



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 12.12.2006
KOM(2007) 795 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY

zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/96/WE (odstępstwa regionalne)

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/96/WE¹ w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie podatku energetycznego” lub „dyrektywą”), w uzupełnieniu przepisów przewidzianych w tej dyrektywie, w szczególności w art. 5, 15 i 17, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie (które się o to ubiega) do wprowadzenia dalszych zwolnień podatkowych lub obniżek podatkowych podyktowanych szczególnymi względami politycznymi.

Złożony przez państwo członkowskie wniosek jest rozpatrywany przez Komisję, która następnie albo przedstawia odpowiedni wniosek Radzie, albo informuje Radę, dlaczego nie przedstawiła wniosku o udzielenie upoważnienia do zastosowania danego środka.

W szerszych ramach przeglądu odstępstw zawartych w dyrektywie w sprawie podatku energetycznego, które tracą ważność do końca 2006 r., Włochy wystąpiły z trzema wnioskami o upoważnienie do stosowania, począwszy od 2007 r., odstępstw od przepisów dyrektywy w sprawie podatku energetycznego, polegających na stosowaniu regionalnie zróżnicowanych stawek opodatkowania wybranych produktów energetycznych na określonych obszarach geograficznych. Wnioski te zostały zarejestrowane przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej².

Celem niniejszego komunikatu jest poinformowanie Rady, dlaczego Komisja nie zwraca się z wnioskiem o udzielenie takich upoważnień.

2. STRESZCZENIE WNIOSKÓW

- (1) Włochy chcą w ramach rocznego kontyngentu stosować pełne zwolnienie z podatku określonych produktów energetycznych zużywanych na terytorium regionu Val d’Aosta.

Roczny kontyngent zwolniony z podatku jest ustalany na szczeblu regionalnym. Środek dotyczy paliw silnikowych (benzyna i olej napędowy), a także niektórych paliw stosowanych w celach grzewczych (gaz płynny do ogrzewania budynków mieszkalnych). W przypadku każdej grupy produktów energetycznych ewentualni beneficjenci są jasno określani; są to najczęściej osoby prywatne zamieszkałe w tym regionie.

Według władz włoskich środek ma służyć do zlikwidowania tzw. „turystyki paliwowej”, tj. przekraczania granicy celem skorzystania na niższych cenach paliwa. Region jest bowiem położony przy zewnętrznej granicy UE. Zastosowanie środka ma również służyć uniknięciu negatywnych konsekwencji związanych z wygaśnięciem odstępstw określonych w załączniku

¹ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003, str. 51); dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywami 2004/74/WE i 2004/75/WE (Dz.U. L 157 z 30.4.2004, str. 87 i str. 100).

² Dnia 17 października 2006 r.

II do dyrektywy w sprawie podatku energetycznego, które miałyby prowadzić do zmniejszenia poziomu dobrobytu.

Zdaniem władz włoskich środek jest uzasadniony ze względów geograficznych i infrastrukturalnych – jest to region górski, w dużym stopniu uzależniony od transportu drogowego. Władze włoskie wskazują ponadto na szczególny status konstytucyjny regionu oraz na stanowiącą cel Wspólnoty spójność gospodarczą i społeczną, która decyduje o poświęceniu regionom górskim szczególnej uwagi. W odniesieniu do gazu płynnego stosowanego w celach grzewczych władze włoskie wskazują na trudne warunki klimatyczne w regionie.

- (2) Włochy chcą w ramach rocznego kontyngentu stosować pełne zwolnienie z podatku określonych produktów energetycznych zużywanych na terytorium prowincji Gorizia.

Roczny kontyngent zwolniony z podatku jest ustalany na szczeblu regionalnym. Środek dotyczy paliw silnikowych (benzyna i olej napędowy), a także niektórych paliw stosowanych w celach grzewczych (gaz ziemny do ogrzewania budynków mieszkalnych i oleje mineralne do ogrzewania budynków służących działalności gospodarczej). W przypadku każdej grupy produktów energetycznych ewentualni beneficjenci są jasno określani – z wyjątkiem olejów przeznaczonych do celów grzewczych są to osoby prywatne zamieszkałe w tej prowincji.

Według władz włoskich istnieją historyczne powody zastosowania środka, który jest uzasadniony społeczno-ekonomiczną słabością regionu, wynikającą w szczególności z jego położenia geograficznego. Władze włoskie wskazują, że wygaśnięcie odstępstwa doprowadzi do spadku popytu na produkty energetyczne (w związku z „turystyką paliwową”), zmniejszenia poziomu dobrobytu oraz poziomu aktywności gospodarczej.

Gdy wygaśnie odstępstwo zgodnie z załącznikiem II do dyrektywy w sprawie podatku energetycznego i stosowana będzie normalna stawka podatku, zdaniem władz włoskich nie doprowadzi to bynajmniej do wzrostu wpływów z podatków, gdyż ze względu na niedostateczną harmonizację podatków akcyzowych w UE cały popyt będzie zaspokajany za granicą. W odniesieniu do gazu ziemnego władze włoskie wskazują również, iż paliwo to jest bardziej przyjazne dla środowiska niż oleje mineralne, oraz podkreślają pozytywny wpływ środka na rozbudowę sieci gazowej na terenie prowincji.

Według władz włoskich środek jest zgodny z odpowiednimi politykami Wspólnoty ze względu na szczególne położenie geograficzne i słabość społeczno-ekonomiczną regionu, który spełnia warunki określone w art. 87 ust. 3 lit. c) traktatu WE i może być wspierany z funduszy strukturalnych UE.

- (3) Włochy chcą stosować obniżone stawki podatku dla olejów mineralnych zużywanych w prowincjach Udine i Trieste, pod warunkiem, że stawki te spełniają wymogi określone w dyrektywie w sprawie podatku energetycznego.

Środek ten miałby mieć formę zwolnionego z podatku rocznego kontyngentu benzyny i oleju napędowego, a jego stosowanie byłoby ograniczone do prowincji Trieste oraz kilku gmin we wschodniej części prowincji Udine. Beneficjentami byłyby osoby prywatne, w większości zamieszkałe w regionie.

Celem zastosowania środka jest zlikwidowanie tzw. „turystyki paliwowej”. Zdaniem władz włoskich wygaśnięcie odstępstwa zgodnie z załącznikiem II do dyrektywy w sprawie podatku

energetycznego będzie miało negatywne skutki społeczno-ekonomiczne, nie przyniesie wzrostu wpływów z podatków i doprowadzi do zamykania stacji benzynowych w regionie.

We wszystkich trzech wnioskach podano dzień 31 grudnia 2012 r. jako termin wygaśnięcia.

3. KONTEKST WNIOSKÓW

Niektóre państwa członkowskie, w tym Włochy, zostały w przeszłości na mocy procedury określonej w art. 8 ust. 4 dyrektywy Rady 92/81/EWG³ upoważnione do stosowania obniżek lub zwolnień podatkowych podyktowanych szczególnymi względami politycznymi w określonych obszarach lub regionach geograficznych, w związku z rozwojem gospodarczym lub specyfiką geograficzną (klimat, położenie) tych regionów. Wprowadzone zostały ponadto określone programy regionalne służące zapobieganiu tzw. „turystyce paliwowej”.

W komunikacie z czerwca 2006 r. zatytułowanym *Przegląd odstępstw zawartych w załącznikach II i III do dyrektywy Rady 2003/96/WE, które tracą ważność do końca 2006 r.* (zwanym dalej „komunikatem z 2006 r.”)⁴ Komisja wskazała dwa główne problemy związane z tego rodzaju odstępstwami, tj. po pierwsze kwestię przydatności podatku akcyzowego jako instrumentu służącego do radzenia sobie ze specyficzną regionalną sytuacją społeczno-ekonomiczną, a po drugie kwestię należytego uwzględnienia celu, jakim jest stworzenie wewnętrznego rynku bez zakłóceń konkurencji. Komisja podkreśliła, że koncepcja minimalnych stawek podatkowych wychodzi naprzeciw interesowi stworzenia rynku wewnętrznego, a w razie konieczności stawki te mogą zostać dostosowane.

W komunikacie stwierdzono jednak, że to do państw członkowskich należy ocena, czy szczególne względy polityczne nadal uzasadniają odstępstwo od dyrektywy, a jeśli tak, to czy jest ono zgodne z celami dyrektywy, tj. z interesami i obszarami polityki wymienionymi w art. 19 ust. 1 zdanie trzecie.

4. OCENA KOMISJI

Na początek Komisja chciałaby przypomnieć brzmienie art. 93 traktatu WE, który stanowi podstawę prawną działań Wspólnoty w zakresie podatków pośrednich. Zgodnie z tym artykułem przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich uchwalane są *w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego*.

W tym celu w obszarach objętych harmonizacją podatku akcyzowego, między innymi w dyrektywie w sprawie podatku energetycznego, ustalane są minimalne poziomy opodatkowania. Podczas gdy państwa członkowskie mogą ustalić własne krajowe stawki podatku w zależności od tego, co w warunkach krajowych uważają za właściwe, ale z uwzględnieniem stawek minimalnych, minimalne poziomy opodatkowania są wyznaczane w

³ Dyrektywa Rady 92/81/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od olejów mineralnych (Dz.U. L 316 z 31.10.1992); dyrektywę uchylono razem z dyrektywą Rady 92/82/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatków akcyzowych od olejów mineralnych z dniem 31 grudnia 2003 r. na mocy dyrektywy Rady 2003/96/WE.

⁴ COM(2006) 342 z dnia 30 czerwca 2006 r. *Przegląd odstępstw zawartych w załącznikach II i III do dyrektywy Rady 2003/96/WE, które tracą ważność do końca 2006 r.*

takiej wysokości, która przez prawodawcę wspólnotowego jest uważana za konieczną dla utrzymania ewentualnych zakłóceń konkurencji w możliwych do przyjęcia granicach.

Tak długo, jak stawki podatku nie są w pełni zharmonizowane, występować mogą różnice między krajowymi stawkami podatku, co w ramach wspólnego rynku – oraz w odpowiednich przypadkach również w ramach limitów określonych w art. 8 i 9 dyrektywy 92/12/EWG – może prowadzić do dokonywania zakupów za granicą ze względów podatkowych. Gdyby jednak w ten sposób miało dochodzić do nadmiernych zakłóceń konkurencji, to zgodnie z przedstawioną powyżej logiką harmonizacji właściwym środkiem zaradczym byłoby dążenie do większego rzeczywistego zbliżenia krajowych stawek podatkowych na podstawie art. 93 traktatu WE, czy to poprzez podwyższenie minimalnych poziomów opodatkowania, czy to poprzez inne środki, które prawodawca wspólnotowy może uznać za stosowne.

W związku z powyższym Komisja nie podziela poglądu władz włoskich, według których niedostateczna harmonizacja podatku akcyzowego mogłaby stanowić zgodne z art. 19 uzasadnienie wniosku o odstępstwo od przepisów dyrektywy w sprawie podatku energetycznego. Uzasadnienie to w żaden sposób nie odpowiada „szczególnym względom politycznym” w rozumieniu art. 19. Wprowadzone przez dyrektywę minimalne poziomy opodatkowania stały w rzeczywistości w centrum uwagi prawodawcy wspólnotowego. W związku z ustalonymi stawkami minimalnymi prawodawca wspólnotowy założył, że państwa członkowskie nie mają już żadnych istotnych powodów do zróżnicowania krajowych stawek podatkowych celem reagowania na stawki ustalone w innych państwach członkowskich, z wyjątkiem mechanizmów przewidzianych w samej dyrektywie. Gdyby miało być inaczej, to stawki podatku od paliw silnikowych przy granicach między państwami członkowskimi byłyby zagrożone – w drodze obustronnych działań – stopniowym obniżeniem do zharmonizowanych stawek minimalnych, co nie jest celem dyrektywy.

Żaden element dyrektywy w sprawie podatku energetycznego nie pozwala na odmienną interpretację.

Jeśli chodzi o argumenty „horyzontalne” wysuwane przez władze włoskie w każdym z wniosków, Komisja stwierdza, co następuje.

Po pierwsze, w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym regiony, których dotyczą wnioski, mają według włoskiego prawa szczególny status konstytucyjny, Komisja pragnie zauważyć, że argument ten nie wystarcza do spełnienia warunków określonych w art. 19. Nie można wprawdzie wykluczyć, że niektóre względy o charakterze regionalnym mogą stanowić szczególne względy polityczne w rozumieniu art. 19, to jednak status regionu według krajowego prawa konstytucyjnego nie odpowiada sam w sobie temu pojęciu.

Po drugie, Komisja nie może zgodzić się z ogólną argumentacją władz włoskich dotyczącą społeczno-ekonomicznej sytuacji określonych regionów (będącej rezultatem zewnętrznej konkurencji gospodarczej, szczególnego położenia geograficznego bądź innych aspektów geograficznych). Argumentacja ta prowadzi do stwierdzenia, że regiony te potrzebują wsparcia publicznego. Jednakże udzielane dotychczas odstępstwa nigdy nie były formalnie traktowane jako instrumenty polityki prowadzonej w tym celu, tak więc jakiegokolwiek „przedłużenie” na takiej podstawie nie może zostać uznane za zgodne z art. 19. Istnieją

ponadto dużo lepiej ukierunkowane instrumenty i polityki⁵, które nie ograniczają pozytywnych efektów harmonizacji podatku akcyzowego od produktów energetycznych, a umożliwiają radzenie sobie z tego rodzaju problemami.

Po trzecie, w odniesieniu do szczególnego, a mianowicie granicznego położenia geograficznego tych regionów, Komisja wskazuje na swoje przedstawione wyżej stanowisko i wnioskuje, że sąsiedowanie z innym państwem członkowskim o innych poziomach opodatkowania nie może być uważane za wystarczający powód udzielenia upoważnienia zgodnie z art. 19 dyrektywy w sprawie podatku energetycznego. W szczególności odstępstwa uzasadnione niegdyś faktem, iż w momencie ich udzielenia państwo sąsiadujące miało status kraju trzeciego, nie mogą być przedłużone na podstawie art. 19 po przystąpieniu tego państwa do Wspólnoty, w związku z wynikającymi z przystąpienia zobowiązaniami tegoż państwa do przestrzegania przepisów dyrektywy w sprawie podatku energetycznego. W odniesieniu do argumentu położenia granicznego wysuwanego przez władze włoskie w jednym szczególnym przypadku (Val d'Aosta) Komisja zauważa, że odstępstwo, którego dotyczy wniosek, stanowi niewspółmierną odpowiedź na domniemany problem „turystyki paliwowej”. Odstępstwo to może wręcz samo przyczynić się do powstania zakłóceń w zachowaniu konsumentów we Włoszech i innych częściach Wspólnoty, ponieważ konsumpcja mieszkańców jest sztucznie „zatrzymywana” w danym regionie, choć mogłaby również mieć miejsce poza jego granicami. W tym przypadku należy również pamiętać, że Val d'Aosta graniczy nie tylko ze Szwajcarią, ale również z Francją.

Komisja chciałaby również na koniec przypomnieć, że negatywne konsekwencje wygaśnięcia odstępstwa nie mogą być same w sobie uznane za szczególne względy polityczne w rozumieniu art. 19.

Należy także odrębnie rozważyć szczególny stan faktyczny i argumenty, przywoływane w odniesieniu do poszczególnych regionów w każdym z wniosków.

Jeśli chodzi o domniemane uzależnienie od transportu drogowego w regionie Val d'Aosta, Komisja nie uważa, by proponowany środek, a mianowicie ogólne zwolnienie paliw silnikowych z podatku akcyzowego, był właściwą odpowiedzią na ten problem i uzasadniałby udzielenie upoważnienia zgodnie z art. 19. Komisja podkreśla, że władze włoskie nie uzasadniły tego odstępstwa w ramach przywołanego względu politycznego, jeśli wziąć pod uwagę potraktowanie innych włoskich regionów, które mają również charakter wiejski (tj. nie są gęsto zaludnione) i/lub górski, i w których miałyby obowiązywać normalna krajowa stawka podatku. Brakuje podstaw do uznania, że istnieje jakikolwiek obiektywny związek z dodatkowymi kosztami, niezależnie od sposobu ich obliczania. Całkowite wyłączenie paliw silnikowych z opodatkowania podatkiem akcyzowym byłoby ponadto sprzeczne z politykami w zakresie energii, transportu i środowiska, o których mowa w art. 19 ust. 1 zdanie trzecie dyrektywy. Słuszność tego stwierdzenia potwierdza porównanie z art. 5 tiret trzecie dyrektywy. Uwzględniając wspomniane obszary polityki przepis ten wskazuje, że lokalny publiczny transport pasażerski, mimo iż może być przez państwa członkowskie traktowany w sposób uprzywilejowany w porównaniu z transportem prywatnym (którego dotyczą niniejsze rozważania), to w jego przypadku także obowiązują minimalne poziomy opodatkowania. Jedynie w wyjątkowych okolicznościach wyszczególnionych w art. 15 ust. 1 lit. e) oraz i) dyrektywy możliwe jest opodatkowanie poniżej tych poziomów.

⁵ Sięgając do tych instrumentów i polityk państwa członkowskie muszą oczywiście przestrzegać przepisów prawa wspólnotowego, w szczególności w zakresie pomocy państwa.

Jeśli chodzi o argumenty dotyczące produktów energetycznych wykorzystywanych w celach grzewczych, ocena Komisja przedstawia się następująco.

Po pierwsze, Komisja uważa, że nieuzasadnione jest stosowanie korzystniejszych zasad opodatkowania olejów mineralnych używanych do ogrzewania budynków służących działalności gospodarczej. Celem środka jest subwencjonowanie przedsiębiorstw na określonym obszarze. W przedstawionym w czerwcu 2006 r. komunikacie Komisja podkreśliła, że dyrektywa w należyty sposób uwzględnia już zużycie energii przez podmioty gospodarcze oraz ewentualne problemy w zakresie konkurencji, które mogą się wyłonić w związku z opodatkowaniem energii. W związku z powyższym Komisja chce podkreślić, że Rada, poprzez jednomyślne podejmowanie decyzji zgodnie z procedurą określoną w art. 93 traktatu WE, w należyty sposób uwzględniła już względy polityczne, które mogłyby przemawiać za bardziej korzystnym opodatkowaniem wykorzystania energii w działalności gospodarczej. Określone w dyrektywie możliwości dotyczące wykorzystania energii w działalności gospodarczej, w szczególności w jej art. 5 i 17, odzwierciedlają poziom elastyczności, który prawodawca wspólnotowy uznał w tym kontekście za właściwy i wystarczający. Dlatego względy w rodzaju przywoływanych przez władze włoskie nie stanowią szczególnych względów politycznych w rozumieniu art. 19. Ponadto wspomniane wyżej możliwości zawarte w dyrektywie odpowiadają również interesom wymienionym w art. 19 ust. 1 zdanie trzecie dyrektywy, obejmującym prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, konieczność zapewnienia uczciwej konkurencji oraz politykę zdrowotną, środowiska, energetyczną i transportową Wspólnoty. To ze względu na te właśnie interesy niemożliwe jest udzielenie upoważnienia na podstawie rozważanego uzasadnienia.

W odniesieniu do wniosku władz włoskich o upoważnienie do zwolnienia podatkowego dla gazu ziemnego zużywanego w celach grzewczych Komisja pragnie zauważyć, że dyrektywa w sprawie podatku energetycznego odpowiednio uwzględnia już potencjalne korzyści płynące z jego stosowania. Dlatego wniosek władz włoskich nie opiera się w tym kontekście na szczególnych względach politycznych (pomijając już fakt, że zalety gazu ziemnego wymieniane przez władze włoskie są takie same we wszystkich regionach kraju). Przedstawiony wyżej komentarz dotyczący art. 19 ust. 1 zdanie trzecie oraz polityka Wspólnoty w obszarach środowiska, energii i transportu mają tu również zastosowanie i równie wyraźnie przemawiają za nieudzielaniem upoważnienia.

W przypadku korzystniejszego opodatkowania gazu płynnego używanego do ogrzewania budynków mieszkalnych w górzystym regionie Val d'Aosta Komisja jest zdania, że środek ten pokrywa się częściowo z innym środkiem, którego dotyczy inny wniosek przedłożony Komisji przez władze włoskie do rozpatrzenia zgodnie z art. 19 dyrektywy w sprawie podatku energetycznego. Władze włoskie zamierzają bowiem wprowadzić zróżnicowane ulgi podatkowe dla gazu płynnego stosowanego w celach grzewczych, których wysokość zależeć ma od warunków klimatycznych określonych regionów. Wniosek dotyczący upoważnienia do odstępstwa w regionie Val d'Aosta wybiega jednak dużo dalej niż drugi proponowany środek. Komisja dochodzi więc do wniosku, że same władze włoskie są zdania, że warunki klimatyczne nie uzasadniają szczególnej regulacji wyłącznie dla regionu Val d'Aosta. Ten drugi wniosek przedłożony przez władze włoskie zostanie rozpatrzony odrębnie.

5. WNIOSEK

Upoważnienia, o które ubiegają się władze włoskie, nie powinny zostać udzielone z wyżej przedstawionych powodów. W odniesieniu do głównego argumentu służącego władzom

włoskim do uzasadnienia złożonych wniosków należy przede wszystkim podkreślić, że upoważnienia udzielane na podstawie art. 19 nie mogą stanowić remedium na domniemany brak wystarczającej harmonizacji na rynku wewnętrznym. Minimalne poziomy opodatkowania stały w centrum uwagi prawodawcy wspólnotowego w trakcie przyjmowania dyrektywy.

Także wszystkie inne argumenty, które władze włoskie przedstawiły w związku z określonymi aspektami poszczególnych wniosków, Komisja uważa za nieprzekonujące.

W związku z tym Komisja **nie zwraca się z wnioskiem o udzielenie upoważnień**, o które ubiegają się władze włoskie.