvaart (zie de 23^e overweging van de energiebelastingrichtlijn).

Ten tweede is de Commissie, ten aanzien van het Zweedse argument met betrekking tot het specifieke karakter van het Zweedse grondgebied en de noodzaak van goed functionerende vervoermiddelen en een goede infrastructuur, van mening dat in die context een belastingvrijstelling voor brandstoffen gebruikt voor de luchtvaart niet de juiste beleidsrespons is. Meer in het algemeen en ook onder verwijzing naar andere argumenten die Zweden in dit verband heeft aangevoerd (zoals de bereidheid tot het uitvoeren van civiele surveillancevluchten) en naar de argumenten van Frankrijk betreffende de regionale ontwikkeling, wil de Commissie graag benadrukken dat deze argumenten betrekking hebben op nationale beleidsoverwegingen met een hoofdzakelijk regionaal karakter en dat zij, vanuit het perspectief van een lidstaat, een rechtvaardiging kunnen zijn voor overeenkomstige overheidssteun. Er bestaan echter veel betere middelen om die doelen te ondersteunen, zowel wat aard als reikwijdte betreft, zonder dat de bovengenoemde communautaire belangen in het gedrang komen door een afwijkende vrijstelling van geharmoniseerd belastingen. Bijgevolg kunnen de door Frankrijk en Zweden genoemde algemene redenen geen rechtvaardiging vormen voor de gevraagde machtiging.

Ten slotte kan de Commissie niet instemmen met het proportionaliteitsargument van het Verenigd Koninkrijk. Bij dit argument wordt de tijdelijke derogatie die krachtens artikel 18 is verleend, als uitgangspunt genomen, hetgeen rechtstreeks in strijd is met het feit dat de communautaire wetgever, handelend in overeenstemming met artikel 93 van het EG-Verdrag, heeft bepaald dat normale belastingheffing het uitgangspunt moet zijn. Dan komt ook een daarmee samenhangend argument van het Verenigd Koninkrijk, namelijk dat de milieuvoordelen van een omschakeling naar de normale belastingheffing beperkt zouden zijn, in het juiste licht te staan. Het simpele gegeven dat de totale consumptie van de particuliere plezierluchtvaart bepaalde limieten niet mag overschrijden, betekent alleen dat de vrijstelling een beperkte reikwijdte heeft en niet dat de proportionaliteit een verschillende behandeling vereist ten opzichte van vergelijkbare vervoers- of plezieractiviteiten. Ook het feit dat de tenuitvoerlegging wat extra inspanning kan vergen, kan niet doorslaggevend zijn. Uit de aard van de belastingadministratie vloeit voort dat de tenuitvoerleggingskosten kunnen variëren op de verschillende terreinen, en dit houdt specifieke beleidsoverwegingen in waarmee rekening moet worden gehouden in de context van artikel 19 van de richtlijn.

5. CONCLUSIE

Alles in overweging genomen is de Commissie van oordeel dat de verzoekende lidstaten geen specifieke beleidsoverwegingen hebben aangevoerd die een rechtvaardiging kunnen vormen om te blijven afwijken van wetgeving die op communautair niveau reeds tweemaal met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, of een rechtvaardiging kunnen vormen voor het bestaan van een fiscale maatregel die duidelijk in strijd is met verschillende communautaire beleidslijnen.

De betrokken lidstaten hebben voldoende tijd gehad om zich aan te passen aan de nieuwe situatie, rekening houdende met het feit dat het debat over deze en vergelijkbare derogaties in de Gemeenschap al ten minste sinds 1996 wordt gevoerd en dat de Commissie herhaaldelijk heeft aangedrongen op de noodzaak van een geleidelijke afschaffing ervan. Dit geldt evenzeer voor Malta, ten aanzien waarvan de tijdslimiet voor de derogatie krachtens artikel 18 bis van de energiebelastingrichtlijn zo was vastgesteld dat deze zou samenvallen met de tijdslimiet voor vergelijkbare derogaties die toen voor sommige van de vijftien huidige lidstaten golden.

Indien het vervallen van de derogatie in zeer specifieke of bijzondere omstandigheden tot moeilijkheden leidt en op voorwaarde dat het Gemeenschapsrecht in alle opzichten wordt nageleefd¹⁰, mogen de verzoekende lidstaten maatregelen aannemen die gericht zijn op het verlichten of verzachten van problemen in verband met de omschakeling naar het stelsel van de normale belastingheffing.

De Commissie concludeert derhalve dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 19. Bijgevolg **doet zij geen voorstel tot het verlenen van de machtigingen.**

¹⁰ Met inbegrip van met name de staatssteunregels van het Verdrag.