

Bruxelles, 15. srpnja 2021.
(OR. en)

**Međuinstitucijski predmet:
2021/0213(CNS)**

**10872/21
ADD 7**

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	15. srpnja 2021.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2021) 642 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Vijeća o restrukturiranju sustava Zajednice Unije za oporezivanje energenata i električne energije (preinaka)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2021) 642 final.

Priloženo: SWD(2021) 642 final

Bruxelles, 14.7.2021.
SWD(2021) 642 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Vijeća

**o restrukturiranju sustava Zajednice Unije za oporezivanje energenata i električne
energije (preinaka)**

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

Sažetak
Procjena učinka revizije Direktive 2003/96/EZ
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
U kontekstu europskog zelenog plana inicijativa za reviziju Direktive 2003/96/EZ (Direktiva o oporezivanju energije ili ETD) dio je paketa za ostvarivanje cilja od 55 % („Fit for 55”). Glavni problemi na koje se odnosi procjena učinka su ti što ETD: i. nije u skladu s klimatskim i energetske ciljevima EU-a; ii. <i>de facto</i> pogoduje upotrebi fosilnih goriva i iii. više ne pridonosi pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Glavni su uzroci tih problema: i. sadašnja razina i struktura najnižih stopa (nepostojanje mehanizma indeksacije, oporezivanje goriva na temelju obujma umjesto energetske sadržaja pritom ne uzimajući u obzir njihovu okolišnu učinkovitost); ii. zastario obuhvat energenata (posebno biogoriva) i iii. raznolikost poreznih diferencijacija, smanjenja i izuzeća, što ograničava stvarni obuhvat Direktive.
Što bi se trebalo postići?
Glavni su ciljevi predloženih opcija politike: I. Doprinos ciljevima EU-a za 2030. i klimatskoj neutralnosti do 2050. u kontekstu europskog zelenog plana. Time bi se oporezivanje energenata i električne energije uskladilo s energetske i klimatske politikama EU-a te doprinijelo nastojanjima EU-a na smanjenju emisija, a ujedno osigurala usklađenost s ETS-om te izbjegle nedosljednosti i preklapanja. II. Očuvanje i poboljšanje unutarnjeg tržišta EU-a ažuriranjem područja primjene i strukture stopa te racionalizacijom primjene oslobođenja od poreza i smanjenja poreza u državama članicama. III. Očuvanje kapaciteta ETD-a za stvaranje prihoda za proračune država članica, kao i distribucijski učinci, dodatni su elementi koje treba uzeti u obzir.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?
Utvrđeni problemi mogu se ispraviti samo revizijom ETD-a, u koordinaciji s drugim mjerama politike EU-a. Zbog neusklađene strukture i razina nacionalnih poreza postoji rizik da će se nacionalnim pristupima narušiti unutarnje tržište i ugroziti ciljevi europskog zelenog plana. Samo usklađeni okvir može pomoći u postizanju razine ambicije EU-a u tim područjima, istodobno nastojeći očuvati konkurentnost proizvodnih sektora i jednak porezni tretman sektora i upotreba energije. Doprinos EU-a postizanju povećanih klimatskih ambicija na globalnoj razini bit će djelotvorniji ako EU koordinira sve moguće instrumente politike, uključujući oporezivanje, u kontekstu ambicioznog plana koji obuhvaća i proširenje ETS-a i druge relevantne političke mjere u paketu za ostvarivanje cilja od 55 %.
B. Rješenja
Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?
Osnovni scenarij (opcija 0.) postojeći je zakonodavni okvir za klimatsku i energetske politiku do 2030., što znači da podrazumijeva dogovorene klimatske i energetske ciljeve smanjenja emisija stakleničkih

plinova za 40 % do 2030. te glavne instrumente politike za njihovo postizanje.

Opcijom 1. indeksirale bi se najniže stope i djelomično proširila porezna osnovica, dok bi njezina struktura ostala u bitnome nepromijenjena. Pomorski sektor i zračni promet unutar EU-a uključili bi se u područje primjene s nultom najnižom stopom tako što bi se ukinula sadašnja oslobođenja od poreza.

Opcijom 2. uvodi se sustav pojednostavnjenih stopa. Najniže stope indeksiraju se i temelje na energetske sadržaju, pri čemu bi se primjenjivalo prijelazno razdoblje (deset godina za opciju 2.a i kraće razdoblje, do 2030., za opciju 2.b). Ova je opcija usmjerena na energetske sadržaj s povišenom razinom oporezivanja (uglavnom goriva za grijanje), a proširenje porezne osnovice na pomorski sektor i zračni promet unutar EU-a ušlo bi u područje primjene ETD-a uz najniže stope, koje bi se linearno povećale tijekom prijelaznog razdoblja od deset godina za aktivnosti unutar EU-a. Opcijom 2.c uvodi se nova komponenta stopa kojom se, povrh značajki opcije 2.a, uzimaju u obzir emisije proizvoda koje onečišćuju zrak.

Opcijom 3. uvodi se komponenta sadržaja ugljika za sektore koji dosad nisu bili obuhvaćeni ETS-om. Kao i za opciju 2., i u ovom su slučaju predviđena dva prijelazna razdoblja (deset godina i razdoblje do 2030.). U ovoj se opciji analizira i uvođenje komponente onečišćenja.

S obzirom na to da bi ETS trebalo proširiti kako bi se obuhvatile emisije iz prometa i zgrada, a pritom izbjeglo dvostruko oporezivanje, opcija 2.a smatra se najpoželjnijom.

Dobro kalibrirano proširenje ETS-a na cestovni promet, plovidbu morem i unutarnjim vodnim putovima i na zgrade bi, zajedno s opcijom 2. za preispitivanje ETD-a, moglo pomoći u postizanju EU-ova ambicioznog klimatskog cilja smanjenja emisija za 55 % i omogućilo ostvarivanje ostalih ciljeva iz preispitivanja ETD-a.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Javno savjetovanje pokazalo je da velika većina poduzeća i javnih tijela smatra da je porez na energiju koji se temelji na energetske sadržaju relevantan. Nadalje, velika većina svih vrsta ispitanika podržava reviziju ETD-a kojom se uvode poticaji za alternativne izvore energije, a kojima se prelazak na klimatsku neutralnost podupire smanjenjem mogućnosti davanja prednosti fosilnim gorivima s pomoću smanjenja poreza, oslobođenja od poreza i povrata poreza. Velika većina građana i predstavnika civilnog društva podupire ukidanje povlaštenog poreznog tretmana određenih sektora djelatnosti i razlika između komercijalnih i nekomercijalnih upotreba.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Najpoželjnija opcija, 2.a, u potpunosti je usklađena s drugim inicijativama paketa za ostvarivanje cilja od 55 % i relevantnim politikama EU-a. Predložena opcija politike doprinijet će ciljevima europskog zelenog plana smanjenjem emisija u EU27. U usporedbi s osnovnim scenarijem, procjenjuje se da će se emisije do 2035. smanjiti kako slijedi:

Staklenički plinovi: -1,6 %; NO_x: -1,7 %; PM_{2,5}: -2,5 %; SO₂: -1,6 %.

Uvođenjem sektora zračnog i pomorskog prometa unutar EU-a u područje primjene ETD-a povećat će se usklađenost oporezivanja prometa. Uvođenje novih najnižih razina i proširenjem porezne osnovice pridonijet će se većoj konvergenciji efektivnih poreznih stopa u EU-u.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?
Troškovi se procjenjuju kako slijedi: i. pad zaposlenosti od 0,2 % na razini EU27 u 2025. u usporedbi s osnovnim scenarijem; ii. povećanje cijena grijanja i prijevoza za kućanstava te iii. povećanje troškova za poduzeća zbog smanjenih izuzeća i viših cijena fosilnih goriva. Zbog porasta poreznih stopa povećavaju se potrošačke cijene pogonskih goriva i goriva za grijanje. U okviru najpoželjnije opcije povećanje je slično za cijene goriva za grijanje (0,8 %) i goriva za prijevoz (1,2 %). Rezultati pokazuju da bi se zbog predloženih promjena poreza mogao smanjiti prilagođeni raspoloživi dohodak (raspoloživi dohodak bez neizravnih poreza) kućanstava, tj. da bi se ta promjena za mnoga od njih pokazala regresivnom. Međutim, ako se dodatni prikupljeni porezni prihodi prenesu natrag kućanstvima u obliku jednokratnog iznosa, ukupna promjena poreza postaje progresivna jer ti prijenosi ukupno povećavaju raspoloživi dohodak siromašnijih kućanstava.
Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
Predložena opcija neće posebno utjecati na MSP-ove ni konkurentnost industrije EU-a.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
U osnovnom se scenariju predviđa da će se zbog sve manje ovisnosti energetskeg sustava o fosilnim gorivima, što će se postići uštedom energije i prelaskom s tih goriva na izvore energije koji manje onečišćuju, prihodi u državama članicama narednih godina, od 2020. do 2035., smanjiti za gotovo 32 %, pod pretpostavkom da države članice ne povećaju nacionalne stope. Najpoželjnijom opcijom, 2.a, ta bi se posljedica uvelike ublažila povećanjem prihoda. Revizijom ETD-a žele se uvesti poboljšanja i pojednostavnjenje poreznih stopa i porezne osnovice. Međutim, zbog predviđenih promjena ne bi se trebala u bitnome promijeniti stvarna naplata i upravljanje oporezivanjem energenata i električne energije.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Ne.
Proporcionalnost?
Prijedlog je proporcionalan i nužan za postizanje ciljeva jer se njime uklanjaju postojeća ograničenja ETD-a, a u bitnome zadržava njegova struktura. Predloženom opcijom, 2.a, uvode se nove najniže razine, proširuje porezna osnovica, predviđa se briga za posebnu situaciju ugroženih kućanstava i industrije te određuje prijelazno razdoblje od deset godina kako bi se ostavilo dovoljno vremena za prilagodbu. Nadalje, inicijativom se predviđaju redovita preispitivanja kako bi se osigurala proporcionalnost mjera politike.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Trenutačno su člankom 29. ETD-a predviđeni redovito ispitivanje na temelju izvješća i, prema potrebi, prijedlog Komisije. Izvješće će se pripremiti pet godina nakon početka provedbe revidiranog ETD-a.