



Европейски икономически и социален комитет

ЕСО/303
Директива за енергийно
данъчно облагане

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно
преструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на
енергийните продукти и електроенергията“**

COM(2011) 169 окончателен – 2011/0092 (CNS)

и

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския
икономически и социален комитет относно по-рационално енергийно данъчно облагане в
ЕС: предложение за преразглеждане на директивата за енергийното данъчно облагане“**

COM(2011) 168 окончателен

Докладчик: **г-н Piga**

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 27 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 158 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 13 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

1.1 Заключение

- 1.1.1 В период, когато много държави-членки изработват стратегии за излизане от икономическата и финансовата криза, преразглеждането на Директивата за енергийното данъчно облагане създава възможност да се постигне баланс между екологичните и икономическите цели. То позволява на онези държави-членки, които желаят, да превърнат част от данъчното облагане на труда или на капитала във форма на облагане, която насърчава екологичното поведение, благоприятстващо енергийната ефективност, в съответствие със стратегията „Европа 2020“.
- 1.1.2 Европа не може да се задоволи само с определянето на цели на енергийната си политика. Сега трябва да осигури и средствата за постигането им. За да успее, трябва да подаде силен „ценови сигнал“. Това е ефикасно средство, а може би и единственото, чрез което може да се наложи промяна в мисленето и поведението.
- 1.1.3 Преработеният текст на Директивата за енергийното данъчно облагане (Директивата за ЕДО) безспорно представлява напредък в сравнение с първоначалния вариант. Въвеждането на два фактора за измерване/облагане на енергията осигурява повече точност и адекватност на директивата. Факторът „обвързан с емисиите на CO₂ данък“ допълва схемата за търговия с емисии (СТЕ на ЕС).
- 1.1.4 Въз основа на тези два фактора за облагане повечето видове енергия трябва да бъдат третираны/облагани по равностоен начин в зависимост от свързаните с тях емисии на CO₂ и енергийното им съдържание. Но трябва да се посочи, че електроенергията не подлежи на същото третиране като другите видове енергия.
- 1.1.5 Колкото и да е болезнен за момента, ценовият сигнал, изпращан от тежкото данъчно облагане на моторните горива, подготвя европейските енергопотребители за неизбежните дефицит и ограничения, като благоприятства инвестициите и усилията за икономия на енергия, увеличението на привлекателността и развитието на възобновяемите енергийни източници, справянето с петролните кризи, и т.н.

Въпреки това ценовият сигнал, който се дава посредством данъчното облагане на отоплителните горива, не успява да постигне своята цел и това може да остане така и с преработения текст на Директивата за ЕДО. Следователно, потребителите не могат да извлекат полза от усилията и инвестициите, правени за икономия на енергия, в областта на отоплителните горива, и страдат от непредвидимите промени на пазара.

- 1.1.6 Ако икономията на отоплителни горива стане по-привлекателна за потребителите, това би било от полза и за предприятията от сектора посредством ускоряване на обновяването на оборудването и предлагането на нови възможности на пазара.
- 1.1.7 Промислените отрасли, явяващи се големи енергопотребители, които досега не попадаха в обхвата на Директивата за ЕДО, сега с право са включени в него.

Все пак има други отрасли, които остават изцяло или частично изключени, например:

- селското стопанство, строителството и благоустройството;
- общественият транспорт и въоръжените сили, събирането на отпадъци, публичните административни институции;
- линейките (с изключение на такситата), въздушният транспорт, морският транспорт в Общността;
- потребяваната от домакинствата електроенергия и др.

Трудно е да се разбере по каква логика са изключени тези отрасли, още повече че така се създава риск от изпращане на противоречиво послание към онези, които няма да се възползват от изключенията.

- 1.1.8 За разлика от посоченото в съобщението на Европейската комисия с новата Директива за ЕДО не се задава никаква рамка, не се заема позиция, не се представя нито една препоръка държавите-членки да използват частично или изцяло приходите от новия режим за данъчно облагане, за да променят предлагането в посока на новите технологии или по-чистото енергопроизводство.
- 1.1.9 Все пак ЕИСК не може да не отбележи, че Директивата за ЕДО участва в развитието на единния пазар, като има за цел и като позволява да се постигне хармонизиране на енергийното данъчно облагане.

1.2 Препоръки

- 1.2.1 Комитетът подкрепя усилията на Европейската комисия, които имат за цел да се постигнат целите на стратегията „Европа 2020“. Ясно е, че преработеният текст на Директивата за ЕДО е стъпка в тази посока, като по-конкретно неговите цели са:
- насърчаването на устойчивото развитие и опазването на околната среда;

- защитата на вътрешния пазар и благоприятстването на растежа;
- намаляването на разходите за труд и на бюджетните дефицити.

1.2.2 Все пак ЕИСК изразява съжаление, че преработеният текст на Директивата за ЕДО не демонстрира повече амбиция и не е по-последователен в логиката си. Още преди текстът да бъде представен (и по него да се проведат преговори) в Съвета, Европейската комисия пое инициативата да включи в него изключения или дерогации, чиято цел е или да не се подразнят някои държави-членки, или да се угоди на други.

В процеса на предстоящите преговори в Съвета съществува риск Европейската комисия да остане без възможности за маневриране освен ако окончателно и по опасен начин не обезсмисли духа на преразглеждането, във вида, в който е представено.

1.2.3 Може да се очаква изразяване на резерви, дори съпротива от страна на държавите-членки. Все пак Комитетът смята, че Европа, и по-конкретно Европейската комисия, би трябвало да може да наложи мерки на държавите-членки, особено когато някои от тях на национално равнище са изправени пред съпротива срещу решенията, които е необходимо да се вземат на европейско равнище, за постигане на приетите от всички цели.

1.2.4 Освен това Европейската комисия трябва да предвиди и да устои на лобистките усилия на някои кръгове, които биха желали да осуетят всяка промяна, като твърдят, че ще има „допълнителни разходи“ или „опасна загуба на конкурентоспособност“. Очевидно за да насърчи държавите-членки да вземат предвид някои немногобройни, но деликатни случаи, Европейската комисия трябва да запази европейските енергийни цели и да изтъкне стратегическите предимства на иновациите в новите енергии, произтичащото от тях създаване на работни места и растеж, подобряване на качеството на живот, и т.н.

1.2.5 За да се намали вероятната съпротива сред държавите-членки, Комитетът предлага Европейската комисия да посочи решения, които да позволяват наложените промени да бъдат подкрепени, и доколкото е възможно да ги включи в предложения текст. Струва ни се, че е по-добре да се възприеме този подход, отколкото да се правят предварителни отстъпки преди преговорите с държавите-членки, понеже това ще позволи и на потребителите да се подготвят по-добре за желаните промени.

2. **ВЪВЕДЕНИЕ**

2.1 **Обобщение**

2.1.1 Разглежданият текст не е нова директива, а преработка на Директивата за ЕДО. Преработеният текст би трябвало да влезе в сила на 1 януари 2013 г. Тази дата съвпада с третата фаза на СТЕ на ЕС.

2.1.2 За всяко моторно или отоплително гориво в преразгледаната директива са въведени **два фактора** за данъчно облагане, като всеки от тях има своя конкретна цел:

- целта на данъчното облагане, свързано с **емисиите на CO₂**, е да се намали **замърсяването** с парникови газове;
- целта на данъчното облагане, свързано с **енергийното съдържание**, е да се намали енергийното **потребление**, без значение кой енергиен продукт се използва.

2.1.3 За моторните горива:

- от **2013 г.** данъкът върху CO₂ става **20 евро** на тон CO₂;
- от **2018 г.** данъкът върху електроенергията става **9,60 евро** на гигаджаул.

2.1.4 За отоплителните горива:

- от **2013 г.** данъкът върху CO₂ става **20 евро** на тон CO₂;
- от **2013 г.** данъкът върху електроенергията става **0,15 евро** на гигаджаул.

2.1.5 Нека припомним, че със сега действащата Директива за ЕДО, както и с предложението за нейната преработка, се въвеждат **минимални ставки за данъчно облагане**. Следователно, държавите могат да определят по-високи данъчни ставки, както и правят всъщност повечето от тях.

2.2 Контекст

2.2.1 Това предложение за преработка е част от група директиви, разработени и приети по-рано, а именно:

- **2003/96/ЕО**: Директива за **енергийното данъчно облагане** (Директивата за ЕДО), която трябва да бъде преразгледана;
- **2003/87/ЕО**: Директива, в която се определят **парниковите газове** и се създава **СТЕ на ЕС** за CO₂;
- **2009/29/ЕО**: Директива за изменение на схемата за търговия с квоти за емисии считано от 2013 г.;
- **2006/32/ЕО**: Директива за **енергийната ефективност**; определение на стойностите на долната топлина на изгаряне¹ в приложение II;
- **2009/28/ЕО**: Директива за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници, в която се определят **критериите за устойчивост** на биогоривата и течните горива от биомаса.

¹

Стойности на долната топлина на изгаряне на енергийните продукти и на електроенергия.

2.2.2 В допълнение към разглеждането на предложението за преработка на Директивата за ЕДО, настоящото становище се опира и на допълнителната информация от съобщението² и паметната записка³, изготвени от Европейската комисия.

