Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

14 päivänä tammikuuta 2021*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla – Direktiivi 2003/96/EY – Energiatuotteiden ja sähkön verotus – 4 ja 19 artikla – Jäsenvaltion itsehallintoalueen säätämä lainsäädäntö – Valmisteveron alaisen dieselöljyn ja bensiinin hankintatuki – 6 artiklan c alakohta – Valmisteverosta vapauttaminen tai valmisteveron alentaminen – Käsite ”koko perityn veron tai osan siitä palauttaminen” – Kyseisen tuen ja valmisteveron välistä yhteyttä koskevan näytön puuttuminen

Asiassa C-63/19,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 29.1.2019,

Euroopan komissio, asiamiehinään R. Lyal ja F. Tomat,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan G. M. De Socio, avvocato dello Stato,

vastaajana,

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään S. Jiménez García ja J. Rodríguez de la Rúa,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan sekä tuomarit M. Ilešič, E. Juhász (esittelevä tuomari), C. Lycourgos ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.7.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

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/EY (EUVL 2003, L 283, s. 51) 4 ja 19 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on soveltanut Regione autonoma Friuli Venezia Giulian (Friuli Venezia Giulian itsehallintoalue, Italia; jäljempänä itsehallintoalue) säätämän alueellisen lainsäädännön mukaista valmisteverokannan alennusta moottoripolttoaineina käytettäviin bensiinin ja dieselöljyyn, kun kyseisiä tuotteita myydään kyseisen alueen asukkaille.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

2 Direktiivin 2003/96 johdanto-osan 2–5, 9 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Sellaisten yhteisön säännösten puuttuminen, joiden mukaisesti sähköön ja muihin energiatuotteisiin kuin kivennäisöljyihin sovelletaan vähimmäisverokantaa, voi haitata sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

(3) Sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja yhteisön muiden politiikkojen tavoitteiden toteutuminen edellyttävät, että useimpien energiatuotteiden osalta, sähkö, maakaasu ja hiili mukaan luettuina, vahvistetaan verotuksen vähimmäistasot yhteisön 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 yhteisön vähimmäisverotasot.

– –

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

– –

(24) Jäsenvaltioiden on syytä antaa soveltaa eräitä muita vapautuksia tai alhaisempia verotasoja, kun se ei haittaa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa eikä saa aikaan kilpailun vääristymiä.”

3 Kyseisen direktiivin 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.”

4 Mainitun direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat soveltaa eriytettyjä verokantoja verovalvonnan alaisina seuraavissa tapauksissa, jos ne noudattavat tässä direktiivissä säädettyjä vähimmäisverotasoja ja ovat yhteisön oikeuden mukaisia:

– kun eriytetyt verokannat liittyvät suoraan tuotteen laatuun,

– kun eriytetyt verokannat riippuvat sähkön ja lämmitystarkoituksiin käytettävien energiatuotteiden määrällisistä kulutustasoista,

– seuraavia käyttötarkoituksia varten: paikallinen julkinen henkilöliikenne (taksit mukaan lukien), jätteiden keruu, asevoimat ja julkinen hallinto, vammaiset ja sairasautot,

– 9 ja 10 artiklassa tarkoitettujen energiatuotteiden ja sähkön yrityskäytön ja muun kuin yrityskäytön välillä.”

5 Saman direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tässä direktiivissä säädetyt verotasoa koskevat vapautukset tai alennukset joko:

a) suoraan

b) eriytetyn verokannan avulla

tai

c) palauttamalla koko perityn veron tai osan siitä.”

6 Direktiivin 2003/96 7 artiklan 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltiot voivat tehdä eron ammattitarkoitukseen ja muuhun kuin ammattitarkoitukseen käytettävän dieselpolttoaineen välillä edellyttäen, että yhteisön vähimmäistasoja noudatetaan ja että ammattitarkoitukseen käytettävän dieselpolttoöljyn verokanta ei laske 1 päivänä tammikuuta 2003 voimassa olevan kansallisen verotason alle poiketen siitä, mitä tässä direktiivissä säädetään tätä käyttötarkoitusta koskevista poikkeuksista.

– –

4. Poiketen siitä, mitä 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot, jotka ottavat käyttöön yksinomaan maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettuja moottoriajoneuvoja tai ajoneuvoyhdistelmiä koskevan tienkäyttömaksujärjestelmän, voivat soveltaa näissä ajoneuvoissa käytettävään dieselöljyyn alennettua verokantaa – –.”

7 Kyseisen direktiivin 15, 16 ja 17 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat soveltaa verotasoa koskevia vapautuksia tai alennuksia myös kyseisissä artikloissa mainituissa tapauksissa.

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

9 Direktiivin 2003/96 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 yhteisön 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 tarkoitetut 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 yhteisön 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 tarkoitetut veronalennukset ja verovapautukset”, säädetään useista Italian tasavaltaa koskevista 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”.

Italian oikeus

11 Friuli-Venezia Giulian alueen erityisasemasta 31.1.1963 annetun perustuslain tasoisen lain (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia – Legge costituzionale del 31 gennaio 1963; GURI nro 29, 1.2.1963, s. 554), sellaisena kuin sitä sovelletaan käsiteltävään asiaan, 5 § 3 momentin mukaan itsehallintoalueella on kyseisen lain 51 §:ssä tarkoitettujen alueellisten tukien käyttöön ottamista koskeva lainsäädäntövalta.

12 Mainitun lain 49 §:n 7 bis kohdan mukaan itsehallintoalueella kerätyistä liikenteessä kulutettujen bensiinin ja dieselöljyn valmisteverotuloista palautetaan sille 29,75 prosenttia bensiinin ja 30,34 prosenttia dieselöljyn osalta.

