

Bruselj, 15. julij 2021
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2021/0213 (CNS)

10872/21
ADD 7

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	15. julij 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	SWD(2021) 642 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu direktive Sveta o prestrukturiranju okvira Unije za obdavčitev energentov in električne energije (prenovitev)

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2021) 642 final.

Priloga: SWD(2021) 642 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.7.2021
SWD(2021) 642 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu direktive Sveta

**o prestrukturiranju okvira Unije za obdavčitev energentov in električne energije
(prenovitev)**

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

Povzetek
Ocena učinka revizije Direktive 2003/96/ES
A. Nujnost ukrepanja
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
V okviru evropskega zelenega dogovora je pobuda za revizijo Direktive 2003/96/ES (direktiva o obdavčitvi energije) del svežnja „Pripravljeni na 55“ (Fit for 55). Glavne težave, ki jih obravnava ocena učinka, so, da direktiva o obdavčitvi energije: i) ni v skladu s podnebnimi in energetske cilji EU; ii) dejansko daje prednost uporabi fosilnih goriv in iii) ne prispeva več k pravilnemu delovanju notranjega trga. Glavni vzroki za te težave so: i) sedanja raven in struktura najnižjih stopenj (ni mehanizma indeksacije, obdavčitev goriva na podlagi količine namesto energijske vsebnosti in neupoštevanje okoljske učinkovitosti goriva); ii) zastarel obseg energentov (zlasti pogonskih biogoriv) in iii) številne davčne diferenciacije, znižanja in oprostitve, ki omejujejo dejansko področje uporabe Direktive.
Kaj bi bilo treba doseči?
Glavni cilji predlaganih možnosti politike so: I) Prispevati k ciljem EU za leto 2030 in podnebni nevtralnosti do leta 2050 v okviru evropskega zelenega dogovora. S tem bi se obdavčitev energentov in električne energije uskladila z energetsko in podnebno politiko EU ter bi prispevala k prizadevanjem EU za zmanjšanje emisij, hkrati pa bi se zagotovila skladnost s sistemom trgovanja z emisijami (sistem ETS) ter preprečile nedoslednosti in prekrivanja. II) Ohraniti in izboljšati notranji trg EU s posodobitvijo področja uporabe in strukture stopenj ter z racionalizacijo uporabe davčnih oprostitvev in znižanj v državah članicah. III) Ohraniti zmogljivost direktive o obdavčitvi energije za ustvarjanje prihodkov za proračune držav članic ter distribucijske učinke, kar je prav tako element, ki ga je treba ustrezno upoštevati.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Opredeljene težave je mogoče odpraviti le z revizijo direktive o obdavčitvi energije ob uskladitvi z drugimi ukrepi politike EU. Nacionalni pristopi bi lahko izkrivljali notranji trg in ogrozili cilje evropskega zelenega dogovora zaradi neharmonizirane strukture in ravni nacionalnih davkov. Le s harmoniziranim okvirom se lahko prispeva k doseganju ravni ambicij EU na teh področjih, obenem pa k ohranjanju konkurenčnosti proizvodnih sektorjev in enakovredni davčni obravnavi različnih sektorjev in vrst uporabe energije. Prispevek EU k doseganju višjih podnebnih ambicij na svetovni ravni bo učinkovitejši, če bo EU usklajevala vse možne instrumente politike, vključno z obdavčitvijo, v okviru ambicioznega načrta, ki zajema tudi razširitev sistema ETS in druge ustrezne ukrepe politike iz svežnja „Pripravljeni na 55“.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj?
Izhodišče (možnost 0) je obstoječi zakonodajni okvir podnebne in energetske politike do leta 2030, in sicer predhodno dogovorjen podnebni in energetski cilj 40-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih

plinov do leta 2030 ter glavna orodja politike za njegovo uresničitev.

Pri možnosti 1 bi se najnižje stopnje indeksirale in davčna osnova delno razširila, struktura pa bi ostala bistveno nespremenjena. Letalski in pomorski sektor znotraj EU bi se vključila v področje uporabe z najnižjo stopnjo nič in odpravo sedanjih davčnih oprostitev.

Možnost 2 uvaja sistem poenostavljenih stopenj. Najnižje stopnje bi se indeksirale in temeljile na energijski vsebnosti, uporabljalo pa bi se prehodno obdobje (10 let za možnost 2a in krajše obdobje do leta 2030 za možnost 2b). Ta možnost se osredotoča na energijsko vsebnost z višjo ravno obdavčitve (večinoma za goriva za ogrevanje) in razširitev davčne osnove na lete in plovbo znotraj EU, ki bi bili vključeni v področje uporabe Direktive z najnižjimi stopnjami, ki bi se linearno zviševale v prehodnem obdobju 10 let. Možnost 2c uvaja nov element stopenj, ki poleg lastnosti možnosti 2a upošteva emisije onesnaževal zraka.

Možnost 3 uvaja element vsebnosti ogljika za sektorje, ki trenutno niso vključeni v sistem ETS. Tudi pri tej možnosti sta se, kot pri možnosti 2, preučili dve prehodni obdobji (10 let in obdobje do leta 2030). Pri tej možnosti je prav tako preučena uvedba elementa onesnaževanja.

Glede na to, da bi bilo treba sistem ETS razširiti na emisije iz prometa in stavb, da bi se izognili dvojni obdavčitvi, se možnost 2a šteje za prednostno možnost.

Dobro umerjena razširitev sistema ETS na cestni promet, pomorski promet in plovbo po celinskih plovnih poteh ter stavbe bi, skupaj z možnostjo 2 za pregled direktive o obdavčitvi energije, lahko pripomogla k doseganju ambicioznega podnebne cilja EU, tj. 55-odstotnega zmanjšanja emisij, hkrati pa omogočila uresničitev preostalih ciljev s pregledom direktive o obdavčitvi energije.

Kakšna so stališča različnih zainteresiranih strani? Kdo podpira katero možnost?

V javnem posvetovanju je velika večina podjetij in javnih organov menila, da bi bil ustrezen davek na energijo, ki temelji na energijski vsebnosti. Poleg tega velika večina vseh vrst anketirancev podpira revizijo direktive o obdavčitvi energije, s katero bi se uvedle spodbude za alternativne vire energije, ki podpirajo prehod na podnebno nevtralnost, tako da bi se zmanjšala možnost za dajanje prednosti fosilnim gorivom z manj davčnimi znižanji, oprostitvami in olajšavami. Velika večina državljanov in predstavnikov javne družbe podpira odpravo ugodnejše davčne obravnave za določene sektorje dejavnosti in razlikovanje med komercialno in nekomercialno uporabo.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost 2a je popolnoma skladna z drugimi pobudami iz svežnja „Pripravljeni na 55“ in ustreznimi politikami EU. Predlagana možnost politike bo prispevala k ciljem evropskega zelenega dogovora z zmanjšanjem emisij v EU27. V primerjavi z izhodiščnim scenarijem naj bi se emisije leta 2035 zmanjšale na naslednji način:

TGP: – 1,6 %; NO_x: – 1,7 %; PM_{2,5}: – 2,5 %; SO₂: – 1,6 %.

Vključitev letalskega in pomorskega prometa znotraj EU v področje uporabe direktive bo prispevala k večji skladnosti obdavčitve prometa. Uvedba novih najnižjih stopenj in razširitev davčne osnove bosta prispevali k večji konvergenci dejanskih davčnih stopenj v EU.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Ocene kažejo na naslednje stroške: i) izguba zaposlitve v višini 0,2 % na ravni EU27 leta 2025 v primerjavi z izhodiščnim scenarijem; ii) zvišanje stroškov gospodinjstev za ogrevanje in prevoz ter iii) zvišanje stroškov podjetij zaradi manjših oprostitev in zvišanja cen fosilnih goriv. Zaradi višjih davčnih stopenj se bodo zvišale maloprodajne cene pogonskih goriv in goriv za ogrevanje. V okviru prednostne možnosti je to zvišanje pri cenah goriva za ogrevanje in goriva za prevoz podobno, in sicer približno 0,8 % oziroma 1,2 %. Rezultati kažejo, da lahko predlagane davčne spremembe zmanjšajo prilagojeni razpoložljivi dohodek (razpoložljivi dohodek brez posrednih davkov) gospodinjstev, pogosto na regresiven način. Vendar celotna davčna sprememba postane progresivna, če se zbrani dodatni davčni prihodki prenesejo nazaj na gospodinjstva v obliki pavšalnega zneska, saj ti transferji pomenijo večje povečanje razpoložljivega dohodka revnejših gospodinjstev.
Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?
Predlagana možnost ne bo imela posebnih učinkov za MSP in konkurenčnost industrije EU.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
V izhodiščnem scenariju naj bi se prihodki držav članic med letoma 2020 in 2035 zmanjšali za skoraj 32 % zaradi pričakovanega razvoja energetskega sistema z vedno manjšo odvisnostjo od goriv po zaslugi prihrankov energije in odmika od fosilnih goriv, če države članice ne zvišajo svojih nacionalnih stopenj. Prednostna možnost 2a bi v veliki meri ublažila ta trend s povečanjem prihodkov. Namen revizije direktive o obdavčitvi energije je uvesti izboljšave in poenostavitve davčnih stopenj in davčne osnove. Predvidene spremembe pa ne bi smele bistveno spremeniti dejanskega odmerjanja in upravljanja trošarin za energente in električno energijo.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Ne.
Sorazmernost?
Predlog je sorazmeren in potreben za doseganje ciljev, saj obravnava sedanje omejitve direktive o obdavčitvi energije, hkrati pa v veliki meri ohranja njeno strukturo. Predlagana možnost 2a prinaša nove najnižje stopnje, razširja davčno osnovo, skrbi za poseben položaj ranljivih gospodinjstev in industrije ter predvideva prehodno obdobje 10 let, da se omogoči nemoten prehod. Poleg tega pobuda predvideva redne preglede za zagotovitev sorazmernosti ukrepov politike.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Trenutno člen 29 direktive o obdavčitvi energije določa reden pregled na podlagi poročila in po potrebi predloga Komisije. Poročilo bo pripravljeno pet let po začetku izvajanja Direktive.