



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 15.3.2007
KOM(2007) 107 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE

**neuvoston direktiivin 2003/96/EY 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti
(yksityisen huvialuksen käyttö ja yksityinen huvi-ilmailu)**

1. JOHDANTO

Energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta annetun neuvoston direktiivin 2003/96/EY¹, jäljempänä 'energiaverodirektiivi' tai 'direktiivi', 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti neuvosto voi erityisistä politiikkaan liittyvistä syistä antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta jäsenvaltioille luvan ottaa käyttöön muitakin verovapautuksia tai -alennuksia kuin mainitun direktiivin säännöksissä ja erityisesti sen 5, 15 ja 17 artiklassa säädettyjä verovapautuksia ja -alennuksia.

Komissio tarkastelee pyyntöjä. Sen jälkeen se joko antaa ehdotuksen neuvostolle tai ilmoittaa neuvostolle syyt siihen, miksi se ei ehdota toimenpiteen hyväksymistä.

Vuoden 2006 loppuun mennessä päättyneitä energiaverodirektiiviin sisältyviä poikkeuksia koskevan uudelleentarkastelun yhteydessä Suomi, Tanska ja Irlanti pyysivät lupaa myöntää poikkeus energiaverodirektiivin säännöksistä vuodesta 2007 alkaen polttoaineille, joita käytetään yksityisessä huvi-ilmailussa eli sellaisessa ilmailussa, jota energiaverodirektiivin 14 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty pakollinen verovapautus ei koske. Lisäksi Suomi ja Irlanti pyysivät lupaa myöntää vapautus valmisteverosta yksityisessä huviveneilyssä käytettävälle polttoaineelle. Verotuksen ja tulliliiton pääosasto vastaanotti asianomaiset kirjeet.²

Tämän tiedonannon tarkoituksena on ilmoittaa neuvostolle syyt siihen, miksi komissio ei ole ehdottanut luvan myöntämistä edellä mainittujen jäsenvaltioiden pyytämille toimenpiteille.

2. TIIVISTELMÄ PYYNNÖISTÄ

2.1. Suomen esittämät pyynnöt

a) Suomi pyytää valmisteverovapautta yksityisessä huvi-ilmailussa käytettävälle polttoaineelle.

Toimenpiteen tavoitteena on huolehtia huvi-ilmailun toimintaedellytyksistä Suomessa. Suomen viranomaisten mukaan huvi-ilmailun väheneminen heikentäisi lentäjien lentotaitoja ja vähentäisi heidän haluaan osallistua siviilioperaatioihin. Se myös vähentäisi ilmailuun liittyvää elinkeinotoimintaa. Niinpä se vaikuttaisi kielteisesti työllisyyteen ja kilpailuun ilmailualalla.

Suomi myös toteaa, että lentopolttoaineen verotus vähentäisi lentopolttoaineen jakelupisteiden lukumäärää, minkä vuoksi tankkauspisteitä olisi vaikea löytää. Tämä puolestaan lisäisi turvallisuusriskejä, sillä ilma-alusten polttoaineena saatettaisiin käyttää ajoneuvoihin tarkoitettua polttoainetta.

¹ Neuvoston direktiivi 2003/96/EY, annettu 27 päivänä lokakuuta 2003, energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta (EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51), direktiivi sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiiveillä 2004/74/EY (EUVL L 157, 30.4.2004, s. 87) ja 2004/75/EY (EUVL L 157, 30.4.2004, s. 100).

² Suomen kirje kirjattiin vastaanotetuksi 5. joulukuuta 2006, Tanskan kirje 13. marraskuuta 2006 ja Irlannin kirje 14. joulukuuta 2006.

Lisäksi Suomi mainitsee, että verotulot olisivat mitättömät ja että yleisen verokohtelun myötä Suomessa huvi-ilmailussa käytettävän polttoaineen vähentynyt kulutus pienentäisi vain vähän hiilidioksidipäästöjä.

Suomen mukaan alhaisten verotulojen ja huomattavien hallintokulujen vuoksi toimenpiteen kustannustehokkuus on erittäin heikko. Ilma-alusrekistereissä ei ole mahdollista eritellä ilma-alusten huvi- ja kaupallista käyttöä, minkä vuoksi toimenpide lisäisi huomattavasti hallinnollista taakkaa, koska olisi tarpeen ottaa käyttöön monimutkainen valvontajärjestelmä siirryttäessä tavanomaiseen verokohteluun.

b) Suomi pyytää myös lupaa soveltaa alennettua verokantaa (7,06 senttiä litralta) yksityisessä huviveneilyssä polttoaineena käytettävään kaasuöljyyn.

Pyynnön tarkoituksena on turvata veneilyyn liittyvien palvelujen ja elinkeinojen toimintaedellytykset nykyisellä tasolla ja huolehtia huviveneilyn mahdollistavien edellytysten säilymisestä. Suomi toteaa myös, että pyynnön hylkäämisellä olisi kohtuuttoman suuret kielteiset vaikutukset sekä veneilyalaan että siihen liittyviin moniin pieniin yrityksiin.

Lisäksi Suomi katsoo, että tavanomainen verokohtelu ei juuri synnyttäisi hyötyä poikkeuksen voimassaolon päättymisestä aiheutuvien kustannusten ja muiden seurausten vuoksi. Se myös korostaa verotoimenpiteen huonoa kustannustehokkuutta. Suomi viittaa niin ikään tavanomaisesta verokohtelusta saataviin mitättömiin verotuloihin ja vähäiseen hyötyyn päästöjen vähenemisessä. Lisäksi se toteaa, että yleinen päästötilanne on parantunut Suomessa huomattavasti vuodesta 2004, jolloin otettiin käyttöön tiettyjen polttoaineiden laatua säänteleviä kansallisia säännöksiä.

Suomi painottaa niin ikään uusien vaatimusten noudattamisesta polttoaineen toimittajille aiheutuvia kustannuksia ja poikkeuksen voimassaolon päättymisestä asianomaiselle hallinnonalalle aiheutuvia hallintokuluja ja täytäntöönpanon valvontaan liittyviä vaikeuksia. Suomen mukaan poikkeuksen voimassaolon päättyminen heikentäisi myös turvallisuutta, koska rannikoilla sijaitsevien tankkauspisteiden lukumäärä pienenesi.

Suomi katsoo, että poikkeuksella on aluepoliittisia tavoitteita erityisesti harvaan asutuilla, vaikeapääsyisillä alueilla, joilla elinkeinorakenteiden heikkeneminen on käynnissä. Suomen tavoitteena on pitää koko maa asuttuna, minkä vuoksi huomattavia määriä kansallisia ja EU:n varoja on käytetty syrjäseutujen kehittämiseen. Suomi katsoo, että poikkeuksen voimassaolon päättyminen olisi ristiriidassa näiden tavoitteiden ja jo tehtyjen investointien kanssa.

Pyynnöissä ehdotetaan, että poikkeuksia sovellettaisiin 31. joulukuuta 2012 asti.

2.2. Tanskan esittämä pyyntö

Tanska pyytää valmisteverovapautta yksityisessä huvi-ilmailussa käytettävälle polttoaineelle. Toimenpiteen tavoitteena on välttää hallinnollinen taakka, joka aiheutuisi tarpeesta ottaa käyttöön monimutkainen valvontajärjestelmä tavanomaiseen verokohteluun siirtymisen vuoksi.

Pyynnössä ei mainita, kuinka pitkäksi aikaa poikkeusta haetaan.

2.3. Irlannin esittämät pyynnöt

a) Irlanti pyytää lupaa soveltaa alennettua valmisteverokantaa yksityisessä huvi-ilmailussa käytettävään polttoaineeseen (276,52 euroa 1 000 litralta lentobensiiniä ja 16,00 euroa 1 000 litralta lentopetrolia).

Pyynnön tueksi esitetään kaksi perustelua.

Ensiksikin poikkeuksen voimassaolon päättymisen takia uusien vaatimusten noudattamisesta aiheutuisi suhteettoman suuria kustannuksia lentopolttoaineiden toimittajille. Myös lentokentille ja -asemille aiheutuisi hyvin huomattavia kertaluonteisia kuluja.

Toisena perusteluna korostetaan sitä, että verohallinnolle aiheutuisi suhteettoman suuria hallintokuluja, minkä vuoksi resursseja olisi siirrettävä muista toiminnoista, jotta voitaisiin huolehtia asianmukaisen valvontajärjestelmän täytäntöönpanosta.

b) Irlanti pyytää myös lupaa soveltaa alennettua verokantaa (47,36 euroa 1 000 litralta) yksityisessä huviveneilyssä polttoaineena käytettävään kaasuöljyyn.

Irlannin esittämässä perusteluissa korostetaan toiminnan merkitystä matkailun kannalta sekä kielteisiä vaikutuksia, joita poikkeuksen voimassaolon päättymisestä aiheutuisi veneilyalalle ja useille tällä alalla toimiville pienille yrityksille.

Lisäksi Irlanti huomauttaa, että poikkeuksella on myös aluepoliittisia tavoitteita ja että sen voimassaolon päättymisen olisi ristiriidassa aikaisemmin toteutettujen kansallisten ja yhteisön toimenpiteiden kanssa. Se niin ikään rajoittaisi Irlannin mahdollisuuksia toteuttaa kansallista aluepolitiikkaa, mitä voitaisiin pitää komission sekaantumisenä Irlannin sisäisiin asioihin. Kyseiselle alalle on tehty huomattavia yksityisiä ja julkisia investointeja, EU:lta saatu rahoitus mukaan luettuna.

Irlanti korostaa tässä yhteydessä myös uusien vaatimusten noudattamisesta teollisuudelle ja venesatamille aiheutuvia kustannuksia sekä poikkeuksen voimassaolon päättymisestä asianomaiselle hallinnonalalle aiheutuvia hallintokuluja ja täytäntöönpanon valvontaan liittyviä vaikeuksia.

Pyynnöissä ei mainita, kuinka pitkäksi aikaa poikkeuksia haetaan.

3. PYYNTÖJEN TAUSTA

Yksityisessä huvi-ilmailussa ja yksityisessä huviveneilyssä käytettäviä polttoaineita on verotettu yhteisössä vuodesta 1993³, lukuun ottamatta tiettyjä jäsenvaltioita, joille on myönnetty erityisiä poikkeuksia.

Koska komissio haluaa lisätä johdonmukaisuutta yhteisön liikenne-, ympäristö- ja veropolitiikan välillä, se ehdotti ensimmäisen kerran jo vuonna 1996 näiden poikkeusten

³ Neuvoston direktiivi 92/81/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta (EYVL L 316, 31.10.1992). Tämä direktiivi ja kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä 19 päivänä lokakuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/82/EY kumottiin myöhemmin 31. joulukuuta 2003 alkaen neuvoston direktiivillä 2003/96/EY.

kumoamista⁴. Komissio aloitti näiden poikkeusten asteittaisen kumoamisen vuonna 2000, jolloin se ilmoitti, että niiden voimassaolon olisi päätyttävä energiaverodirektiivin voimaantulopäivänä tai joka tapauksessa viimeistään 31. joulukuuta 2002⁵. Lopulta poikkeusten voimassaoloaika jatkettiin 31. joulukuuta 2006 asti, ja ne sisällytettiin myöhemmin energiaverodirektiiviin (18 artikla ja liite II), jotta niiden asteittainen kumoaminen sujuisi kitkattomasti.

Vuoden 2006 kesäkuussa annetussa tiedonannossa *neuvoston direktiivin 2003/96/EY liitteissä II ja III esitettyjen vuoden 2006 lopussa päättyvien poikkeusten uudelleentarkastelu*⁶, komissio totesi, että kyseessä oleviin toimintoihin käytettävän polttoaineen verokohtelu, joka on edullisempi kuin verrattavissa oleviin (liikenteen alan tai vapaa-ajan) toimintoihin käytettävän polttoaineen verokohtelu, ei tulisi jatkaa. Komissio pyysi samalla jäsenvaltioita esittämään direktiivin 19 artiklan mukaisen asianmukaisesti perustellun pyynnön, jos ne katsoivat poikkeuksen voimassaolon jatkamisen olevan edelleen tarpeen erityisistä politiikkaan liittyvistä syistä.

4. KOMISSION ARVIO

Komissiolla oli hiljattain tilaisuus tarkastella energiaverodirektiiviin sisältyvien poikkeusten voimassaolon päättymistä koskevan laajemman tarkastelun yhteydessä joidenkin muiden jäsenvaltioiden esittämiä samankaltaisia poikkeuksia koskevia pyyntöjä. Komissio antoi 30. marraskuuta 2006 kaksi tiedonantoa⁷, joissa se ilmoitti toteutetun yksityiskohtaisen arvioinnin perusteella syyt siihen, miksi se ei voinut hyväksyä esitettyjä pyyntöjä.

Komissio katsoo, että Suomen, Tanskan ja Irlannin esittämät perustelut ovat monelta osin samoja kuin perustelut, joita on tarkasteltu yksityiskohtaisesti 30. marraskuuta 2006 annetuissa kahdessa tiedonannossa. Jäljempänä esitetään tiivistelmä komission kyseisissä tiedonannoissa esittämistä syistä ja tarvittaessa niitä täydennetään huomautuksilla, jotka liittyvät pyynnöt esittäneiden jäsenvaltioiden esittämiin erityisiin perusteluihin.

Komissio ei voi hyväksyä perusteluja, jotka perustuvat pelkästään vaikutuksiin, jotka liittyvät siirtymiseen poikkeuksen soveltamisesta tavanomaiseen veronkantoon; tällaisia vaikutuksia ovat esimerkiksi hallinnollinen taakka, uusien vaatimusten noudattamiseen ja täytäntöönpanon valvontaan liittyvät ongelmat sekä kustannukset tai turvallisuuskysymykset⁸. Neuvosto on tarkoituksella halunnut saattaa yksityisen huvi-ilmailun ja yksityisen huviveneilyn tavanomaisen veronkannon alaisuuteen. Se on myöntänyt poikkeuksia ainoastaan alkuvaikeuksien välttämiseksi. Tämän vuoksi edellä mainittujen perustelujen ei voida katsoa olevan energiaverodirektiivin 19 artiklassa tarkoitettuja erityisiä politiikkaan liittyviä syitä. Lisäksi kyseisessä säännöksessä tarkoitettut tarpeet ja politiikat, jotka koskevat

⁴ KOM(1996) 549 lopullinen, 14.11.1996.

⁵ KOM(2000) 678 lopullinen, 15.11.2000.

⁶ *Neuvoston direktiivin 2003/96/EY liitteissä II ja III säädettyjen vuoden 2006 lopussa päättyvien poikkeusten uudelleentarkastelu*, KOM(2006) 342 lopullinen, 30.6.2006.

⁷ *Komission tiedonanto neuvostolle neuvoston direktiivin 2003/96/EY 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti (yksityisen huvialuksen käyttö)*, KOM(2006) 743 lopullinen, 30.11.2006, ja *komission tiedonanto neuvostolle neuvoston direktiivin 2003/96/EY 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti (yksityinen huvi-ilmailu)*, KOM(2006) 742 lopullinen, 30.11.2006.

⁸ Turvallisuuskysymyksistä säädetään joka tapauksessa asiaa koskevassa lainsäädännössä. Ne eivät koske energiaverodirektiivin sääntöjä.

sisämarkkinoita, tervettä kilpailua sekä ympäristö-, energia- ja liikennekysymyksiä, puhuvat sen puolesta, ettei pyydettyjä poikkeuksia tule myöntää⁹.

Suomen mainitsemissa yksityistä huviveneilyä koskevassa ”kilpailunäkökohdassa” on selkeästi kyse aikaisemmin vallinneesta vääristymästä, mikä ei saa enää jatkoa¹⁰.

Suomen esittämiä perusteluja, jotka koskevat lentäjien lentotaitoja ja halua osallistua siviilioperaatioihin, ei voida niin ikään hyväksyä. Kyseiset tarpeet ovat hyvin erityisiä, joten ne voidaan tyydyttää kohdennetuilla toimenpiteillä, joiden luonne ja soveltamisala sopivat paremmin tähän tarkoitukseen, sen sijaan, että sovellettaisiin epänormaalia vapautusta yhdenmukaistetuista veroista, joka vaikuttaisi edellä mainittuihin yhteisön etuihin. Tämä pätee myös Suomen esittämään perusteluun harvaan asutuista, vaikeapääsyisistä alueista, joilla elinkeinorakenteiden heikkeneminen on käynnissä¹¹.

Komissio haluaa aluenäkökohtien osalta huomauttaa, että Suomelle ja Irlannille aikaisemmin myönnettyjä poikkeuksia ei ole koskaan virallisesti pidetty yhteisön aluepolitiikan välineinä. EU:n tukia ei ollut nimenomaisesti tarkoitettu yksityiseen huviveneilyyn eivätkä ne perustuneet olettamukseen, että Suomi ja Irlanti voisivat jatkaa poikkeamista energiaverodirektiivin säännöksistä.

Suomi ja Irlanti esittävät lisäksi yleisemmän, suhteellisuutta koskevan perustelun todetessaan, että yksityisen huvi-ilmailun ja yksityisen huviveneilyn aiheuttamien päästöjen osuus liikenteen aiheuttamista kokonaispäästöistä on vähäinen ja/tai että tavanomaiseen verotukseen siirtymisellä ei ole merkitystä valtiontulojen kannalta. Näissä perusteluissa lähtökohtana toimii virheellisesti verovapaus eikä lainsäätäjän tietoinen päätös saattaa kyseiset toiminnot tavanomaisen verotuksen alaisuuteen. Tältä kannalta tarkasteltuna suhteellisuusnäkökohta ei edellytä vastaavien liikenteen alan tai vapaa-ajan toimintojen epätasapuolista kohtelua. Myöskään ei saa korostaa sen merkitystä, että täytäntöönpanokustannukset saattavat erota muiden valmisteveron alaisten alojen kustannuksista, sillä tällaiset erot ovat ominaisia veroalalla. Yksikään näistä perusteluista ei ole energiaverodirektiivin 19 artiklassa tarkoitettu erityinen politiikkaan liittyvä syy¹².

5. PÄATELMÄT

Komissio katsoo, etteivät Suomi, Tanska ja Irlanti ole tuoneet esiin mitään erityisiä politiikkaan liittyviä syitä, joiden perusteella voitaisiin jatkaa poikkeusta kahteen kertaan yksimielisesti hyväksytystä EU:n lainsäädännöstä ja soveltaa verotoimenpidettä, joka olisi selkeästi useiden yhteisön politiikkojen vastainen. Asianomaisten jäsenvaltioiden esittämät väitteet ovat seurauksia, joita pitkään voimassa ollut poikkeus on aiheuttanut.

Asianomaisilla jäsenvaltioilla on ollut riittävästi aikaa mukautua uuteen tilanteeseen, sillä näistä poikkeuksista ja niiden kaltaisista poikkeuksista on keskusteltu yhteisössä ainakin vuodesta 1996 alkaen, ja komissio on toistuvasti vaatinut, että ne on kumottava asteittain.

Jos poikkeuksen voimassaolon päättymisen aiheuttaa vaikeuksia erityisissä tai hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa ja jos pyynnön esittäneet jäsenvaltiot noudattavat yhteisön

⁹ Asiasta tarkemmin asiakirjoissa KOM(2006) 742 lopullinen, s. 5, ja KOM(2006) 743 lopullinen, s. 6.

¹⁰ Ks. KOM(2006) 742 lopullinen, s. 6.

¹¹ Ks. KOM(2006) 742 lopullinen, s. 6.

¹² Ks. KOM(2006) 742 lopullinen, s. 6, ja KOM(2006) 743 lopullinen, s. 6 ja 7.

lainsäädäntöä kaikilta osin, olipa kyse energian verotuksesta tai muista seikoista¹³, ne voivat toteuttaa toimenpiteitä tavanomaiseen verotukseen siirtymisen aiheuttamien ongelmien lieventämiseksi.

Edellä esitetyn perusteella komissio toteaa, etteivät 19 artiklassa säädetyt vaatimukset täyty. Näin ollen **komissio ei ehdota haettujen lupien myöntämistä.**

¹³ Näihin kuuluvat ennen kaikkea valtiontukea koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset.