

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o prestrukturiranju okvira Unije za obdavčitev energentov in električne energije

(COM(2021) 563 final – 2021/0213 (CNS))

(2022/C 194/13)

Poročevalec: **Stefan BACK**Soporočevalec: **Philippe CHARRY**

Zaprosilo	Svet Evropske unije, 21. 9. 2021
Pravna podlaga	člena 113 in 192(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	14. 12. 2021
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	20. 1. 2022
Plenarno zasedanje št.	566
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	192/6/15

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja cilj predloga, saj se z njim posodobi in pojasni okvir direktive iz leta 2003 ter se stremi k strukturiranju obdavčitve na način, ki daje prednost trajnostnim nefosilnim virom energije.

1.2 EESO obžaluje, da obdavčitev biogoriv v predlogu preveč toga sledi kategorizaciji iz direktive o energiji iz obnovljivih virov, in verjame, da je zaradi pomanjkanja alternativnih goriv in posledično visokih cen potreben prožnejši pristop k dovoljenim biogorivom, tudi glede najnižje stopnje obdavčitve, ki bi morala biti bistveno nižja od tiste, ki se uporablja za fosilna goriva.

1.3 EESO meni, da bi zvišanje najnižje davčne stopnje lahko imelo negativne socialne posledice ter povzročilo energetska revščino in revščino na področju mobilnosti, zato je zadovoljen, da bodo lahko države članice za ranljiva gospodarstva in dobrodelne organizacije dodatno znižale najnižjo stopnjo obdavčitve goriv za ogrevanje in elektrike. Pozdravlja tudi predlog, da bodo „ranljiva gospodarstva“ za obdobje desetih let popolnoma oproščena plačevanja davkov za goriva za ogrevanje in za elektriko.

1.4 EESO priporoča uporabo pojma „energetska negotovost“, ki je tako kvalitativni (občutek mraza, vlažnosti, ravni udobja) kot kvantitativni (stroški energije, meja revščine) pojav in ga ni mogoče obravnavati zgolj s kvantitativnega vidika, kot je to storjeno v predlogu direktive s pojmom „ranljiva gospodarstva“.

1.5 EESO poudarja, da si je treba z okoljskimi davki jasno prizadevati tudi za socialne cilje, saj bo to pripomoglo k njihovi družbeni sprejemljivosti. V zvezi s prerazporeditvijo prihodkov od davkov predlaga, da se prihodki od tovrstnih davkov na primer povrnejo tistim, ki jih bo obdavčitev najbolj prizadela.

1.6 EESO poudarja, da so finančne težave zaradi stroškov energije trenutno ena glavnih tem v marsikateri državi članici. Verjame, da je k reševanju teh težav mogoče bistveno prispevati z znatnim povečanjem naložb v obnovljive vire energije in prilagoditvijo evropskega sistema oblikovanja cen, da bo res odražal cene vseh oblik energije, vključno z najcenejšimi. V ta namen je treba spremeniti sedanji sistem dražb na veleprodajnem trgu z električno energijo.

1.7 EESO svari tudi pred negativnimi učinki na konkurenčnost evropske industrije in poudarja, da Komisija v predlogu državam članicam omogoča znižanje davkov za porabo energentov, ki se uporabljajo za ogrevanje, za energetska intenzivna podjetja ali za podjetja oziroma združenja, ki sklenejo sporazume o povečanju energetske učinkovitosti. Ta možnost je ključna za ohranitev konkurenčnosti industrije EU, glede na to, da večini gospodarstev zunaj EU doslej še ni uspelo sprejeti konkretnih podnebnih ukrepov.

1.8 EESO obžaluje, da je Komisija v predlogu načeloma izključila možnost različnih minimalnih stopenj obdavčitve za podjetja in potrošnike.

1.9 EESO meni, da so možnosti znižanja za prevoz blaga in potnikov nezadostne, saj izključujejo cestni prevoz in ne spoštujejo načela tehnične nevtralnosti. Po njegovem mnenju bi bila primernejša splošna oprostitev ali znižanje obdavčitve za prevoz blaga in za podjetja, ki veliko izvažajo v tretje države.

1.10 EESO v zvezi s tem izpostavlja predlog Komisije za harmonizacijo davčnih stopenj dizelskega goriva in motornega bencina. To bi pomenilo povečanje stroškov prevoza blaga, ki bi se ga lahko nadomestilo s splošnim znižanjem obdavčitve goriv, ki se uporabljajo pri tem prevozu. Enako velja za odpravo razlikovanja med dizelskim gorivom za komercialne in nekomercialne namene.

1.11 EESO poudarja tudi, da so možnosti za namensko znižanje obdavčitve iz členov 8(2) in 18, ki zadevajo nekatere vrste opreme in energetska intenzivna podjetja, izjemno selektivne in bi lahko zaradi svoje diskrecijske narave povzročile podobno konkurenco na področju obdavčitve, kot jo želi Komisija s tem predlogom odpraviti.

1.12 Glede dodane vrednosti razširitve obdavčitve na letalski in vodni promet znotraj EU, EESO poudarja, da se je treba enako osredotočiti tudi na druge produktivne načine za spodbujanje večje trajnosti teh možnosti prevoza. V letalskem prometu, na primer, se razvijajo novi in trajnostni načini pogona, ki jih je treba spodbujati s posebnimi sredstvi.

1.13 EESO meni, da določbe o vodnem in letalskem prometu premalo upoštevajo položaj otoških držav, držav z obsežnimi otočji in držav z velikimi razdaljami ter redko poseljenimi regijami.

1.14 EESO ugotavlja tudi, da je odločitev o tem, ali naj za letalski in vodni promet zunaj EU velja enaka davčna stopnja kot znotraj EU ali pa naj bo ta promet oproščen obdavčitve, prepuščena državam članicam. Do te določbe je izredno kritičen, saj bi lahko države članice spodbudila k samostojnemu ukrepanju v zvezi z obdavčitvijo navedenih načinov prevoza. Namesto tega bi bilo treba spodbujati rešitve na svetovni ravni, saj lahko enostransko ukrepanje pripelje do resnih zapletov.

2. Ozadje mnenja in zakonodajni predlog

2.1 Komisija je v okviru svežnja „Pripravljeni na 55“ pripravila predlog direktive Sveta o prestrukturiranju okvira Unije za obdavčitev energentov in električne energije (prenovitev), s katerim je prenovila sedanjo Direktivo Sveta 2003/96/ES ⁽¹⁾, ki obravnava isto področje.

2.2 Komisija je kot razlog za pripravo predloga navedla potrebo po uvedbi jasnih pravil o obdavčitvi energentov in električne energije, ki bi še naprej prispevala k nemotenemu delovanju notranjega trga in hkrati reševala s podnebjem in okoljem povezane izzive iz evropskega zelenega dogovora. Obdavčitev energije lahko prispeva k doseganju cilja, določenega v evropskih podnebnih pravilih, v skladu s katerim se morajo emisije CO₂ do leta 2030 zmanjšati za vsaj 55 % v primerjavi z letom 1990, kar je mogoče doseči z zagotovitvijo, da obdavčitev motornih goriv, goriv za ogrevanje in elektrike bolje odraža njihov vpliv na okolje in zdravje.

2.3 Zato Komisija predlaga uvedbo novih, višjih najnižjih ravni obdavčitve in omejevanje oziroma zmanjšanje možnosti držav članic za uporabo davčnih oprostitev. Poleg tega je za goriva, ki se uporabljajo v letalstvu in pomorstvu, predvidena obdavčitev predvsem za uporabo znotraj EU, države članice pa bi lahko same odločale, ali bodo letalski in vodni promet zunaj EU obdavčile enako kot znotraj EU ali pa ga obdavčitve oprostile.

⁽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).

2.4 Predlog je del svežnja „Pripravljeni na 55“. Ker upošteva načelo „onesnaževalec plača“, je tesno povezan s sistemom trgovanja z emisijami in s predlogom za prenove tega sistema, ki je tudi del svežnja.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja cilj predloga, saj se z njim posodablja in pojasnjuje okvir direktive iz leta 2003 ter se hkrati stremi k strukturiranju obdavčitve energentov in elektrike, ki se uporabljajo za ogrevanje oziroma kot motorna goriva, na način, ki daje prednost trajnostnim nefosilnim virom energije.

3.2 Čeprav predlagane davčne stopnje ne vsebujejo nobenih formalnih elementov glede emisij CO₂, EESO meni, da bi imela predlagana davčna struktura vseeno podoben učinek, saj je v njej za fosilna goriva, ki proizvajajo emisije CO₂, določena najvišja najnižja stopnja obdavčitve.

3.3 EESO v zvezi s tem obžaluje, da obdavčitev biogoriv v predlogu preveč togo sledi kategorizaciji iz direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov. Verjame, da je zaradi pomanjkanja alternativnih goriv in posledično visokih cen potreben prožnejši pristop k dovoljenim biogorivom, tako glede prenovljene direktive o energiji iz obnovljivih virov, ki je to mnenje ne obravnava, kot glede najnižje stopnje obdavčitve, ki bi morala biti bistveno nižja od tiste, ki se uporablja za fosilna goriva.

3.4 EESO meni, da bi zvišanje najnižje davčne stopnje lahko imelo negativne socialne posledice ter povzročilo energetske revščine in revščine na področju mobilnosti. Očitno je, da je Komisija upoštevala ta vidik, saj je državam članicam dovolila, da za gospodinjstva in dobrodelne organizacije znižajo najnižjo stopnjo obdavčitve goriv, ki se uporabljajo za ogrevanje, in elektrike ter da za obdobje desetih let „ranljiva gospodinjstva“, kot so opredeljena v členu 17(c), popolnoma oprostitijo obdavčitve goriv in elektrike, ki se uporabljajo za ogrevanje. EESO obžaluje, da predlog ne vsebuje podobnih ukrepov za preprečevanje revščine na področju mobilnosti, saj predlagane možnosti znižanja za javni prevoz in necestne načine prevoza pri tem niso učinkovite.

3.5 Okoljski davek ima dvojni socialni učinek: na eni strani ne vpliva na vsa gospodinjstva enako, na drugi pa ranljiva gospodinjstva in gospodinjstva s srednje visokimi prihodki plačujejo najvišje stroške energije glede na svoje prihodke.

3.6 Čeprav Komisija meni, da se socialni vidik njenega predloga upošteva v delu o socialni razsežnosti zakonodajnega svežnja, tj. v predlogu uredbe o vzpostavitvi Socialnega sklada za podnebje, EESO poudarja, da ni bila opravljena nobena specifična ocena učinka tega predloga uredbe (glej besedilo predloga uredbe). Namesto tega se predlog opira na oceno učinka, ki je podlaga za načrt za uresničitev podnebnih ciljev do leta 2030, in na oceno, ki spremlja revizijo direktive o sistemu za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov.

3.6.1 Nekatera vprašanja se porajajo tudi v zvezi s strukturo tega sklada. Za socialna nadomestila bo namenjen le del sklada, preostali del sredstev pa bo uporabljen za spodbujanje električnih vozil in naložb v polnilno infrastrukturo ter razogljčenje stavb. EESO dvomi, da bodo ti ukrepi koristili gospodinjstvom z nizkimi prihodki, saj bodo ukrepi za spodbujanje električnih vozil prej koristili gospodinjstvom z višjimi prihodki.

3.6.2 Po njegovem mnenju je oblikovanje pravičnega in učinkovitega kompenzacijskega mehanizma, ki bo upošteval različne neenakosti, zahtevna naloga, ki jo Socialni sklad za podnebje slabo opravlja; relativno revna država z nizko stopnjo neenakosti bi iz tega sklada prejela manj denarja kot bogata država z visoko stopnjo neenakosti.

3.7 EESO meni, da analiza učinka predloga direktive ni dovolj poglobljena. Poudarja, da ima okoljski davek dvojni socialni strošek: ne vpliva na vsa gospodinjstva enako in pogosto gospodinjstva v najbolj negotovem položaju ter tista s srednje visokimi prihodki plačujejo najvišje stroške energije glede na svoje prihodke.

3.8 EESO meni, da bi moral biti v predlogu direktive pojem „negotovost“ jasneje opredeljen. V členu 17 je pojasnjeno, da „*ranljiva gospodinjstva pomeni gospodinjstva, na katera znatno vplivajo učinki te direktive, kar za namene te direktive pomeni, da so pod pragom „tvegane revščine, ki je opredeljen kot 60 % nacionalne mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka“.*

3.9 Od leta 2009 se po sprejetju direktive o skupnih pravilih notranjega trga električne energije uporabljata pojma energetske negotovosti in revščine: „energetske revni“ so odjemalci oziroma gospodinjstva z omejenim dostopom do energije (zlasti plina in elektrike). Pojem „energetska negotovost“ se nanaša na posameznike in gospodinjstva, ki jim sredstva oziroma stanovanjske razmere ne omogočajo dostopa do zadostne oskrbe z energijo, potrebne za minimalno raven udobja.

3.9.1 EESO se sprašuje, zakaj prenovljena direktiva o obdavčitvi energije uvaja merilo „60 % nacionalne mediane ekvivalentnega razpoložljivega dohodka“, kljub temu, da temu namenu bolj ustreza pojem energetske revščine, ki je večdimenzionalen in vključuje:

- gospodarsko revščino gospodinjstev (prihodki in stroški, ki niso povezani z energijo),
- tveganja, povezana z oskrbo z energijo (visoke in spremenljive cene, kakovost elektrarn),
- stavbe, ki so v slabem stanju ali so geografsko izolirane, slab javni prevoz itd., zlasti povezan z obveznostmi glede prevoza (določena razdalja med domom in službo).

3.9.2 Vsaka od navedenih ranljivosti povzroča energetska negotovost.

3.9.3 EESO priporoča uporabo pojma „energetska negotovost“, ki je tako kvalitativni (občutek mraza, vlažnosti, ravni udobja) kot kvantitativni (stroški energije, meja revščine) pojav in ga ni mogoče obravnavati zgolj s kvantitativnega vidika, kot je to storjeno v predlogu direktive s pojmom „ranljiva gospodinjstva“.

3.9.4 EESO poudarja, da socialni ukrepi za podporo ljudem z nizkimi dohodki ne smejo temeljiti na strogih pragih, saj to vodi k neupravičenemu razlikovanju med državljani, katerih dohodek je morda le nekaj centov nižji ali višji od določenega praga. Zato s takšnim togim pragom, kot je prag 60 % iz predloga direktive, ni mogoče doseči zastavljenega cilja. Poleg tega lahko to povzroči veliko negativnega vedenja državljanov ter vodi k opuščanju zaposlitve in delu na črno ali k prikrivanju dohodka.

3.9.5 EESO poudarja tudi, da se socialna podpora ljudem z nizkimi dohodki močno razlikuje po posameznih državah članicah in da mnoge oblike podpore niso obdavčljive, zato je davčni organi ne obravnavajo kot prihodek.

3.10 Poleg negotovosti, povezane s stanovanjsko situacijo (6,9 % gospodinjstev v 27 državah članicah EU ne more primerno ogrevati svojih domov. V Bolgariji ta delež znaša 30,1 %, na Finskem pa 1,8 %, kar jasno kaže na razkorak v energetske negotovosti), obstaja tudi negotovost, povezana z mobilnostjo in prevozom. Cene bencina vplivajo na vedenje gospodinjstev glede mobilnosti, zlasti tistih na območjih brez javnega prevoza in tistih, ki ne morejo zamenjati svojih starih avtomobilov. To povzroča nove oblike energetske negotovosti, ki so povezane z mobilnostjo in prevozom.

3.11 EESO v zvezi s tem poudarja, da so finančne težave zaradi stroškov energije trenutno ena glavnih tem v številnih državah članicah, negativne posledice pa najbolj občutijo najranljivejše družine in podjetja. Meni, da je k reševanju teh težav mogoče bistveno prispevati z znatnim povečanjem naložb v obnovljive vire energije in z reformo evropskega sistema oblikovanja cen, da bo odražal cene vseh oblik energije, vključno z najcenejšimi. V ta namen je treba v skladu s pravili na evropskem notranjem trgu z električno energijo spremeniti sistem dražb na veleprodajnih trgih električne energije.

3.12 EESO svari tudi pred negativnimi učinki na konkurenčnost evropske industrije in poudarja, da Komisija v predlogu državam članicam omogoča znižanje davkov za porabo energentov, ki se uporabljajo za ogrevanje, za energetska intenzivna podjetja ali za podjetja oziroma združenja, ki sklenejo sporazume o povečanju energetske učinkovitosti. Ta možnost je ključna za ohranitev konkurenčnosti industrije EU, glede na to, da večini gospodarstev zunaj EU doslej še ni uspelo sprejeti konkretnih podnebnih ukrepov.

3.13 EESO tudi obžaluje, da je Komisija v predlogu načeloma izključila možnost različnih minimalnih stopenj obdavčitve za podjetja in potrošnike.

3.14 EESO je seznanjen z možnostjo znižanja obdavčitve za določene načine prevoza, a obžaluje, da to z izjemo prevozov s trolejbusi ne velja za cestni promet.

3.15 EESO na splošno meni, da so možnosti znižanja davkov za prevoz blaga in potnikov nezadostne, saj izključujejo cestni prevoz in ne spoštujejo načela tehnične nevtralnosti – trolejbusi so na primer edino cestno vozilo, upravičeno do znižanja obdavčitve.

3.15.1 Po njegovem mnenju bi bila primernejša splošna oprostitve ali znižanje obdavčitve za prevoz blaga in za podjetja, ki veliko izvažajo v tretje države.

3.15.2 EESO v zvezi s tem izpostavlja, da želi Komisija s predlogom harmonizirati davčne stopnje dizelskega goriva in motornega bencina. To bi pomenilo povečanje stroškov prevoza blaga, ki bi se ga lahko nadomestilo s splošnim znižanjem obdavčitve goriv, ki se uporabljajo pri tem prevozu. Enako velja za odpravo razlikovanja med dizelskim gorivom za komercialne in nekomercialne namene.

3.16 EESO poudarja tudi, da so možnosti za namensko znižanje obdavčitve iz členov 8(2) in 18, ki zadevajo nekatere vrste opreme in energetske intenzivne panoge, izjemno selektivne in bi lahko zaradi svoje diskrecijske narave povzročile podobno konkurenco na področju obdavčitve, kot jo želi Komisija s tem predlogom odpraviti. Težko je razumeti, zakaj se Komisija ni odločila za zmanjšanje ravni obdavčitve za poslovne akterje, saj bi to bila preprosta in enostavna rešitev. To še posebej velja za mineraloške postopke, ki so lahko zajeti v možnostih zmanjšanja iz člena 18, vendar po lastni presoji zadevnih držav članic, kar bo povzročilo pravno negotovost in davčno konkurenco.

3.17 Glede dodane vrednosti razširitve obdavčitve na letalski in vodni promet znotraj EU, EESO poudarja, da se je treba enako osredotočiti tudi na druge produktivne načine za spodbujanje večje trajnosti teh možnosti prevoza. V letalskem prometu se razvijajo novi in trajnostni načini pogona, ki jih je treba spodbujati s posebnimi sredstvi. Vodni promet je eden od sektorjev, ki ga bo po vsej verjetnosti izjemno težko razogljčiti. Zato obstaja nevarnost, da se bodo zaradi obdavčitve tega prometa zvišale cene, kar se bo verjetno zgodilo tudi z razširitvijo sistema trgovanja z emisijami na to področje. V obeh primerih se desetletno prehodno obdobje za postopno splošno uvajanje obdavčitve za letalski promet in namenskih sistemov obdavčitve za trajnostna biogoriva ter druga alternativna goriva zdi zelo kratko.

3.18 EESO meni, da določbe o vodnem in letalskem prometu premalo upoštevajo položaj otoških držav, držav z obsežnimi otočji in držav z velikimi razdaljami ter redko poseljenimi regijami.

3.19 EESO ugotavlja tudi, da je odločitev o tem, ali naj za letalski in vodni promet zunaj EU velja enaka davčna stopnja kot znotraj EU ali pa naj bo ta promet oproščen obdavčitve, prepuščena državam članicam. Do te določbe je izredno kritičen, saj bi lahko države članice spodbudila k samostojnemu ukrepanju v zvezi z obdavčitvijo navedenih načinov prevoza. Namesto tega bi bilo treba spodbujati rešitve na svetovni ravni, saj lahko enostransko ukrepanje pripelje do resnih zapletov.

3.20 EESO se na koncu sprašuje, kako učinkovit bo okoljski davek. Instrumenti okoljske obdavčitve vplivajo na sektorje energije, prometa, onesnaževanja in naravnih virov. Čeprav so se številni med njimi razvijali v evropskem okviru in so zato skupni vsem državam EU, pa jih različne države izvajajo različno, čeprav naj bi to bilo regulirano.

3.21 Različne oblike prerazporeditve prihodkov od davkov lahko privedejo do negativnega odnosa davkoplačevalcev do okoljskega davka: zmanjšanje javnega primanjkljaja, prerazporeditev prihodkov v korist podjetij ali gospodinjstev, znižanje drugih davkov, na primer na dohodke od dela, ali prerazporeditev prihodkov v korist okoljskih politik ali naložb. Kot se je pokazalo med krizo t. i. „rumenih jopičev“ v Franciji, te štiri oblike prerazporeditve prihodkov niso dovolj, da bi bile višje cene obdavčenih izdelkov sprejemljive.

3.22 Na kratko, EESO meni, da se za družbeno sprejemljivost okoljskega davka ne smejo zanemariti nadomestila, ki bodo upoštevala prihodke gospodinjstev in njihovo energetske negotovost (neobstoj javnega prometa, izolacija stanovanj, učinkovitost ogrevalnega sistema, vrsta vozila v lasti).

3.23 Okoljski davek pogosto velja za nepravičnega, saj najbolj prizadene skromna gospodinjstva, v zadnjem času pa vse bolj tudi srednji sloj. Gospodinjstva z nizkimi prihodki, ki velik del svojih prihodkov porabijo za bencin in prevoz, bodo nesorazmerno prizadeta. Imajo manjše možnosti za prehod na ekološki način življenja, saj nizkoogljčni proizvodi (električna vozila, sončne celice itd.) kljub nižjim operativnim cenam zahtevajo višji začetni vložek, kar je za gospodinjstva z omejenim dostopom do finančnih sredstev ovira. Poleg tega so gospodinjstva v negotovem položaju svoje odhodke prisiljena načrtovati kratkoročno, kar jim onemogoča, da bi izkoristila morebitne dolgoročne prihranke.

3.24 Za družbeno sprejemljivost okoljskega davka bi ga morali dopolnjevati korektivni ukrepi, ki pa jih ne predvideva ne predlog direktive ne Socialni sklad za podnebje.

V Bruslju, 20. januarja 2022

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG