



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 30.06.2006
COM(2006) 342 konč.

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

**Pregled odstopanj
iz prilog II in III k Direktivi Sveta 2003/96/ES,
ki prenehajo veljati konec leta 2006**

SPOROČILO KOMISIJE SVETU

Pregled odstopanj iz prilog II in III k Direktivi Sveta 2003/96/ES, ki prenehajo veljati konec leta 2006

KAZALO

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Uvod..... | 3 |
| 2. | Ocena odstopanj | 4 |
| 2.1. | Odstopanja, katerih cilji se upoštevajo glede na prožnost, ki jo ponujajo splošne določbe Direktive o obdavčevanju energije | 5 |
| 2.1.1. | Diferencirane davčne stopnje v skladu s členom 5 | 5 |
| 2.1.2. | Poseben primer javnega prevoza..... | 6 |
| 2.1.3. | Diferencirana obdavčitev, ki velja za nekatere energente (zlasti člena 15 in 16)..... | 6 |
| 2.1.4. | Diferencirana obdavčitev za komercialno/industrijsko in poslovno uporabo..... | 7 |
| 2.2. | Odstopanja, ki ustrezajo ciljem, ki jih splošne določbe Direktive ne upoštevajo..... | 7 |
| 2.2.1. | Uporaba goriva za polete v zasebne namene | 8 |
| 2.2.2. | Uporaba goriva za plovila za zasebne namene | 9 |
| 2.2.3. | Odpadna olja | 10 |
| 2.2.4. | Regionalno omejena odstopanja | 12 |
| 2.2.5. | Druga odstopanja | 12 |
| 3. | Sklepi..... | 12 |

1. UVOD

Obdavčitev energentov in električne energije v Skupnosti urejajo določbe Direktive Sveta 2003/96/ES¹ o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije (v nadaljevanju „Direktiva o obdavčevanju energije“ ali „Direktiva“). Ta direktiva določa zadevne obdavčljive izdelke, uporabe, zaradi katerih so obdavčljivi, in najnižje stopnje obdavčitve, ki veljajo za vsak izdelek, odvisno od tega, ali se uporablja kot pogonsko gorivo, v določene industrijske in komercialne namene ali za ogrevanje. Določa tudi nekatere obvezne izjeme pri običajnih pravilih obdavčitve, poleg tega pa vsebuje več neobveznih določb, ki državam članicam omogočajo uporabo znižanih stopenj obdavčitve ali oprostitev obdavčitve za namene nekaterih politik.

Razen tega Direktiva v prilogah II in III vsebuje dodatnih 127 odstopanj, ki državam članicam dovoljujejo uporabo znižanih stopenj ali oprostitev davka na energijo za različne izdelke in namene². Nekatera odstopanja so že prenehala veljati, nadaljnjih 111 pa preneha veljati 31. decembra 2006.

Večina odstopanj v Prilogi II k Direktivi o obdavčevanju energije je bila prvotno odobrena v členu 8(4) Direktive Sveta 92/81/EGS o uskladitvi trošarinskih struktur za mineralna olja³ (v nadaljevanju „Direktiva o mineralnih oljih“); nazadnje so bila podaljšana leta 2001⁴ in (z manjšimi spremembami) vključena v Direktivo o obdavčevanju energije, v kateri je za večino od njih načrtovano prenehanje veljavnosti konec leta 2006. Podobna shema je bila vzpostavljena v Prilogi III k Direktivi za države članice, ki so k Skupnosti pristopile leta 2004⁵.

To sporočilo v okviru členov 18(1)(2) in 18a(1)(2) Direktive analizira odstopanja, ki prenehajo veljati konec leta 2006⁶. Pri pripravi tega sporočila so službe Komisije po posvetu z zadevnimi državami članicami izvedle podroben pregled vseh odstopanj. Ob upoštevanju tega pregleda Komisija ugotavlja, da splošne določbe Direktive (brez prilog II in III) ustrezno upoštevajo večino položajev, ki zahtevajo posebno obravnavo. Ne glede na to lahko države

¹ 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 100)).

² Dodati je treba, da so bila na podlagi člena 19 Direktive od začetka veljavnosti Direktive odobrena tri odstopanja za Francijo, Švedsko in Združeno kraljestvo. Za njih ta pregled ne velja.

³ Direktiva Sveta 92/81/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uskladitvi trošarinskih struktur za mineralna olja (UL L 316, 31.10.1992); Direktiva je bila skupaj z Direktivo Sveta 92/82/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uskladitvi trošarinskih struktur za mineralna olja od 31. decembra 2003 razveljavljena z Direktivo Sveta 2003/96/ES.

⁴ Odločba Sveta 2001/224/EGS z dne 12. marca 2001 o nižjih trošarinskih stopnjah in oprostitvah plačila trošarine za nekatera mineralna olja, če so uporabljena v posebne namene (UL L 84, 23.3.2001, str. 23).

⁵ Direktiva Sveta 2004/74/ES z dne 29. aprila 2004 o spremembi Direktive Sveta 2003/96/ES o možnosti nekaterih držav članic za uporabo začasnih izjem ali znižanih stopenj obdavčitve energentov in električne energije. Razen tega se je dvema državama članicama odobrilo enoletno prehodno obdobje neposredno v pristopni pogodbi (ti dve državi sta izvzeti s področja uporabe tega pregleda).

⁶ Besedilo členov 18(1) in 18a(1) izhaja iz člena 1 Odločbe Sveta 2001/224/ES. Člen 1(2) te odločbe je treba obravnavati ob upoštevanju ozadja Direktive o mineralnih oljih, ki določa le omejeno število neobveznih oprostitev ali znižanj. Zato so lahko v veliko primerih države članice cilje posebnih politik dosegale le s posameznimi odstopanji, zlasti na področju okolja. Ta položaj se je spremenil s sprejetjem Direktive o obdavčevanju energije, ki ponuja veliko možnosti za odobritev izjem ali znižanj za več političnih razlogov.

članice na lastno odgovornost in ob upoštevanju tega sporočila odločajo, ali želijo zaprositi za podaljšanje katerega koli odstopanja, z uporabo možnosti, ki jih ponuja nova pravna podlaga (člen 19).

2. OCENA Odstopanj

Odstopanja iz prilog II in III, ki prenehajo veljati konec leta 2006, se lahko razdelijo v štiri kategorije⁷:

(1) Odstopanja, povezana s položaji, ki so zunaj področja uporabe Direktive

Ta kategorija zadeva uporabo energentov kot negoriv; člen 2(4) Direktive o obdavčevanju energije take uporabe izključuje s področja uporabe Direktive. Zadevnih (pet) odstopanj ne bo treba nadalje obravnavati.

(2) Odstopanja, ki so zastarela

Po posvetovanju z državami članicami se je izkazalo, da se najmanj osem odstopanj ne uporablja več, čeprav je bila zadevnim državam članicam odobrena uporaba zadevnih odstopanj do konca leta 2006. Za ta odstopanja velja, da ne ustrezajo več dejanskim potrebam politik. Teh odstopanj tudi ni treba posebej analizirati.

(3) Odstopanja, ki se trenutno uporabljajo, vendar se njihovi cilji upoštevajo v okviru prožnosti, ki jo predvidevajo splošne določbe Direktive

V veliko primerih (ki so jih do zdaj zajemala odstopanja) lahko države članice na poljuben način odobrijo posebno davčno obravnavo v skladu z različnimi členi Direktive o obdavčevanju energije (brez poseganja v določbe Pogodbe v zvezi z državno pomočjo). Vseeno bodo v nekaterih primerih potrebne prilagoditve shem, da se v celoti uskladijo z Direktivo.

(4) Odstopanja, ki ustrezajo ciljem, ki jih splošne določbe Direktive ne upoštevajo

Ta skupina vključuje nadaljnjih 35 odstopanj, ki jih države članice še vedno uporabljajo, vendar zaradi prenehanja veljavnosti v tej direktivi ne bodo imele pravne podlage. Ta odstopanja zajemajo znižane stopnje obdavčitve in oprostitev za:

- uporabo goriva za polete v zasebne namene (10 primerov),
- uporabo goriva za uporabo plovil za zasebne namene (6 primerov),
- odpadna olja, ki se ponovno uporabijo kot gorivo, neposredno po predelavi ali po recikliranju odpadnih olj, in katerih ponovna uporaba je obdavčena (11 primerov),
- namene posebnih politik v nekaterih geografskih območjih (6 primerov),
- druge različne namene (2 primera).

⁷ Zaradi poenostavitve bo Komisija za postavke iz prilog II in III k Direktivi uporabljala izraz „odstopanja“, ne glede na dejstvo, da nekatere postavke morda dejansko ne odstopajo od splošne sheme Direktive (glej zlasti kategorijo (3) spodaj).

Kategoriji (3) in (4) bosta podrobneje ocenjeni v naslednjih dveh pododdelkih.

2.1. Odstopanja, katerih cilji se upoštevajo v okviru prožnosti, ki jo predvidevajo splošne določbe Direktive o obdavčevanju energije

Splošne določbe Direktive o obdavčevanju energije so dovolj prožne, da ustrezajo večini ciljev držav članic na področju obstoječih odstopanj. V skladu s temi določbami lahko države članice uporabijo diferencirano obdavčitev pod davčnim nadzorom za namene posebnih politik⁸. Vendar Direktiva običajno zahteva, da se upoštevajo najnižje ravni obdavčitve (in s tem temeljni cilji Skupnosti)⁹. Direktiva le za omejeno število primerov dovoljuje znižanje davkov pod najnižjo vrednost ali popolno oprostitvev – zlasti kadar je tak pristop v celoti upravičen in zlasti zaradi posebnih okoljskih razlogov.

To stališče, pri katerem je treba praviloma upoštevati najnižje ravni obdavčitve, ustreza ciljem Direktive o obdavčevanju energije, in sicer izboljšanju delovanja notranjega trga in spodbujanju trajnostnega razvoja¹⁰. Vse splošne določbe Direktive je treba obravnavati ob upoštevanju tega ozadja. Zato na primer dejstvo, da se lahko diferenciacija davkov glede na nacionalne vidike upraviči z nekaterimi gospodarsko- in socialno-političnimi razlogi (alineji 3 in 4 člena 5), ne pomeni, da notranji trg in okoljska vprašanja (ki se kažejo v najnižjih vrednostih) postanejo nepomembni.

V nadaljevanju Komisija ponuja pregled velikega števila možnosti za diferencirano obdavčitev, ki jih Direktiva dovoljuje in ki ustrezajo namenu tega pregleda.

2.1.1. Diferencirane davčne stopnje v skladu s členom 5

V skladu s členom 5 lahko države članice uporabijo diferencirane davčne stopnje, če je taka diferenciacija v skladu s pravom Skupnosti (zlasti z okoljsko politiko) in če se upoštevajo najnižje ravni obdavčitve, ki so določene z Direktivo. Med drugim to velja za naslednje primere¹¹:

Diferencirane davčne stopnje glede na kakovost izdelkov (člen 5(1))

Namen te določbe je odraziti okoljske značilnosti za različne kategorije istega izdelka, vendar se mora v vsakem primeru omejiti na diferenciacijo nad veljavnimi najnižjimi ravnmi obdavčitve.

⁸ Veliko predhodno odobrenih odstopanj je bilo neposredno vključenih v Direktivo o obdavčevanju energije, kar je državam članicam omogočilo, da so jih uporabile pod davčnim nadzorom, ne da bi potrebovale predhodno odobritev na davčni osnovi s strani Sveta; to ni vplivalo na pravila Skupnosti o državni pomoči.

⁹ To pomeni najnižje ravni obdavčitve Skupnosti ali v nekaterih primerih (npr. člen 5 Direktive) najnižje ravni obdavčitve, ki jih predpisuje Direktiva, kar zajema tudi položaje, v katerih so bila državam članicam odobrena prehodna obdobja za postopno doseganje najnižjih vrednosti Skupnosti.

¹⁰ Direktiva (uvodna izjava 6) se izrecno sklicuje na člen 6 Pogodbe. Glede na to določbo je treba zahteve varstva okolja vključiti v opredelitev in izvajanje politik Skupnosti, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja.

¹¹ Drugi primeri so obravnavani v podtočki 2.1.4 spodaj.

Diferencirane davčne stopnje za nekatere uporabe (člen 5(3))

V skladu s to določbo so lahko vozila *lokalnega* potniškega prometa, vključno s taksiji, reševalnimi vozili, vozili, ki jih uporabljajo oborožene sile, javna uprava in invalidi, ter vozili za zbiranje odpadkov, upravičena do nižjih ravni obdavčitve (nad najnižjo vrednostjo), ki jih države članice običajno odobrijo za namene posebnih politik (vključno s socialno politiko)¹².

2.1.2. Poseben primer javnega prevoza

V zvezi z javnim prevozom na splošno Direktiva o obdavčevanju energije vsebuje določbe, ki se lahko uporabljajo za spodbujanje možnih okoljskih in družbenih koristi javnega prevoza, ob upoštevanju vpliva različnih prevoznih sredstev na okolje. V skladu s členom 5 lahko države članice uporabljajo diferencirane davčne stopnje (do najnižje vrednosti) za pogonsko gorivo za vozila *lokalnega* potniškega prometa, vključno s taksiji. Države članice lahko iz obdavčitve v celoti izvzamejo energente in električno energijo za prevoz blaga in potnikov s prevoznimi sredstvi, naštetimi v členu 15(1)(e) Direktive (železnica, podzemna železnica, tramvaj in trolejbus). Razen tega člen 7(2) vsebuje neobvezno določbo, v skladu s katero lahko države članice pod določenimi pogoji diferencirajo davčne stopnje za komercialno in nekomercialno uporabo dizelskega goriva (plinskega olja), kar lahko izboljša konkurenčni položaj avtobusov¹³ glede na osebna vozila.

2.1.3. Diferencirana obdavčitev, ki velja za nekatere energente (zlasti člena 15 in 16)

Direktiva o obdavčevanju energije vsebuje različne neobvezne določbe, ki državam članicam omogočajo ugodnejšo davčno obravnavo nekaterih izdelkov, kadar je to upravičeno, na primer zaradi okoljskih razlogov (zlasti v skladu s členoma 15 in 16). Take določbe so pogosto pogojene in veljajo le za posebne uporabe izdelka.

Področje uporabe ustreznih določb Direktive o mineralnih oljih je bilo spet omejeno, zaradi česar je bilo državam članicam v zadnjih letih odobreno več odstopanj¹⁴.

V skladu z Direktivo o mineralnih oljih je bil zemeljski plin obdavčen le, če se je uporabljal kot pogonsko gorivo. V takih primerih je zanj veljala obdavčitev po stopnji, ki se uporablja za enakovredno pogonsko gorivo, tj. utekočinjeni naftni plin. Vseeno je v zvezi z zemeljskim plinom in/ali utekočinjenim naftnim plinom več držav članic imelo koristi od odstopanj iz Direktive o mineralnih oljih. Temu ustrezna splošna določba v Direktivi o obdavčevanju energije je v členu 15(1)(i), na podlagi katerega lahko za „zemeljski plin in utekočinjeni naftni plin, uporabljena kot pogonsko sredstvo,“ pod davčnim nadzorom velja popolna ali delna izjema glede obdavčitve. Metan, ki je bil omenjen v več odstopanjih, ki na splošno veljajo za pogonska goriva, ni omenjen v členu 15(1)(i) Direktive o obdavčevanju energije, vendar lahko spada v člen 16, v skladu s pogoji, določenimi v tem členu. Če velja, da Direktiva ne odraža dovolj okoljskih koristi metana, se lahko predvidi prilagoditev, na primer prilagoditev člena 15(1)(i).

¹² To velja ne glede na dejstvo, da trošarina, ki jo plačujejo javni organi, ne vpliva na državni proračun.

¹³ V Direktivi opredeljena kot vozila za prevoz potnikov, bodisi linijski bodisi izredni, z motornimi vozili kategorije M2 ali M3, kakor jih določa Direktiva Sveta 70/156/EGS z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o homologaciji motornih in priklopnih vozil (UL L 42, 23.2.1970, str. 1; Direktiva je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2005/64/ES (UL L 310, 25. november 2005, str. 100)).

¹⁴ Omogočena jim je bila na primer uporaba ugodne davčne obravnave za utekočinjeni naftni plin, metan in zemeljski plin ali biogoriva.

Direktiva o obdavčevanju energije določa pozitivne najnižje stopnje Skupnosti (čeprav so dokaj nizke) za vse obdavčljive uporabe zemeljskega plina. Hkrati v členu 15 ponuja več možnosti za ugodnejšo davčno obravnavo zemeljskega plina, če se uporablja za ogrevanje, ob upoštevanju dejstva, da v skladu s prejšnjim pravnim okvirom zemeljski plin ni bil obdavčljiv. Enake možnosti veljajo za druge na novo obdavčljive izdelke, kot so električna energija, premog in trdna goriva. Te določbe so namenjene primerom, ko imajo države članice težave pri prilagajanju novemu položaju.

Končno, v zvezi z biogorivi ali drugimi okolju prijaznimi mešanici goriv, biomaso in obnovljivimi viri na splošno, člena 15 in 16 Direktive vsebujeta celovit okvir za odobritev ugodne davčne obravnave za take izdelke, če je postala njihova uporaba v skladu z Direktivo obdavčljiva.

2.1.4. Diferencirana obdavčitev za komercialno/industrijsko in poslovno uporabo

Več odstopanj iz Direktive o mineralnih oljih je predvidevalo znižanja davkov ali oprostitve za uporabo obdavčljivih izdelkov v industriji ali za splošno poslovno uporabo. Ta vprašanja so podrobneje obravnavana v Direktivi o obdavčevanju energije, ki vsebuje več določb, ki državam članicam omogočajo uporabo ugodnejše obravnave podjetij, če je to potrebno na primer zaradi konkurenčnosti.

Na primer pri *uporabi energentov kot goriva za ogrevanje* člen 5 državam članicam dovoljuje uporabo diferenciranih davčnih stopenj za poslovne in neposlovne uporabe energentov in električne energije z nižjimi najnižjimi ravnmi obdavčitve za poslovno uporabo. V zvezi z *uporabo energentov kot pogonskega goriva* člen 7(2) omogoča diferencirano obdavčitev za plinsko olje, ki se kot pogonsko gorivo uporablja v komercialne namene. Člen 8 določa veliko nižje ravni obdavčitve za pogonska goriva za nekatere kmetijske, komercialne in industrijske namene. Razen tega člen 17 državam članicam dovoljuje odobritev popolne ali delne oprostitve davka ali znižanje trošarin, ki veljajo za energente in električno energijo za določene namene in pod določenimi pogoji. Poleg tega člen 21 Direktive za določene *zelo posebne uporabe* energentov v industriji vsebuje posebne določbe (zlasti tretji odstavek).

Končno je treba spomniti, da so bile uporabe energentov in električne energije kot negoriv, kot je industrijska obdelava, s členom 2(4) izrecno izključene s področja uporabe Direktive.

2.2. Odstopanja, ki ustrezajo ciljem, ki jih splošne določbe Direktive ne upoštevajo

Določeno število odstopanj iz prilog II in III ustreza ciljem, ki jih splošne določbe Direktive ne upoštevajo, ker izražajo posebne politike posameznih držav članic. Komisija je vedno priznavala, da usklajen pravni okvir Skupnosti nekaterih potreb držav članic ne odraža vedno v polni meri, zaradi česar lahko nastane potreba po odstopanjih, ki bi zadevni državi članici omogočila postopno prilagoditev zakonodaji Skupnosti.

Zato Direktiva o obdavčevanju energije vključuje člen 19, ki v veliki meri ustreza členu 8(4) Direktive o mineralnih oljih, vendar vključuje strožje pogoje. Svet lahko državam članicam dovoli uvedbo nadaljnjih izjem ali znižanj ravni obdavčitve zaradi upoštevanja posebnih politik. Vendar je treba take sheme najprej preučiti, da se zagotovi skladnost s politiko Skupnosti, ob upoštevanju, med drugim, pravnega delovanja notranjega trga, poštene konkurence ter politik Skupnosti na področju zdravstva, varstva okolja, energetike in transporta.

Na podlagi tega je bil izveden naslednji pregled zadevnih odstopanj.

2.2.1. Uporaba goriva za polete v zasebne namene

Člen 14(1)(b) Direktive o obdavčevanju energije določa, da države članice iz obdavčitve izvzamejo energente, ki so dobavljeni kot gorivo za uporabo v zračnem prometu razen poletov v zasebne namene¹⁵. Ta določba je prvotno začela veljati leta 1993 v skladu s členom 8(1)(b) Direktive o mineralnih oljih. Za polete v zasebne namene tako ni veljala obvezna izjema, določena za komercialni zračni promet, in v skladu z direktivami niso bili upravičeni do nobenih neobveznih davčnih ugodnosti. Odstopanje od teh pravil je bilo odobreno skupno desetim državam članicam zaradi upoštevanja posebnih politik.

Upoštevanje politike Skupnosti

Za večjo povezanost politik Skupnosti na področju prometa, varstva okolja in davkov je Komisija ukinitev teh odstopanj prvič predlagala že leta 1996¹⁶. Tako je Komisija leta 2000 določila, da morajo biti ta odstopanja ukinjena do predvidenega začetka veljavnosti Direktive o obdavčevanju energije ali v vsakem primeru najpozneje do 31. decembra 2002¹⁷, s čimer se je pričelo postopno opuščanje devetih od teh odstopanj. Komisija ne vidi razloga, da bi spremenila mnenje o tem vprašanju. Taka odstopanja ustvarjajo izkrivljanja na notranjem trgu, ne odražajo pravilno zunanjih stroškov prometa in so celo v nasprotju z odločitvami Sveta pri sprejemanju Direktive.

Utemeljitev držav članic

Nekatere države članice trdijo, da bi imelo prenehanje veljavnosti tega odstopanja naslednje negativne posledice:

- visoke stroški usklajevanja v sektorju (potrebna nova infrastruktura, da se zagotovi ločena prodaja obdavčljivega goriva in goriva, izvzetega iz obdavčitve);
- visoke upravne stroške usklajevanja;
- nevarnost pojava bencinskega turizma;
- negativne posledice za sektor poletov v zasebne namene;

Komisija meni, da takšne utemeljitve na splošno niso upravičene. Gorivo, ki ga uporabljajo plovila za zasebne namene, je načeloma obdavčljivo od leta 1993. Države članice so imele dovolj časa za prilagoditev zahtevam zakonodaje Skupnosti. Uvedba obdavčitve s praktičnega vidika ne bi smela povzročati posebnih težav, ker manjša lahka letala uporabljajo drugačno vrsto goriva kot reaktivna letala ali zrakoplovi za komercialno uporabo.

Komisija priznava, da lahko prehod na novo davčno obravnavanje povzroči dodatne upravne obremenitve ali stroške usklajevanja. Če pa bi takšne utemeljitve sprejeli, bi to pomenilo, da

¹⁵ Poleti v zasebne namene pomenijo „uporabo letala s strani lastnika ali fizične ali pravne osebe, ki letalo uporablja bodisi na podlagi najema bodisi na kakršenkoli drug način, v drugačne namene kot so komercialni nameni in predvsem za drugačne namene kot za prevoz potnikov ali blaga za plačilo ali za opravljanje storitev za plačilo ali za organe oblasti“.

¹⁶ COM(1996) 549, 14.11.1996.

¹⁷ COM(2000) 678, 15.11.2000.

bi bilo treba odstopanja trajno ohraniti, kar bi bilo v nasprotju s splošnim političnim načelom, da morajo biti odstopanja časovno omejena in namenjena premagovanju začetnih težav pri uveljavljanju nove zakonodaje.

Komisija meni, da tudi utemeljitev o t.i. bencinskem turizmu, tj. ravnanju državljanov, ki prečkajo državno mejo, da bi izkoristili nižje cene goriva v drugih državah članicah, ni utemeljena. Če bencinski turizem dejansko povzroča težave na tem področju, jih zdaj veljavna odstopanja, omejena na 10 od 25 držav članic, ne zmanjšujejo, ampak zaostrujejo.

Zato se zdi, da se zadevna dejavnost ne sme več obravnavati bolj ugodno kot druge primerljive dejavnosti (prevoz ali prosti čas) z manj poudarjenim izražanjem njenih negativnih zunanjih učinkov v obdavčitvi.

2.2.2. Uporaba goriva za plovila za zasebne namene

V skladu s členom 14(1)(c) Direktive o obdavčevanju energije (ki ustreza členu 8(1)(c) Direktive o mineralnih oljih) države članice iz obdavčitve izvzamejo energente, ki so bili dobavljeni za uporabo kot gorivo za plovbo po vodah Skupnosti (vključno z ribolovom), razen za plovila za zasebne namene¹⁸. Običajno lahko države članice takšno izjemo razširijo na plovbo po celinskih plovniških poteh. Vendar so plovila za zasebne namene izrecno izključena iz obeh določb.

Prilogi II in III vsebujeta skupno 6 odstopanj, ki državam članicam zaradi upoštevanja posebnih politik dovoljujejo uporabo znižanih stopenj obdavčitve ali izjem za gorivo, ki se uporablja pri plovilih za zasebne namene. Postopno opuščanje 5 od teh odstopanj je sprožila Komisija s svojim pregledom odstopanj leta 2000.

Upoštevanje politike Skupnosti

Zgoraj navedeni premisleki v zvezi s poletji v zasebne namene veljajo tudi v primeru plovil za zasebne namene. Zato se ugodnega davčnega obravnavanja goriva, ki se uporablja za zadevno dejavnost, v primerjavi z gorivom, ki se uporablja za primerljive dejavnosti (prevoz ali prosti čas), ne sme podaljšati.

Utemeljitev držav članic

Nekatere države članice trdijo, da bi imelo prenehanje veljavnosti teh odstopanj naslednje negativne posledice:

- visoke stroške usklajevanja v sektorju (nova infrastruktura, da se zagotovi ločena prodaja obdavčljivega goriva in goriva, izvzetega iz obdavčitve, ter v primeru nekaterih vrst plovil težave, povezane z dvojno uporabo goriva za ogrevanje (za katerega lahko velja znižana stopnja trošarine) in kot pogonsko gorivo;
- visoke upravne stroške usklajevanja;

¹⁸ Plovilo za zasebne namene pomeni „uporabo kakršnega koli plovila s strani lastnika ali fizične ali pravne osebe, ki plovilo uporablja bodisi na podlagi najema bodisi na kakršenkoli drug način, v drugačne namene kot so komercialni nameni in predvsem za drugačne namene kot za prevoz potnikov ali blaga za plačilo ali za dobavo storitev za plačilo ali za organe oblasti“.

- nevarnost goljufije (zlasti kadar se gorivo uporablja za ogrevanje in kot pogonsko gorivo);
- nevarnost pojava bencinskega turizma;
- negativne posledice za sektor plovil za zasebne namene.

Komisija meni, da tudi v tem primeru takšne utemeljitve na splošno niso upravičene. Večina držav članic, za katere veljajo odstopanja, je imela dovolj časa za prilagoditev novemu položaju, glede na to, da je gorivo, ki ga uporabljajo zasebna plovila, načeloma obdavčeno od leta 1993 in da je Komisija leta 2000 sprožila postopno opuščanje odstopanja. Poudariti je treba tudi, da so skladišča goriva za zasebna plovila in trgovske ladje prostorsko ločena (npr. marina na eni in trgovska pristanišča na drugi strani).

Komisija tudi v tem primeru priznava, da lahko prehod k novemu davčnemu obravnavanju povzroči dodatne upravne obremenitve in stroške usklajevanja. Vseeno zgoraj navedene utemeljitve za letala v zvezi s tem veljajo tudi v tem primeru.

Obstaja lahko tudi nevarnost goljufije v zvezi z dvojno uporabo istega goriva na enem plovilu (kar se lahko pojavi zlasti v primeru plovil, ki plujejo po celinskih plovnih poteh). Kljub temu se lahko sklepa, da podobne nevarnosti goljufij obstajajo tudi v drugih sektorjih, kadar ista oseba uporablja eno vrsto goriva za različne namene, kar povzroča različne stopnje trošarine (npr. v kmetijstvu). V vsakem primeru bi lahko bile v zvezi s tem koristne izkušnje držav članic, za katere ne veljajo nobena odstopanja.

V zvezi z utemeljitvijo o bencinskem turizmu je treba poudariti, da trenutno odstopanje velja le za šest držav članic. Če z vidika notranjega trga obstaja kakršno koli izkrivljanje, ga najverjetneje povzroča odstopanje kot tako in ne njegovo prenehanje veljavnosti. Čeprav lahko prenehanje veljavnosti odstopanja zviša cene, je to nenazadnje nujna posledica prilagajanje zadevne dejavnosti primerljivim dejavnostim (prim. upoštevanje politik Skupnosti, navedeno zgoraj, ter podobne točke v podtočki 2.2.1. zgoraj).

2.2.3. *Odpadna olja*

Med odpadna olja spadajo predvsem uporabljena maziva iz vozil in motorjev ali uporabljena hidravlična olja, ki so po naravi nevarna. Zato jih je treba zbirati in obdelati na najmanj škodljiv način¹⁹; splošni kategoriji obdelave sta vir energije in vir surovin. V skladu s prvo kategorijo se odpadna olja iz davčnih razlogov obdelujejo na enak način kot druga mineralna olja, zato zanje od leta 1993 velja okvir Skupnosti za trošarine.

Kljub temu je bilo v preteklosti skupno 11 državam članicam dovoljeno, da zaradi upoštevanja posebnih politik iz trošarine izvzamejo odpadna olja, ki se ponovno uporabijo kot gorivo neposredno ali po postopku recikliranja, kadar bi bila takšna ponovna uporaba obdavčljiva.

¹⁹ Politika Skupnosti o odpadnih oljih se je oblikovala v 70. letih; njen cilj je preprečevanje škodljivih vplivov odpadnih olj na okolje.

Upoštevanje politike Skupnosti

Eden glavnih ciljev Direktive o obdavčevanju energije je enakovredna obravnava različnih konkurenčnih energentov, da se zagotovi, da na notranjem trgu ne nastaja izkrivljanje. Ugodnejša davčna obravnava nekaterih energentov se lahko uporablja le, če je upravičena na primer z okoljskimi razlogi. Z današnjega vidika takšno obravnavanje odpadnih olj ni upravičeno. V „Tematski strategiji o preprečevanju in recikliranju odpadkov“, sprejeti decembra 2005²⁰, je Komisija določila, da mora biti glavni cilj zagotavljanje celovitega zbiranja odpadnih olj in njihove obdelave v nadzorovanih obratih ob spoštovanju mejnih emisijskih vrednosti, ki jih določa zakonodaja Skupnosti. Namen strategije je ustvarjanje enakih konkurenčnih pogojev za različne nadaljnje uporabe zbranih surovin ob upoštevanju okoljskega vpliva posamezne uporabe; podpira konkurenco med različnimi tehnologijami obdelave, ki najboljše izpolnjujejo potrebe trga in spodbujajo inovacije.

Ugodnejše davčno obravnavanje odpadnih olj zato ne bi bilo v skladu z davčno in okoljsko politiko Skupnosti, ker bi odpadnim oljem dajalo prednost pred drugimi energenti, ki so neposredno prepuščeni konkurenci, ter hkrati podpiralo eno splošno kategorijo obdelave odpadnih olj na račun druge.

Utemeljitve držav članic

Iz posvetovanja z zadevnimi državami članicami je razvidno, da številne menijo, da obstajajo dobri okoljski, gospodarski in družbeni razlogi v korist davčnih oprostitev (vendar brez podrobnejše pojasnitve vzroka), zlasti naslednji:

- davčne oprostitve za odpadna olja, ki se uporabljajo kot gorivo neposredno ali po ponovni obdelavi, spodbujajo zbiranje takih olj;
- količina odpadnih olj ni dovolj velika, da bi zbiranje in regeneracija postala gospodarsko izvedljiva. Oprostitev davkov na sežiganje zagotavlja vsaj to, da se odpadna olja ne odlagajo.

Komisija meni, da ti premisleki tudi v tem primeru ne opravičujejo dajanja prednosti eni možni uporabi surovine pred drugo pri obdavčitvi. Podatki, zbrani v različnih obdobjih, ne kažejo nobene povezave med davčno oprostitvijo in doseženo stopnjo zbiranja, nasprotno, potrjujejo, da davčna oprostitve daje prednost eni od splošnih obdelav²¹.

Nujno je poudariti, da je treba odpadna olja v vsakem primeru zbirati in potem obdelati v nadzorovanih obratih. Zdi se, da so za ta namen ukrepi, ki so namenjeni neposredno zagotavljanju zbiranja (na primer neposredne subvencije, povečevanje ozaveščenosti javnosti), bolj ciljno usmerjen instrument. Razen tega naraščanje cene odpadnih olj pomeni, da obstaja zadostno povpraševanje na trgu ter da ob visokih cenah nafte odpadna olja postajajo vse bolj privlačna in poceni možnost v primerjavi z drugimi energenti. Končno je treba poudariti, da večina uporab odpadnega olja kot goriva (kot v cementnih pečeh, pri pridobivanju apnenca, v jeklarnah ali kamnoseštvu) ne spada na področje uporabe Direktive o obdavčevanju energije.

²⁰ COM(2005) 666, 21.12.2005.

²¹ Za več podrobnosti glej na primer redna poročila o izvajanju zakonodaje Skupnosti o odpadkih (COM (1999) 752, 10.1.2000, COM (2003) 250, 11.7.2003). Novo poročilo bo objavljeno pozneje v letošnjem letu.

2.2.4. Regionalno omejena odstopanja

V preteklosti je bilo državam članicam za namene posebnih politik odobreno znižanje davkov ali davčne oprostitve v nekaterih geografskih območjih ali regijah ob upoštevanju gospodarskega razvoja ali geografskih posebnosti (podnebje, lokacija) takšnih območij. Razen tega so se izvajali nekateri regionalni programi, namenjeni omejevanju t.i. bencinskega turizma.

Komisija meni, da se v zvezi s to skupino odstopanj pojavljata dve glavni težavi.

V posameznih primerih lahko obstajajo instrumenti, ki so v celoti (in mogoče bolj) primerni za doseganje istega cilja, tj. izboljšanja neugodnega položaja nekaterih območij, in ne vplivajo na ugodnosti, ki izhajajo iz uskladitve trošarin na energente in električno energijo. Takšni instrumenti so lahko na primer povezani s kohezijsko politiko.

Razen tega je treba na notranjem trgu upoštevati neizkrivljeno konkurenco. Temu pomenu ustreza koncept najnižjih stopenj; če je to potrebno, se lahko najnižje stopnje prilagodijo.

Na splošno se po natančni analizi zdi, da se zadevna odstopanja ne smejo obnoviti.

2.2.5. Druga odstopanja

Obstaja zelo omejeno število odstopanj, ki jih ni mogoče uvrstiti pod nobeno določbo Direktive. Ta vključujejo znižanja davkov za bencin, ki se dobavlja na bencinskih črpalkah s posebno opremo. Komisija meni, da razlogi za odobritev takšnih odstopanj niso več veljavni. Čeprav je ukrep lahko na začetku spodbudil uvedbo takšne opreme, je odstopanje smiselno postopoma opustiti.

Podobno se obravnava tudi naslednje odstopanje v tej skupini, in sicer oprostitev davkov za premog, koks in lignit, ki velja do 1. 1. 2007. Poudariti je treba, da je bila razširitev področja uporabe zakonodaje Skupnosti z mineralnih olj na vse ostale proizvode, ki so prepuščeni konkurenci, kot so zemeljski plin, električna energija in trdna goriva, glavno načelo, na podlagi katerega je bila sprejeta Direktiva o obdavčevanju energije. Hkrati, kot je navedeno v podtočkah 2.1.3. in 2.1.4. zgoraj, Direktiva vključuje več določb, ki državam članicam dovoljujejo ugodnejšo davčno obravnavanje novih obdavčljivih proizvodov za gospodinjstva in podjetja, ki se lahko izvaja brez predhodne odobritve Sveta.

3. SKLEPI

Na podlagi zgornje analize je Komisija sprejela naslednje sklepe:

Če lahko države članice v skladu s splošnimi določbami Direktive o obdavčevanju energije (pododdelek 2.1. zgoraj) uresničujejo cilje, na katerih temeljijo nekatera odstopanja, podaljšanje ni potrebno in zato ni treba sprejeti nobenih nadaljnjih ukrepov, razen možnih manjših prilagoditev.²²

Za odstopanja, ki ustrezajo ciljem, ki jih splošne določbe Direktive ne upoštevajo, je to sporočilo del ozadja, na podlagi katerega morajo države članice oceniti svoj položaj glede

²² Prim. podtočko 2.1.3. zgoraj.

prenehanja veljavnosti takšnih odstopanj. Če posamezne države članice menijo, da zaradi upoštevanja posebnih politik še vedno potrebujejo odstopanje od Direktive, lahko Komisiji v skladu s členom 19 Direktive predložijo zahtevek. Vsak tak zahtevek bo ocenjen ločeno ob upoštevanju zlasti pravilnega delovanja notranjega trga, potrebe po zagotavljanju poštene konkurence ter politike Skupnosti na področju varstva okolja, energetike in prometa (prim. člen 19 Direktive o obdavčevanju energije).

Razen tega želi Komisija države članice opozoriti, da je treba o vseh davčnih ukrepih, ki bi lahko bili državna pomoč, Komisijo obvestiti vnaprej, da bi se ocenili v skladu s pravili o državni pomoči²³. V bolj splošnem smislu morajo biti davčni instrumenti skladni z vsemi ustreznimi določbami Pogodbe.

Komisija meni, da je treba prenehanje veljavnosti večine odstopanj razumeti tudi kot priložnost za doseganje večje preglednosti in skladnosti zakonodaje o obdavčenju energije, kar bi zagotovilo, da bi bila Direktiva boljši instrument ter bi služila državam članicam in Skupnosti ter njihovim splošnim ciljem trajnostnega razvoja in lizbonski strategiji.

²³ Glej zlasti uvodno izjavo 32 Direktive.