2.2.3 Важно е да се отбележи, че работата на Европейската комисия за изпълнението на тази европейска политика се вписва в международния контекст, който има голямо влияние върху различни аспекти, като например:

- **регулаторния аспект:** Чикагската конвенция ограничава строго и правнообвързващо облагането на въздухоплаването;
- **пазарния аспект:** научните изследвания позволиха да се добиват шистови масла. Това откритие позволи да се експлоатират нови находища, като по този начин се увеличи предлагането на изкопаеми горива. Освен това то напълно преобърна пазара на газ: цената на газа на световните пазари падна, като по този начин другите енергийни източници, особено възобновяемите, станаха по-малко привлекателни;
- **стратегическия аспект:** събитията в Северна Африка и Близкия Изток се отразяват много значително не само на цената на горивата, но и на позицията на държавите-членки спрямо тези енергии;
- **аспекти, свързани с околната среда:** трябва да се отчитат споразуменията от Киото и преговорите в Канкун и според случая трябва да се адаптират съответно стратегията и европейските политики;
- **аспекти, свързани с общественото мнение:** събитията във Фукушима показаха в каква степен общественото мнение може да се повлияе от едно толкова голямо и неочаквано събитие. Стратегиите и решенията на държавите-членки и на Европа не могат да не отчитат това. От само себе си се разбира, че властите трябва бързо да адаптират политиките си.

2.2.4 Още сега възниква въпросът „Какво трябва да бъде новото място на темата за данъчното облагане на енергията в международен план?“

- каква референтна цена за CO₂ да се определи в Европа при липсата на всеобхватно международно споразумение?
- трябва да се спомене и идеята за общ международен данък.

2.3 Хронология

2.3.1 Предходната директива (2003/96/ЕО) беше резултат от предложение на Европейската комисия от 1996 г. Предложението беше сериозно изменено в резултат на дълги преговори в Съвета на Европейския съюз, за да се отчетат националните особености.

² COM (2011) 168 окончателен.

³ Паметна записка 11/238.

Бяха направени изменения, за да се постигне много плавно прилагане, свързано с преходни периоди, дерогации и други изключения. В крайна сметка предложената през 1996 г. директива беше приета през 2003 г.

- 2.3.2 Прилагането ѝ на практика в държавите-членки, промените на енергийния пазар и отчитането на въздействието на енергийното потребление върху околната среда и климата позволиха да се открият недостатъците ѝ и посоките за подобрене (вж. по-долу).
- 2.3.3 Работата по преразглеждането на директивата започна през 2005 г. Първият опит по отношение на използването на газьола за търговски цели, беше направен през 2007 г., но не достигна до Съвета. В заключенията си от март 2008 г. Европейският съвет поиска ново предложение за изменение, което стана приоритет за Европейската комисия в годишния ѝ преглед на растежа за 2011 г.

На 12 април 2011 г. колежът на комисарите прие предложението за преработване на разпоредбите на директивата за енергийното данъчно облагане.

3. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

- 3.1 Преработеният текст на директивата за ЕДО има за цел най-вече да отговори на новите приоритети на Европейския съюз, както са посочени в **стратегията „Европа 2020“**, наред с другите:
- борба с изменението на климата;
 - приоритет на постигането на устойчив растеж;
 - по-екологосъобразна и по-конкурентноспособна икономика;
 - участие в данъчното хармонизиране;
 - намаляване на данъчното облагане на трудовите доходи;
 - подпомагане на домакинствата с ниски доходи;
 - бюджетно оздравяване на държавите-членки.
- 3.2 Преработеният текст отговаря и на целта „20/20/20“ на стратегията „Мерки на ЕС в областта на климата и енергетиката 2013-2020“:

- намаляване на ефекта от парниковите газове с 20 %;
- към 2020 г. 20 % от енергията да се произвежда от възобновяеми източници;
- подобряване на енергийната ефективност с 20%.

3.3 Той има за цел и да **отстрани** недостатъците или пропуските в предходната **Директива за ЕДО**:

- сегашните минимални ставки се отнасят най-общо до потребяваното количество, като не отчитат енергийната стойност, нито замърсяването;
- това води до поведение, което противоречи на целите на ЕС, например като се насърчава използването на въглища и се наказва използването на възобновяемите енергийни източници;
- сега действащата Директива за ЕДО не предвижда стимули за насърчаване на алтернативни видове енергия; така етанолът е най-тежко обложен;
- недостатъчната координация между директивата за ЕДО и СТЕ на ЕС за емисиите на CO₂ се изразява в двойно облагане или липса на облагане според секторите.

3.4 Тази преработка отчита **външните ограничения**:

- реструктурирането и модернизирането на данъчните системи;
- икономическата криза, която намали възможностите за маневриране на държавите-членки и увеличи натиска върху бюджетите;
- осезаемите и измерими първи проявления на въздействието от изменението на климата;
- международните напрежения, предизвикващи сътресения и безпокойства на международния енергиен пазар.

3.5 Не на последно място тя трябва да се подчини и на някои други **вътрешни ограничения**:

- да не се допуска енергийното данъчно облагане да води до дискриминация или да изкривява конкуренцията между предприятията в държавите-членки;
- и обратното – да се ограничават изкривяванията, създавани от липсата на енергийна данъчна хармонизация в Европа.

4. КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

4.1 Основни елементи

- 4.1.1 Както беше посочено в уводната част, основната част на предложението е (член 1) определянето на **два фактора за данъчното облагане**. Освен това се потвърждава (член 4), че изчислените ставки са **минималните размери**, които могат да бъдат надхвърлени от държавите-членки и които ще подлежат на преразглеждане на всеки 3 години.
- 4.1.2 Друг важен момент в предложението е въвеждането (член 4, параграф 3) на ново задължение за държавите-членки да прилагат към **всички продукти** с еднаква употреба (моторно или отоплително гориво) **еднакви данъчни ставки**, изчислени въз основа на техните емисии на CO₂ и тяхното енергийно съдържание.
- 4.1.3 В първоначалната директива бяха определени минимални данъчни ставки по продукти (и определена употреба), но без да има обвързване помежду им.
- 4.1.4 Според изменението държавите-членки трябва да преизчислят своите (национални) данъчни ставки, за да се гарантира спазването на същите съотношения, като определените за европейските минимални данъчни ставки (вж. таблици А, Б, В от приложение I на преразгледаната Директива за ЕДО).
- 4.1.5 Това задължение се отнася до моторните и отоплителните горива. То ще се прилага от **2013 г. за отоплителните горива**, а от **2023 г. и за моторните горива**; това отлагане има за цел да отчете съществуването на твърде значителни разлики между държавите-членки.
- 4.1.6 Все пак, тъй като минималните данъчни ставки за облагане на електроенергията са посочени в отделна таблица (таблица Г), ограничението за съотносимост и съгласуването на данъчните ставки не **важи за електроенергията**.
- 4.1.7 За фактора „данък върху енергията“ **електроенергията** продължава да се облага при крайния потребител („**при контакта**“), за да се избегне двойно данъчно облагане: и на производството, и на потреблението.
- 4.1.8 Тъй като потреблението на електроенергия не генерира емисии на CO₂, данъкът за CO₂ може да се прилага само към **производителите на електроенергия**. Големите инсталации ще бъдат освободени по Директивата за ЕДО, тъй като те попадат под **СТЕ на ЕС**. В този контекст електроенергията от **ядрен** произход не се облага по отношение на CO₂ (няма емисии), а спрямо енергопотреблението.

4.1.9 За да се включи Директива 2003/87/ЕО за квотите от CO₂ и да се избегне всякакво припокриване, в преразгледаната директива се предлага (член 14, параграф 1, буква г) енергийните продукти, използвани за дейности, които попадат в обхвата на **СТЕ на ЕС**, да бъдат освободени от данъчно облагане за CO₂. Същевременно дейностите, които досега са били изключени от СТЕ на ЕС, вече попадат в **обхвата на Директивата за ЕДО**.

4.2 Конкретни сектори

4.2.1 В предложението се отчита и фактът, че секторите могат да са изложени на риск от **изместване на въглеродни емисии** (член 14 а), и се предлага въвеждането до 2020 г. на данъчен кредит за всяка засегната инсталация. Този данъчен кредит ще се изчислява въз основа на средното годишно потребление на енергийни продукти за референтен период.

4.2.2 Дейности, които досега са били **освободени от данъчно облагане** (член 2), сега подлежат на облагане, било заради техния елемент на CO₂, било заради енергийно съдържание.

4.2.3 Относно **диференцираните данъчни ставки** (член 5) единственото изменение се състои в изключването на такситата от тази разпоредба.

4.2.4 **Въздушният транспорт** (с изключение на частния) и **морският транспорт** в Общността (с изключение на частното плаване) са освободени по Директивата за ЕДО.

4.2.5 **Моторните горива** могат да се облагат **като отоплителни горива** (член 8) за конкретни сектори:

- селскостопанските, градинарските, рибовъдните и горскостопанските дейности;
- стационарните двигатели;
- строителството, проектиране на граждански обекти и благоустройството;
- моторните превозни средства без разрешение да се движат по пътищата.

