



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 12.12.2006  
COM(2007) 795 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU**

**v skladu s členom 19(1) Direktive Sveta 2003/96/ES (regionalna odstopanja)**

## 1. UVOD

Svet lahko v skladu s členom 19(1) Direktive Sveta 2003/96/ES<sup>1</sup> o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije (v nadaljnjem besedilu „Direktiva o obdavčitvi energije“ ali „Direktiva“) poleg z določbami iz Direktive, zlasti iz členov 5, 15 in 17, na predlog Komisije soglasno odobri kateri koli državi članici (ki je vložila zadevni zahtevek) uvedbo dodatnih davčnih oprostitev ali znižanj zaradi upoštevanja posebnih politik.

Zahtevek preuči Komisija. Potem da predlog Svetu ali sicer Svetu sporoči razloge, zakaj ni predlagala odobritve takega ukrepa.

Pri širšem pregledu odstopanj, ki se v Direktivi o obdavčitvi energije iztečejo konec leta 2006, je Italija vložila tri zahtevke za odobritev odstopanja od določb Direktive o obdavčitvi energije od leta 2007 naprej in uporabo regionalno diferenciranih stopenj obdavčitve za izbrane energente na nekaterih geografskih območjih. Zahtevke je evidentiral Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo.<sup>2</sup>

Namen tega sporočila sporočiti Svetu razloge, zakaj Komisija ne predlaga zahtevanih odobritev.

## 2. POVZETEK ZAHTEVKOV

- (1) Italija želi uporabljati popolno davčno oprostitvev znotraj letne kvote za nekatere energente, ki se uporabljajo na območju dežele Doline Aoste.

Letna kvota davčne oprostitev se določa na regionalni ravni. Ukrep se uporablja za motorna goriva (bencin, dizelsko gorivo) in tudi nekatera goriva za ogrevanje (utekočinjeni naftni plin za ogrevanje v gospodinjstvih). Možni upravičenci za vsako skupino energentov so jasno opredeljeni in večinoma gre za fizične osebe s prebivališčem v navedeni deželi.

Italijanski organi trdijo, da je ukrep namenjen preprečevanju tako imenovanega bencinskega turizma, tj. ravnanju državljanov, ki prečkajo mejo zaradi ugodnejših cen bencina. Italija pri tem navaja lego dežele, ki je na zunanji meji EU. Poleg tega je ukrep namenjen preprečevanju negativnih posledic zaradi izteka odstopanja iz Priloge II k Direktivi o obdavčitvi energije, ki bi negativno vplivale na blaginjo.

Po mnenju Italije je ukrep mogoče upravičiti na podlagi geografskih in infrastrukturnih vidikov regije – gorato območje, ki je močno odvisno od cestnega prevoza z motornimi vozili. Poleg tega se Italija sklicuje na poseben ustavni položaj regije in politiko Skupnosti za gospodarsko in socialno kohezijo, ki posveča posebno pozornost goratim območjem. Glede utekočinjenega naftnega plina za ogrevanje Italija navaja neugodne podnebne razmere v navedeni regiji.

---

<sup>1</sup> Direktiva Sveta 2003/96/ES z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije (UL L 283, 31.10.2003, str. 51); Direktiva je bila nazadnje spremenjena z direktivama 2004/74/ES in 2004/75/ES (UL L 157, 30.4. 2004, str. 87 in str. 100).

<sup>2</sup> 17. oktobra 2006.

- (2) Italija želi uporabljati popolno davčno oprostitve znotraj letne kvote za nekatere energente, ki se uporabljajo na območju Goriške pokrajine.

Letna kvota davčne oprostitve se določa na regionalni ravni. Ukrep se uporablja za motorna goriva (bencin, dizelsko gorivo) in tudi nekatera goriva za ogrevanje (zemeljski plin za ogrevanje v gospodinjstvih, mineralna olja za poslovno ogrevanje). Možni upravičenci za vsako skupino energentov so jasno opredeljeni. Razen za olje za ogrevanje so upravičenci fizične osebe s prebivališčem v navedeni regiji.

Italijanski organi trdijo, da za ukrep obstajajo zgodovinski razlogi, ki jih upravičuje družbena in gospodarska šibkost območja, ki je posledica predvsem posebnega gospodarskega položaja. Italija meni, da se bo zaradi izteka odstopanja zmanjšalo povpraševanje po energentih (zaradi bencinskega turizma v tujino), kar bo negativno vplivalo na blaginjo in povezano gospodarsko dejavnost.

Italijanski organi menijo, da se zaradi premajhne usklajenosti trošarin znotraj EU uporaba standardne davčne stopnje po izteku odstopanja iz Priloge II k Direktivi o obdavčitvi energije davčni prihodki ne bodo povečali, saj se bo celotno povpraševanje verjetno preselilo na drugo stran meje. Nazadnje Italija glede zemeljskega plina opozarja na okoljske prednosti tega goriva pred mineralnimi olji in poudarja pozitivne izkušnje s tem ukrepom pri razvoju omrežja zemeljskega plina v pokrajini.

Italija meni, da je ukrep zaradi posebne geografske lege ter družbene in gospodarske nerazvitosti pokrajine, ki ustreza pogojem člena 87(3)(c) Pogodbe ES, združljiv z ustreznimi politikami Skupnosti in upravičen do sredstev iz strukturnih skladov EU.

- (3) Italija želi uporabljati znižano stopnjo obdavčitve za mineralna olja, porabljena v Videmski in Tržaški pokrajini, pod pogojem, da so stopnje v skladu z obveznostmi iz Direktive o obdavčitvi energije.

Ukrep se izvaja kot letna kvota davčne oprostitve za motorni bencin in dizelsko gorivo, njegov geografski obseg je omejen na Tržaško pokrajino in nekatere občine v vzhodnem delu Videmske pokrajine. Upravičenci so fizične osebe, ki večinoma prebivajo na teh območjih.

Ukrep je namenjen preprečevanju tako imenovanega bencinskega turizma. Italija poudarja, da bi imel iztek odstopanja iz Priloge II k Direktivi o obdavčitvi energije negativne družbene in gospodarske vplive, da se zaradi njega ne bi povečali davčni prihodki in da bi povzročil zaprtje bencinskih črpalk na navedenem območju.

Vsi trije zahtevki kot datum izteka navajajo 31. december 2012.

### **3. OZADJE ZAHTEVKA**

V preteklosti je bilo nekaterim državam članicam, zlasti Italiji, po postopku iz člena 8(4) Direktive Sveta 92/81/EGS<sup>3</sup> dovoljeno uporabiti znižane stopnje obdavčitve ali davčne

---

<sup>3</sup> Direktiva sveta 92/81/EGS z dne 19. oktobra 1992 o usklajevanju struktur trošarin za mineralna olja (UL L 316, 31.10.1992); navedena direktiva in Direktiva 92/82/EGS z dne 19. oktobra 1992 o približevanju stopenj trošarine za mineralna olja sta bili z 31. decembrom 2003 razveljavljeni z Direktivo Sveta 2003/96/ES.

oprostitve zaradi upoštevanja posebnih politik na nekaterih geografskih območjih ali regijah, in sicer glede gospodarskega razvoja ali geografskih posebnosti (podnebje, lokacija) takšnih območij. Poleg tega so se izvajale regionalne sheme, namenjene zavrtju tako imenovanega bencinskega turizma.

Komisija je junija 2006 v sporočilu *Pregled odstopanj v prilogah II in III k Direktivi Sveta 2003/96/ES, ki se iztečejo konec leta 2006* (v nadaljnjem besedilu „Sporočilo iz leta 2006“)<sup>4</sup> opozorila na dve poglavitni težavi pri tovrstnem odstopanju, in sicer najprej ustreznost trošarine kot instrumenta za regionalne družbene in gospodarske posebnosti, kot drugo pa interes za oblikovanje notranjega trga brez izkrivljanja konkurence. Komisija je poudarila, da koncept najnižjih stopenj trošarine ustreza konceptu notranjega trga in da je te najnižje stopnje po potrebi mogoče prilagoditi.

