



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 15.3.2007  
KOM(2007) 107 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY**

**zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/96/WE (prywatna żegluga o charakterze rekreacyjnym i prywatne loty o charakterze rekreacyjnym)**

## 1. WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/96/WE<sup>1</sup> w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie opodatkowania energii” 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 do wprowadzenia dalszych zwolnień podatkowych lub obniżek podatkowych podyktowanych szczególnymi względami politycznymi.

Złożone przez państwo członkowskie wnioski rozpatrywane są przez Komisję. Następnie Komisja albo przedstawia odpowiedni wniosek Radzie, albo informuje Radę, dlaczego nie przedstawiła wniosku o udzielenie upoważnienia do zastosowania danego środka.

W ramach szerszego przeglądu odstępstw zawartych w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii, obowiązujących do końca 2006 r., Finlandia, Dania i Irlandia wystąpiły z wnioskami o upoważnienie do stosowania, począwszy od 2007 r., odstępstw od przepisów dyrektywy w sprawie opodatkowania energii dotyczących paliwa wykorzystywanego w prywatnych lotach o charakterze rekreacyjnym, tzn. w żegludze powietrznej nieobjętej obowiązkowym zwolnieniem przewidzianym w art. 14 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Ponadto Finlandia i Irlandia wystąpiły z wnioskami o upoważnienie do zwolnienia z podatku akcyzowego paliwa wykorzystywanego w prywatnej żegludze o charakterze rekreacyjnym. Pisma te zostały zarejestrowane przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej<sup>2</sup>.

Niniejszy komunikat ma na celu poinformowanie Rady o przyczynach, dla których Komisja nie zaproponowała udzielenia upoważnienia do stosowania środków, których dotyczyły wnioski złożone przez państwa członkowskie.

## 2. STRESZCZENIE WNIOSKÓW

### 2.1. Wniosek Finlandii

a) Finlandia chciałaby stosować zwolnienie z podatku akcyzowego w odniesieniu do paliwa wykorzystywanego w prywatnych lotach o charakterze rekreacyjnym.

Środek ten ma na celu utrzymanie warunków dotyczących lotnictwa rekreacyjnego w Finlandii. W opinii władz fińskich ograniczenie lotnictwa o charakterze rekreacyjnym miałoby negatywny wpływ na wiedzę i poziom praktycznych umiejętności w zakresie latania wśród podmiotów zajmujących się taką działalnością, oraz ich gotowość do wykonywania misji cywilnych. Nastąpiłoby również ograniczenie działalności gospodarczej związanej z

---

<sup>1</sup> 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 r., str. 51); dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywami 2004/74/WE i 2004/75/WE (Dz.U. L 157 z 30.4.2004, str. 87 i 100).

<sup>2</sup> Pisma zarejestrowano dnia 5 grudnia 2006 r. (Finlandia), dnia 13 listopada 2006 r. (Dania) i dnia 14 grudnia 2006 r. (Irlandia).

lotnictwem. Tym samym wystąpiłyby negatywne skutki w zakresie zatrudnienia i konkurencji w sektorze lotnictwa.

Finlandia twierdzi również, że opodatkowanie paliwa lotniczego spowodowałoby zmniejszenie liczby punktów dystrybucji paliwa lotniczego, co z kolei ograniczyłoby możliwości tankowania, a tym samym powodowałoby wzrost zagrożeń dla bezpieczeństwa wynikających ze stosowania w statkach powietrznych paliwa samochodowego jako alternatywy dla paliwa lotniczego.

Ponadto Finlandia podkreśla, że z wprowadzeniem ogólnych zasad opodatkowania wiązałyby się niewielkie korzyści pod względem zwiększenia przychodów i ograniczenia emisji związków węgla, ponieważ zużycie paliwa w lotnictwie rekreacyjnym w Finlandii jest niewielkie.

Zdaniem Finlandii, niskie wpływy podatkowe z jednej strony oraz znaczne koszty administracyjne z drugiej strony, oznaczają, że efektywność środka pod względem kosztów będzie znikoma. Rejestry statków powietrznych uniemożliwiają rozróżnienie działalności rekreacyjnej i handlowej statków powietrznych, a zatem środek spowodowałby ogromne obciążenia administracyjne wynikające z konieczności wdrożenia skomplikowanego systemu kontroli w związku z przejściem do ogólnych zasad opodatkowania.

b) Finlandia chciałaby również stosować obniżoną stawkę podatku (7,06 centów za litr) dla oleju napędowego wykorzystywanego jako paliwo w prywatnej żegludze o charakterze rekreacyjnym.

Wniosek ma na celu zachowanie aktualnych warunków działalności usługowej i produkcyjnej związanej z żeglugą i zapewnienie utrzymania warunków dla żeglugi o charakterze rekreacyjnym. Ponadto Finlandia utrzymuje, że odmowna decyzja w sprawie wniosku będzie miała nieproporcjonalnie negatywne skutki zarówno dla żeglugi, jak i dla wielu małych przedsiębiorstw powiązanych z żeglugą.

Finlandia twierdzi również, że korzyści wynikające ze stosowania ogólnych zasad opodatkowania byłyby nieznaczne w porównaniu z kosztami i innymi skutkami wygaśnięcia odstępstwa. Podkreśla także nieopłacalność tego środka podatkowego. Finlandia zwraca również uwagę, że wprowadzenie ogólnych zasad opodatkowania przyniosłoby niewielki wzrost wpływów i znikome korzyści, jeśli chodzi o ograniczenie emisji, a także na fakt, iż ogólna sytuacja w zakresie emisji uległa znacznej poprawie w Finlandii od 2004 r. dzięki wprowadzeniu krajowych przepisów dotyczących jakości niektórych paliw.

Finlandia zwraca również uwagę na koszty dostosowania ponoszone przez dostawców paliwa, jak również na koszty administracyjne i trudności jakie napotka administracja w zakresie egzekwowania przepisów w związku z wygaśnięciem odstępstwa. Ponadto, zdaniem Finlandii, wygaśnięcie odstępstwa spowoduje problemy w zakresie bezpieczeństwa wynikające z ograniczenia liczby stacji paliwowych na wybrzeżach.

Finlandia twierdzi ponadto, że odstępstwo prowadzi do realizacji celów polityki regionalnej, zwłaszcza w regionach słabo zaludnionych o upadającej działalności gospodarczej, do których dostęp jest utrudniony. Finlandia dąży do tego, aby cały kraj był zamieszkały i dlatego też wydatkowano znaczne kwoty pochodzące z funduszy krajowych i unijnych na rozwój obszarów oddalonych. Zdaniem Finlandii wygaśnięcie odstępstwa byłoby sprzeczne z tymi celami i przeczyłoby poczynionym już inwestycjom.

Obydwa wnioski przewidują dzień 31 grudnia 2012 r. jako termin wygaśnięcia odstępstw.

## **2.2. Wniosek Danii**

Dania chciałaby stosować zwolnienie z podatku akcyzowego w odniesieniu do paliwa wykorzystywanego w prywatnych lotach o charakterze rekreacyjnym. Celem tego środka jest eliminacja obciążeń administracyjnych wynikających z potrzeby wdrożenia skomplikowanego systemu kontroli w związku z przejściem do ogólnych zasad opodatkowania.

We wniosku nie podano terminu wygaśnięcia odstępstwa.

## **2.3. Wnioski Irlandii**

a) Irlandia chciałaby stosować obniżoną stawkę podatku akcyzowego na paliwa wykorzystywane w prywatnych lotach o charakterze rekreacyjnym (276,52 EUR za 1 000 litrów benzyny lotniczej oraz 16,00 EUR za 1 000 litrów paliwa odrzutowego).

Na poparcie wniosku przedstawiono dwa argumenty.

Po pierwsze, wygaśnięcie odstępstwa skutkowałoby nadmiernymi kosztami dostosowania ponoszonymi przez dostawców paliwa lotniczego. Mogłyby również pojawić się znaczne koszty jednorazowe dla lądowisk i lotnisk.

Po drugie, podkreśla się nieproporcjonalne koszty administracyjne dla administracji podatkowej, która musiałaby przesunąć zasoby z innej działalności celem wdrożenia odpowiedniego systemu kontroli.

b) Irlandia chciałaby również stosować obniżoną stawkę podatku (47,36 EUR za 1 000 litrów) dla oleju napędowego wykorzystywanego jako paliwo w prywatnej żegludze o charakterze rekreacyjnym.

Przedstawione przez Irlandię argumenty podkreślają znaczenie tej działalności dla turystyki oraz negatywne skutki wygaśnięcia odstępstwa zarówno dla żeglugi, jak i wielu małych przedsiębiorstw powiązanych z żeglugą.

Ponadto Irlandia zwraca uwagę, że odstępstwo przyczynia się także do realizacji celów polityki regionalnej i jego wygaśnięcie byłoby niespójne z poprzednią polityką krajową i wspólnotową w tym zakresie. Ograniczyłoby również możliwość realizacji przez Irlandię własnej polityki regionalnej, co mogłoby być postrzegane jako ingerencja Komisji w sprawy wewnętrzne Irlandii. W sektor zainwestowano znaczne kwoty pochodzące z funduszy prywatnych i państwowych, w tym z funduszy europejskich.

Ponadto Irlandia zwraca ponownie uwagę na koszty dostosowania ponoszone przez przemysł i przystanie, jak również na koszty administracyjne i trudności jakie napotka administracja w zakresie egzekwowania przepisów w związku z wygaśnięciem odstępstwa.

We wnioskach nie podano terminu wygaśnięcia odstępstw.

### 3. KONTEKST WNIOSKÓW

Paliwo wykorzystywane w prywatnych lotach o charakterze rekreacyjnym oraz w prywatnej żegludze o charakterze rekreacyjnym podlega opodatkowaniu we Wspólnocie od 1993 r.<sup>3</sup>, z wyjątkiem szczególnych odstępstw przyznanych niektórym państwom członkowskim.

W celu uspoźnienia wspólnotowej polityki transportowej, fiskalnej i w zakresie ochrony środowiska, Komisja proponowała zniesienie tych odstępstw po raz pierwszy w 1996 r.<sup>4</sup> Następnie w 2000 r. Komisja zainicjowała stopniową likwidację tych odstępstw, stwierdzając, że powinny one utracić ważność wraz z przewidywanym wejściem w życie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii lub, w każdym razie, najpóźniej w dniu 31 grudnia 2002 r.<sup>5</sup> Ostatecznie odstępstwa przedłużono do dnia 31 grudnia 2006 r., a następnie włączono do dyrektywy w sprawie opodatkowania energii (art. 18 i załącznik II) w celu ułatwienia ich stopniowej likwidacji.

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.”)<sup>6</sup>, Komisja stwierdziła, że nie należy przedłużać obowiązywania korzystnych zasad opodatkowania paliwa wykorzystywanego w przedmiotowej działalności w porównaniu z paliwem wykorzystywanym w podobnych rodzajach działalności (transport lub rekreacja). Jednocześnie Komisja wezwała państwa członkowskie uważające, że ze szczególnych względów politycznych nadal niezbędne jest odstępstwo, do przedstawienia Komisji, zgodnie z art. 19 dyrektywy, wniosku należycie uzasadniającego szczególne względy polityczne.

### 4. OCENA KOMISJI

W ramach szerszego przeglądu odstępstw wygasających na podstawie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii Komisja ostatnio miała okazję dokonać analizy podobnych wniosków o odstępstwa przedłożonych przez kilka innych państw członkowskich. Dnia 30 listopada 2006 r. Komisja przyjęła dwa komunikaty<sup>7</sup>, w których wyjaśniła powody, dla których na podstawie przeprowadzonych analiz nie mogła pozytywnie odpowiedzieć na przedłożone wnioski.

Komisja uważa, że Finlandia, Dania i Irlandia w dużej mierze przedstawiły taką samą argumentację, jaką szczegółowo omówiono w dwóch komunikatach przyjętych dnia 30 listopada 2006 r. Poniżej omówiono powody przedstawione w komunikatach, w razie

---

<sup>3</sup> 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 r.); dyrektywę następnie uchylono razem z dyrektywą Rady 92/82/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatków akcyzowych od olejów mineralnych ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2003 r. dyrektywą Rady 2003/96/WE.

<sup>4</sup> COM(1996) 549 z dnia 14 listopada 1996 r.

<sup>5</sup> COM(2000) 678 z dnia 15 listopada 2000 r.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> COM(2006) 743 z dnia 30 listopada 2006 r., komunikat Komisji dla Rady na podstawie art. 19 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/96/WE (prywatna żegluga o charakterze rekreacyjnym) oraz COM(2006) 742 z dnia 30 listopada 2006 r., komunikat Komisji dla Rady na podstawie art. 19 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/96/WE (prywatne loty o charakterze rekreacyjnym).

konieczności uzupełnione o bardziej szczegółowe argumenty zaprezentowane przez państwa członkowskie występujące z wnioskami.

Komisja nie może zgodzić się z prezentowanymi argumentami, opierającymi się wyłącznie na odejściu od odstępstwa i przejściu do ogólnych zasad opodatkowania, dotyczącymi obciążeń administracyjnych, trudności z dostosowaniem do przepisów i ich egzekwowaniem, czy też kosztów i kwestii bezpieczeństwa<sup>8</sup>. W rzeczywistości Rada rozmyślnie zdecydowała o opodatkowaniu prywatnych lotów o charakterze rekreacyjnym i prywatnej żeglugi o charakterze rekreacyjnym na zasadach ogólnych oraz przyznaniu odstępstw wyłącznie w celu przewyciężenia początkowych trudności. W związku z tym argumentacja taka nie może być postrzegana jako odpowiadająca szczególnym względom politycznym zgodnie z art. 19 dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Ponadto interesy i polityka, o których mowa w powyższym artykule, dotyczące rynku wewnętrznego, uczciwej konkurencji, kwestii dotyczących środowiska naturalnego, energii i transportu wyraźnie przemawiają przeciwko przyznaniu odstępstw, których dotyczą wnioski<sup>9</sup>.

Jeśli chodzi o kwestię „konkurencji” podnoszoną przez Finlandię w odniesieniu do prywatnej żeglugi o charakterze rekreacyjnym, pokazuje ona raczej zakłócenia jakie istniały w przeszłości, których nie powinno się utrzymywać.<sup>10</sup>

Argumenty Finlandii dotyczące wiedzy i poziomu praktycznych umiejętności w zakresie latania istotnych dla żeglugi powietrznej oraz gotowości do wykonywania misji cywilnych również są nie do przyjęcia. Potrzeby w tym zakresie są bardzo specyficzne i mogą być zaspokojone w drodze ukierunkowanych działań, lepiej dostosowanych pod względem ich charakteru i zakresu, a na wyżej wymienione interesy wspólnotowe nie będzie miało wpływu anormalne zwolnienie z ujednoczonego opodatkowania. To samo dotyczy argumentu Finlandii dotyczącego słabo zaludnionych regionów o upadającej działalności gospodarczej, do których dostęp jest utrudniony<sup>11</sup>.

W kwestii polityki regionalnej Komisja chciałaby zwrócić uwagę, że odstępstwa przyznane w przeszłości Finlandii i Irlandii nigdy nie były formalnie traktowane jako instrument wspólnotowej polityki regionalnej. Ponadto wsparcie udzielone z funduszy europejskich nie było w szczególności adresowane do sektora prywatnej żeglugi o charakterze rekreacyjnym, ani nie zostało udzielone z założeniem, że Finlandia i Irlandia będą mogły utrzymać odstępstwo od dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

Finlandia i Irlandia podniosły także bardziej ogólną kwestię proporcjonalności, twierdząc, że emisje powodowane przez loty o charakterze rekreacyjnym i prywatna żegluga o charakterze rekreacyjnym w ramach ogółu emisji powodowanych przez transport są niewielkie i/lub przejście do ogólnych zasad opodatkowania jest nieskuteczne z punktu widzenia wpływów podatkowych. Argumentacja ta błędnie opiera się na zwolnieniu jako punkcie wyjścia, a nie rozmyślnym wyborze ustawodawcy dotyczącym objęcia tej działalności ogólnymi zasadami opodatkowania. W związku z tym proporcjonalność nie wymaga nierównego traktowania w stosunku do porównywalnej działalności transportowej lub rekreacyjnej, ani też nie można szczególnej wagi przypisywać kosztom wdrożenia, które mogą być inne niż w pozostałych sektorach objętych podatkiem akcyzowym, ponieważ różnice rodzajowe są charakterystyczne

---

<sup>8</sup> W każdym razie kwestie bezpieczeństwa są przedmiotem odpowiedniego ustawodawstwa. Nie mają one związku z zasadami określonymi w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii.

<sup>9</sup> Szczegóły w dokumentach COM(2006) 742 i COM(2006) 743, odpowiednio strony 5 i 6.

<sup>10</sup> Patrz COM(2006) 742, str. 6.

<sup>11</sup> Patrz COM(2006) 742, str. 6.

dla administracji podatkowej. Żaden z tych argumentów nie przekłada się na szczególne względy polityczne zgodnie z art. 19 dyrektywy<sup>12</sup>.

## 5. WNIOSEK

Podsumowując Komisja uważa, że Finlandia, Dania i Irlandia nie przedstawiły żadnych szczególnych względów politycznych uzasadniających potrzebę utrzymania odstępstw od przepisów, które już dwukrotnie zostały jednogłośnie uchwalone w UE, ani uzasadniających dalsze istnienie środka fiskalnego w sposób wyraźny sprzeczny z licznymi zasadami polityki wspólnotowej. Argumenty przedstawiane przez zainteresowane państwa członkowskie są skutkami obowiązywania samego odstępstwa przez długi okres czasu.

Biorąc pod uwagę fakt, że te i podobne odstępstwa są przedmiotem dyskusji w ramach Wspólnoty co najmniej od 1996 r. i że Komisja wielokrotnie podkreślała konieczność ich stopniowej likwidacji, należy uznać, że państwa członkowskie miały dość czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji.

Jeżeli wygaśnięcie odstępstwa spowoduje trudności w bardzo specyficznych lub szczególnych okolicznościach oraz pod warunkiem przestrzegania prawa wspólnotowego we wszystkich aspektach, dotyczącego opodatkowania energii lub innych obszarów<sup>13</sup>, państwa członkowskie występujące z wnioskami mogą przyjmować środki mające na celu złagodzenie lub ograniczenie problemów z przejściem do ogólnych zasad opodatkowania.

Komisja stwierdza zatem, że warunki określone w art. 19 nie zostały spełnione. Na tej podstawie **Komisja nie proponuje udzielenia upoważnień**, o które ubiegają się zainteresowane państwa członkowskie.

---

<sup>12</sup> Patrz COM(2006) 742, str. 6; COM(2006)743, str. 6 i 7.

<sup>13</sup> W tym, w szczególności, zasad pomocy państwa zawartych w Traktacie.