4.2.6 Относно **селското стопанство** и емисиите на CO₂ от него Европейската комисия предвижда (член 14 а) да анализира дали това е сектор, засегнат от „**изместване на въглеродни емисии**“; ако е така, тя ще позволи на държавите-членки да отпускат **данъчен кредит** на земеделските производители.

Освен това Европейската комисия ще освободи напълно селскостопанския сектор от данъка върху **енергийното съдържание** (член 15, параграф 3), ако селскостопанският сектор се обвърже с **насрещен ангажимент в областта на енергийната ефективност**, като всяка държава-членка може да интерпретира по своему тази концепция.

- 4.2.7 **Биогоривата** (член 16) не се облагат като изкопаемите горива. Облагат се с общия енергиен данък (върху енергийното им съдържание).
- 4.2.8 В същото време има разлика по отношение на данъка за CO₂. Не всички биогорива са възобновяеми – за някои емисиите на CO₂ могат да бъдат по-големи отколкото консумирания CO₂. **Възобновяемите биогорива** няма да бъдат облагани с него, тъй като поради естеството им се счита, че емисиите им на CO₂ са нулеви. **Невъзобновяемите биогорива** ще бъдат облагани с данък за CO₂ като конвенционалните енергийни продукти.
- 4.2.9 До **2023 г.** държавите-членки биха могли да продължат да прилагат по-ниски от минималните по директивата за ЕДО специфични данъчни ставки.
- 4.2.10 За **отоплителните горива и електроенергията за домакинствата** (и благотворителните организации) държавите-членки си запазват (член 15, параграф 1, буква з) възможността за цялостно или частично данъчно облекчение.

5. **СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

5.1 **Основните елементи на Директивата за ЕДО**

- 5.1.1 Отчитането на **два фактора** при изчисляването на енергийното данъчно облагане е без съмнение напредък в сравнение с предишната директива. На първо място, така се отговаря на двете цели на стратегията „Европа 2020“, а именно: да се намалят емисиите на CO₂ и енергопотреблението.

Освен това се измерва **по-точно** (отколкото с един единствен критерий) неблагоприятното въздействие от енергопотреблението: замърсяване и свръхконсумация с оглед на световните резерви.

- 5.1.2 В предложението за преработената Директива за ЕДО се налага данък **CO₂ на национално равнище**, за всяка държава-членка. Нека да припомним, че вече съществува друга разпоредба на европейско равнище: чрез купуването на квоти в рамките на СТЕ на ЕС.

Не би могло една инсталация, попадаща в обхвата на СТЕ на ЕС, също така да се облага данъчно и по Директивата за ЕДО; по нея тя ще е освободена. Така в Директивата за ЕДО се избягва **двойното данъчно облагане на CO₂** чрез двете разпоредби. И обратното – Директивата за ЕДО позволява да се въведе инструмент за данъчно облагане, който да обхваща и малките инсталации, които досега не попадаха в обхвата на **СТЕ на ЕС** поради размера си.

ЕИСК подкрепя предложението за включване на СТЕ в Директивата за ЕДО, тъй като по този начин се **поправя СТЕ на ЕС**, от която бяха изключени 50 % от емисиите на CO₂ от горивата за двигатели и отопление.

- 5.1.3 Някои енергоносители са по-силно замърсяващи от други. Някои по-концентрирани енергоносители водят до по-голямо потребление от други. Следователно **справедливото балансиране** между енергийните източници, предложено от преразгледаната директива, е по принцип логично и правилно.

Следователно то налага силно да се **повиши данъчното облагане** на някои енергоносители, които понастоящем са по-слабо обложени в някои държави-членки. Най-фрапиращият пример е газьолът, за който минималната данъчна ставка би трябвало да бъде по-висока от тази за бензина, като се имат предвид малко по-големите му емисиите на CO₂, но най-вече неговото по-високо енергийно съдържание. Но всъщност в множество държави-членки **положението в момента е точно обратното**. Тъй като газьолът се облага с по-ниска ставка и е по-евтин от бензина, автомобилният парк е в голямата си степен ориентиран към дизеловите мотори.