Vendar se sklep sporočila glasi, da se države članice same odločajo, ali je zaradi upoštevanja posebnih politik še vedno potrebno odstopanje od Direktive, in če je, ali je skladno s cilji Direktive, tj. z interesi in politikami, ki jih določa tretja alineja člena 19(1).

#### 4. OCENA KOMISIJE

Komisija na samem začetku želi opozoriti na besedilo člena 93 Pogodbe ES, ki je podlaga za ukrepanje Skupnosti na področju posredne obdavčitve. Člen zahteva *uskladitev zakonodaje o posrednem obdavčenju v obsegu, ki je potreben za vzpostavitev in delovanje notranjega trga*.

Zato so določene najnižje stopnje obdavčitve za območja, ki jih zadeva uskladitev trošarin, vključno z Direktivo o obdavčitvi energije. Ker države članice lahko same določajo svoje nacionalne stopnje ob upoštevanju najnižjih stopenj in tistega, kar se jim zdi ustrezno glede na nacionalne okoliščine, so najnižje stopnje obdavčitve določene na ravni, ki je po mnenju zakonodajalca Skupnosti potrebna za ohranjanje morebitnega izkrivljanja konkurence v sprejemljivih mejah.

Ker stopnje niso popolnoma usklajene, lahko obstajajo razlike med nacionalnimi stopnjami, te pa lahko povzročijo pojav čezmejnega nakupovanja zaradi razlik v obdavčenju znotraj notranjega trga in mejnih vrednosti iz členov 8 in 9 Direktive 92/12/EGS, kadar se uporabljata. Če bi izkrivljanje preseglo meje, po katerih ga ni več mogoče šteti za sprejemljivo, bi ga po prej navedeni logiki usklajevanja bilo mogoče popraviti s prizadevanjem za tesnejše dejansko približevanje nacionalnih stopenj na podlagi člena 93 ES, in sicer z dvigom minimalnih stopenj obdavčitve ali z drugimi sredstvi, za katera se lahko odloči zakonodajalec Skupnosti.

Zato Komisija zavrača stališče Italije, da premajhna usklajenost trošarin dovolj dobro upravičuje v skladu s členom 19 zahtevek za odstopanje od določb Direktive o obdavčitvi energije. Ta utemeljitev ne ustreza „upoštevanju posebnih politik“ v smislu člena 19. Najnižje stopnje obdavčitve, določene v Direktivi, so pravzaprav poglavitni element, ki ga je upošteval zakonodajalec Skupnosti. Zakonodajalec Skupnosti je na podlagi izbranih ravni sklenil, da države članice nimajo več utemeljenih razlogov za diferenciranje stopenj na nacionalni ravni, da bi se tako odzvale na stopnje v drugih državah članicah mimo mehanizmov, ki jih določa sama Direktiva. Sicer bi obstajalo tveganje, da bi trošarine za motorno gorivo na mejah med

---

<sup>4</sup> COM(2006) 342, 30.6.2006, *Pregled odstopanj v prilogah II in III k Direktivi Sveta 2003/96/ES, ki se iztečejo konec leta 2006*.

državami članicami določali z dvostranskim in progresivnim mehanizmom prilagajanja navzdol k usklajenim najnižjim stopnjam, česar pa Direktiva ne predvideva.

Noben element Direktive o obdavčitvi energije ne omogoča drugačne razlage.

Glede horizontalnih utemeljitev, ki jih je Italija navedla v vsakem od svojih štirih zahtevkov:

Prvič, glede utemeljitve, da zadevne regije uživajo poseben ustavni položaj po italijanski zakonodaji, Komisija želi poudariti, da ta utemeljitev ni zadostna za namene člena 19. Čeprav ni izključeno, da bi upoštevanje regionalnih vidikov lahko veljalo za upoštevanje posebnih politik v skladu s členom 19, položaj regije po nacionalnem ustavnem pravu ne ustreza temu pojmu.

Drugič, Komisija ne more sprejeti splošnih utemeljitev, ki jih je Italija navedla v zvezi s družbenim in gospodarskim položajem nekaterih regij (ne glede na to, ali je to posledica konkurence od zunaj, posebne geografske lege ali drugih geografskih vidikov teh območij). Te utemeljitve napeljujejo na misel, da zadevne regije potrebujejo javno podporo. Vendar že odobrena odstopanja niso nikoli štela za orodje politik, ki se izvajajo v ta namen, in tako v skladu s členom 19 ni mogoče sprejeti nobenega „podaljšanja“ iz tega naslova. Poleg tega za spopadanje s takimi težavami obstajajo veliko bolj ciljno usmerjeni instrumenti in politike<sup>5</sup>, ki ne zmanjšujejo koristnega učinka uskladitve trošarin na področju energentov.

Tretjič, glede posebne geografske lege nekaterih zadevnih območij, ki so blizu italijanske državne meje, se Komisija sklicuje na prej navedeno. Zaradi tega soseščine druge države članice z drugačnimi stopnjami obdavčitve ni mogoče sprejeti za zadosten razlog za odobritev dovoljenja v skladu s členom 19 Direktive o obdavčitvi energije. Odstopanj, ki so bila takrat upravičena z dejstvom, da je pri sosednji državi šlo za tretjo državo, zdaj ni mogoče več podaljšati v skladu s členom 19, saj je zadevna država vstopila v Skupnost in je zato sprejela obveznosti po Direktivi o obdavčitvi energije. Glede vprašanja zunanje meje, ki ga je Italija navedla v enem primeru (Dolina Aoste), Komisija meni, da zahtevano odstopanje ni ustrezen odgovor na domnevno težavo bencinskega turizma. Pravzaprav bi odstopanje samo lahko ustvarilo popačene vzorce porabe v Italiji in drugih delih Skupnosti, saj bi porabo prebivalcev umetno privlačilo v zadevno regijo, čeprav bi lahko potekala tudi zunaj nje. V tej zvezi se je treba zavedati, da Dolina Aoste ne meji samo na Švico, temveč tudi Francijo.

Komisija na koncu želi še opozori, da negativne posledice zaradi izteka odstopanja kot takega ne štejejo za upoštevanje posebnih politik v smislu člena 19.

Poleg tega je primerno, da se natančnejši položaji in utemeljitve iz zahtevkov upoštevajo posebej.

Glede domnevne odvisnosti od cestnega prometa v deželi Dolina Aoste se Komisija ne strinja, da bi bil predvideni ukrep, in sicer splošna oprostitvev od trošarin za motorna goriva, ustrezen odziv na težavo, ki bi upravičil odobritev v skladu s členom 19. Komisija opaža, da Italija ni upravičila zadevne oprostitve z navedenim upoštevanjem politike v primerjavi z drugimi predeli Italije, ki so ravno tako podeželski (tj. z nizko gostoto prebivalstva) in/ali gorati ter v katerih naj bi se uporabljala polna nacionalna stopnja. Nič ne pokaže kake objektivne zveze s povzročenimi dodatnimi stroški, ne glede na način izračuna. Nazadnje popolna oprostitvev

---

<sup>5</sup> Države članice morajo pri uporabi takih instrumentov in politik seveda upoštevati zakonodajo Skupnosti, zlasti na področju državnih pomoči.

motornih goriv ne bi bila skladna z energetske, transportno in okoljsko politiko iz tretje alineje člena 19(1) Direktive. Ta sklep še podkrepi primerjava s tretjo alinejo člena 5 Direktive. V skladu z zadevnimi politikami navedena določba navaja, da še naprej veljajo najnižje ravni obdavčitve za lokalni potniški promet, čeprav mu države članice verjetno dajejo prednost pred zasebnim prometom (za katerega gre v tem primeru). Najnižje ravni obdavčitve so še vedno mogoče, a samo v izjemnih okoliščinah, navedenih v členu 15(1)(e) ali 15(1)(i).

Glede utemeljitve v zvezi z energenti, ki se uporabljajo za ogrevanje, Komisija meni naslednje.

Prvič, Komisija meni, da ni mogoče upravičiti zahtevka za uporabo ugodnejše davčne obravnave za mineralna olja, ki se uporabljajo za poslovno ogrevanje. Namen ukrepa je subvencionirati podjetja v določeni regiji. Komisija je v svojem sporočilu iz junija 2006 poudarila, da Direktiva že upošteva poslovno porabo in potencialne omejitve konkurence, ki bi se lahko pojavile zaradi obdavčitve energije. V zvezi s tem Komisija želi poudariti, da je Svet soglasno po postopku iz člena 93 Pogodbe že vzpostavil ravnovesje med upoštevanjem politik, ki bi lahko bile v prid ugodnejši davčni obravnavi za poslovno uporabo. Možnosti, ki jih ponuja Direktiva v zvezi s poslovno uporabo, zlasti člena 5 in 17 Direktive, kažejo stopnjo prožnosti, ki se je zakonodajalcu Skupnosti zdela ustrezna in zadostna pri tem. Zato se premisleki, ki jih je navedla Italija, ne morejo šteti za upoštevanje posebnih politik za namene člena 19. Poleg tega navedene možnosti v Direktivi izražajo tudi interese iz tretje alineje člena 19(1) Direktive in vključujejo pravilno delovanje notranjega trga, potrebo po zagotavljanju lojalne konkurence ter politiko Skupnosti na področju zdravstva, varstva okolja, energetike in transporta. Ravno ti interesi bi nasprotovali izdaji dovoljenja, za katero je bil vložen zahtevek na podlagi tega vidika.

Glede zahtevka Italije za odobritev oprostitev za porabo zemeljskega plina kot goriva za ogrevanje Komisija želi poudariti, da Direktiva o obdavčitvi energije dejansko upošteva možne prednosti zemeljskega plina. Zato zahtevek Italije ne pomeni upoštevanja posebnih politik v tej zvezi (ne glede na dejstvo, da se prednosti zemeljskega plina, na katere se sklicuje Italija, ne razlikujejo med regijami). Prej navedeni premisleki v zvezi s tretjo alinejo člena 19(1) in politiko Skupnosti na področju varstva okolja, energetike in transporta veljajo tudi v tem primeru in ravno tako niso v prid odobritvi odstopanja.

Nazadnje, glede ugodne davčne obravnave utekočinjenega naftnega plina za hišno ogrevanje v goratem območju Doline Aoste Komisija meni, da se ta ukrep prekriva z ukrepom, ki ga je Italija predložila Komisiji v obravnavo v skladu s členom 19 Direktive o obdavčitvi energije. V tej zvezi Italija načrtuje diferencirane davčne ugodnosti za utekočinjeni naftni plin kot gorivo za ogrevanje zaradi podnebnih razmer v nekaterih regijah. Vendar predloženi zahtevek za dovoljenje za Dolino Aoste daleč presega drugo predloženo shemo. Komisija na koncu ugotavlja, da podnebne razmere, na katere se sklicuje Italija, ne upravičujejo posebnega režima za Dolino Aoste. Drugi zahtevek, ki ga je predložila Italija, bo obravnavan posebej.

## **5. SKLEP**

Na podlagi vsega navedenega se dovoljenje, za katero je Italija vložila zahtevek, ne odobri. Prvič, glede na poglobljeno utemeljitev Italije, s katero je želela upravičiti svoje zahtevke, je treba poudariti, da se domnevno premajhna usklajenost na notranjem trgu ne sme odpravljati z dovoljenji v skladu s členom 19. Najnižje ravni obdavčitve so bile del poglobljenih elementov, ki jih je upošteval zakonodajalec Skupnosti pri sprejemanju Direktive.

Poleg tega Komisija ne šteje za sprejemljive niti druge dodatne utemeljitve, ki jih je Italija predložila v zvezi z nekaterimi posebnimi deli svojih zahtev.

Komisija zato **ne predlaga zahtevanih odobritev**.