



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 15 Ιουλίου 2021
(OR. en)

10872/21
ADD 7

Διοργανικός φάκελος:
2021/0213(CNS)

FISC 123
ECOFIN 745
ENER 327
ENV 527
CLIMA 192
IA 137

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	15 Ιουλίου 2021
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2021) 642 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την αναδιάρθρωση του ενωσιακού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας (αναδιατύπωση)

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2021) 642 final.

συνημμ.: SWD(2021) 642 final

Βρυξέλλες, 14.7.2021
SWD(2021) 642 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου

σχετικά με την αναδιάρθρωση του ενωσιακού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας (αναδιατύπωση)

{COM(2021) 563 final} - {SEC(2021) 663 final} - {SWD(2021) 640 final} -
{SWD(2021) 641 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας 2003/96/EK
A. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί αποτελεί πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;
Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (ΕΠΣ), η πρωτοβουλία για την αναθεώρηση της οδηγίας 2003/96/EK (οδηγία φορολόγησης της ενέργειας ή ΟΦΕ) αποτελεί μέρος της δέσμης «Fit for 55». Τα κύρια προβλήματα που αφορά η εκτίμηση επιπτώσεων είναι το γεγονός ότι η ΟΦΕ: i) δεν συνάδει με τους στόχους της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια· ii) ευνοεί εκ των πραγμάτων τη χρήση ορυκτών καυσίμων και iii) δεν συμβάλλει πλέον στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Οι κύριες αιτίες αυτών των προβλημάτων είναι: i) το σημερινό επίπεδο και η διάρθρωση των ελάχιστων συντελεστών (απουσία μηχανισμού τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, φορολόγηση των καυσίμων με βάση τον όγκο αντί για το ενεργειακό περιεχόμενο και χωρίς συνυπολογισμό των περιβαλλοντικών επιδόσεων τους), ii) η παρωχημένη κάλυψη των ενεργειακών προϊόντων (ιδίως των βιοκαυσίμων) και iii) η ποικιλία φορολογικών διαφοροποιήσεων, μειώσεων και απαλλαγών, που περιορίζουν την πραγματική κάλυψη της οδηγίας.
Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;
Οι κύριοι στόχοι των προτεινόμενων επιλογών πολιτικής είναι: I. Συμβολή στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ για το 2030 και της κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050 στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Έτσι θα ευθυγραμμιστεί η φορολογία των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας με τις πολιτικές της ΕΕ για την ενέργεια και το κλίμα και θα βοηθηθούν οι προσπάθειες της ΕΕ για μείωση των εκπομπών, με παράλληλη διασφάλιση της συνοχής με το ΣΕΔΕ και αποφυγή ασυνεπειών και αλληλεπικαλύψεων. II. Διαφύλαξη και βελτίωση της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ με την επικαιροποίηση του πεδίου εφαρμογής και της διάρθρωσης των συντελεστών, καθώς και με τον εξορθολογισμό της χρήσης φορολογικών απαλλαγών και μειώσεων από τα κράτη μέλη. III. Η διαφύλαξη της ικανότητας της ΟΦΕ να δημιουργεί έσοδα για τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών, καθώς και οι διανεμητικές επιπτώσεις, αποτελούν άλλα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν δεόντως υπόψη.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);
Τα προβλήματα που εντοπίστηκαν είναι δυνατό να επιλυθούν μόνο με αναθεώρηση της ΟΦΕ, σε συντονισμό με άλλα μέτρα πολιτικής της ΕΕ. Με τις εθνικές προσεγγίσεις υπάρχει κίνδυνος στρέβλωσης της εσωτερικής αγοράς και υπονόμησης των στόχων της ΕΠΣ λόγω μη εναρμονισμένης διάρθρωσης και επιπέδου των εθνικών φόρων. Μόνο ένα εναρμονισμένο πλαίσιο μπορεί να συνδράμει στην επίτευξη των φιλόδοξων στόχων της ΕΕ σε αυτούς τους τομείς, με παράλληλη επιδίωξη να διαφυλαχθεί τόσο η ανταγωνιστικότητα των παραγωγικών τομέων όσο και η ίση φορολογική μεταχείριση μεταξύ τομέων και ενεργειακών χρήσεων. Η συνεισφορά της ΕΕ στην επίτευξη περισσότερο φιλόδοξων κλιματικών στόχων σε παγκόσμιο επίπεδο θα είναι αποτελεσματικότερη αν η ΕΕ συντονίσει όλα τα πιθανά μέσα πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της φορολογίας, στο πλαίσιο ενός σχεδίου φιλοδοξίας, το οποίο περιλαμβάνει

επίσης την επέκταση του ΣΕΔΕ και άλλες σχετικές δράσεις πολιτικής της δέσμης «Fit for 55».
B. Λύσεις
Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;
Το βασικό σενάριο (επιλογή 0) αντιστοιχεί στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030, και συγκεκριμένα στους στόχους για το κλίμα και την ενέργεια που είχαν συμφωνηθεί προηγουμένως, για μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 40 % έως το 2030, καθώς και στα κύρια εργαλεία πολιτικής για την υλοποίηση των εν λόγω στόχων. Με βάση την επιλογή 1 θα αναπροσαρμοστούν τιμαριθμικά οι ελάχιστοι συντελεστές και θα διευρυνθεί εν μέρει η φορολογική βάση, με παράλληλη τήρηση, ουσιαστικά, της διάρθρωσής της. Οι τομείς των αεροπορικών μεταφορών και της ναυτιλίας εντός ΕΕ θα συμπεριληφθούν στο πεδίο εφαρμογής με μηδενικό ελάχιστο συντελεστή, καθώς θα καταργηθούν οι ισχύουσες φορολογικές απαλλαγές. Με βάση την επιλογή 2 θα καθιερωθεί σύστημα απλουστευμένων συντελεστών. Οι ελάχιστοι συντελεστές αναπροσαρμόζονται τιμαριθμικά και βασίζονται στο ενεργειακό περιεχόμενο και σε μεταβατική περίοδο (10 έτη για την επιλογή 2α και συντομότερη περίοδο έως το 2030 για την επιλογή 2β). Η επιλογή αυτή επικεντρώνεται στο ενεργειακό περιεχόμενο με αυξημένο επίπεδο φορολογίας (κυρίως για τα καύσιμα θέρμανσης), ενώ η επέκταση της φορολογητέας βάσης στους τομείς των αεροπορικών μεταφορών και της ναυτιλίας εντός ΕΕ θα συμπεριληφθεί στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας με ελάχιστους συντελεστές οι οποίοι θα αυξάνονται γραμμικά κατά τη διάρκεια μεταβατικής περιόδου 10 ετών όσον αφορά τις δραστηριότητες εντός ΕΕ. Με την επιλογή 2γ προστίθεται νέα συνιστώσα στους συντελεστές, με την οποία λαμβάνονται υπόψη οι εκπομπές ατμοσφαιρικών ρύπων των προϊόντων, επιπλέον των χαρακτηριστικών της επιλογής 2α. Με την επιλογή 3 προστίθεται συνιστώσα περιεκτικότητας σε άνθρακα για τους τομείς που επί του παρόντος δεν καλύπτονται από το ΣΕΔΕ. Όπως και με την επιλογή 2, έτσι και στην περίπτωση αυτή, εξετάζεται το ενδεχόμενο δύο μεταβατικών περιόδων (10 έτη και έως το 2030). Στην επιλογή αυτή αναλύεται επίσης η προσθήκη συνιστώσας ρύπανσης. Δεδομένου ότι το σύστημα ΣΕΔΕ θα πρέπει να επεκταθεί ώστε να καλύπτει τις εκπομπές για τις μεταφορές και τα κτίρια, προκειμένου να αποφεύγεται η διπλή φορολόγηση, η επιλογή 2α θεωρείται η προτιμώμενη επιλογή. Μια καλά σταθμισμένη επέκταση του ΣΕΔΕ στις οδικές μεταφορές, τη ναυτιλία και την εσωτερική ναυσιπλοΐα και τα κτίρια, σε συνδυασμό με την επιλογή 2 για την αναθεώρηση της ΟΦΕ, θα μπορούσε να συμβάλει στην επίτευξη του φιλόδοξου στόχου της ΕΕ για μείωση των εκπομπών κατά 55 %, επιτρέποντας παράλληλα την επίτευξη των υπόλοιπων στόχων με την αναθεώρηση της ΟΦΕ.
Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;
Σε δημόσια διαβούλευση, μεγάλη πλειονότητα των επιχειρήσεων και των δημόσιων αρχών θεωρεί σκόπιμο έναν ενεργειακό φόρο με βάση το ενεργειακό περιεχόμενο. Επιπλέον, η συντριπτική πλειονότητα όλων των κατηγοριών απαντησάντων τάσσεται υπέρ μιας αναθεώρησης της ΟΦΕ η οποία θα καθιερώνει κίνητρα για εναλλακτικές πηγές ενέργειας που στηρίζουν τη μετάβαση προς την κλιματική ουδετερότητα, μειώνοντας τη δυνατότητα να ευνοούνται τα ορυκτά καύσιμα μέσω λιγότερων φορολογικών μειώσεων, απαλλαγών και επιστροφών. Μεγάλη πλειονότητα των πολιτών και των εκπροσώπων της κοινωνίας

τάσσεται υπέρ της κατάργησης της προτιμησιακής φορολογικής μεταχείρισης για συγκεκριμένους τομείς δραστηριότητας και της διάκρισης μεταξύ εμπορικών και μη εμπορικών χρήσεων.
Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής
Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδιάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Η προτιμώμενη επιλογή 2α συνάδει πλήρως με άλλες πρωτοβουλίες της δέσμης «Fit for 55» και με σχετικές πολιτικές της ΕΕ. Η προτεινόμενη επιλογή πολιτικής θα συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της ΕΠΣ με τη μείωση των εκπομπών στην ΕΕ-27. Συγκριτικά με το βασικό σενάριο, οι εκπομπές το 2035 εκτιμάται ότι θα μειωθούν ως εξής: Αέρια του θερμοκηπίου: -1,6 %· Οξείδια του αζώτου: -1,7 %· ΑΣ2,5: -2,5 %· Διοξείδιο του θείου: -1,6 % Η συμπερίληψη του τομέα των αεροπορικών και των θαλάσσιων μεταφορών εντός ΕΕ στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας θα συμβάλει στη μεγαλύτερη συνοχή της φορολόγησης των μεταφορών. Η θέσπιση νέων ελάχιστων ορίων και η διεύρυνση της φορολογικής βάσης θα συμβάλουν στη μεγαλύτερη σύγκλιση των πραγματικών φορολογικών συντελεστών στην ΕΕ.
Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδιάλλως, των κυριότερων επιλογών);
Από εκτιμήσεις προκύπτει το ακόλουθο κόστος: i) απώλεια θέσεων απασχόλησης κατά 0,2 % σε επίπεδο ΕΕ-27 το 2025 σε σύγκριση με το βασικό σενάριο, ii) αύξηση των τιμών θέρμανσης και μεταφορών για τα νοικοκυριά, και iii) αύξηση του κόστους για τις επιχειρήσεις λόγω μειωμένων απαλλαγών και αυξήσεων στις τιμές των ορυκτών καυσίμων. Οι αυξημένοι φορολογικοί συντελεστές οδηγούν σε αύξηση των τιμών καταναλωτή, τόσο για τα καύσιμα κίνησης όσο και για τα καύσιμα θέρμανσης. Με την προτιμώμενη επιλογή, η αύξηση αυτή είναι παρόμοια στις τιμές των καυσίμων θέρμανσης και κίνησης, περίπου 0,8 % και 1,2 %, αντίστοιχα. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι προτεινόμενες φορολογικές αλλαγές μπορεί να μειώσουν το διορθωμένο διαθέσιμο εισόδημα (το διαθέσιμο εισόδημα χωρίς τους έμμεσους φόρους) των νοικοκυριών, συχνά με φθίνοντα τρόπο. Ωστόσο, όταν τα εισπραχθέντα επιπλέον φορολογικά έσοδα μεταβιβάζονται και πάλι στα νοικοκυριά ως κατ' αποκοπή ποσά, η συνολική φορολογική μεταβολή γίνεται προοδευτική, διότι οι μεταβιβάσεις αυτές καθορίζουν μεγαλύτερη αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος για τα φτωχότερα νοικοκυριά.
Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;
Η προτεινόμενη επιλογή δεν θα έχει συγκεκριμένες επιπτώσεις στις ΜΜΕ, ούτε στην ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας της ΕΕ.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;
Σύμφωνα με το βασικό σενάριο, τα έσοδα στα κράτη μέλη προβλέπεται να μειωθούν τα επόμενα έτη κατά σχεδόν 32 % μεταξύ του 2020 και του 2035, λόγω της αναμενόμενης εξέλιξης του ενεργειακού συστήματος με φθίνουσα εξάρτηση από τα καύσιμα χάρη στην εξοικονόμηση ενέργειας και τη μεταστροφή από τα ορυκτά καύσιμα, καθώς και σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν αυξήσουν τους εθνικούς συντελεστές τους. Η προτιμώμενη επιλογή 2α θα μετριάσει σε μεγάλο βαθμό αυτήν την τάση με την αύξηση των εσόδων.
Η αναθεώρηση της ΟΦΕ αποσκοπεί στη θέσπιση βελτιώσεων και απλούστευσης των φορολογικών

συντελεστών και της φορολογητέας βάσης. Ωστόσο, οι προβλεπόμενες αλλαγές δεν θα πρέπει να μεταβάλλουν ριζικά την πραγματική επιβολή και τη διαχείριση των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα ενεργειακά προϊόντα και την ηλεκτρική ενέργεια.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;
Όχι
Αναλογικότητα;
Η πρόταση είναι αναλογική και αναγκαία για την επίτευξη των στόχων, δεδομένου ότι αφορά υφιστάμενους περιορισμούς της ΟΦΕ διατηρώντας παράλληλα ουσιαστικά τη διάρθρωσή της. Με την προτεινόμενη επιλογή 2α θεσπίζονται νέα ελάχιστα όρια, διευρύνεται η φορολογική βάση, λαμβάνεται μέριμνα για την ιδιαίτερη κατάσταση των ευάλωτων νοικοκυριών και της βιομηχανίας και προβλέπεται μεταβατική περίοδος 10 ετών για να καταστεί δυνατή η ομαλή μετάβαση. Επιπλέον, η πρωτοβουλία προβλέπει τακτικές επανεξετάσεις για να διασφαλίζεται η αναλογικότητα των μέτρων πολιτικής.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;
Επί του παρόντος, το άρθρο 29 της ΟΦΕ προβλέπει τακτική εξέταση με βάση έκθεση και ενδεχομένως πρόταση της Επιτροπής. Θα εκπονηθεί έκθεση 5 έτη μετά την εφαρμογή της οδηγίας.