



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
16 päivänä heinäkuuta 2020¹

Asia C-63/19

**Euroopan komissio
vastaan**

Italian tasavalta

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla – Direktiivi 2003/96/EY – Energiatuotteiden ja sähkön verotus – Friuli-Venezia Giulia alueen (Italia) antama laki – Asianomaisen alueen asukkaille bensiinin ja dieselöljyn ostoista suoritettavat tuet – Kyseessä olevan tuen luokittelu – Vapauttaminen valmisteverosta tai valmisteveron alentaminen – Käsite ”koko perityn veron tai osan siitä palauttaminen” – Direktiivin 2003/96/EY 4 ja 19 artiklan rikkominen – Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteen näyttäminen

I Johdanto

1. Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan yhteisön kehyksen uudistamisesta 27.10.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/96/EY² 4 ja 19 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on soveltanut Friuli-Venezia Giulia (Italia) alueen lainsäädännössä säädettyä valmisteverokannan alennusta moottoripolttoaineina käytettäviin bensiiniin ja dieselöljyyn näiden tuotteiden myynnin osalta kyseisen alueen asukkaille.
2. Komissio katsoo lähinnä, että Friuli-Venezia Giulia alueen käyttöön ottama polttoaineiden tukijärjestelmä loukkaa periaatetta, jonka mukaan koko Italian tasavallan alueella on sovellettava yhtä vähimmäisverotasoa kullekin tuotteelle ja käyttötarkoitukselle, koska polttoaineiden verotaso kyseisellä alueella alenee järjestelmän vaikutuksesta. Koska tästä järjestelmästä aiheutuvaan valmisteverojen alennukseen ei ole saatu lupaa unionin tasolla, unionin tuomioistuimen on todettava, että kyseinen jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklan mukaisia velvoitteitaan.
3. Tässä ratkaisuehdotuksessa muistutan ensin, että todistustaakka jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä on komissiolla, ja selitän sen jälkeen syyt, joiden vuoksi katson, että nyt käsiteltävä kanne on hylättävä.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² EUVL 2003, L 283, s. 51.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi 2003/96

4. Direktiivin 2003/96 johdanto-osan 2–5, 9, 13 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

- ”(2) Sellaisten [unionin] säännösten puuttuminen, joiden mukaisesti sähköön ja muihin energiatuotteisiin kuin kivennäisöljyihin sovelletaan vähimmäisverokantaa, voi haitata sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.
- (3) Sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja [unionin] muiden politiikkojen tavoitteiden toteutuminen edellyttävät, että useimpien energiatuotteiden osalta, sähkö, maakaasu ja hiili mukaan luettuina, vahvistetaan verotuksen vähimmäistasot [unionin] tasolla.
- (4) Merkittävät erot jäsenvaltioiden energiaverotuksen osalta soveltamien kansallisten verotasojen välillä voivat osoittautua haitallisiksi sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle.
- (5) Kansallisissa verotasoissa nykyisin esiintyviä eroja voidaan tasoittaa vahvistamalla asianmukaiset [unionin] vähimmäisverotasot.

--

- (9) Jäsenvaltioille on jätettävä tarvittava joustovara niiden kansallisiin olosuhteisiin mukautetun politiikan määrittämistä ja täytäntöönpanoa varten.

--

- (13) Energiatuotteiden ja sähkön hinnat määritellään osittain verotuksella.

--

- (15) Tietyissä olosuhteissa tai pysyvillä ehdoilla olisi annettava mahdollisuus soveltaa samaan tuotteeseen eriytettyjä kansallisia verotasoja edellyttäen, että [unionin] vähimmäisverotasoja ja sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä noudatetaan.”

5. Kyseisen direktiivin 1 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on kannettava energiatuotteista ja sähköstä veroa [mainitun] direktiivin mukaisesti”.

6. Direktiivin 2003/96 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Verotasot, joita jäsenvaltioiden on sovellettava 2 artiklassa tarkoitettuihin energiatuotteisiin ja sähköön, eivät saa olla tässä direktiivissä säädettyjä vähimmäisverotasoja alempia.

2. Tässä direktiivissä ’verotasolla’ tarkoitetaan kaikkia kannettuja välillisiä veroja (arvonlisäveroa lukuun ottamatta), jotka lasketaan suoraan tai välillisesti energiatuotteiden tai sähkön määrästä kulutukseen luovutuksen ajankohtana.”

7. Direktiivin 2003/96 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tässä direktiivissä säädetty verotasoja koskevat vapautukset tai alennukset joko:

- a) suoraan

b) eriytetyn verokannan avulla

tai

c) palauttamalla koko perityn veron tai osan siitä.”

8. Direktiivin 2003/96 18 artiklan 1 kohdassa säädetään, että poikkeuksena direktiivin säännöksiin jäsenvaltiot valtuutetaan soveltamaan edelleen direktiivin liitteessä II tarkoitettuja verotason alennuksia ja vapautuksia. Tämän valtuutuksen voimassaolo päättyy 31.12.2006 tai liitteessä II mainittavana päivänä, jollei sitä ennen komission ehdotuksen pohjalta tehtävästä Euroopan unionin neuvoston tarkistuksesta muuta johdu.

9. Direktiivin 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellisissä artikloissa, erityisesti 5, 15 ja 17 artiklassa esitettyjen säännösten lisäksi neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta antaa jäsenvaltioille luvan ottaa käyttöön muita vapautuksia tai alennuksia erityisistä politiikkaan liittyvistä syistä.

Jäsenvaltion, joka haluaa ottaa käyttöön tällaisen toimenpiteen, on ilmoitettava asiasta komissiolle ja toimitettava sille kaikki merkitykselliset ja tarpeelliset tiedot.

Komissio tarkastelee pyyntöä ottaen huomioon muun muassa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan, tarpeen varmistaa tasapuolinen kilpailu sekä [unionin] terveys-, ympäristönsuojelu-, energia- ja liikennepolitiikan.

Kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on saanut kaikki merkitykselliset ja tarpeelliset tiedot, komissio joko ehdottaa, että neuvosto antaisi luvan toteuttaa kyseisen toimenpiteen, tai vaihtoehtoisesti perustelee neuvostolle, miksi se ei ole ehdottanut kyseistä toimenpidettä koskevaa lupaa.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut luvat myönnetään enintään kuuden vuoden määräajaksi, joka voidaan uusia 1 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

3. Jos komissio katsoo, että 1 kohdassa tarkoitettuja vapautuksia tai alennuksia ei voida enää jatkaa erityisesti tasapuolisen kilpailun tai sisämarkkinoiden toiminnan vääristymisen vuoksi tai [unionin] terveys-, ympäristönsuojelu-, energia- ja liikennepolitiikan vuoksi, se esittää aiheelliset ehdotukset neuvostolle. Neuvosto päättää näistä ehdotuksista yksimielisesti.”

10. Direktiivin 2003/96 liitteessä II, jonka otsikko on ”18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut veronalennukset ja verovapautukset”, säädetään Italian hyväksi useista veronalennuksista, joihin kuuluu muun muassa ”Friuli-Venezia-Giulian alueella käytettävän bensiinin valmisteverokannan alentaminen, jos nämä eriytetyt verokannat ovat tässä direktiivissä säädettyjen velvoitteiden ja erityisesti valmisteverojen vähimmäismäärien mukaiset”.

B Italian oikeus

11. Friuli-Venezia Giulia alueen erityisasemasta 31.1.1963 annetun perustuslain tasoisen lain³ (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia – Legge costituzionale 31 gennaio 1963), sellaisena kuin sitä sovelletaan käsiteltävään asiaan, 5 §:n 3 momentin mukaan kyseisellä alueella on lainsäädäntövalta erityisesti mainitun lain 51 §:ssä tarkoitettujen alueellisten tukien käyttöön ottamisen osalta.

³ GURI nro 29, 1.2.1963, s. 554.

12. Friuli-Venezia Giulian alueen erityisasemaa koskevan lain 49 §:n 7 bis momentin mukaan tällä alueella kerätyistä liikenteessä kulutettujen bensiinin ja dieselöljyn valmisteverotuloista palautetaan sille 29,75 prosenttia bensiinin ja 30,34 prosenttia dieselöljyn osalta.

13. Kyseisen lain 51 §:n 4 momentin a kohdassa säädetään, että jollei unionin valtiontukisäännöistä muuta johdu, Friuli-Venezia Giulian alue voi silloin, kun valtio säättää sen mahdolliseksi kyseisten verotulojen osalta, muuttaa verokantoja joko alentamalla niitä tällä hetkellä säädetyissä rajoissa tai korottamalla niitä ylittämättä valtion lainsäädännössä säädettyä enimmäisverotasoja, sekä säättää verovapautuksista tai ottaa käyttöön verosta ja veron perusteesta tehtäviä vähennyksiä.

14. Alueella asuville yksityishenkilöille liikennepolttoaineiden ostoon ja henkilökohtaiseen ekologiseen liikkumiseen ja sen kehittämiseen myönnettävää tukea koskevista säännöistä 11.8.2010 annetun alueellisen lain nro 14⁴ (legge regionale n. 14, norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä alueellinen laki nro 14/2010), 1 §:ssä, jonka otsikko on "Tavoitteet", säädetään seuraavaa:

"1. Vastatakseen vakavaan suhdannekriisiin Friuli-Venezia Giulian alue säättää tässä laissa poikkeuksellisista lisätoimenpiteistä tieliikenteen tukemiseksi ja ympäristön pilaantumisen vähentämiseksi. Erityisesti

- a) se säättää toimenpiteistä, joilla tuetaan polttoaineiden ostamista yksityiseen tieliikenteeseen
- b) se säättää kannustimista moottoripolttoaineista osittain tai kokonaan riippumattomien moottoreiden käytön edistämiseksi tieliikenteessä
- c) se tukee sellaisten teknologioiden tutkimusta ja kehittämistä, joiden tavoitteena on osittain tai kokonaan moottoripolttoaineista riippumattomien moottoreiden valmistaminen
- d) se edistää jakeluverkoston laajentamista sellaisten polttoaineiden osalta, joiden ympäristövaikutukset ovat vähäisiä."

15. Alueellisen lain nro 14/2010 2 §:ssä, jonka otsikko on "Määritelmät", säädetään seuraavaa:

"1. Tässä laissa tarkoitetaan

a) 'tuensaajilla'

- 1) alueella asuvia luonnollisia henkilöitä, jotka omistavat yksin tai yhdessä muiden kanssa ne kulkuneuvot, jotka ovat oikeutettuja liikennepolttoaineiden eli ajoneuvoissa ja moottoripyörissä käytettävien polttoaineiden ostoista myönnettävään tukeen, tai henkilöitä, joilla on näiden kulkuneuvojen käyttöoikeus tai jotka vuokraavat niitä käyttö- tai rahoitusleasingilla

--

b) 'kulkuneuvoilla' alueen julkisiin ajoneuvorekistereihin merkittyjä autoja ja moottoripyöriä, mukaan lukien käyttö- tai rahoitusleasingilla vuokratut kulkuneuvot, siltä osin kuin ne kuuluvat a kohdassa tarkoitetuille tuensaajille.

--

4 Bollettino ufficiale della Regione nro 19, 13.8.2010.

f) 'maksupäätteillä' yhdenmukaistettuja laitteita, joilla on liitteessä A olevassa 2 kohdassa tarkoitetut tekniset ominaisuudet.”

16. Kyseisen alueellisen lain 3 §:ssä, jonka otsikko on ”Polttoaineostojen tukijärjestelmä”, säädetään seuraavaa:

”1. Aluehallintoviranomaisilla on oikeus myöntää tukia tuensaajien tekemistä liikennepolttoaineen ostoista jokaista yksittäistä polttoainetankkausta kohti ostomäärän perusteella.

2. Ostoista suoritettaviksi tuiksi vahvistetaan bensiinin osalta 12 senttiä litralta ja dieselöljyn osalta 8 senttiä litralta.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettujen ostoista suoritettavien tukien määrää korotetaan bensiinin osalta 7 senttiä litralta ja dieselöljyn osalta 4 senttiä litralta sellaisten tuensaajien tapauksessa, jotka asuvat direktiivissä 75/268/ETY (Italia)^[5] tarkoitettusta yhteisön epäsuotuisien maaseutualueiden luettelosta 28.4.1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/273/ETY kokonaan tai osittain epäsuotuisiksi määritellyillä vuoristoisilla tai osittain vuoristoisilla alueilla sijaitsevilla kunnissa sekä [aluetukia koskeissa komission eri päätöksissä] luetelluissa kunnissa.

4. Suhdannesyistä tai alueen talousarvioon liittyvistä pakottavista syistä ja täytäntöönpanosta vastaavan valiokunnan kuulemisen jälkeen 2 momentissa tarkoitettuja tukia ja 3 momentissa tarkoitettua korotustasoa voidaan mukauttaa alueellisen täytäntöönpanoviranomaisen päätöksellä bensiinin ja dieselöljyn osalta erikseen siten, että edellisen osalta ero pysyy 10 sentin ja jälkimmäisen osalta 8 sentin rajoissa litraa kohti, enintään kolmen kuukauden ajaksi, joka voidaan uusida. Päätös julkaistaan alueen virallisessa lehdessä.

4 bis. Alueellinen täytäntöönpanoelin voi poikkeukselliseen taloudelliseen suhdannetilanteeseen varautuakseen korottaa 3 momentissa tarkoitettuja tukia enintään 10 senttiä litralta 30.9.2012 saakka sovellettavalla päätöksellä, sanotun kuitenkin vaikuttamatta talousarvion kokonaistasapainoon.

5. Tuensaajilla on oikeus 2 momentissa tarkoitettuihin tukiin kaikista tässä laissa säädettyjä sähköisiä tapoja käyttäen tehdyistä polttoainehankinnoista kaikissa alueella sijaitsevilla myyntipaikoissa.

5 bis. Lain 8 §:n 5 momentissa tarkoitetuissa sopimuksissa voidaan antaa yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti takaisinmaksu suoritetaan tuensaajille, jos polttoaine hankitaan alueen ulkopuolelta.

6. Tukea ei myönnetä yksittäisiin polttoainehankintoihin, jos edun kokonaismäärä on alle 1 euroa.

7. Tässä pykälässä tarkoitettuja tukia korotetaan 5 senttiä litralta, jos autossa, johon polttoainetta hankitaan, on nollapäästöiseen moottoriin yhdistettynä tai sen kanssa rinnakkain vähintään yksi bensiini- tai dieselkäyttöinen moottori.

8. Edellä 2 momentissa tarkoitettuja tukia alennetaan 1.1.2015 alkaen 50 prosenttia muiden kuin 7 momentissa tarkoitettujen ja Euro 4 -päästöstandardin tai sitä alemman päästöstandardin mukaisesti hyväksyttyjen moottoriajoneuvojen osalta.

9. Edellä 2 kohdassa tarkoitettuja tukia ei myönnetä 1.1.2015 uusina tai käytettyinä ostetuista ajoneuvoista, jos ne poikkeavat 7 momentissa tarkoitetuista ajoneuvoista ja ne on hyväksytty Euro 4-tai sitä alemman päästöstandardin mukaisesti.

5 EYVL 1975, L 128, s. 72.

9 bis. Kaikki muut polttoainehankintoihin liittyvät alueelliset edut ovat yhteensopimattomia tämän pykälän nojalla myönnettyjen tukien kanssa.”

17. Alueellisen lain nro 14/2010 4 §:n, jonka otsikko on ”Luvan saamista koskevat vaatimukset ja yksityiskohtaiset säännöt”, 1 ja 3 momentissa säädetään, että luvan hinnanalennukseen niille henkilöille, joita asia koskee, myöntää asuinmaakunnan Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (kauppa-, teollisuus-, käsiteollisuus- ja maatalouskamari)⁶ ja että tunnusta voi käyttää vain tuensaja tai muu sellainen henkilö, jonka tämä on virallisesti valtuuttanut käyttämään mainittua ajoneuvoa, yksinomaan sen ajoneuvon polttoainehankintoihin, jolle lupa on myönnetty, ja tuensajalla säilyy vastuu tunnuksen väärinkäytöstä.

18. Mainitun alueellisen lain 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Sähköisiä tukia koskevat yksityiskohtaiset säännöt”, säädetään seuraavaa:

”1. Saadakseen liikennepolttoaineiden ostoista suoritettavan tuen sähköisesti tuensajan on esitettävä sellaiselle Friuli-Venezia Giulian alueella sijaitsevan aseman toiminnanharjoittajalle (jäljempänä toiminnanharjoittajat), jossa on maksupääte, siihen kulkuneuvon liittyvä tunnus, jolle kyseinen tunnus on myönnetty.

2. Toiminnanharjoittajan on tarkistettava, että kulkuneuvo, johon polttoainetta hankitaan, ja tunnus todella vastaavat toisiaan. Tarkistus voidaan suorittaa myös visuaalisilla ja elektronisilla tai sellaisilla laitteilla, joiden avulla tankattavan ajoneuvon ja käytetyn kortin tietojen vastaavuus voidaan tarkistaa tietoteknisesti.

3. Polttoaineen tankkaamisen jälkeen toiminnanharjoittajan on välittömästi todettava tankattu litramäärä maksupääteeltä ja rekisteröitävä se sähköisesti sekä annettava tuensajalle asiakirjat, joissa mainitaan liitteessä B olevassa 3 kohdassa tarkoitetut menettelyt ja tiedot.

4. Tuensajan on varmistettava, että tankattu litramäärä vastaa saaduissa asiakirjoissa ilmoitettua määrää.

5. Edellä 3 §:n 5 bis momentissa tarkoitettua tapausta lukuun ottamatta toiminnanharjoittaja suorittaa lasketun tuen suoraan alentamalla polttoaineen hintaa vastaavalla summalla.

– –”

19. Mainitun alueellisen lain 6 §:n, jonka otsikko on ”Muut kuin sähköiset tukitavat”, 1 ja 2 momentissa säädetään, että tuensajien Friuli-Venezia Giulian alueen ulkopuolella tekemistä liikennepolttoaineiden ostoista palautettavien tukien osalta on mahdollista ottaa käyttöön muita kuin sähköisiä tukitapoja, ja näissä tapauksissa tuensaja toimittaa hakemuksen asuinkuntansa alueelliselle toimivaltaiselle kauppakamarille.

20. Alueellisen lain nro 14/2010 9 §:ssä, jonka otsikko on ”Tuen suorittaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Maksupäätteillä varustettujen asemien toiminnanharjoittajat voivat suorittaa liikennepolttoaineen ostosta myönnettävän tuen sähköisesti.

2. Toiminnanharjoittaja ei suorita polttoaineostosta tukea, jos ilmenee, että tätä tarkoitusta varten saatu tunnus on annettu muulle kuin tankattavaksi tarkoitetulle ajoneuvolle tai että kyseinen tunnus on poistettu käytöstä.

⁶ Jäljempänä kauppakamari.

3. Toiminnanharjoittajien on ilmoitettava toimivaltaiselle alueelliselle kauppakamarille sähköisesti – – samana tai seuraavana työpäivänä tiedot, jotka koskevat myytyjen liikennepolttoaineiden määrää.

4. Edellä 3 momentissa tarkoitettua ilmoitusta varten toiminnanharjoittajien on maksupäätteen välityksellä rekisteröitävä myytyjen liikennepolttoaineiden kokonaismääriä koskevat tiedot, sellaisina kuin ne ilmenevät maksupäätteen tiedoista, ja ne on kirjattava Ufficio tecnico di finanza (verovirasto, Italia) rekisteriin.”

21. Alueellisen lain nro 14/2010 10 §:n, jonka otsikko on ”Tukiin liittyvät palautukset”, 1, 2 ja 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Aluehallinto palauttaa toiminnanharjoittajille niiden tuensaajille polttoaineostoista suorittamat tuet lähtökohtaisesti viikoittain.

2. Palautukset maksetaan atk-tietokantaan tallennettujen tietojen perusteella, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta palautuksen keskeyttämiseen tai perusteettomasti saatujen tukien takaisinperintään.

– –

7. Aluehallinto tekee kunakin varainhoitovuotena yhden tai useamman satunnaistarkastuksen niiden toiminnanharjoittajien luona, joita polttoaineostoista suoritettaviin tukiin liittyvät maksutapahtumat koskevat, erityisesti varmistuakseen palautushakemusten osalta säädettyjen asiakirjojen olemassaolosta. Joka tapauksessa muiden henkilöiden, joita asia koskee, kuin lopullisten tuensaajien on säilytettävä maksutapahtumiin liittyvät asiakirjat vähintään kahden vuoden ajan vastaavien palautushakemusten päivämäärästä.”

III Asian tausta ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

22. Komissio lähetti 1.12.2008 Italian tasavallalle SEUT 258 artiklan nojalla virallisen huomautuksen, joka koski alennettujen valmisteverokantojen soveltamista moottoripolttoaineena käytettävään bensiiniin ja dieselöljyyn myytäessä näitä tuotteita Friuli-Venezia Giulia alueen asukkaille. Komission mukaan lainsäädäntö, jossa säädettiin kyseisestä valmisteverokannan alentamisesta, oli energiatuotteiden verotusta koskevan unionin säännösten vastainen, koska alennus ei kuulunut direktiivissä 2003/96 säädettyihin mahdollisiin vapautuksiin ja veronalennuksiin.

23. Komissio riitautti julkistalouden järjeistämistoimenpiteistä 28.12.1995 annetulla lailla nro 549 (legge n. 549, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica)⁷ ja moottoriajoneuvojen polttoaineiden pumppuhinnan alentamista koskevan kansallisen lainsäädännön soveltamissäännöksistä sekä kansalaiskortin soveltamisesta erilaisilla institutionaalisilla aloilla 12.11.1996 annetulla maakunnallisella lailla nro 47 (legge regionale n. 47, Disposizioni per l’attuazione della normativa nazionale in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale e per l’applicazione della Carta del cittadino nei vari settori istituzionali)⁸ käyttöön otetun järjestelmän, jolla annettiin Friuli-Venezia Giulia alueen asukkaille oikeus alennukseen bensiinin (sekä vuodesta 2002 lähtien dieselöljyn) ns. pumppuhinnasta. Kyseisessä järjestelyssä säädettiin mainitulla alueella asuville moottoripolttoaineiden loppukuluttajille myönnettävästä hinnanalennuksesta. Järjestelyn toteuttamiseksi polttoainetoimittajat maksoivat myyntipaikkojen toiminnanharjoittajille hinnanalennuksia vastaavat määrät ja hakivat myöhemmin niiden palautusta kyseiseltä alueelta.

⁷ GURI nro 302, 29.12.1995, s. 5.

⁸ Bollettino ufficiale della Regione nro 33, 11.11.1996; jäljempänä alueellinen laki nro 47/96.

24. Komission mielestä kyseinen järjestelmä merkitsi valmisteverojen lainvastaista alentamista niiden palauttamisen muodossa. Se huomautti, että ensinnäkin palautuksen saaja ja valmisteverovelvollinen olivat sama henkilö; toiseksi valmisteveron maksuvelvollisten eli polttoainetoimittajien valtiolle maksamien valmisteverojen ja kyseisten toimittajien huoltoasemien toiminnanharjoittajien lukuun korvaamien palautusmäärien välillä oli suora yhteys; ja kolmanneksi järjestelmän tarkoituksena oli kompensoida merkittäviä hintaeroja naapurimaahan eli Slovenian tasavaltaan nähden, joka alueellisen lain nro 47/96 voimaantulohetkellä ei vielä ollut unionin jäsenvaltio.

25. Jotta vältettäisiin matkat, joiden tarkoituksena oli tankata bensiiniä edullisempaan hintaan Sloveniassa (polttoaineturismi), Italian tasavalta haki vuoden 1996 aikana direktiivin 92/81/ETY⁹ 8 artiklan 4 kohdan nojalla poikkeusta voidakseen soveltaa alennettua valmisteverokantaa polttoaineisiin Friuli-Venezia Giulian alueella, ja tämä poikkeus myönnettiin sille.¹⁰ Sen jälkeen Italian tasavalta sai direktiivin 2003/96 18 artiklan perusteella luvan jatkaa kyseisellä alueella kulutetun bensiinin valmisteverokannan alennusta 31.12.2006 saakka. Italian tasavalta haki 17.10.2006 direktiivin 2003/96 19 artiklan nojalla poikkeusta Friuli-Venezia Giulian alueen osalta. Hakemus peruutettiin sittemmin joulukuussa 2006.

26. Italian tasavalta vastasi viralliseen huomautukseen 1.4.2009 päivätyllä kirjeellä ja selitti, että alueellisessa laissa nro 47/96 säädettyä järjestelmää, jonka komissio oli riitauttanut, oli muutettu polttoaineen jakeluasemia koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta ja moottoripolttoaineiden pumppuhintojen alentamisesta alueella 12.11.1996 annetun alueellisen lain nro 47 muuttamisesta 5.12.2008 annetulla alueellisella lailla nro 14 (legge regionale n. 14, norme speciali in materia di impianti di distribuzione di carburanti e modifiche alla legge regionale 12 novembre 1996, n. 47 in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale)¹¹. Viimeksi mainitussa laissa säädettiin, että palautukset maksettaisiin suoraan polttoaineiden jakeluasemien toiminnanharjoittajille eikä enää polttoainetoimittajille.

27. Italian tasavalta otti lisäksi käyttöön alueellisella lailla nro 14/2010 uuden tukijärjestelmän, jossa säädettiin bensiini- ja dieselöljyystoista maksettavasta kiinteästä (litrakohtaisesta) palautussummasta, jota on eriytetty polttoaineen tyyppin ja polttoainetta ostavan henkilön asuinalueen mukaan.

28. Komissio pyysi 12.4.2013 Italian tasavaltaa toimittamaan selvennyksiä Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaiden ostaman polttoaineen hinnasta myönnettävän tuen laskentatavasta.

29. Italian tasavalta antoi 16.5.2013 päivätyllä kirjeellä selvennyksiä Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaille polttoaineistoista suoritettujen tukien määrästä sekä kyseisen alueen jakamisesta kahteen pienempään alueeseen, joiden osalta säädettiin eritasoisista tuista.

30. Komissio antoi 11.7.2014 Italian tasavallalle täydentävän virallisen huomautuksen, joka koski alueellista lakia nro 14/2010, koska kauppakamarin huoltoasemien toiminnanharjoittajille suorittamia tukia koskevassa uudessa järjestelyssä otettiin käyttöön valmisteverojen palautuksesta muodostuva alennus, josta ei säädetä direktiivissä 2003/96 ja jota neuvosto ei ole hyväksynyt kyseisen direktiivin 19 artiklan nojalla.

31. Italian tasavalta esitti 4.9.2014 päivätyssä kirjeessä huomautuksensa kyseisestä täydentävästä virallisesta huomautuksesta.

⁹ Kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19.10.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1992, L 316, s. 12).

¹⁰ Luvan antamisesta tietyille jäsenvaltioille soveltaa tai edelleen soveltaa tiettyihin erityistarkoituksiin käytettyihin kivennäisöljyihin valmisteveron alennuksia tai vapautuksia valmisteverosta direktiivin 92/81/ETY 8 artiklan 4 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti 22.4.1996 tehty neuvoston päätös (EYVL 1996, L 102, s. 40).

¹¹ Bollettino ufficiale della Regione nro 50, 10.12.2008.

32. Komissio lähetti 11.12.2015 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, johon tämä vastasi 11.2.2016 päivätyllä kirjeellä.

33. Komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen ja nosti sen vuoksi nyt käsiteltävän kanteen SEUT 258 artiklan nojalla, koska se oli vakuuttunut alueellisissa laissa nro 47/96 säädetyn järjestelmän ja alueellisissa laissa nro 14/2010 säädetyn järjestelmän välisestä jatkuvuudesta ja niiden oleellisesta samanlaisuudesta.

IV Asianosaisten vaatimukset

34. Komissio vaatii nyt käsiteltävässä kanteessaan, että unionin tuomioistuin

- toteaa Italian tasavallan jättäneen noudattamatta direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on soveltanut valmisteverokannan alennusta sen Friuli-Venezia Giulia alueen alueellisen lainsäädännön nojalla, jossa säädetään moottoripolttoaineina käytettävien bensiinin ja dieselöljyn tukijärjestelmästä näiden tuotteiden myynnin osalta kyseisen alueen asukkaille, ja
- velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35. Italian tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää kanteen ja
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36. Unionin tuomioistuimen presidentin 3.6.2019 tekemällä päätöksellä Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Italian tasavallan vaatimuksia.

V Asianosaisten lausumat

A Komission lausumat

37. Komissio toteaa, että valmisteverot ovat tiettyjen tuotteiden kulutukseen kohdistuvia välillisiä veroja ja että näiden verojen taloudellinen rasitus kohdistuu loppukuluttajaan. On täysin selvää, että Friuli-Venezia Giulia alueen käyttöön ottaman toimenpiteen nimenomaisena tarkoituksena ja vaikutuksena on loppukuluttajalle aiheutuvan taakan keventäminen vähentämällä tällä tavoin sille asiassa koituvaa verorasitusta.

38. Osoittaakseen, että kyseessä olevaan lainsäädäntöön sisältyy valmisteverokannan alennus, jota ei sallita direktiivissä 2003/96, komissio korostaa, että tämän direktiivin systematiikka edellyttää kunkin jäsenvaltion koko alueella sovellettavaa yhtä verotasoja kullekin tuotteelle ja käyttötarkoitukselle. Komissio täsmentää, että kyseisessä direktiivissä ei sitä vastoin edellytetä, että myyntihinta loppukuluttajalle on sama koko jäsenvaltion alueella, sillä vaikka kyseinen direktiivi koskee energiatuotteiden verotusta, siinä ei kuitenkaan säännellä näiden tuotteiden myyntihintaa.

39. Komissio selittää, että direktiiviin 2003/96 sisältyy joukko säännöksiä, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat soveltaa verotasoja koskevia alennuksia tai vapautuksia taikka eriytettyjä verotasoja tiettyihin tuotteisiin tai käyttötarkoituksiin. Komissio viittaa tältä osin erityisesti kyseisen direktiivin 5, 7 ja 15–19 artiklaan. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa nämä alennukset, vapautukset tai verotason

eriyttämiset mainitun direktiivin 6 artiklassa säädettyjen yksityiskohtaisten säännösten mukaisesti. Kutakin tuotetta ja käyttötarkoitusta koskevan yhden verotason periaatteesta voidaan poiketa vain direktiivissä 2003/96 säädettyissä tapauksissa. Tämä pätee riippumatta siitä, noudatetaanko kyseisessä direktiivissä säädettyjä verotasoja.

40. Silloin, kun jäsenvaltio aikoo soveltaa alennettua verotasoja alueellisesti, komission mukaan ainoa mahdollisuus on soveltaa direktiivin 2003/96 19 artiklaa ja siis pyytää lupaa tämän säännöksen nojalla. Ilman tällaista lupaa ero, joka johtuu polttoaineen valmisteverokannan alentamisesta Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaiden osalta, suhteessa kutakin tuotetta ja käyttötarkoitusta koskevaan yhden verotason periaatteeseen merkitsee komission mukaan kyseisen direktiivin 4 ja 19 artiklan rikkomista. Se väittää, että Italian tasavallan väitteet, joilla se pyrkii osoittamaan, ettei polttoaineostoista myönnettävällä tuella ole rikottu kyseisen direktiivin säännöksiä, on hylättävä.

41. Siltä osin kuin on kyse polttoaineostoista suoritettavan tuen luokittelemisesta valmisteverokannan alennukseksi, komissio puolustaa näkemystä, jonka mukaan silloin, kun jäsenvaltio myöntää tuen, jota ei sallita unionin oikeudessa ja joka lasketaan suoraan tai välillisesti direktiivin 2003/96 soveltamisalaan kuuluvan energiatuotteen määrästä kulutukseen luovutuksen ajankohtana, tämä tuki vähentää lainvastaisesti kyseiseen energiatuotteen kohdistuvaa verorasitusta. Tällaisessa tilanteessa kyseisellä tuella nimittäin korvataan komission mukaan kokonaan tai osittain kyseisen tuotteen valmisteverot. Kyseessä olevan toimenpiteen kuvauksessa käytetyillä ilmauksilla ei sen mukaan ole merkitystä. Merkitystä on ainoastaan toimenpiteen luonteella, ominaispiirteillä ja vaikutuksilla.

42. Komissio esittää kantansa tueksi, että polttoaineostoista suoritettava tuki myönnetään kiinteämääräisenä ostettua polttoainemäärää kohti, mikä vastaa valmisteveron määrän määrittämisessä käytettyä laskentamenetelmää.

43. Komissio muistuttaa, että kuten 25.4.2013 annetusta tuomiosta komissio v. Irlanti¹² ilmenee, jäsenvaltiot voivat myöntää verovapautuksia tai verotason alennuksia esimerkiksi ”palauttamalla koko perityn veron tai osan siitä” direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdan mukaisesti. Sen toteamiseksi, onko kyse viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettua valmisteveron palautuksesta, ei ole merkitystä yhtäältä sillä, että kulutukseen luovuttamisen toteuttava henkilö, joka siis on valmisteverovelvollinen, eli tässä tapauksessa polttoainetoimittaja, ei ole sama kuin alueellisen tuen saaja, tässä tapauksessa huoltoaseman toiminnanharjoittaja, ja toisaalta sillä, että tämän tuen tuensaaja on viime kädessä loppukuluttaja, kun niin sanottu pumppuhinta laskee tuen seurauksena. Komission mukaan tällä tulkinnalla pyritään varmistamaan, etteivät direktiivin 2003/96 säännökset menetä tehokasta vaikutustaan. Näin ollen polttoaineostoista suoritettavan tuen luokittelu valmisteveron palautukseksi ei edellytä sen osoittamista, että kyseessä olevan toimenpiteen ainoana tarkoituksena on tämän direktiivin säännösten kiertäminen.

44. Komission mukaan ratkaisevaa sen kannalta, luokitellaanko polttoaineostoista suoritettava tuki ”valmisteverojen palautukseksi”, on toteamus, jonka mukaan kyseinen tuki suoritetaan valtion varoista tai, kuten käsiteltävässä asiassa, alueellisista varoista. Julkisista varoista suoritettu palautus johtaa sen mukaan nimittäin tosiasiallisesti tuotteen verotuksen neutralisoitumiseen.

45. Tältä osin komission mukaan merkitystä ei ole sillä, että polttoaineostoista suoritettavan tuen rahoitus on peräisin Friuli-Venezia Giulian alueen yleisistä tuloista eikä siitä nimenomaisesti valmisteveron osasta, jonka valtio palauttaa tälle alueelle perittyään sen. Merkitystä ei ole myöskään sillä, että polttoaineostoista suoritettava tuki myönnetään Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaille myös kyseisen alueen ulkopuolella tehdyistä polttoaineostoista.

¹² C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274.

46. Vaikka komissio myöntää, että alueellisen lain nro 14/2010 tietyillä säännöksillä on ympäristöä koskeva tai sosioekonominen tavoite, se katsoo, että kyseisen toimenpiteen voimassaolon jatkamisen pääasiallisena tarkoituksena on välttää polttoaineturismi eli Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaiden matkat toiseen jäsenvaltioon, tässä tapauksessa Sloveniaan, polttoainetankin täyttämiseksi edullisempaan hintaan.

47. Tavoitteisiin, joilla Italian tasavalta perustelee polttoaineostoista suoritettavan tuen, olisi komission mukaan pitänyt vedota direktiivin 2003/96 19 artiklassa säädetyn poikkeusjärjestelyn yhteydessä. Komissio kuitenkin korostaa, että Italian viranomaiset peruuttivat 11.12.2006 viimeksi mainitun artiklan perusteella esittämänsä poikkeuspyynnön, joka koski edellistä järjestelmää, jonka rakenne ja vaikutukset olivat komission mukaan kaikilta osin samat. Komissio huomauttaa tältä osin, että kyseinen poikkeuspyyntö koski Friuli-Venezia Giulian alueella kulutetun bensiinin valmisteverokannan alentamista. Se toteaa myös, että neuvosto on jo sallinut direktiivin 2003/96 19 artiklan mukaisesti tietyn määrän valmisteveron alennuksia jäsenvaltioiden tietyille erityisalueille.¹³

48. Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaille myönnetyn tuen ja valmisteveroista muodostuvan polttoaineen hinnan osan välisestä yhteydestä komissio huomauttaa, että sillä, että valmisteverokannat ja tuki eivät ole yhteneväiset, ei ole merkitystä, koska valmistevero voidaan palauttaa myös osittain. Sillä, että polttoaineen tuotantokustannusten osuus sen hinnasta on suurempi kuin kyseessä olevan tuen perusteella suoritettava määrä, ei myöskään ole merkitystä, eikä se muuta millään tavoin sitä, että kyseisen tuen suorittaminen merkitsee valmisteveron palautusta.

B Italian tasavallan lausumat

49. Italian tasavalta kiistää väitteen, jonka mukaan aikaisemmalla järjestelmällä ja nyt käsiteltävän kanteen kohteena olevalla järjestelmällä olisi olennaisilta osin samat ominaispiirteet ja vaikutukset, mistä seuraa, että jälkimmäiseen järjestelmään, kuten edelliseenkin, olisi sen mukaan siis pitänyt soveltaa unionin tason lupamenettelyä direktiivin 2003/96 säännösten mukaisesti. Kyseinen jäsenvaltio painottaa näin ollen näiden kahden järjestelmän välisiä eroja. Edellisessä järjestelmässä alueet rahoittivat bensiinin ja dieselöljyn pumppuhinnan alennuksen niille varatulla osuudella valmisteveroista. Tällä valmisteverojen osuudella olisi siis sitova käyttötarkoitus siinä mielessä, että se oli tarkoitettu kyseessä olevan toimenpiteen rahoittamiseen. Italian tasavalta toteaa, että uudessa järjestelmässä tuki sitä vastoin rahoitetaan kaikkien muiden menojen tavoin Friuli-Venezia Giulian alueen yleisistä talousarviotuloista. Valtion tälle alueelle siirtämään valmisteverojen osuuteen ei siis enää sovelleta erityistä sitovaa käyttötarkoitusta kyseessä olevan toimenpiteen rahoittamiseksi, vaan se on tarkoitettu kaikkien kyseisen alueen menojen kattamiseen.

50. Italian tasavalta korostaa lisäksi, että aikaisemmassa järjestelmässä tuki määritettiin alueella käytetyn polttoaineen hinnan ja rajan toisella puolella Slovenian tasavallassa käytetyn alemman polttoaineen hinnan välisen erotuksen perusteella. Toteutettava hinnanalennus eriytettiin myös sen mukaan, mikä oli etäisyys rajasta. Uudessa järjestelmässä tuki sitä vastoin irrotettiin Sloveniassa todetusta hintakehityksestä ja vahvistettiin kiinteämääräisesti kahden maantieteellisen alueen mukaan.

¹³ Komissio mainitsee luvan antamisesta Yhdistyneelle kuningaskunnalle soveltaa alennettua veroa Sisä- ja Ulko-Hebridiiden saarilla, Pohjoisilla saarilla, Clydevuonon saarilla ja Scillysaarilla toimitettaviin moottoripolttoaineisiin direktiivin 2003/96/EY 19 artiklan mukaisesti 24.11.2011 ja 25.9.2017 annetut neuvoston täytäntöönpanopäätökset 2011/776/EU ja (EU) 2017/1767 (EUVL 2011, L 317, s. 34 ja EUVL 2017, L 250, s. 69) ja luvan antamisesta Yhdistyneelle kuningaskunnalle soveltaa moottoripolttoaineisiin eriytettyjä verokantoja tietyillä maantieteellisillä alueilla direktiivin 2003/96/EY 19 artiklan mukaisesti 2.3.2015 annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2015/356 (EUVL 2015, L 61, s. 24). Tällaisissa tapauksissa neuvosto otti huomioon sen, että kyseisillä alueilla bensiinin ja dieselöljyn keskimääräinen hinta oli korkeampi kuin muualla Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Neuvosto otti huomioon toisessa tapauksessa tiettyjen alueiden saaristoluonteen ja toisessa kyseessä olevien alueiden erityisluonteen (mukaan lukien vähäinen asukasmäärä ja pienten polttoainemäärien toimitukset) ja päätti myöntää kyseisen poikkeuksen. Komissio toteaa, että järjestelmä, jonka Yhdistynyt kuningaskunta otti käyttöön Hebridiiden saarilla, Clydevuonon saarilla ja Scillysaarilla kulutettujen polttoaineiden osalta ja jonka neuvosto hyväksyi direktiivin 2003/96 19 artiklan perusteella, on olennaisilta osin sama kuin Friuli-Venezia Giulian alueen nykyisin käyttämä järjestelmä.

51. Italian tasavalta korostaa vielä, että sekä aikaisemmassa että uudessa järjestelmässä tuensaajina ovat Friuli-Venezia Giulia alueella asuvat kansalaiset. Edellisessä järjestelmässä tukien suorittamisesta vastanneet toimijat, jotka olivat oikeutettuja hakemaan palautusta, olivat öljy-yhtiöt, kun taas uudessa järjestelmässä kyseisen tuen suorittavat tuensaajille polttoaineen jakeluasemien toiminnanharjoittajat, joille alue maksaa myöhemmin takaisin siitä aiheutuneet kustannukset.

52. Italian tasavalta myöntää, että periaate, jonka mukaan kullekin tuotteelle ja käyttötarkoitukselle on sovellettava yhtä verotasoja jäsenvaltion koko alueella, perustuu direktiivin 2003/96 johdonmukaiseen tulkintaan. Italian tasavalta myöntää myös, että kyseisen direktiivin johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioille jätettävä ”joustovara niiden kansallisiin olosuhteisiin mukautetun politiikan määrittämisestä ja täytäntöönpanoa varten” ei tarkoita sitä, että jäsenvaltiot voisivat vapaasti ottaa käyttöön eriytettyjä verotasoja, koska ne voivat tehdä näin vain direktiivin niiden säännösten rajoissa, joissa säädetään tätä varten sovellettavista poikkeuksista. Asetetun tavoitteen on siis liityttävä erityisesti direktiivin 2003/96 5, 15 ja 17 artiklassa lueteltuihin tapauksiin. Jos on kyse erilaisista tavoitteista, kuten ”erityisistä politiikkaan liittyvistä syistä”, asianomaisen jäsenvaltion on kyseisen direktiivin 19 artiklan säännösten mukaisesti pyydettävä lupa neuvostolta, joka voi yksimielisesti antaa luvan ottaa käyttöön muita vapautuksia tai alennuksia. Italian tasavalta korostaa, että nämä rajoitukset pätevät ainoastaan, jos jäsenvaltio aikoo ottaa käyttöön toimenpiteen, joka muodostuu energiatuotteiden ”verotasoja koskevasta vapautuksesta tai alennuksesta”, ja että näin ollen on selvää, että mainittuja rajoituksia ei sovelleta kansalliseen toimenpiteeseen, jolla ei ole tällaista vaikutusta.

53. Italian tasavalta katsoo tältä osin, että keskeinen säännös nyt käsiteltävän riita-asian ratkaisemiseksi on direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohda, jonka mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat tapaukset, joissa kyseisessä direktiivissä säädetty verotaso koskevat vapautukset tai alennukset toteutetaan ”palauttamalla koko perityn veron tai osan siitä”. Kyseisen jäsenvaltion mukaan komissio tulkitsee mainitun direktiivin 6 artiklan c alakohdan liian laajasti katsoessaan, että kaikenlaiset subventiot tai tuet, jotka liittyvät valmisteveron alaisiin tavaroihin, ovat valmisteverojen palautusta ja tarkoittavat näin ollen tämän saman direktiivin kiertämistä pelkästään siksi, että ne on rahoitettu julkisista varoista.

54. Italian tasavalta katsoo, että kyse on direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdassa tarkoitettua veron määrän palauttamisesta kokonaan tai osittain, kun veroviranomainen palauttaa verovelvolliselle tämän aikaisemmin maksaman valmisteveron. Se väittää siis, että kansallisten tai alueellisten toimenpiteiden, joilla ei ole kyseisen direktiivin 6 artiklan c alakohdassa määriteltyjä ominaispiirteitä, on katsottava jäävän mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja kuuluvan jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Direktiiviä 2003/96 ei siis voida soveltaa.

55. Italian tasavallan mukaan komission direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdasta esittämä erittäin laaja tulkinta estää sellaisten luonteeltaan taloudellisten toimenpiteiden toteuttamisen, jotka koskevat valmisteveron alaisia tavaroita, ja rajoittaa jäsenvaltioiden verotuksellista itsemääräämisoikeutta alalla, joka on vain osittain yhdenmukaistettu.

56. Toisin kuin 25.4.2013 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti¹⁴ johtaneessa asiassa, jossa kansallisessa lainsäädännössä todettiin nimenomaisesti, että palautuksen kohteena oli valmisteveron osuus polttoaineen hinnasta, unionin tuomioistuin ei nyt käsiteltävässä asiassa voi lähteä tällaisesta olettamasta. Komission tehtävänä on näyttää toteen, että nyt käsiteltävässä kanteessa kyseessä olevan tuen tarkoituksena on todellakin valmisteveron palauttaminen. Komissio ei kuitenkaan Italian tasavallan mukaan ole esittänyt tällaista näyttöä.

¹⁴ C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274.

57. Italian tasavalta katsoo, että kyseessä olevan toimenpiteen pitäminen direktiivin 2003/96 soveltamisen kannalta valmisteveron palautuksena edellyttää yhtäältä sen osoittamista, että tällä toimenpiteellä saavutetaan sama tulos kuin palauttamalla vero sen aikaisemmin maksaneelle verovelvolliselle, ja toisaalta sen osoittamista, että kyseisen toimenpiteen yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena on mainitun direktiivin säännösten, ja erityisesti sen 5, 15, 16, 17 ja 19 artiklan, kiertäminen. Jos sen sijaan kansallinen toimenpide ei täytä näitä edellytyksiä, se jää mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle eikä sen pitäisi edellyttää minkäänlaista lupaa.

58. Italian tasavalta täsmentää tältä osin, ettei 25.4.2013 annetusta tuomiosta komissio v. Irlanti¹⁵ voida päätellä, että direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohta kattaa kaikki tilanteet, joissa valmisteveron alaisia tavaroita koskevia subventioita tai tukia myönnetään julkisista varoista, vaan pikemminkin, että kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan sellaiset rahalliset suoritukset, joilla säilytävällä tai toisella yhteys alun perin maksettuihin valmisteveroihin.

59. Italian tasavalta soveltaa näitä seikkoja alueellisessa laissa nro 14/2010 säädettyihin polttoaineostoista suoritettaviin tukiin ja korostaa, että sen lisäksi, että riidanalainen hinnanalennus myönnetään loppukuluttajille, verovelvollisten alun perin maksaman veron ja Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaille alueen talousarviosta myöhemmin myönnettävän rahamäärän välillä ei ole mitään yhteyttä. Kyseinen tuki on perusteltu oikeutetuilla tavoitteilla, eikä sen tarkoituksena eikä vaikutuksena ole direktiivin 2003/96 säännösten kiertäminen.

60. Italian tasavalta toteaa tältä osin, että alueellisella lailla nro 14/2010 käyttöön otetun järjestelmän tavoitteena on vastata Friuli-Venezia Giulian alueella vallitsevaan vakavaan suhdannekriisiin, kuten kyseisen lain 1 §:n ensimmäisestä virkkeestä ilmenee. Tässä järjestelmässä säädetään useiden liikkuvuutta koskevien toimenpiteiden yhteensovitetuista puitteista, joihin kuuluu tieliikenteen liikkuvuuden tukitoimenpiteitä – tässä tapauksessa yksityishenkilöiden liikennepolttoaineen hankintaa koskevia tukitoimenpiteitä – joihin liittyy myös toimenpiteitä kyseisen liikkuvuuden aiheuttaman ympäristön pilaantumisen vähentämiseksi. Polttoaineostoista suoritettavan tuen tarkoituksena on Italian tasavallan mukaan vähentää johdonmukaisen ympäristötoimenpidepaketin puitteissa liikennettä paikkakunnille ja paikkakunnilta, joissa pumppuhinta on alhaisempi, mikä koskee Slovenian lisäksi muita sellaisia Italian alueita, joiden tehokkaamman infrastruktuurin ansiosta polttoaineen tuotantokustannuksia on mahdollista alentaa. Kyseisen tuen tavoitteena on siten tukea taloutta alennuksella, joka Friuli-Venezia Giulian alueella asuville luonnollisille henkilöille myönnetään polttoaineen hinnasta, josta tuotantokustannusten osuus on erityisen suuri tämän alueen jälkeensä jääneen infrastruktuurin vuoksi, ja samalla edistää kestävästä liikkuvuudesta ja saastumisen torjuntatoimenpiteitä.

61. Osoittaakseen, ettei verovelvollisten alun perin maksamien valmisteverojen ja Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaille polttoaineostoista suoritettavan tuen välillä ole yhteyttä, Italian tasavalta mainitsee yhteenvetona seuraavat seikat:

- 1) toimenpiteen tuensaajina ovat Friuli-Venezia Giulian alueella asuvat luonnolliset henkilöt, jotka eivät ole valmisteverovelvollisia
- 2) tukea ei rahoiteta valtion Friuli-Venezia Giulian alueelle palauttamista valmisteveroista saadulla tuotolla vaan mainitun alueen yleisillä tuloilla
- 3) tuki myönnetään kyseisen alueen asukkaille myös tämän alueen ulkopuolella tehdyistä polttoainehankinnoista

¹⁵ C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274.

- 4) verorasitus kohdistuu huoltoasemien toiminnanharjoittajiin, jotka vastaavat väliaikaisesti sen kustannuksista ja joille nämä kustannukset korvataan myöhemmin, eivätkä ne ole valmisteverovelvollisia; tältä osin komission mainitsema tilanne, jossa polttoaineen jakeluasema voi tietyissä tapauksissa toimia verottomana varastona, jolla on oikeus saattaa polttoaine markkinoille, ei sisälly Italian oikeusjärjestykseen, joten tällainen asema ei voi koskaan olla valmisteverovelvollinen
- 5) tuen myöntää asianomainen alue, kun taas valmistevero on valtion kantama vero, joka maksetaan, kun bensiini ja dieselöljy saapuvat jakeluasemalle
- 6) tuen myöntämisperusteet eivät liity valmisteveroon; sen määrä vaihtelee polttoaineen tyyppin ja tuensaaajan asuinalueen mukaan
- 7) kyseessä olevan toimenpiteen kohde ei liity valmisteveron osuuteen polttoaineen hinnasta, toisin kuin 25.4.2013 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti¹⁶ johtaneessa asiassa, ja
- 8) asianomaisella alueella asuville kansalaisille myönnetyn tuen yhdistäminen valmisteveron osuuteen polttoaineen pumppuhinnasta on objektiivisesti tarkasteltuna mahdotonta; kyseinen tuki liittyy päinvastoin polttoaineen tuotantokustannuksia koskevaan osatekijään, joka on määrältään suurempi, koska sen tarkoituksena on tasapainottaa näitä kustannuksia alueella, jolle on ominaista puutteellinen infrastruktuuri; Italian tasavalta toteaa tältä osin, että huomattavat hintavaihtelut Italian eri alueiden välillä johtuvat ainoastaan tuotantokustannuksiin liittyvästä osatekijästä, johon puolestaan vaikuttaa kunkin alueen infrastruktuurien taso.

62. Italian tasavalta viittaa myös Corte costituzionalen (perustuslakituomioistuin, Italia) 7.6.2011 antamaan tuomioon nro 185/2011, jossa kyseinen tuomioistuin katsoi, että polttoaineostoista suoritettavan tuen tarkoituksena tai vaikutuksena ei ollut alun perin maksetun valmisteveron alentaminen. Tämä jäsenvaltio huomauttaa, että kyseisessä tuomiossa, jossa korostetaan aikaisemman järjestelmän ja alueellisessa laissa nro 14/2010 säädetyn järjestelmän välistä olennaista eroa, Corte costituzionale totesi, että valmistevero oli maksettu kokonaisuudessaan polttoaineen kulutukseen luovuttamisen ajankohtana, ettei verotuksen tasoa ollut millään tavoin alennettu ja että tuensaaajille myönnetty tuki ei voi olla palautus, koska polttoaineen loppukäyttäjät eivät ole velvollisia maksamaan kyseistä veroa.

C Espanjan kuningaskunnan lausumat

63. Espanjan kuningaskunta katsoo, että riidanalaisella alueellisella säännöstöllä myönnetään Friuli-Venezia Giulia alueella asuville henkilöille polttoaineen hankintatukea, jolla alennetaan polttoaineiden tuotantokustannuksia. Tuotantokustannuksia vastaava osa polttoaineen hinnasta on nimittäin sen mukaan suurempi kuin riidanalainen tuki, eikä mikään estä toteamasta, että sen tarkoituksena on pienentää kyseistä osaa.

64. Tämä jäsenvaltio yhtyy Italian tasavallan väitteeseen, jonka mukaan nyt käsiteltävän asian ja 25.4.2013 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti¹⁷ johtaneen asian välillä on selvä ero, koska viimeksi mainitussa asiassa Minister for Financelle (valtiovarainministeri, Irlanti) annettiin Irlannin lainsäädännössä oikeus myöntää nimenomaisesti vammaisten henkilöiden ajoneuvojen moottoripolttoaineista kannettavan valmisteveron palautus.

¹⁶ C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274.

¹⁷ C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274.

65. Espanjan kuningaskunta katsoo, että kiinteänä arvona ilmaistua alueellista tukea, joka on polttoaineiden tuotantokustannuksia pienempi ja jota säännellään muulla kuin verolainsäädännöllä, ei voida pitää keinona vähentää polttoaineisiin liittyvää verorasitusta. Se esittää seikat, joiden perusteella voidaan sen mukaan vahvistaa, että riidanalainen tuki on täysin riippumaton valmisteverosta:

- 1) valtio kantaa valmisteveron kokonaisuudessaan kulutukseen luovutuksen yhteydessä
- 2) tukea ei rahoiteta valtion Friuli-Venezia Giulian alueelle palauttamasta valmisteverosta, vaan alueen yleisillä tuloilla (tuki myönnetään myös silloin, kun tuensaajat tankkaavat polttoainetta Italian muilla alueilla)
- 3) tukea ei makseta verovelvolliselle vaan alueella asuville luonnollisille henkilöille
- 4) polttoaineen jakelijat suorittavat tuen tuensaajille, ja Friuli-Venezia Giulian alue palauttaa sen puolestaan jakelijoille, ja
- 5) tuen myöntämisperusteet eivät millään tavalla liity valmisteveroon, koska se myönnetään kiinteänä arvona, jolla ei ole mitään yhteyttä valmisteveroon.

66. Kyseinen jäsenvaltio selittää, että polttoaineen myyntihinta loppukuluttajalle muodostuu useista osatekijöistä eli ensinnäkin raakaöljyn hinnasta ja jalostuskatteesta, toiseksi myynti- ja kuljetuskustannuksista myyntipaikkaan asti ja kolmanneksi hinnan verotuksellisista osatekijöistä (valmistevero, arvonlisävero). Se toteaa, että myyntihinta vaihtelee samassa jäsenvaltiossa alueittain näiden erillisten tekijöiden mukaan. Direktiivissä 2003/96 ei missään tapauksessa edellytetä, että myyntihinta kuluttajalle olisi sama koko maan alueella.

67. Espanjan kuningaskunnan mukaan on näin ollen mahdotonta osoittaa, että yhtäältä valmistevero, jonka verovelvollinen maksaa valtiolle kulutukseen luovutettujen polttoaineiden kokonaismäärästä, ja toisaalta sen tuen määrä, jonka Friuli-Venezia Giulian alue suorittaa asukkailleen näiden hankkimasta polttoaineesta, ovat yhdensuuntaiset.

VI Asian arviointi

68. Alueellisen lain nro 47/96 mukaan Friuli-Venezia Giulian alueen asukkailla oli oikeus saada alennus bensiinin (ja vuodesta 2002 lähtien myös dieselöljyn) pumppuhinnasta. Polttoainetoimittajat maksoivat myyntipaikkojen toiminnanharjoittajille hinnanalennuksia vastaavat summat ja hakivat sen jälkeen niiden palautusta kyseiseltä alueelta. Komission mielestä tällä järjestelmällä alennettiin valmisteveroja palautuksen muodossa. Kyseinen järjestelmä, jota vastaan komissio aloitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn, ei kuitenkaan ole tämän rikkomismenettelyn kohteena, koska se korvattiin toisella tukijärjestelmällä, jota alettiin soveltaa 1.11.2011.

69. Alueellisessa laissa nro 14/2010 säännellään polttoaineistoja koskevaa tukijärjestelmää, joka on nyt käsiteltävän kanteen kohteena.

70. Muistutan, että kyseisen lain 2 §:ssä polttoaineistoista suoritettavan tuen tuensaajiksi nimetään alueella asuvat luonnolliset henkilöt, jotka omistavat auton tai moottoripyörän yksin tai yhdessä muiden kanssa.

71. Mainitun lain 3 §:ssä säädetään bensiinin ja dieselöljyn ostoista kiinteä litrakohtainen tuki, joka suoritetaan silloin, kun polttoaine ostetaan huoltoasemalta. Jos alueellisessa laissa nro 14/2010 säädetty edellytykset täyttyvät, jakeluasemien toiminnanharjoittajat suorittavat tuen suoraan alentamalla vastaavasti polttoaineesta maksettavaa hintaa. Näin ollen huoltoasemien toiminnanharjoittajat myöntävät tuensaajille alennuksen pumppuhinnasta. Tuki vaihtelee polttoaineen tyyppin ja polttoaineen ostajan asuinalueen mukaan. Tuen määrää voidaan myös muuttaa suhdannesyistä tai alueelliseen talousarvioon liittyvistä pakottavista syistä.

72. Alueellisen lain nro 14/2010 10 §:ssä säädetään, että aluehallintoviranomaiset palauttavat tuet, jotka huoltoasemien toiminnanharjoittajat suorittavat polttoaineostoista tuensaajille, pääsääntöisesti viikoittain. Takaisinmaksu suoritetaan atk-tietokantaan tallennettujen tietojen perusteella.

73. Näin ollen tuensaajia ovat Friuli-Venezia Giulia alueella asuvat polttoaineiden loppukuluttajat. Kyseinen alue ei suorita tukea näille kuluttajille suoraan, vaan sen maksaa heille jakeluketjun toimija, jolle mainittu alue tämän jälkeen korvaa aiheutuneet kustannukset.

74. Komissio katsoo, että polttoaineostoista suoritettavaa tukea koskevan järjestelmän yhteensoveltuvuus direktiivin 2003/96 kanssa olisi edellyttänyt, että se sallitaan direktiivin 19 artiklan mukaisesti, kun taas Italian tasavalta puolestaan katsoo, että kyseinen järjestelmä ei merkitse valmisteveron alentamista, eikä sitä siis tarvinnut sallia kyseisen artiklan säännösten mukaisesti.

75. Komissio ja Italian tasavalta, jota Espanjan kuningaskunta tukee, puolustavat siis vastakkaisia näkemyksiä, jotka koskevat alueellisessa laissa nro 14/2010 säädetyn polttoaineostoista suoritettavan tuen luokittelua. Komissio väittää, että kyse on valmisteverojen alennuksesta niiden palauttamisen muodossa, minkä seurauksena polttoaineen alkuperäinen verotus neutralisoituu osittain, kun taas Italian tasavalta kiistää, että polttoainetoimittajien alun perin maksamien valmisteverojen ja tämän tuen välillä olisi minkäänlaista yhteyttä.

76. On aluksi muistutettava, että SEUT 258 artiklaan perustuvan jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan menettelyn yhteydessä todistustaakkaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyyssvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettimiin.¹⁸ Komissio ei voi vapautua noudattamasta tätä velvollisuuttaan näyttää toteen moitittu jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen sellaisten konkreettisten seikkojen avulla, jotka ovat ominaisia komission esiin tuomien säännösten rikkomiselle, eikä se voi tukeutua pelkkiin olettimiin tai kaavamaiseen syy-yhteyteen.¹⁹

77. Käsiteltävässä asiassa komission on siis näytettävä toteen, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on soveltanut valmisteverokantojen alennusta.

78. Direktiivin 2003/96 johdanto osan 2–5 ja 24 perustelukappaleesta ilmenee, että kun direktiivissä säädetään energiatuotteiden ja sähkön yhdenmukaistetusta verotusjärjestelmästä, sillä pyritään edistämään sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa energia-alalla välttämällä muun muassa kilpailun vääristymistä.²⁰ Tämän tavoitteen saavuttamiseksi direktiivissä pyritään vähentämään eroja energiaverotuksen osalta sovellettavien kansallisten verotasojen välillä, koska ne haittaavat sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Tätä varten direktiivissä säädetään vähimmäisverotasojen

18 Ks. erityisesti tuomio 5.3.2020, komissio v. Kypros (Yhdyskuntajätevesien keruu ja puhdistus) (C-248/19, ei julkaistu, EU:C:2020:171, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Ks. erityisesti tuomio 5.9.2019, komissio v. Italia (Xylella fastidiosa) (C-443/18, EU:C:2019:676, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Ks. erityisesti tuomio 7.3.2018, Cristal Union (C-31/17, EU:C:2018:168, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

vahvistamisesta unionin tasolla keinona kansallisten verotasojen välisten erojen pienentämiseksi. Kyseessä on ala, joka on yhdenmukaistettu vain osittain, koska mainitussa direktiivissä ainoastaan vahvistetaan yhdenmukaistetut verotuksen vähimmäistasot yhdenmukaistamatta täysin energiatuotteiden ja sähkön valmisteverokantoja.²¹

79. Muistutan, että direktiivin 2003/96 4 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan ”verotasot, joita jäsenvaltioiden on sovellettava – – energiatuotteisiin ja sähkөөn, eivät saa olla tässä direktiivissä säädettyjä vähimmäisverotasoa alempia”. Kyseisen direktiivin 19 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa puolestaan säädetään, että ”edellisissä artikloissa, erityisesti 5, 15 ja 17 artiklassa esitettyjen säännösten lisäksi neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta antaa jäsenvaltioille luvan ottaa käyttöön muita vapautuksia tai alennuksia erityisistä politiikkaan liittyvistä syistä”.

80. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että direktiivissä 2003/96 edellytetään kunkin jäsenvaltion koko alueella sovellettavaa yhtä vähimmäisverotasoa kullekin tuotteelle ja käyttötarkoitukselle, mikä ilmenee sekä tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdasta että sen systemaattisesta tulkinnasta.

81. Tämä velvoite soveltaa yhtenäistä verotasoa jäsenvaltion koko alueella pätee riippumatta siitä, noudatetaanko direktiivissä 2003/96 säädettyjä verotuksen vähimmäistasoja. Kyseisessä direktiivissä ei siten jätetä jäsenvaltioille liikkumavaraa vahvistaa vapaasti tarkoituksenmukaisina pitämiään eriytettyjä verokantoja pelkästään sillä perusteella, että käytetty verokanta on korkeampi kuin vahvistettu vähimmäistaso.

82. Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön poikkeuksia periaatteesta, jonka mukaan kullekin tuotteelle ja käyttötarkoitukselle on yksi verotaso, vain direktiivissä 2003/96 nimenomaisesti säädettyissä tapauksissa. Vastaavasti kyseisen direktiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan, että ”tietyissä olosuhteissa tai pysyvillä ehdoilla olisi annettava mahdollisuus soveltaa samaan tuotteeseen eriytettyjä kansallisia verotasoa edellyttäen, että [unionin] vähimmäisverotasoa ja sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä noudatetaan”.

83. Useissa direktiivin 2003/96 säännöksissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa valmisteveron alaisten tavaroiden verotasoa koskevia vapautuksia tai alennuksia tai eriytettyjä verokantoja. Kyse on erityisesti tämän direktiivin 5, 7 ja 15–19 artiklasta. Nämä säännökset osoittavat, että unionin lainsäätäjä on jättänyt jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa valmisteverojen osalta.²² Kyse on kuitenkin rajatusta harkintavallasta, koska jäsenvaltioille näin tarjottua mahdollisuutta ottaa käyttöön valmisteveroja koskevia eriytettyjä verokantoja, vapautuksia tai alennuksia voidaan soveltaa vain noudattamalla täsmällisesti kyseisen direktiivin merkityksellisissä säännöksissä asetettuja edellytyksiä.

84. Soveltaakseen eriytettyä verokantaa tietyllä alueella jäsenvaltion on siis sovellettava direktiivin 2003/96 19 artiklaa ja pyydyttävä lupa tämän säännöksen nojalla. On kuitenkin selvää, että Italian tasavalta ei ole pyytänyt tällaista lupaa alueellisessa laissa nro 14/2010 säädetyn polttoaineostojen koskevan järjestelmän täytäntöönpanon yhteydessä. Komissio katsoo näin ollen, että sen Friuli-Venezia Giulia alueen asukkaille myönnettäväksi valmisteveron alennukseksi luonnehtima ero siihen periaatteeseen nähden, jonka mukaan kuhunkin tuotteeseen ja käyttötarkoitukseen sovelletaan yhtä verokantaa, rikkoo direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklaa.

85. Sen toteaminen, että Italian tasavalta ei ole noudattanut näiden säännösten mukaisia velvoitteitaan, edellyttää ensin sen tarkistamista, voidaanko Friuli-Venezia Giulia alueen asukkaille polttoaineostoista suoritettava tuki rinnastaa verosta vapauttamiseen tai verotason alentamiseen.

²¹ Ks. tuomio 30.1.2020, Autoservizi Giordano (C-513/18, EU:C:2020:59, 26 kohta).

²² Ks. tuomio 30.1.2020, Autoservizi Giordano (C-513/18, EU:C:2020:59, 26 kohta).

86. Tältä osin direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdassa, johon komissio ei nimenomaisesti viittaa kannekirjelmänsä vaatimuksissa mutta jolla on keskeinen asema asianosaisten esittämissä lausumissa, mainitaan, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa kyseisessä direktiivissä säädetty verotaso koskevat vapautukset tai alennukset esimerkiksi ”palauttamalla koko perityn veron tai osan siitä”.²³ Kuten mainitun direktiivin 6 artiklan sanamuodosta ilmenee, on mahdollista, että jäsenvaltiot eivät sovelle kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja verotaso koskevia ”vapautuksia” tai ”alennuksia” suoraan vaan palautuksen muodossa.²⁴ Unionin tuomioistuimen mukaan se, että palautusta ei pidettäisi valmisteveroista vapauttamisen tai niiden alentamisen muotona, ”johtaisi siihen, että kierretään direktiivin 2003/96 6, 18 ja 19 artiklassa sekä sen liitteessä II säädettyä oikeutettua poikkeusjärjestelyä”.²⁵

87. Unionin tuomioistuin on päätellyt myös direktiivin 2003/96 6 artiklasta, että ”jäsenvaltiot voivat myöntää ainoastaan tässä direktiivissä säädetty verotaso koskevat vapautukset tai alennukset”.²⁶

88. Unionin tuomioistuimen tekemän tulkinnan avulla voidaan välttää jäsenvaltioille direktiivin 2003/96 nojalla asetettujen velvoitteiden kiertäminen. Tältä kannalta tarkasteltuna on niin, että jos moottoripolttoaineisiin sovellettavien valmisteverojen määrä palautetaan myöhemmin loppukuluttajille, on todettava, että tällainen palautus mitätöi alkuperäisen verotuksen vaikutuksen. Näin ollen ei voida katsoa, että polttoaineisiin sovelletut valmisteverot ovat direktiivissä 2003/96 asetettujen sääntöjen mukaisia.²⁷

89. Kun otetaan huomioon nämä seikat ja asianosaisten eriävät perustelut, voidaanko katsoa, että komissio on esittänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla näyttöä siitä, että polttoaineistoista suoritettava tukea voidaan pitää valmisteveron alennuksena? Tarkemmin sanoen, onko komissio osoittanut, että kyseinen tuki voidaan rinnastaa direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdassa tarkoitettuun veron palauttamiseen?

90. Mielestäni ei ole.

91. Olen tosin samaa mieltä komission kanssa siitä, että ne kaksi seikkaa eli yhtäältä se, että valmisteverovelvollinen talouden toimija (polttoainetoimittaja) on eri kuin se, jolle alueellinen tuki maksetaan (huoltoaseman toiminnanharjoittaja), ja toisaalta se, että tämän tuen tuensaaja on loppukuluttaja, eivät ole esteenä toteamukselle, jonka mukaan mainittu tuki voidaan rinnastaa valmisteveron palautukseen ja sen vaikutuksena on näin ollen verotason alentaminen.

92. Tuomiosta komissio v. Irlanti²⁸, joka annettiin 25.4.2013, ilmenee nimittäin selvästi, että tilannetta, jossa öljy-yhtiöt ovat jo maksaneet valmisteveron ja polttoaineoston valmisteveroihin liittyvät kustannukset on palautettu tietyille kuluttajien ryhmälle, ei voida jättää luokittelematta direktiivin 2003/96 säännöksissä tarkoitetuksi verovapautukseksi. Sama päätelmä on tehtävä tuen luokittelemisesta valmisteverokannan alennukseksi.

93. Toisin sanoen se, että valmisteverovelvollinen, suorittamansa tuen takaisin saava toimija ja loppukuluttaja, joka on kyseisen tuen tuensaaja, erotetaan toisistaan, ei sinänsä estä toteamasta, että alkuperäisen veron vaikutus mitätöity tai ainakin heikkenee.

23 Ks. tuomio 25.4.2013, komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274, 37 kohta).

24 Ks. tuomio 25.4.2013, komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274, 38 kohta).

25 Ks. tuomio 25.4.2013, komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274, 39 kohta).

26 Ks. tuomio 25.4.2013, komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274, 40 kohta).

27 Ks. tuomio 25.4.2013, komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274, 41 kohta).

28 C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274.

94. Lisäksi on osoitettava, että kyseessä olevan palautuksen kohteena ovat todellakin polttoaineostosta kannettaviin valmisteveroihin liittyvät kustannukset. On siis osoitettava, että alun perin maksettujen valmisteverojen ja kyseessä olevan alueellisen tuen välillä on yhteys. Asianosaisten erimielisyys koskee pääasiallisesti tällaisen yhteyden olemassaoloa.

95. Nyt käsiteltävään kanteeseen liittyy tältä osin epävarmuustekijä, joka erottaa sen 25.4.2013 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti johtaneesta asiasta.²⁹

96. Kyseisessä asiassa Irlannille oli direktiivin 2003/96 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ja sen liitteen II mukaisesti annettu lupa soveltaa kyseisen direktiivin säännöksistä poiketen 31.12.2006 saakka vammaisten henkilöiden ajoneuvoissa käytettäviä moottoripolttoaineita koskevia alennettuja verokantoja ja verovapautuksia. Oli kiistatonta, että kyseisen kaltaisiin ajoneuvoihin tarkoitettuun polttoaineeseen sovellettavan valmisteveron palautuksen, josta säädettiin Irlannin lainsäädännössä, soveltamista oli jatkettu Irlannissa 31.12.2006 jälkeen, vaikka kyseinen jäsenvaltio ei ollut saanut siihen lupaa.³⁰ Unionin tuomioistuin saattoi näin ollen todeta, että Irlannin lainsäädännössä tarkoitettu valmisteveron palautus ei ollut Irlannille myönnetyn poikkeuksen voimassaolon päätyttyä 31.12.2006 enää direktiivin 2003/96 energiatuotteisiin ja sähköön sovellettavien vähimmäisverotasojen noudattamista koskevan 4 artiklan 1 kohdan mukainen.³¹

97. Ei ollut kiistetty sitä, että kyseisen lainsäädännön tarkoituksena oli vammaisten henkilöiden käyttämiin ajoneuvoihin tarkoitettujen polttoaineiden valmisteveron palauttaminen. Asiassa käsiteltiin sen määrittämistä, voitiinko tämä palautus rinnastaa sellaiseen valmisteverosta vapauttamiseen, johon ei ollut saatu lupaa ja joka oli direktiivin 2003/96 säännösten vastainen.

98. Nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä Italian tasavalta kiistää jo sen, että kyse olisi palautuksesta, joka kohdistuu erityisesti valmisteveroon liittyvään osuuteen polttoainekustannuksista.

99. Olen toki komission kanssa samaa mieltä siitä, että merkitystä ei ole jäsenvaltion kyseessä olevalle mekanismille antamalla oikeudellisella nimityksellä vaan kyseisen mekanismin luonteella, ominaispiirteillä ja vaikutuksilla.

100. Katson silti, että Italian tasavalta kiistää perustellusti ja yksityiskohtaisesti komission kanteensa tueksi esittämät perustelut. Kyseinen jäsenvaltio mainitsee täsmällisesti tietyt polttoaineostoista suoritettavan tuen ominaispiirteet kiistääkseen komission väitteen, jonka mukaan kyse on valmisteverojen palautuksesta. Tältä osin Italian tasavalta väittää perustellusti, kuten sen lausumista ilmenee, ettei verovelvollisen maksamien valmisteverojen ja loppukuluttajille maksettavan tuen suorittamisesta johtuvan pumppuhinnan alennuksen välillä ole yhteyttä. Katson, että tämän jäsenvaltion esittämät seikat ovat omiaan herättämään epäilyksen, joka koskee kyseisen tuen luokittelemista valmisteverojen alennukseksi.

101. Kun otetaan huomioon Italian tasavallan esittämät selitykset, komission puolustama näkemys, jonka mukaan lähinnä valtion varoista tai alueellisista varoista rahoitettu tuki, jonka määrä lasketaan direktiivin 2003/96 nojalla valmisteveron alaisen energiatuotteen määrän perusteella, merkitsee valmisteverojen alentamista, on nähdäkseni riittämättömästi perusteltu.

102. Erityisesti katson Italian tasavallan tavoin, että toteamus, jonka mukaan se, että polttoaineostoista suoritettava tuki on peräisin alueellisista varoista, ei ole riittävä edellytys sen toteamiseksi, että kyse on valmisteverojen alennuksesta. Huomautan lisäksi, että aikaisemmasta järjestelmästä poiketen alueelliseen lakiin nro 14/2010 perustuvassa järjestelmässä ei enää viitata kyseisen tuen rahoittamiseen sillä valmisteverojen osalla, jonka valtio siirtää Friuli-Venezia Giulian alueelle.

29 C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274.

30 Ks. tuomio 25.4.2013, komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274, 32 kohta).

31 Ks. tuomio 25.4.2013, komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274, 33 kohta).

103. Toteamus, jonka mukaan tuki hyödyttää Friuli-Venezia Giulian alueella asuvia luonnollisia henkilöitä myös silloin, kun he hankkivat polttoainetta muilta alueilta, on lisäsyä epäillä sitä, että kyseinen tuki olisi rinnastettava alun perin maksetun valmisteveron palauttamiseen, kuten komissio väittää. Tässä tilanteessa ei nimittäin varmasti ole mitään yhteyttä valtion toisen alueen talousarvioon palauttaman valmisteveron ja sen tuen välillä, jonka Friuli-Venezia Giulian alue suorittaa asukkailleen näiden toisella alueella tekemistä polttoaineostoista. Kuten Espanjan kuningaskunta lähinnä toteaa, jos järjestelmän logiikka olisi ollut alun perin maksetun valmisteveron palauttaminen sen välttämiseksi, että se rasittaisi loppukuluttajaa, tuen myöntämisperusteena olisi ollut se, että polttoaineen ostopaikka sijaitsee Friuli-Venezia Giulian alueella, eikä kyseisen kuluttajan asuinpaikka.

104. Kuten Italian tasavalta ja Espanjan kuningaskunta lisäksi väittävät, siltä osin kuin polttoaineen tuotantokustannuksista muodostuva hinnan osa on suurempi kuin alueellisessa laissa nro 14/2010 säädetty tuki, mikään ei estä väittämästä, että laskennallisesti tarkasteltuna tällä tuella pyritään keventämään kyseistä osaa. Mikään ei sitä vastoin osoita, että kyseisen tuen tarkoituksena olisi keventää polttoaineen hinnan valmisteverosta muodostuvaa osaa, kuten komissio väittää. Ainoastaan viimeksi mainitun osan keventäminen, jota ei ole sallittu direktiivin 2003/96 säännösten mukaisesti, merkitsisi kyseisen direktiivin rikkomista.

105. Siltä osin kuin sekä tuotantokustannusten että valmisteveron osuus polttoaineen hinnasta ovat polttoaineostoista suoritettavan tuen määrää suurempia, voidaan väittää, että viimeksi mainittu tuki voi vaikuttaa kumpaan hyvänsä osuuteen. En voi varmuudella päätellä komission unionin tuomioistuimelle kanteensa tueksi esittämistä seikoista, että kyseessä oleva tuki vaikuttaa nimenomaan polttoaineen myyntihinnan veroista muodostuvaan osuuteen.

106. Huomaan myös, että komissio yhtyy Espanjan kuningaskunnan esittämään väitteeseen, jonka mukaan direktiivissä 2003/96 ei millään tavoin edellytetä, että myyntihinta loppukuluttajalle on sama koko maan alueella. Kuten komissio perustellusti toteaa, se, että jäsenvaltio ottaa käyttöön tietyn energiatuotteen osalta eri vähittäismyyntihinnan kotimaassa, ei sellaisenaan ole ongelma direktiivin 2003/96 kannalta, vaikka kyseisen tuotteen verotukseen liittyvä osatekijä onkin yksi tämän hinnan osatekijöistä.

107. Huomaan tältä osin, että direktiivin 2003/96 johdanto-osan 13 perustelukappaleen mukaan ”energiatuotteiden ja sähkön hinnat määritellään osittain verotuksella”. Komissio ei mielestäni ole nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä esittänyt näyttöä siitä, että kyseinen tuki vaikuttaa nimenomaan tähän veron osuuteen polttoaineen hinnasta.

108. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan voi perustaa toteamustaan siitä, että Italian tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklan mukaisia velvoitteitaan, pelkästään väitteeseen, jonka mukaan polttoaineostoista suoritettava tuki keventää laskennallisesti tarkasteltuna valmisteveron osuutta hinnasta. Komission toteamus, jonka mukaan kyseinen tuki keventää loppukuluttajaan kohdistuvaa räsistystä tämän ostaessa polttoaineita, ei riitä osoittamaan, että kyseessä on kuluttajan *verorasituksen* keventäminen. Jos tämän väitteen tueksi ei esitetä täsmällisiä ja perusteltuja todisteita, se voidaan rinnastaa oletamaan.

109. Komission unionin tuomioistuimelle esittämien todisteiden perusteella on siis mahdollista todeta, että kyseessä oleva toimenpide merkitsee polttoaineen pumppuhinnan alentamista Friuli-Venezia Giulian alueen asukkaiden osalta, mutta mielestäni on mahdotonta varmuudella päätellä, että kyseinen alennus olisi tosiasiallisesti valmisteverokannan alennus.

110. Tältä osin on kuitenkin muistutettava, että jos ei ole näytetty toteen, että kyseessä olevalla toimenpiteellä alennetaan verotaso, ei voida päätellä, että Italian tasavallan olisi pitänyt pyytää lupa valmisteverosta vapauttamiseen tai sen määrän alentamiseen direktiivin 2003/96 19 artiklan nojalla.

111. Lisättäköön vielä, että näkemys, johon komission kanne suurelta osin perustuu, eli se, että alueellisessa laissa nro 47/96 säädetty järjestelmä, jolle myönnettiin poikkeus unionin tasolla, ja alueelliseen lakiin nro 14/2010 perustuva järjestelmä ovat samanlaiset, riitautettiin vakuuttavasti Italian tasavallan selityksillä, jotka liittyivät viimeksi mainitun järjestelmän ominaispiirteisiin ja tavoitteisiin.

112. Myöskään väitteellä, jonka mukaan sekä valmisteverot että tuki lasketaan polttoaineen määrän perusteella, ei sellaisenaan voida osoittaa polttoaineen verokustannusten alenevan tuen myöntämisen yhteydessä.

113. Huomautan lopuksi, että direktiivissä 2003/96 toteutettu energiatuotteiden ja sähkön verotasojen osittainen yhdenmukaistaminen on, kuten direktiivin johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleesta ilmenee, sovitettava yhteen sen tarpeen kanssa, että ”jäsenvaltioille on jätettävä tarvittava joustovara niiden kansallisiin olosuhteisiin mukautetun politiikan määrittelemistä ja täytäntöönpanoa varten”. Komission puoltama kyseisen direktiivin 6 artiklan c alakohdan laaja tulkinta ei mielestäni noudata näin edellytettyä tasapainoa verotasojen osittaisen yhdenmukaistamisen ja jäsenvaltioiden yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamisen välillä. Tällainen tulkinta nimittäin rajoittaa mielestäni liikaa erityisesti jäsenvaltioiden sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä toimia, kun kyseiset toimet koskevat tavaroita, jotka kuuluvat mainitun direktiivin soveltamisalaan.

114. Edellä esitetystä seuraa, että koska Italian tasavalta on esittänyt unionin tuomioistuimelle täsmällisiä ja perusteltuja seikkoja osoittaakseen, että polttoaineostoista suoritettava tuki on täysin erotettu alkuperäisestä verotuksellisesta suhteesta, komissio ei mielestäni ole pystynyt osoittamaan, että polttoainetoimittajien valtiolle alun perin maksaman valmisteveron ja tällaisen tuen välillä olisi yhteys. Komission ei näin ollen voida katsoa näyttäneen oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen, että Italian tasavalta on rikkonut direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklaa.

115. Koska komissio ei ole täyttänyt sille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä kuuluvaa todistustaakkaa, unionin tuomioistuimen on mielestäni hylättävä nyt käsiteltävä kanne.

VII Oikeudenkäyntikulut

116. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska unionin tuomioistuimen olisi mielestäni hyväksyttävä Italian tasavallan vaatimukset, komissio on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

117. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti asiassa väliintulijana oleva Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

118. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.
- 2) Euroopan komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 3) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.