- 5.1.4 Комитетът споделя заключенията на анализа, направен от Комисията, за факта, че тъй като газьолът е по-евтин от бензина, в момента има сътресения на пазара на рафинирането поради голямото търсене на газьола и слабото на бензина. По-голямото данъчно облагане на газьола ще благоприятства връщането към равновесие.
- 5.1.5 Въпреки това ЕИСК сигнализира и на Европейската комисия, че **обръщането на разликите** в цените между **бензина и газьола** би могло сериозно да дезорганизира пазара и автомобилната индустрия и да увеличи тежестта, поемана от домакинствата за автомобилния транспорт. И в това отношение преходът трябва да бъде плавен.
- 5.1.6 Парадоксално е, но при моторните горива **високите данъци защитиха потребителите** от нефтените шокове. Всъщност, високата цена стимулира превантивното намаляване на потреблението и по този начин високите данъци намаляват дела на моторните горива, които се влияят от (шоковите) промени на пазара.
- 5.1.7 Няколко десетилетия производителите на автомобили инвестираха в НИРД и успешно намалиха потреблението на двигателите. Въпреки че периодично възникват петролни кризи, транспортният сектор никога не се оказва парализиран от тях.
- 5.1.8 Въз основа на този анализ ЕИСК отбелязва, че данъкът за **CO₂** е **еднакъв** за моторните горива и за отоплителните горивата. Той ще бъде 20 евро на тон CO₂, или, за пример, **0,0533 евро на литър** за всички видове газьол (за отопление или за друго).

При това изразява учудване, че **общото данъчно облагане на енергопотреблението е:**

- за **моторните горива:** 9,60 евро на гигаджаул, или **0,316 евро на литър** газьол;
- и толкова ниско за **отоплителните горива:** 0,15 евро на гигаджаул, или **0,0054 евро на литър** газьол за отопление.

5.1.9 Затова ЕИСК иска **енергийният данък за отоплителните горива** да бъде осезаем за потребителите, което е невъзможно при 0,0054 евро на литър!

ЕИСК препоръчва той да бъде постепенно, но значително **увеличен**, за да:

- се вземат предвид неизбежните отоплителни нужди на потребителите,
- се намали потреблението на отоплителни горива;
- се оправдаят инвестициите на икономическите участници в енергийни иновации за дома и за промишлени нужди (както направиха производителите на автомобили).

5.2 **Изключения и дерогации от Директивата за ЕДО**

5.2.1 Пет държави-членки позволяват по-ниското облагане на **стопанското използване на газьола** (тежкотоварни камиони, автобуси, таксите и др.) в сравнение с данъчното облагане за използването за лични нужди. В преработената Директива за ЕДО тази възможност е преразгледана и държавите-членки са задължени да преразпределят тежестта.

Тъй като замърсяването от газьола е едно и също, каквото и да е потреблението (стопанското или за лични нужди), целта на това намаляване на данъчното облагане е напълно **разумна и логично свързана** с принципите, залегнали в стратегията „Европа 2020“. Освен това експоненциалното нарастване на автомобилния транспорт, който в много голяма степен консумира газьол, показва, че е необходимо да се стимулира **поставянето на край на тази тенденция**, дори намаляването на движението на тежкотоварните превозни средства.

Въпреки това **комбинираният ефект** от двете мерки за повишаване на данъчното облагане на газьола (преразпределяне на тежестта спрямо бензина (вж. по-горе) и край на намалението за стопанско използване) ще доведе до сериозно повишение на цените на газьола в някои държави-членки. В този случай, някои групи работници, които са много организирани и лесно се мобилизират, биха могли или да окажат сериозен натиск върху националните правителства, или да започнат сериозни **социални протести**.

Затова ЕИСК сигнализира на Европейската комисия за опасностите от прекалено големите или резки промени и за неизбежните резерви от страна на държавите-членки. Поради това предлага да се предвидят **съпътстващи мерки**, за да може, от една страна,

да се отговори на изискванията на стратегията „Европа 2020“, а от друга - да се насърчат държавите-членки да подкрепят преразгледаната Директива за ЕДО.

- 5.2.2 Държавите-членки трябва да следят за това всички **енергоносители** да се облагат **равностойно** и пропорционално според емисиите на CO₂ и енергийното им съдържание (вж. по-горе). А **електроенергията е изключена** от това ограничение за хармонизиране.

ЕИСК поставя под въпрос това **изключение** и желае Европейската комисия да коригира предложението си, за да гарантира, че електроенергията се разглежда по същия начин като другите видове енергия.

- 5.2.3 Дейностите, които бяха освободени от енергийно **данъчно облагане** в предходната директива, трябва отсега нататък да бъдат изравнени с другите, за да бъдат облагани по подобен начин и за CO₂, и за енергийното потребление.

Нека припомним, че **освободените дейности** бяха: металургията и химичното редуциране, електролитните процеси, силно енергоемките предприятия (при които разходите за електроенергия представляват повече от 50% от производствените разходи) и производството на други неметални минерални продукти (цимент, стъкло, вар и др.).

С това изменение авторите на преразгледаната директива демонстрират **логично очевидно**: от една страна, всички дейности, чрез които се замърсява или при които се потребява енергия, без дискриминация се облагат с данък, а от друга – за всички дейности са предоставени стимули да намаляват своето енергийно въздействие.

Затова ЕИСК подкрепя връщането към тази логична равнопоставеност, но изразява безпокойство по отношение на **социалното и икономическо въздействие** на съответните дейности. Затова предлага и в това отношение да се помисли за съпътстващи мерки, за да:

- се помогне на тези сектори да инвестират и/или да се трансформират;
- се гарантира тяхната устойчивост и разположението им на територията на ЕС.

Освен това Комитетът си задава въпроса какво би било истинското въздействие на тази промяна, която се състои в това тези дейности да бъдат включени в обхвата на **Директивата за ЕДО**, за да бъдат веднага извадени онези, които попадат в обхвата на **СТЕ на ЕС**.

Накрая, ЕИСК си задава въпроса дали рискът от изместване на въглеродните емисии не се отнася и до дейностите, които преди са били освободени от облагане. В СТЕ на

ЕС са включени механизми за защита, които биха могли да бъдат заимствани в Директивата за ЕДО.

- 5.2.4 Държавите-членки запазват правото си да налагат **диференцирани данъчни ставки** за почти всички дейности, за които това беше възможно и преди. Но ако ползата от диференцираните данъчни ставки се запази за **местния обществен транспорт**, това със сигурност няма да го насърчава да инвестира в намаляване на замърсяването или на потреблението на моторни горива. Напротив, запазването може да се обоснове с насърчаването на колективния транспорт за сметка на личния.

При това ЕИСК се пита какво мотивира запазването на освобождаването за **събирането на отпадъци, линейките, публичните административни институции, хората с увреждания, въоръжените сили и т.н.**

Затова препоръчва предложението да се измени, за да може отличните причини, които обосновават изключването на **такситата** от диференцирани данъчни ставки, да се прилагат по подобен начин и към другите транспортни средства.

- 5.2.5 Въз основа на същия анализ както за диференцираните данъчни ставки ЕИСК се пита какви са причините, които обосновават **освобождаването на въздушния транспорт и морския транспорт в Общността** от Директивата за ЕДО.

- 5.2.6 Въпреки че в бъдеще въздушният и морският транспорт биха могли да бъдат включени, само заради емисиите на CO₂, в обхвата на **СТЕ на ЕС**, ЕИСК е обезпокоен от факта, че тези два сектора, които са големи потребители на енергия, не подлежат на данъчно облагане за **енергопотреблението**.

Все пак в частта „енергийно съдържание“ тези два вида транспорт не могат да бъдат облагани поради международните конвенции. Затова Комитетът предлага да се проведат преговори на световно равнище с цел приближаването на международните конвенции към европейските правила.

- 5.2.7 ЕИСК се пита защо държавите-членки запазват възможността да **освобождават домакинствата** (именно) от данъчно облагане върху **отоплителните горива и електроенергията**.

Тази предложена възможност поставя под въпрос логичността на останалата част от Директивата за ЕДО. Всъщност, принципът на Директивата за ЕДО почива на хипотезата, че **ценовият сигнал** ще накара заинтересованите страни да намалят емисиите на CO₂ и енергопотреблението си. Защо тогава домакинствата, които са сериозни енергопотребители, да не трябва да се вслушат в това послание?

Затова ЕИСК препоръчва тази **възможност за освобождаване** на отоплителните горива за домакинствата да бъде **оттеглена от текста** на предложението, но при отчитане на конкретните ограничения за местните/националните потребители.

- 5.2.8 При преразглеждането на Директивата за ЕДО се търси **съгласуваност**, като в нея се включват дейностите, които досега не са попадали в обхвата ѝ, и като се гарантира, че стопанското използване на газьола вече не се ползва с привилегии пред използването за лични нужди.

В такъв случай как да обясним факта, че други сфери на дейност (например **селското стопанство, строителството, благоустройството и др.**) продължават да се ползват от благоприятно третиране, от данъчно облагане на **моторните горива по ставки като за отоплителните горива**, т.е. твърде ниско? Още повече че тези сектори трябва да служат за **пример**: чрез техните дейности и видимо присъствие те са **в основата на подобренията** на устройството на територията и на населените места.

- 5.2.9 ЕИСК се пита какви причини, които не са нито икономически, нито социални, нито екологически, могат да **обяснят това изключение**. Комитетът изразява безпокойство, че този подход би могъл да се използва за забавяне или блокиране на изпълнението на новата Директива за ЕДО под претекста, че е **произволна и дискриминационна**.

- 5.2.10 ЕИСК привлича вниманието на Европейската комисия по-конкретно към сектора на **селското стопанство**, относно който преразгледаната Директива за ЕДО е **твърде обща**, както и към факта, че държавите-членки биха могли да изискат **разяснения и уверения** преди да одобрят предложението.

Трябва да се направят разяснения относно:

- **причините, които налагат селското стопанство да се третира специално и привилегировано** – третиране, което би влязло в противоречие с принципите и ценовите сигнали, залегнали в Директивата за ЕДО, както и с усилията, които се изискват от други сектори, които също са в затруднено положение;
- **процеса и критериите за оценка** на риска от изместване на въглеродни емисии и на предложените компенсации за енергийната ефективност.

5.3 **Различни аспекти на Директивата за ЕДО**

- 5.3.1 Новата Директива за ЕДО не може да бъде лесно и еднозначно решение. Енергийната политика на Европейския съюз е повече от всяка друга **сложна и многоаспектна**; тя изисква комбинация от множество решения или комплексно решение.

Затова ЕИСК отбелязва усилията на авторите на преразгледаната Директива за ЕДО да **опростят** принципите, целите и изпълнението.

- 5.3.2 Същевременно, както беше посочено по-горе, преработеният текст на Директивата за ЕДО се вписва в една сложна и богата регулаторна среда. В него всъщност се правят множество препратки към други текстове и директиви. Тази **взаимосвързаност** между текстовете позволява да се избегне **повторението** на елементи, съдържащи се в много директиви.

Областите на енергетиката и екологията обаче се променят бързо. Пример за това е възможността за актуализиране на кодовете от номенклатурата (член 2, параграф 5). Нещо повече, всяко изменение в посочен текст може да се отрази върху другите по неочакван или нежелан начин.

ЕИСК предлага първо да се поставят в **приложение** текстовете на препратките; после, ако е необходимо, да се изясни дали някои елементи от приложението могат да **останат непроменени**, за да се гарантира логическата последователност в бъдещата Директива за ЕДО.

- 5.3.3 Член 4 включва в изчислението на минималната ставка „общата сума, събирана посредством всички косвени данъци“, следователно в т.ч. влизат и чисто националните мерки като например **данъкът върху въглеродните емисии**, начисляван в някои държавите-членки. Освен това обхватът на данъчното облагане и избраните от държавите-членки възможности за освобождаване от данъка върху въглеродните емисии могат да се различават от предвидените за този данък в директивата за ЕДО.

Според ЕИСК Европейската комисия би могла да изясни, че **интегрирането** на двата вида облагане на CO₂ трябва да се направи от държавите-членки при **транспонирането**.

- 5.3.4 Основно преразглеждането е насочено към данъчното облагане на енергоносителите; всъщност Европейската комисия признава, че Директивата за ЕДО не обхваща **използването от държавите-членки на данъчните приходи**, идващи от Директивата за ЕДО.

В стратегията „Европа 2020“ се дава приоритет на постигането на устойчив растеж за една ресурсно по-ефективна, по-екологосъобразна и по-конкурентноспособна икономика.

ЕИСК се пита защо в бъдещата Директива за ЕДО не са включени **подходящите мерки** за гарантиране на общо и логично действие на държавите-членки за постигане на по-устойчива, по-екологосъобразна и по-конкурентноспособна икономика, например:

- социални мерки, които благоприятстват заетостта и намаляването на разходите за труд;

- мерки за насърчаване на технологичното развитие в областта на новите енергийни източници;
- бюджетното оздравяване на държавите-членки.

5.3.5 Емисиите на CO₂ се изразяват в тонове, енергийното съдържание – в гигаджаули (GJ). Минималната ставка за данъчно облагане на всеки енергиен продукт се изчислява в зависимост от емисиите на CO₂ и енергийното съдържание. Следователно тези минимални ставки трябва да бъдат прилагани към обичайните **единици за фактуриране и данъчно облагане**: обичайно за моторните горива и някои отоплителни горива това е литърът, за електроенергията – киловат/час (квч), и т.н. Такова превръщане трябва да се направи от службите на Европейската комисия. Не е обяснено обаче какви правила и хипотези са използвани при изчисленията и така представителите на някои държави-членки не могат да достигнат самостоятелно до същите резултати.

ЕИСК припомня, че е необходимо да се хармонизират изчисленията на превръщанията, и предлага в текста изрично да се посочи какви **условия са били използвани за превръщане** на мерните единици и да се използват колкото се може повече единици, които са максимално близки до практиката на данъчното облагане в държавите-членки.

Брюксел, 27 октомври 2011 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson
