



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.3.2007
COM(2007) 107 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

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

1. INLEIDING

In overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit¹ (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 Finland, Denemarken en Ierland 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. Finland en Ierland hebben ook verzocht om vrijstelling van accijns te mogen verlenen voor brandstof gebruikt ten behoeve van de particuliere pleziervaart. 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 door de bovengenoemde lidstaten verzochte machtigingen.

2. SAMENVATTING VAN DE VERZOEKEN

2.1. Het verzoek van Finland

(a) Finland wenst een accijnsvrijstelling te verlenen voor brandstof gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart.

De maatregel strekt ertoe de voorwaarden waaronder in Finland aan recreatieve luchtvaart kan worden gedaan, te handhaven. Volgens de Finse autoriteiten zou een vermindering van de recreatieve-luchtvaartactiviteiten ongunstig uitwerken op de kennis en vliegvaardigheid van piloten en hun bereidheid om civiele vluchten uit te voeren. Ook de zakelijke bedrijvigheid die met de luchtvaart samenhangt, zou teruglopen. Een vermindering zou de werkgelegenheid en de mededinging in de luchtvaartsector dus negatief beïnvloeden.

Finland betoogt ook dat het aantal distributiepunten voor vliegtuigbrandstoffen door de belasting op vliegtuigbrandstoffen zou dalen, waardoor het moeilijk zou worden om zich te bevoorraden

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 30.4.2004, blz. 87 en blz.100).

² Verzoeken geregistreerd op 5 december 2006 (Finland), 13 november 2006 (Denemarken) en 14 december 2006 (Ierland).

en de veiligheidsrisico's zouden toenemen doordat zou worden teruggegrepen naar voertuig-brandstoffen als alternatief.

Verder wijst Finland op de te verwaarlozen extra inkomsten en de geringe voordelen voor koolstofemissiereductie die met de introductie van de algemene fiscale behandeling zouden worden bereikt, doordat het brandstofverbruik in de recreatieve luchtvaart lager zou liggen.

Door de lage belastingopbrengsten enerzijds en de forse administratieve kosten anderzijds zal de maatregel volgens Finland helemaal niet kosteneffectief zijn. In de luchtvaartuigregisters kan geen onderscheid worden gemaakt tussen recreatief en commercieel gebruik van vliegtuigen, waardoor de maatregel een zware administratieve last zou veroorzaken als gevolg van de noodzaak tot invoering van een ingewikkeld controlesysteem naar aanleiding van de omschakeling naar de normale fiscale behandeling.

(b) Finland wenst ook een verlaagd belastingtarief toe te passen (7,06 eurocent per liter) op gasolie gebruikt als brandstof voor de particuliere pleziervaart.

De maatregel strekt ertoe de voorwaarden waaronder industrie- en dienstenbedrijven in de sector van de pleziervaart hun activiteiten uitoefenen, alsook de omstandigheden waaronder aan pleziervaart kan worden gedaan, te handhaven. Finland stelt voorts dat een afwijzing van het verzoek disproportionele negatieve gevolgen zal hebben voor zowel de bootsector als vele kleine bedrijven die ermee verbonden zijn.

Daarnaast betoogt Finland dat de mogelijke voordelen van de toepassing van de normale fiscale behandeling minimaal zijn vergeleken met de kosten en de andere gevolgen van het vervallen van de derogatie. Er wordt ook benadrukt dat de belastingmaatregel niet kosteneffectief is. Verder wijst Finland op de te verwaarlozen extra inkomsten en de geringe voordelen voor emissiereductie die met de introductie van de algemene fiscale behandeling zouden worden bereikt, en op het feit dat de algemene emissiesituatie in Finland sinds 2004 aanzienlijk is verbeterd na de invoering van nationale wetgeving betreffende de kwaliteit van bepaalde brandstoffen.

Finland wijst tevens op de nalevingskosten voor brandstofleveranciers en op de administratieve kosten en handhavingsproblemen voor de overheid in verband met het vervallen van de derogatie. Daarnaast zal het vervallen van de derogatie volgens Finland tot veiligheidsproblemen leiden doordat het aantal tankstations langs de kust zal afnemen.

Tot slot betoogt Finland dat de derogatie regionale beleidsdoelstellingen nastreeft, met name in moeilijk bereikbare, dunbevolkte gebieden waar de zakelijke infrastructuur afbrokkelt. Finland wil het gehele land bewoond houden en heeft daarom een omvangrijk bedrag aan nationale en EU-middelen geïnvesteerd in de ontwikkeling van afgelegen gebieden. Finland meent dat het verstrijken van de derogatie op gespannen voet staat met deze doelstellingen en de gedane investeringen.

In beide verzoeken is als einddatum 31 december 2012 genoemd.

2.2. Het verzoek van Denemarken

Denemarken wenst een accijnsvrijstelling te verlenen voor brandstof gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart.

De maatregel strekt ertoe 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 geen einddatum genoemd.

2.3. De verzoeken van Ierland

(a) Ierland wenst een verlaagd accijnstarief toe te passen op brandstof gebruikt voor de particuliere plezierluchtvaart (276,52 euro per 1 000 liter voor vliegtuigbenzine (avgas) en 16,00 euro per 1 000 liter voor reactiemotorbrandstof (kerosine)).

Dit verzoek wordt met twee argumenten ondersteund.

Het eerste houdt in dat het vervallen van de derogatie de leveranciers van vliegtuigbrandstoffen met buitensporige nalevingskosten zou confronteren. Ook vliegvelden en luchtvaartterreinen zouden zeer hoge eenmalige kosten kunnen oplopen.

Het tweede benadrukt de disproportionele administratieve kosten voor de belastingdienst, die genoodzaakt zou zijn middelen die voor andere activiteiten bestemd zijn, in te zetten voor de tenuitvoerlegging van een degelijk controlesysteem.

(b) Ierland wenst ook een verlaagd belastingtarief toe te passen (47,36 euro per 1 000 liter) op gasolie gebruikt als brandstof voor de particuliere pleziervaart.

In zijn argumenten benadrukt Ierland het belang van deze activiteit voor het toerisme en de negatieve gevolgen van het vervallen van de derogatie voor zowel de bootsector als vele kleine bedrijven die ermee verbonden zijn.

Ierland wijst er verder op dat de derogatie ook regionale beleidsdoelstellingen nastreeft en dat het vervallen ervan zou indruisen tegen vroeger nationaal en communautair beleid. Het land zou ook minder mogelijkheden hebben om zijn regionaal beleid uit te voeren, wat zou kunnen worden geïnterpreteerd als een tussenkomst van de Commissie in een in essentie nationale aangelegenheid. In de sector is veel geïnvesteerd, zowel met particuliere als openbare – ook Europese- middelen.

Ierland wijst ten slotte op de nalevingskosten voor de industrie en de jachthavens en op de administratieve kosten en handhavingproblemen voor de overheid in verband met het vervallen van de derogatie.

In de verzoeken is geen einddatum genoemd.

3. ACHTERGROND VAN DE VERZOEKEN

Sinds 1993³ is brandstof die voor de particuliere plezierluchtvaart en de particuliere pleziervaart wordt gebruikt, in de Gemeenschap aan belasting onderworpen, tenzij aan een lidstaat een specifieke derogatie was verleend.

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 later, samen met Richtlijn

Om meer samenhang in het communautaire vervoers-, milieu- en belastingbeleid te brengen, heeft de Commissie voorgesteld, de eerste keer al in 1996⁴, om deze derogaties af te schaffen. In 2000 heeft zij vervolgens de aanzet gegeven tot een geleidelijke afschaffing door te stellen dat deze derogaties dienden af te lopen met de inwerkingtreding van de energiebelastingrichtlijn, maar in ieder geval niet later dan 31 december 2002⁵. 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 te vergemakkelijken.

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 juni 2006" genoemd)⁶ stelde de Commissie dat de gunstige fiscale behandeling van brandstof gebruikt voor de activiteiten 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

In het bredere kader van beoordeling van de in de energiebelastingrichtlijn opgenomen derogaties die verstrijken, heeft de Commissie onlangs vergelijkbare derogatieverzoeken van enkele andere lidstaten kunnen onderzoeken. Op 30 november 2006 heeft zij twee mededelingen⁷ aangenomen, waarin zij, op basis van de verrichte analyse, uitlegde waarom zij deze verzoeken niet kon inwilligen.

De Commissie is van mening dat Finland, Denemarken en Ierland grotendeels dezelfde argumenten aanvoeren als die welke zij in haar twee mededelingen van 30 november 2006 omstandig heeft beantwoord. Deze antwoorden worden hieronder beknopt weergegeven en in voorkomend geval aangevuld met elementen die betrekking hebben op specifiekere argumenten die bovengenoemde lidstaten aanvoeren.

De Commissie kan niet instemmen met de aangevoerde argumenten die zijn gebaseerd op gevolgen die louter verband houden met de omschakeling van de derogatie naar de normale belastingheffing, zoals administratieve lasten, nalevings- en handhavingproblemen en -kosten, en veiligheidskwesties⁸. De Raad heeft immers uitdrukkelijk besloten om de

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 COM(1996) 549 van 14 november 1996.

⁵ COM(2000) 678 van 15 november 2000.

⁶ 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".

⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad in overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG (particuliere pleziervaart) (COM(2006) 743 van 30 november 2006) en mededeling van de Commissie aan de Raad in overeenstemming met artikel 19, lid 1, van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad (particuliere plezierluchtvaart) (COM(2006) 742 van 30 november 2006).

⁸ Veiligheidskwesties zijn in ieder geval in desbetreffende wetgeving geregeld. Zij houden geen verband met de voorschriften van de energiebelastingrichtlijn.

particuliere plezierluchtvaart en de particuliere pleziervaart in de normale belastingheffing te betrekken en alleen derogaties te verlenen om de moeilijkheden die zich in het begin bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe wetgeving voordoen, het hoofd te bieden. Deze argumenten kunnen derhalve niet worden geacht specifieke beleidsoverwegingen te vormen in de zin van artikel 19 van de energiebelastingrichtlijn. Bovendien verzetten de in dit artikel genoemde belangen en beleidsvormen, die betrekking hebben op de interne markt, eerlijke mededinging, milieu, energie en vervoer, zich duidelijk tegen het verlenen van de gevraagde derogaties⁹.

Het mededingingsaspect dat Finland met betrekking tot de particuliere pleziervaart aanvoert, is hooguit een verstoring die in het verleden bestond en die niet in stand mag worden gehouden¹⁰.

De Finse argumenten met betrekking tot de kennis en de vaardigheid die van belang zijn voor de luchtvaart en de bereidheid om civiele vluchten uit te voeren, kunnen evenmin worden aanvaard. De desbetreffende behoeften zijn zeer specifiek en kunnen met doelgerichte maatregelen worden vervuld, die zowel naar aard als reikwijdte beter zijn geschikt, zonder dat de bovengenoemde communautaire belangen in het gedrang komen door een afwijkende vrijstelling van geharmoniseerd belastingen. Dit geldt ook voor het Finse argument met betrekking tot de moeilijk bereikbare, dunbevolkte gebieden waar de zakelijke infrastructuur afbrokkelt¹¹.

Ook wat het regionaal aspect betreft, wijst de Commissie erop dat de in het verleden aan Finland en Ierland verleende derogaties nooit formeel zijn aangemerkt als instrumenten van communautair regionaal beleid. Bovendien was de steun uit de Europese Fondsen niet specifiek op de particuliere pleziervaart gericht noch gebaseerd op de veronderstelling dat Finland en Ierland van de energiebelastingrichtlijn zouden kunnen blijven afwijken.

Tot slot voeren Finland en Ierland een algemener proportionaliteitsargument aan door te stellen dat het aandeel van de particuliere plezierluchtvaart en de particuliere pleziervaart in de totale uitstoot van de vervoersector als geheel laag is en/of dat de omschakeling naar de normale belastingheffing niet doeltreffend is wat inkomsten betreft. Deze argumenten nemen ten onrechte de vrijstelling als uitgangspunt in plaats van de bewuste keuze van de wetgever om de activiteiten in kwestie in de normale belastingheffing te betrekken. In dit verband vereist de proportionaliteit niet dat deze activiteiten anders worden behandeld dan vergelijkbare vervoers- of plezieractiviteiten noch dat er bijzonder belang wordt gehecht aan het feit dat de tenuitvoerleggingskosten kunnen verschillen van die op andere gebieden waar accijns wordt geheven, omdat dergelijke verschillen voortvloeien uit de aard van de belasting-administratie. Geen van deze argumenten vormen specifieke beleidsoverwegingen in de zin van artikel 19 van de richtlijn¹².

5. CONCLUSIE

Alles in overweging genomen is de Commissie van oordeel dat Finland, Denemarken en Ierland geen specifieke beleidsoverwegingen hebben aangevoerd die een rechtvaardiging

⁹ Voor nadere bijzonderheden wordt verwezen naar COM(2006) 742 en COM(2006) 743, respectievelijk blz. 5 en 6.

¹⁰ Zie COM(2006) 742, blz. 6.

¹¹ Zie COM(2006) 742, blz. 6.

¹² Zie COM(2006) 742, blz. 6 en COM(2006) 743, blz. 6 en 7.

kunnen vormen om te blijven afwijken van wetgeving die op communautair niveau reeds tweemaal met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, en een rechtvaardiging kunnen vormen voor het bestaan van een fiscale maatregel die duidelijk in strijd is met verschillende communautaire beleidslijnen. De argumenten die deze lidstaten aanvoeren, hebben betrekking op de gevolgen van het langdurige bestaan van de derogatie zelf.

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 van de derogatie.

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 nageleefd, zowel op het gebied van de energiebelasting als anderszins¹³, mogen de verzoekende lidstaten maatregelen nemen om problemen in verband met de omschakeling naar het stelsel van de normale belastingheffing te verlichten of verzachten.

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.**

¹³ Met inbegrip van met name de staatssteunregels van het Verdrag.