13 Saman lain 51 §:n 4 momentin a kohdassa säädetään, että jollei unionin valtiontukisäännöistä muuta johdu, itsehallintoalue voi silloin, kun valtio säätää sen mahdolliseksi kyseisten verotulojen osalta, muuttaa verokantoja joko alentamalla niitä tai korottamalla niitä ylittämättä valtion lainsäädännössä säädettyä enimmäisverotasoa, sekä säätää 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 14 (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; Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nro 19, 13.8.2010), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä alueellinen laki nro 14/2010), 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Tavoitteet”, säädetään seuraavaa:

”Vastatakseen vakavaan suhdannekriisiin [itsehallintoalue] säätää tässä laissa poikkeuksellisista lisätoimenpiteistä tieliikenteen tukemiseksi ja ympäristön pilaantumisen vähentämiseksi. Erityisesti

a) se säätää toimenpiteistä, joilla tuetaan polttoaineiden ostamista yksityiseen tieliikenteeseen;

b) se säätää 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 moottoriajoneuvoja ja moottoripyöriä, mukaan lukien käyttö- tai rahoitusleasingilla vuokratut kulkuneuvot, siltä osin kuin ne kuuluvat a kohdassa tarkoitetuille tuensaajille;

c) ’tunnistekorteilla’: kortteja, joilla on liitteessä A olevassa 1 kohdassa tarkoitetut tekniset ominaisuudet;

– –

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) tarkoitetusta yhteisön epäsuotuisien maaseutualueiden luettelosta

28.4.1975 annetussa neuvoston direktiivissä 75/273/ETY [(EYVL 1975, L 128, s. 72)] kokonaan tai osittain epäsuotuisiksi määritellyillä vuoristoisilla tai osittain vuoristoisilla alueilla sijaitsevissa kunnissa sekä [aluetukia koskevissa 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 Giunta regionalen [(Friuli-Venezia Giulian alevaltuusto, Italia)] 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 uusia. Päätös julkaistaan Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giuliassa [itsehallintoalueen virallinen lehti].

4 bis. Aluevaltuusto voi poikkeukselliseen taloudelliseen suhdannetilanteeseen varautuakseen korottaa 3 momentissa tarkoitettua tukea enintään 10 senttiä litralta enintään 30.9.2012 saakka sovellettavalla päätöksellä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta talousarvion kokonaistasapainoon.

5. Tuensaajilla on oikeus 2 momentissa tarkoitettuun tukeen kaikista tässä laissa säädettyjä sähköisiä tapoja käyttäen tehdyistä polttoainehankinnoista kaikissa alueella sijaitsevissa myyntipaikoissa.

5 bis. Lain 8 §:n 5 momentissa tarkoitetuissa sopimuksissa voidaan määritellä yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaisesti palautus suoritetaan tuensaajille, jos polttoaine hankintaan 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 moottoriajoneuvossa, 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 moottoriajoneuvoista, jos ne poikkeavat 7 momentissa tarkoitetuista ajoneuvoista ja ne on hyväksytty Euro 4 -päästöstandardin tai sitä alemman päästöstandardin mukaisesti.

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

17 Mainitun alueellisen lain 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, Italia; jäljempänä kauppakamari) ja että tunnistekorttia voi käyttää vain tuensaaja tai muu sellainen henkilö, jonka tämä on virallisesti valtuuttanut käyttämään mainittua kulkuneuvoa, yksinomaan sen kulkuneuvon polttoainehankintoihin, jolle lupa on myönnetty, ja tuensaajalla säilyy vastuu tunnistekortin väärinkäytöstä.

18 Saman alueellisen lain 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Sähköistä tukien suorittamistapaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt”, säädetään seuraavaa:

”1. Saadakseen liikennepolttoaineiden ostoista suoritettavan tuen sähköisesti tuensaajan on esitettävä sellaiselle [itsehallintoalueen] alueella sijaitsevan aseman toiminnanharjoittajalle (joita kutsutaan jäljempänä toiminnanharjoittajiksi), jossa on maksupääte, siihen kulkuneuvoon liittyvä tunnistekortti, jolle kyseinen tunnistekortti on myönnetty.

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

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

4. Tuensaajan 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 rahamäärällä.

– –”

19 Alueellisen lain nro 14/2010 6 §:n, jonka otsikko on ”Muut kuin sähköiset tukien suorittamistavat”, 1 ja 2 momentissa säädetään, että aluevaltuusto voi päättää ottaa käyttöön tuensaajien itsehallintoalueen ulkopuolella tekemistä liikennepolttoaineen ostoista myönnettävien tukien osalta muita kuin sähköisiä tukien suorittamistapoja, ja näissä tapauksissa tuensaaja toimittaa hakemuksen asuinkuntansa osalta alueellisesti toimivaltaiselle kauppakamarille.

20 Kyseisen alueellisen lain 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 esitetty tunnistekortti on annettu muulle kuin tankattavaksi tarkoitetulle kulkuneuvolle tai että kyseinen tunnistekortti on poistettu käytöstä.

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 finanzan [(verovirasto, Italia)] rekisteriin.”

21 Alueellisen lain nro 14/2010 10 §:ssä, jonka otsikko on ”Tukiin liittyvät korvaukset”, säädetään seuraavaa:

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

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

_ _”

Asian tausta

22 Torjuakseen itsehallintoalueen asukkaiden omaksumaa käytäntöä tankata kulkuneuvoihinsa polttoainetta edullisemmin Sloveniassa Italian tasavalta haki vuonna 1996 poikkeusta kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta 19.10.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/81/EY (EUVL 1992, L 316, s. 12) 8 artiklan 4 kohdan nojalla voidakseen soveltaa alennettua valmisteveroa polttoaineisiin kyseisellä alueella.

23 Kyseinen poikkeus myönnettiin Italian tasavallalle 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 tehdyllä neuvoston päätöksellä 96/273/EY (EYVL 1996, L 102, s. 40).

24 Seuraavaksi Italian tasavalta sai direktiivin 2003/96 18 artiklan perusteella luvan jatkaa valmisteverokannan alennuksen soveltamista itsehallintoalueella kulutettuun bensiiniin 31.12.2006 saakka.

25 Italian tasavalta haki 17.10.2006 direktiivin 2003/96 19 artiklan nojalla itsehallintoaluetta koskevaa poikkeusta.

26 Kyseinen jäsenvaltio peruutti kyseisen hakemuksen 11.12.2006.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

27 Komissio lähetti Italian tasavallalle 1.12.2008 SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisen virallisen huomautuksen, jossa kyseistä jäsenvaltiota arvosteltiin alennettujen valmisteverokantojen soveltamisesta moottoripolttoaineena käytettävään bensiiniin ja dieselöljyyn, kun kyseisiä tuotteita myytiin itsehallintoalueen asukkaille. Komission mukaan kyseisestä alennetuista verokannoista annettu lainsäädäntö oli vastoin energiatuotteiden verotusta koskevaa unionin lainsäädäntöä, koska se ei kuulunut direktiivin 2003/96 nojalla hyväksyttyihin vapautuksiin ja veronalennuksiin.

28 Komissio kyseenalaisti sen, oliko julkistalouden järkeistämistoimenpiteistä 28.12.1995 annetulla lailla nro 549 (legge n. 549, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica; GURI nro 302, 29.12.1995, s. 5) 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; Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nro 33, 14.11.1996, jäljempänä alueellinen laki nro 47/96) käyttöön otettu järjestelmä, jolla annettiin itsehallintoalueen asukkaille oikeus alennukseen bensiinin niin sanotusta pumppuhinnasta sekä vuodesta 2002 alkaen alennukseen dieselöljyn hinnasta, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa. Kyseessä olevassa järjestelyssä säädettiin hinnanalennuksen myöntämisestä kyseisellä alueella asuville moottoripolttoaineiden loppukuluttajille. Kyseisen järjestelyn täytäntöönpanemiseksi polttoainetoimittajat suorittivat myyntipisteiden toiminnanharjoittajille hinnanalennuksia vastaavat rahamäärät ja hakivat sitten palautusta itsehallintoalueelta.

29 Komission mukaan kyseinen järjestelmä oli lainvastainen valmisteveron alennus kyseisen veron palautuksen muodossa. Se huomautti, että ensinnäkin palautuksen saaja ja valmisteverovelvollinen olivat sama henkilö; toiseksi valmisteverovelvollisten, jotka olivat polttoainetoimittajia, valtiolle maksamien valmisteverojen ja niiden rahamäärien, joiden palautusta ne hakivat maksettuaan tuen huoltoasemien toiminnanharjoittajille, välillä oli suora yhteys ja kolmanneksi järjestelmän tarkoituksena oli neutralisoida merkittävät erot naapurimaa Slovenian tasavallan, joka ei vielä ollut unionin jäsenvaltio alueellisen lain nro 47/96 tullessa voimaan, hintoihin nähden.

30 Italian viranomaiset vastasivat kyseiseen viralliseen huomautukseen 1.4.2009 päivätyllä kirjeellä ja esittivät, ettei alueellisella lailla nro 47/96 käyttöön otetulla korvausjärjestelmällä ollut vaikutusta verojärjestelmään. Kyseiset viranomaiset esittivät lisäksi, että alueellinen lainsäätäjä oli uudistanut komission moittimaa järjestelyä, josta säädettiin alueellisella lailla nro 47/96. Kyseisen lainsäädäntötoimen seurauksena huoltoasemien toiminnanharjoittajat saivat korvaukset suoraan eivätkä enää polttoainetoimittajien välityksellä.

31 Alueellisella lailla nro 14/2010 otettiin käyttöön uusi järjestelmä (jäljempänä riidanalainen tukijärjestelmä), jonka tavoitteena oli alentaa loppukuluttajan maksamaa polttoaineen loppuhintaa ja joka koostui viranomaisten maksamasta kyseisten tuotteiden niin sanotusta hankintatuesta. Riidanalaisen tukijärjestelmän mukaan itsehallintoalueella asuville auton tai moottoripyörän omistaville luonnollisille henkilöille myönnettiin silloin, kun he ostivat bensiiniä tai dieselöljyä huoltoasemilta käyttääkseen kyseisiä tuotteita moottoripolttoaineena, tukea, joka vastasi ostetun bensiini- tai dieselöljyn litrakohtaista perusmäärää, joka vaihteli polttoainetyypin ja kyseisen alueen sen vyöhykkeen, jossa kyseessä olevalla kuluttajalla oli asuinpaikka, perusteella (jäljempänä riidanalainen tuki). Loppukuluttajat saivat riidanalaisen tuen suoraan huoltoasemien toiminnanharjoittajilta, joille aluehallinto korvasi myöhemmin vastaavan rahamäärän.

32 Komission osoitettua Italian tasavallalle selvennyspyynnön 11.5.2011 kyseisen jäsenvaltion viranomaiset vastasivat 13.7.2011 päivätyllä kirjeellä, että kyseistä tukijärjestelmää, joka otettiin käyttöön alueellisella lailla nro 14/2010, sovellettaisiin 1.11.2011 alkaen.

33 Komissio pyysi 12.4.2013 Italian tasavallalta uutta selvennystä riidanalaisen tuen laskennan yksityiskohtaisesta menettelystä.

34 Italian viranomaiset toimittivat 16.5.2013 päivätyllä kirjeellä selvennyksen, joka koski kyseisiä yksityiskohtaisia menettelyitä sekä itsehallintoalueen jakamista kahteen alueelliseen vyöhykkeeseen, joiden osalta säädettiin erilaisista tukitasoista.

35 Komissio antoi 11.7.2014 päivätyllä kirjeellä Italian tasavallalle tiedoksi täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se esitti riidanalaisen tukijärjestelmän olevan direktiivin 2003/96 vastainen siltä osin kuin siitä seurasi alennettu valmistevero kyseisen veron korvauksen muodossa, vaikka tällaisesta alennetusta valmisteverosta ei säädetty kyseisessä direktiivissä eikä neuvosto ollut antanut siihen lupaa mainitun direktiivin 19 artiklan nojalla.

36 Italian viranomaiset kyseenalaistivat 4.9.2014 päivätyllä kirjeellä komission kyseisessä täydentävässä virallisessa huomautuksessa esittämän argumentoinnin.

37 Komissio lähetti 11.12.2015 Italian tasavallalle perustellun lausunnon, johon viimeksi mainittu vastasi 11.2.2016 päivätyllä kirjeellä.

38 Koska komissio ei ollut tyytyväinen kyseiseen vastaukseen, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

39 Unionin tuomioistuimen presidentin 3.6.2019 antamalla määräyksellä Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Italian tasavallan vaatimuksia.

40 Koronaviruksen leviämiseen liittyvän terveyskriisin seurauksena unionin tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisasiamiestä kuultuaan peruuttaa päivämäärälle 23.4.2020 suunnitellun suullisen istunnon ja esitti asianosaisille 26.3.2020 tehdyllä päätöksellä kirjallisia vastauksia varten tarkoitetut kysymykset, joihin komissio, Italian tasavalta ja Espanjan kuningaskunta toimittivat vastauksensa.

Kanteen tarkastelu

Asianosaisten lausumat

Komission lausumat

41 Komissio esittää, että valmisteverot ovat tiettyjen tuotteiden kulutukseen kohdistuvia välillisiä veroja ja että loppukuluttaja kantaa kyseisten verojen taloudellisen taakan. Sen mukaan ei ole epäilystäkään siitä, että riidanalaisesta tukijärjestelmästä, jonka itsehallintoalue otti käyttöön, seurasi loppukuluttajalle aiheutuvien kustannusten vähentäminen siten, että kyseisten tuotteiden verotuksesta tuli kevyempää.

42 Komission mukaan riidanalaista tukijärjestelmää on nimittäin pidettävä polttoaineen alennettuna valmisteverona, jota ei sallita direktiivissä 2003/96, koska järjestelmässä säädettiin, että kun itsehallintoalueella asuvat luonnolliset henkilöt ostivat bensiiniä tai dieselöljyä huoltoasemilta, huoltoasemien toiminnanharjoittajat myönsivät kyseisille henkilöille jokaisesta ostetusta polttoainelitrasta kiinteän hinnanalennuksen, jonka määrän aluehallinto myöhemmin korvasi kyseisille toiminnanharjoittajille.

43 Kyseisen väitteen tueksi komissio korostaa, että direktiiviin 2003/96 sisältyy joukko säännöksiä, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat soveltaa tiettyihin tuotteisiin tai käyttötarkoituksiin veronalennuksia, verovapautuksia taikka eriytettyjä verotasoja. Komissio viittaa tältä osin erityisesti kyseisen direktiivin 5, 7 ja 15–19 artiklaan. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa kyseiset alennukset, vapautukset tai eriyttämiset mainitun direktiivin 6 artiklassa säädettyjen yksityiskohtaisten menettelyjen mukaisesti.

44 Kun jäsenvaltio aikoo soveltaa alennettua verotasoa alueellisesti, sen on noudatettava direktiivin 2003/96 19 artiklaa ja siten haettava neuvostolta lupaa kyseisen säännöksen nojalla. Komission mukaan itsehallintoalueen asukkaita koskevan polttoaineen alennetun valmisteverokannan käyttöön ottaminen ilman tällaista lupaa merkitsee kyseisen direktiivin 4 ja 19 artiklan rikkomista.

45 Riidanalaisen tukijärjestelmän ja ilman lupaa alennetun valmisteverokannan rinnastamisen osalta komissio esittää, että 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, kyseinen tuki keventää lainvastaisesti kyseiseen energiatuotteeseen kohdistuvaa verorasitusta. Komission mukaan tällaisessa tilanteessa mainitulla tuella korvataan kokonaan tai osittain kyseessä olevan tuotteen valmistevero. Kyseessä olevan toimenpiteen muodolliset luonnehdinnat eivät ole merkityksellisiä. Ainoastaan kyseisen toimenpiteen luonteella, ominaispiirteillä ja vaikutuksilla on merkitystä.

46 Komissio esittää, että riidanalainen tuki on kiinteämääräinen rahamäärä ostettua polttoainemäärää kohti, mikä vastaa valmisteveron määrän määrittämisessä käytettyä laskentamenetelmää.

47 Komission mukaan 25.4.2013 annetusta tuomiosta komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274) käy ilmi, että jäsenvaltiot voivat myöntää verotasoa koskevia vapautuksia tai alennuksia muun muassa ”palauttamalla koko perityn veron tai osan siitä” direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdan mukaisesti. Jotta voidaan todeta kyseisessä säännöksessä tarkoitettu valmisteveron palauttaminen, ei ole merkitystä, että henkilö, joka on velvollinen maksamaan valmisteveron, ei ole riidanalaisen tuen saaja.

48 Jotta kyseinen järjestelmä voitaisiin luokitella ”valmisteverojen palautukseksi”, komission mukaan ratkaisevaa on se, että riidanalainen tuki suoritetaan valtion varoista ja, kuten käsiteltävässä asiassa, alueellisista varoista. Tällaisista varoista suoritettu palautus johtaa nimittäin tosiasiallisesti tuotteen verotuksen neutraloimiseen.

49 Tältä osin sillä, että riidanalaisen tukijärjestelmän rahoitus tulee itsehallintoalueen yleisistä tuloista eikä nimenomaisesti siitä valmisteveron osasta, jonka valtio suorittaa kyseiselle alueelle sen perittyään, ei ole merkitystä. Myöskään sillä, että mainitun alueen asukkaille maksetaan riidanalaista tukea myös kyseisen alueen ulkopuolella tehdyistä polttoaineostoista, ei ole merkitystä.

50 Komissio huomauttaa yhtäältä, että Italian tasavalta sai jo menneisyydessä luvan soveltaa itsehallintoalueella kulutettuun polttoaineeseen alennettua valmisteveroa ja että sen jälkeen 17.10.2006 tehtiin direktiivin 2003/96 19 artiklan nojalla samaa aluetta koskeva poikkeushakemus, jonka kyseinen jäsenvaltio peruutti 11.12.2006. Komissio arvioi, että huolimatta vuosien mittaan tehdyistä muutoksista, alueellisella lailla nro 47/96 käyttöön otettu hinnanalennusjärjestelmä oli rakenteeltaan ja vaikutuksiltaan yleisesti ottaen samanlainen kuin riidanalainen tukijärjestelmä.

51 Komissio toteaa toisaalta, että neuvosto on jo myöntänyt direktiivin 2003/96 19 artiklan nojalla tietyn määrän lupia jäsenvaltioiden tiettyjä erityisalueita tai -vyöhykkeitä hyödyttäville alennetuille valmisteveroille. Komissio mainitsee tältä osin erityisesti luvan antamisesta Yhdistyneelle kuningaskunnalle kantaa alennettua veroa Sisä- ja Ulko-Hebridien saarilla, Pohjoisilla saarilla, Clydevuonon saarilla ja Scillynsaarilla kulutettavista moottoripolttoaineista direktiivin 2003/96/EY 19 artiklan nojalla 25.9.2017 annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2017/1767 (EUVL 2017, L 250, s. 69) ja luvan antamisesta Yhdistyneelle kuningaskunnalle soveltaa moottoripolttoaineisiin eriytettyjä verokantoja tietyillä maantieteellisillä alueilla direktiivin 2003/96/EY 19 artiklan nojalla 2.3.2015 annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2015/356 (EUVL 2015, L 61, s. 24). Komissio esittää, että Yhdistyneen kuningaskunnan käyttöön ottama Hebridien saarilla, Clydevuonon saarilla ja Scillynsaarilla kulutettua polttoainetta koskeva menettely on pääasiallisesti samanlainen kuin riidanalainen tukijärjestelmä.

52 Komissio huomauttaa lisäksi kyseisen alueen asukkaille myönnetyn tuen ja polttoaineen valmisteveroihin liittyvän hinnan osan välisestä yhteydestä, ettei sillä, että valmisteveron ja riidanalaisen tuen määrät eivät vastaa toisiaan, ole merkitystä, kun otetaan huomioon, että valmisteveron palautus voi olla myös osittainen. Se seikka, että polttoaineen tuotantokustannuksista muodostuva hinnan osa on suurempi kuin riidanalaisen tuen määrä, ei myöskään ole merkityksellinen eikä muuta millään tavoin sitä seikkaa, että kyseisen tuen suorittamista on pidettävä valmisteveron palautuksena.

Italian tasavallan lausumat

53 Italian tasavalta myöntää, että kyseisen direktiivin johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen mukaan jäsenvaltioille jätettävä ”joustovara niiden kansallisiin olosuhteisiin mukautetun politiikan määrittelemistä ja täytäntöönpanoa varten” ei tarkoita sitä, että jäsenvaltiot voisivat vapaasti ottaa käyttöön eriytettyjä verotasoja, koska ne voivat tehdä näin vain mainitun direktiivin asianomaisten poikkeussäännösten rajoissa.

54 Riidanalaisella tukijärjestelmällä tavoitellun päämäärän on siis sisällyttävä muun muassa direktiivin 2003/96 5, 15 ja 17 artiklassa lueteltuihin tapauksiin. Jos kyse on erilaisista ”erityisiin politiikkaan liittyviin syihin” kytkeytyvistä päämääristä, asianomaisen jäsenvaltion on kyseisen direktiivin 19 artiklan mukaisesti pyydettävä lupa neuvostolta, joka voi yksimielisesti antaa luvan ottaa käyttöön täydentäviä vapautuksia tai alennuksia. Italian tasavalta kuitenkin korostaa, että kyseisiä rajoituksia sovelletaan ainoastaan silloin, jos jäsenvaltio aikoo ottaa käyttöön toimenpiteen, johon sisältyy energiatuotteiden ”verotasoa koskeva vapautus tai alennus”, ja että mainitut rajoitukset eivät näin ollen selvästikään koske kansallista toimenpidettä, jolla ei ole tällaista vaikutusta.

55 Italian tasavalta katsoo tältä osin, että sen mahdollisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohta, jonka mukaan kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvat sellaiset tapaukset, joissa verotasoa koskevat vapautukset tai alennukset toteutetaan ”palauttamalla koko peritty vero tai osa siitä”. Kyseisen jäsenvaltion mukaan komissio tulkitsee kyseisen direktiivin 6 artiklan c alakohtaa liian laajasti katsoessaan, että kaikenlaiset avustukset tai tuet, jotka liittyvät valmisteveron alaisiin tavaroihin, ovat valmisteveron palautuksia yksinomaan siitä syystä, että ne on rahoitettu julkisista varoista, ja näin ollen niitä on pidettävä mainitun direktiivin kiertämisenä.

56 Italian tasavalta katsoo, että veron määrä palautetaan kokonaan tai osittain direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla silloin, kun veroviranomainen palauttaa verovelvolliselle tämän aiemmin maksaman valmisteveron. Se esittää siis, että on katsottava, että kansalliset tai alueelliset toimenpiteet, joilla ei ole kyseisen direktiivin 6 artiklan c alakohdassa määriteltyjä ominaispiirteitä, jäävät mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja kuuluvat jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

57 Italian tasavalta esittää, että toisin kuin 25.4.2013 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274) johtaneessa asiassa esillä olleessa tilanteessa, jossa kansallisessa lainsäädännössä todettiin nimenomaisesti, että palautuksen kohteena oli ”valmisteveron” osuus polttoaineen hinnasta, unionin tuomioistuin ei nyt käsiteltävässä asiassa voi lähteä tällaisesta oletuksesta. On komission tehtävänä todistaa, että riidanalainen tuki tosiasiallisesti vastaa valmisteveron palautusta. Italian tasavallan mukaan komissio ei kuitenkaan ole esittänyt tällaista näyttöä.

58 Italian tasavalta täsmentää tältä osin, ettei 25.4.2013 annetusta tuomiosta komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274) voida päätellä, että direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohta kattaa kaikki tilanteet, joissa valmisteveron alaisia tavaroita tuetaan julkisilla varoilla, vaan pikemminkin siitä voidaan päätellä, että kyseinen säännös kattaa ainoastaan sellaisten rahamäärien maksamisen, joilla säilyy tavalla tai toisella yhteys alun perin maksettuihin valmisteveroihin. Se korostaa, että riidanalainen tuki myönnetään loppukuluttajille ja ettei verovelvollisten alun perin maksaman veron ja sen rahasumman, joka itsehallintoalueen asukkaille myönnetään alueellisesta talousarviosta, välillä ole yhteyttä.

59 Osoittaakseen sen, ettei valmisteveron, jonka kyseisen veron verovelvolliset ovat alun perin maksaneet, ja riidanalaisen tuen välillä ole yhteyttä, Italian tasavalta esittää pääasiallisesti seuraavat seikat.

60 Ensiksi riidanalaisen tuen saajina ovat itsehallintoalueella asuvat luonnolliset henkilöt, jotka eivät ole valmisteverovelvollisia.

61 Toiseksi kyseistä tukea ei rahoiteta valtion itsehallintoalueelle palauttamalla valmisteveron osuudella vaan kyseisen alueen yleisillä tuloilla.

62 Kolmanneksi mainittu tuki myönnetään kyseisen itsehallintoalueen asukkaille myös sen alueen ulkopuolella tehdyistä moottoripolttoaineen tankkauksista.

63 Neljänneksi huoltoasemien toiminnanharjoittajat, jotka vastaavat väliaikaisesti samasta tuesta aiheutuvista kuluista ennen kuin saavat myöhemmin korvauksen aluehallinnolta, kantavat kyseisestä tuesta aiheutuvan rasituksen. Kyseiset toiminnanharjoittajat eivät myöskään ole polttoaineen valmisteveron verovelvollisia. Tältä osin Italian oikeusjärjestykseen ei sisälly komission esiin nostamaa tilannetta, jossa polttoaineen jakeluasema voi tietyissä tapauksissa toimia verottomana varastona, jolla on oikeus saattaa polttoaine markkinoille, joten tällainen asema ei voi koskaan olla valmisteverovelvollinen.

64 Viidenneksi riidanalaisen tuen myöntää itsehallintoalue, kun taas polttoaineen valmistevero on valtion keräämä vero ja se maksetaan, kun polttoaine siirretään huoltoaseman säiliöihin.

65 Kuudenneksi tuen myöntämisen kriteerit ovat erilaiset kuin valmisteveron kantamisen kriteerit. Kyseisen tuen määrä riippuu polttoaineen lajista ja tuensaajan asuinvyöhykkeestä.

66 Seitsemänneksi riidanalaisella tukijärjestelmällä käyttöön otetun toimenpiteen tavoite ei liity valmisteveron osuuteen polttoaineen hinnasta toisin kuin 25.4.2013 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274) johtaneessa asiassa.

67 Kahdeksanneksi ja viimeiseksi on mahdotonta liittää toisiinsa riidanalainen tuki ja valmisteveron osuus polttoaineen niin sanotusta pumppuhinnasta objektiivisella tavalla. Kyseinen tuki kohdistuu pikemminkin tuotantokustannuksista muodostuvaan hinnan osaan, joka on määrältään suurempi, koska kyseisellä tuella on tarkoitus tasapainottaa kyseisiä kuluja alueella, jonka ominaispiirteenä on puutteellinen infrastruktuuri. Polttoaineen hinnan huomattavat vaihtelut Italian eri alueiden välillä johtuvat nimittäin yksinomaan tuotantokustannuksista muodostuvasta hinnan osasta, johon puolestaan vaikuttaa kunkin alueen infrastruktuurin taso.

Espanjan kuningaskunnan lausumat

68 Espanjan kuningaskunta katsoo, että riidanalainen tukijärjestelmä, josta säädetään alueellisella lailla nro 14/2010, on itsehallintoalueen asukkaiden polttoainehankintoihin tarkoitettu tuki, jonka tarkoitus on pienentää lisäkustannuksia, jotka liittyvät siihen, että kyseisellä alueella polttoaineen tuotantokustannukset ovat suuremmat.

69 Kyseinen jäsenvaltio vetoaa tiettyihin seikkoihin, joiden nojalla sen mukaan voidaan varmistaa, että riidanalainen tuki on täysin erillinen polttoaineesta suoritettavasta valmisteverosta.

70 Ensiksi valtio kantaa valmisteveron kokonaisuudessaan, kun polttoaine luovutetaan kulutukseen. Toiseksi riidanalaista tukea ei rahoiteta valtion itsehallintoalueelle palauttamalla valmisteveron osuudella, vaan kyseisen alueen yleisillä tuloilla. Lisäksi kyseinen tuki myönnetään myös silloin, kun sen tuensaajat tankkaavat polttoainetta muilla Italian alueilla. Kolmanneksi kyseistä tukea ei myönnetä valmisteverovelvolliselle vaan itsehallintoalueella asuville luonnollisille henkilöille. Neljänneksi huoltoasemien toiminnanharjoittajat suorittavat saman tuen tuensaajille, ja kyseisen alueen hallinto korvaa sen kyseisille toiminnanharjoittajille. Viidenneksi ja viimeiseksi riidanalainen tuki myönnetään sellaisen kriteerin perusteella, jolla ei ole mitään yhteyttä valmisteveroon, ja sen määrä on kiinteä eikä riipu kyseessä olevan polttoaineen valmisteverokannasta.

71 Espanjan kuningaskunta katsoo toisaalta, että kiinteänä arvona ilmaistua alueellista tukea, joka on polttoaineiden tuotantokustannuksia pienempi ja jota ei säännellä verolainsäädännöllä, ei voida pitää keinona, jolla on tarkoitus vähentää polttoaineisiin liittyvää verorasitusta.

72 Polttoaineen myyntihinta loppukuluttajalle muodostuu nimittäin useista osatekijöistä eli ensinnäkin raakaöljyn hinnasta ja jalostuskatteesta, toiseksi kustannuksista, jotka aiheutuvat markkinoinnista ja kuljetuksesta myyntipaikalle, ja kolmanneksi hinnan verotuksellisista osatekijöistä, kuten valmisteverosta ja arvonlisäverosta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

73 Komission mukaan Italian tasavalta on, kun se on säätänyt riidanalaisesta tukijärjestelmästä, jonka nojalla itsehallintoalueella asuville luonnollisille henkilöille myönnetään kiinteämääräinen alennus jokaista moottoripolttoaineeksi hankittua bensiini- ja dieselöljylitraa kohden, ottanut käyttöön veron palautuksena toteutettavan alennetun valmisteveron vastoin sille direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklasta johtuvia velvollisuuksia.

74 Tältä osin on aluksi muistettava, että SEUT 258 artiklaan perustuvaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvää todistustaakkaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Sen on esitettävä unionin tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamiin (tuomio 5.9.2019, komissio v. Italia (Xylella fastidiosa -bakteeri), C-443/18, EU:C:2019:676, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Kun direktiivillä 2003/96 säädetään energiatuotteiden ja sähkön yhdenmukaistetusta verotusjärjestelmästä, sillä pyritään direktiivin johdanto-osan 2–5 ja 24 perustelukappaleesta ilmenevän mukaisesti edistämään sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa energia-alalla välttämällä muun muassa kilpailun vääristymistä (tuomio 30.1.2020, Autoservizi Giordano, C-513/18, EU:C:2020:59, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa edellytetään tämän vuoksi, että verotasot, joita jäsenvaltioiden on sovellettava 2 artiklassa tarkoitettuihin energiatuotteisiin ja sähköön, eivät ole mainitussa direktiivissä säädettyjä vähimmäisverotasoja alempia, mutta kyseiseen direktiiviin sisältyy joukko säännöksiä – erityisesti sen 5, 7 ja 15–19 artiklassa –, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat soveltaa tiettyihin tuotteisiin tai käyttötarkoituksiin verotasoa koskevia vähennyksiä tai vapautuksia taikka eriytettyjä verokantoja.

76 Komission mukaan viimeksi mainituista säännöksistä seuraa, että jos jäsenvaltio aikoo soveltaa alempaa verotasoa alueellisesti, minkä Italian tasavalta on tehnyt riidanalaisesta tukijärjestelmällä, ainoa vaihtoehto on, että kyseinen jäsenvaltio turvautuu mainitun direktiivin 19 artiklaan, mikä tarkoittaa, että sen on haettava siihen lupaa neuvostolta kyseisen säännöksen nojalla.

77 Jotta voidaan määrittää, onko kyseessä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, kuten komissio esittää, on tarkastettava väitetyn noudattamatta jättämisen taustalla oleva lähtökohta ja tältä osin arvioitava, onko riidanalainen tukijärjestelmä luokiteltava kyseisen direktiivin 6 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi koko perityn veron tai osan siitä palauttamiseksi.

78 Sen toteaminen, että kyseisen direktiivin mukaisia velvollisuuksia on jätetty noudattamatta alentamalla valmisteveroa ilman lupaa, nimittäin edellyttää sitä, että tällainen alentaminen on tapahtunut jollakin niistä kolmesta tavasta, jotka on lueteltu saman direktiivin 6 artiklassa. Ainoa tapa, joka näistä kolmesta voitaisiin mahdollisesti ottaa käyttöön riidanalaisella tukijärjestelmällä, on koko perityn veron tai sen osan palauttaminen.

79 Tältä osin on todettava, että jotta kyseinen tukijärjestelmä voidaan luokitella direktiivin 2003/96 6 artiklan c alakohdassa tarkoitetuksi palauttamiseksi, mainitun tukijärjestelmän nojalla maksettava rahamäärä on rahoitettava Italian valtion keräämillä valmisteveroilla tai mainitulla maksettavalla rahamäärällä on vähintäänkin oltava tosiasiallinen yhteys Italian valtion keräämiin valmisteveroihin, jolloin sama tukijärjestelmä neutraloi tai vähentää polttoaineen valmisteveroa.

80 Sitä komission argumenttia, jonka mukaan veron palautuksena maksettavan rahamäärän alkuperällä ei ole merkitystä edellyttäen, että ne maksetaan julkisista valtion varoista, ei voida hyväksyä.

81 Tässä yhteydessä on todettava erityisesti, että komissio ei kyseenalaista nyt käsiteltävänä olevan kanteen yhteydessä sitä seikkaa, että riidanalainen tukijärjestelmä rahoitetaan itsehallintoalueen yleisestä talousarviosta eikä erityisesti Italian valtion kyseiseen talousarvioon siirtämällä polttoaineen valmisteveron osuudella. Kyseisen siirron yhteydessä suoritettavat rahamäärät sisällytetään itsehallintoalueen yleiseen talousarvioon, jossa ne menettävät yksilöidyn luonteensa.

82 Komissio ei joka tapauksessa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ole vedonnut siihen, että riidanalaisen tukijärjestelmän rahoituksen lähteen ja tulojen, jotka syntyvät, kun Italian valtio kerää polttoaineen valmisteveron, ja joista on sittemmin siirretty osa itsehallintoalueen yleiseen talousarvioon, välillä olisi objektiivinen yhteys, eikä komissio ole osoittanut sellaisen olemassaoloa.

83 Kuten julkisasiamies esittää ratkaisuehdotuksen 103 kohdassa, lisäksi se seikka, että itsehallintoalueella asuvat luonnolliset henkilöt saavat riidanalaista tukea myös silloin, kun he hankkivat polttoainetta muilta Italian alueilta, on omiaan asettamaan kyseenalaiseksi kyseisenä tukena maksetun rahamäärän ja kerättyjen valmisteveromäärien välisen yhteyden.

84 Kun lisäksi otetaan huomioon edellä 79 kohdassa esitetyt näkökohdat, on todettava, että komissio ei ole myöskään toimittanut näyttöä, joka osoittaisi, että riidanalaisella tukijärjestelmällä neutraloitaisiin polttoaineen valmistevero tai vähennettäisiin sitä.

85 Kuten Italian tasavalta, jota Espanjan kuningaskunta tukee tässä asiassa, esittää, on niin, että kun otetaan huomioon se, että polttoaineen tuotantokustannukset ovat suuremmat kuin riidanalainen tuki, ei voida sulkea pois sitä, että kyseisellä järjestelyllä pyritään vähentämään suurempien tuotantokustannusten vaikutusta polttoaineen loppuhintaan, koska kyseiset kustannukset, joiden suuruus voi vaihdella alueittain merkittävästi, voivat aiheuttaa polttoaineen hinnoissa aluekohtaisia eroja.

86 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 105 ja 108 kohdassa, on niin, että koska komissio ei vetoa mihinkään erityisiin seikkoihin tukeakseen lausumaansa, jonka mukaan riidanalaisella tukijärjestelmällä neutraloidaan polttoaineiden valmistevero tai vähennetään sitä, kyseinen lausuma on rinnastettavissa olettamaan. Kuten kyseisen ratkaisuehdotuksen 109 kohdassa todetaan, on nimittäin mahdotonta todeta varmuudella, että polttoaineen hinnan alentaminen tarkoittaa, että kyseistä valmisteveroa alennetaan.

87 Näissä olosuhteissa on todettava, että komissio ei ole toimittanut näyttöä siitä, että riidanalaisen tukijärjestelmän nojalla maksettujen rahamäärien ja itsehallintoalueen asukkaille myydyn polttoaineen valmisteveroina kerättyjen rahamäärien välillä olisi tosiallinen yhteys, jolloin kyseisestä avustusjärjestelmästä seuraisi, että kyseisellä tuella neutraloitaisiin valmistevero tai vähennettäisiin sitä.

88 On totta, ettei se, että valmisteverovelvolliset eivät ole riidanalaisen tuen saajia, itsessään estä toteamasta, että kyseessä on kyseisen veron palautus, mikä käy ilmi 25.4.2013 annetusta tuomiosta komissio v. Irlanti (C-55/12, ei julkaistu, EU:C:2013:274). Kuten julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 94 kohdassa todetaan, on kuitenkin myös osoitettava, että kyseisen tuen ja polttoainehankinnan valmisteverojen välillä on tosiasiallinen yhteys.

89 Vastaavasti myöskään se seikka, että riidanalainen tuki myönnetään hankitun polttoaineen määrän perusteella ja että tuen määrä siten vaihtelee hankitun polttoaineen määrän mukaan, ei tarkoita, että kyseisen tuen ja valmisteveron välillä olisi yhteys. Kyseiset vaihtelut aiheutuvat nimittäin ainoastaan siitä, että polttoaineen valmisteverot määräytyvät ostettua litraa kohti aivan kuten riidanalainen

tukikin, eikä yksinomaan kyseinen laskentamenetelmien samankaltaisuus voi asettaa kyseenalaiseksi edellä 87 kohdassa olevaa päätelmää. Lisäksi valmisteverosta poiketen kyseinen tuki ilmaistaan kiinteämääräisenä ja se vaihtelee myös tuensaajan asuinvyöhykkeen mukaan.

90 Sitä seikkaa, että aikaisemmalle tukijärjestelmälle, jonka tietyt osatekijät muistuttavat riidanalaisen tukijärjestelmän osatekijöitä, on myönnetty poikkeuslupa direktiivin 2003/96 säännösten tai aikaisemman kyseistä alaa säännelleen unionin lainsäädännön mukaisesti, voidaan pitää ainoastaan viitteenä, joka oikeuttaa sen tutkimisen, onko uusi järjestelmä eli riidanalainen tukijärjestelmä unionin oikeuden mukainen, mutta kyseinen seikka ei voi määrätä ennalta kyseisen tutkinnan lopputulosta.

91 Sama koskee sitä, että neuvosto on hyväksynyt direktiivin 2003/96 19 artiklan nojalla kansallisia järjestelmiä, joissa on tiettyjä samankaltaisuuksia kuin riidanalaisessa tukijärjestelmässä.

92 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komissio ei ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että Italian tasavalta on, kun se on säätänyt riidanalaisesta tukijärjestelmästä, jonka nojalla itsehallintoalueella asuville luonnollisille henkilöille myönnetään kiinteämääräinen alennus jokaista moottoripolttoaineeksi hankittua bensiini- ja dieselöljylitraa kohden, ottanut käyttöön veron palautuksena toteutettavan alennetun valmisteveron, eikä kyseinen toimielin ole näin ollen osoittanut sitä, että kyseinen jäsenvaltio olisi jättänyt noudattamatta direktiivin 2003/96 4 ja 19 artiklasta johtuvia velvollisuuksia.

93 Näin ollen komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

94 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Italian tasavalta on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja komissio on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

95 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, mukaisesti on määrättävä, että Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset