

Преглед 01

BG

Енергийно
данъчно облагане,
ценообразуване
на въглеродните
емисии и енергийни
субсидии



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

2022

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—X
Въведение	01—14
Политика относно енергийното данъчно облагане в подкрепа на действията в областта на климата	01—06
Цели и ангажименти на ЕС	07—09
Законодателни актове на ЕС в областта на енергийното данъчно облагане, ценообразуването на въглеродните емисии и енергийните субсидии	10—14
Обхват и подход на прегледа	15—18
Текущи равнища на енергийно данъчно облагане и ценообразуване на въглеродните емисии	19—35
Данъчно облагане и енергийна ефективност	19—21
Данъчно облагане по сектори и по видове продукти	22—24
Ценообразуване на въглеродните емисии	25—28
Определянето на референтни показатели (бенчмаркинг) като инструмент за оценка на равнището на данъчно облагане	29—33
Социални аспекти на данъчното облагане	34—35
Енергийни субсидии	36—53
Видове енергийни субсидии	36—51
Сравнение на субсидиите за изкопаеми горива и субсидиите за възобновяема енергия	52—53
Директива за енергийното данъчно облагане – определяне на долни граници на енергийното данъчно облагане	54—61
Настоящата Директива за енергийното данъчно облагане (ДЕДО)	54—58

Законодателни предложения в рамките на пакета „Подготвени за цел 55“ за енергийно данъчно облагане	59—61
Заключителни бележки	62—74
Речник на термините	
Акроними и съкращения	
Екип на ЕСП	

Кратко изложение

I Енергийното данъчно облагане е инструмент, който правителствата могат да използват не само за набиране на приходи, но и за подпомагане на целите в областта на климата. С него се следи за това ценовите сигнали за различните енергийни продукти да отразяват тяхното въздействие върху околната среда, и може да се насърчават предприятията да правят по-екологичен избор.

II В Директивата за енергийното данъчно облагане се определят минималните равнища на данъчно облагане, за да се гарантира, че вътрешният пазар функционира правилно, и тази директива може да се използва и за подкрепа на други приложими политики, като например действията в областта на климата.

III През юли 2021 г. Комисията предложи преразглеждане на Директивата за енергийното данъчно облагане и изготвянето на нови законодателни актове в подкрепа на по-амбициозните цели на ЕС в областта на климата за 2030 г., доразвивайки усилията на ЕС за постигане неутралност по отношение на климата до 2050 г. Една от целите на предложенията е привеждането на законодателството в съответствие с целите в областта на климата.

IV При извършването на настоящия преглед е използвана предишна работа на Европейската сметна палата (ЕСП) в областта на енергетиката, изменението на климата и данъчното облагане, както и публично достъпна информация и материали, специално събрани за тази цел, за да се предостави допълнителна информация относно енергийното данъчно облагане. Целта на ЕСП е да допринесе за текущия дебат относно енергийното данъчно облагане и изменението на климата.

V Нашият преглед акцентира върху:

- съгласуваността на текущите равнища на енергийно данъчно облагане и ценообразуването на въглеродните емисии с целите в областта на климата;
- енергийните субсидии, с акцент върху субсидиите за екологична енергия и субсидиите за изкопаеми горива;
- настоящата Директива за енергийното данъчно облагане, в която се определят минималните данъчни ставки за енергията, и как в новото предложение на Комисията са разрешени слабостите на директивата.

VI Енергийното данъчно облагане може да бъде важен двигател за постигане на целите в областта на климата. Някои сектори обаче получават значителни намаления и освобождаване от данъчно облагане. При прегледа на ЕСП беше установено, че равнището на данъчно облагане на енергийните източници не отразява техните емисии на парникови газове.

VII Отбелязваме, че през последните години цената на енергийните продукти, след ефекта на данъците или квотите за търговия с емисии, не отразява екологичните разходи във връзка с емисиите.

VIII В оценката си на Директивата за енергийното данъчно облагане Комисията отчете недостатъци в законодателството относно минималното данъчно облагане. Между целите на законодателните предложения на Комисията в пакета „Подготвени за цел 55“ е привеждането на данъците върху енергията в съответствие с енергийното съдържание и включването на повече сектори в обхвата на Схемата за търговия с емисии.

IX Енергийните субсидии могат да се използват за преминаване към икономика с по-нисък въглероден интензитет. От друга страна, субсидиите за изкопаеми горива възпрепятстват ефикасния енергиен преход и са останали относително постоянни през последното десетилетие въпреки ангажиментите на Комисията и някои държави членки за постепенното им премахване.

X ЕСП отбелязва предизвикателствата, пред които е изправен Европейският съюз при преразглеждането на законодателството:

- осигуряване на съгласуваност в секторите и енергийните носители, които преди това са били третирани по-благоприятно;
- намаляване на субсидиите за изкопаеми горива; и
- съгласуване на целите в областта на климата със социалните нужди.

Тези предизвикателства ще трябва да бъдат посрещнати в институционалния контекст на необходимо единодушие по въпросите, свързани с данъчното облагане.

Въведение

Политика относно енергийното данъчно облагане в подкрепа на действията в областта на климата

01 Енергийното данъчно облагане е бюджетен инструмент, който може да се използва и като инструмент за стимулиране на избора на по-екологична енергия. В рамките на ЕС-27 данъците върху енергията съставляват повече от три четвърти от общите екологични данъци (вж. [фигура 1](#)). Като част от Европейския зелен пакт, Комисията планира да приведе енергийното данъчно облагане в съответствие с целите в областта на климата.

Фигура 1 — Данъци върху енергията и ценообразуване на въглеродните емисии в ЕС-27 като част от екологичните данъци



Бележка: Данните на Евростат за екологичните данъци включват приходите от СТЕ, вписани като данъци в националните сметки.

Източник: ЕСП въз основа на данни на Евростат, [Environmental tax revenues \(Приходи от данъци, свързани с околната среда\)](#) (ENV_AC_TAX), данни от 2019 г.

02 Данъците върху енергията и квотите за въглеродни емисии се основават на¹:

- енергийни продукти за транспортни цели (като бензин, газьол, природен газ, керосин или мазут);
- енергийни продукти за стационарни цели (например мазут, природен газ, въглища, кокс, биогорива и електричество);
- парникови газове: съдържанието на въглерод в горивата. Данните на Евростат за тези данъци включват постъпленията от разрешителните по схемата за търговия с емисии на ЕС (СТЕ), записани като данъци в националните сметки.

03 Данъците върху енергията и ценообразуването на въглеродните емисии могат да приемат различни форми:

- при специалните данъци върху използването на горива (предимно акцизи) обикновено се определя данъчна ставка за физическа единица (литър или килограм) или за единица енергия (киловатчас или гигаджаул);
- при налаганите конкретно върху въглеродните емисии данъци обикновено се определя данъчна ставка за използването на енергия въз основа на съдържанието на въглерод;
- квоти за емисии, търгувани в схеми за търговия с емисии.

04 Енергийните субсидии могат да бъдат:

- преки — промени в ефективните данъчни ставки (например данъчни отстъпки и данъчни кредити) и безвъзмездна помощ и гаранции, предлагащи стимули за използване на един източник на енергия пред друг.

¹ Евростат, *Environmental taxes – A statistical guide (Екологични данъци – статистическо ръководство)*, издание от 2013 г.

- непреки — пазарни интервенции (например количествени ограничения за износа или вноса, административно ценообразуване), определяне на занижени цени на разрешения и лицензи, преференциални лихвени проценти, прехвърляне на рискове, пренебрегване или занижаване на цената на вторичните ефекти (емисии на парникови газове (ПГ), замърсяване, отпадъци, изчерпване на природните ресурси).

05 Няма стандартно определение за енергийните субсидии в ЕС. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) определя в широк смисъл енергийните субсидии² като мерки, с които потребителските цени се поддържат под пазарното равнище, цените на производителите се поддържат над пазарното равнище или се намаляват разходите за потребителите или производителите.

06 Политиката за енергийно данъчно облагане е един от няколко инструмента, които могат да се използват за постигане на целите в областта на климата. Други инструменти са законодателството, в което се определят цели (например законодателни актове за разпределяне на усилията относно задължителните годишни цели за емисиите на парникови газове³), регулаторни стандарти (например за емисиите от превозни средства) и схеми за финансиране (като например за инвестициите в енергийна ефективност).

Цели и ангажименти на ЕС

07 В съответствие с Европейския зелен пакт, в Европейския закон за климата⁴ като междинна цел за 2030 г. е определено минимално нетно намаляване на емисиите на парникови газове с 55 % (в сравнение с 1990 г.), което е по-амбициозно в сравнение с предходната цел от 40 %. На 14 юли 2021 г. Комисията публикува набор от предложения, целящи привеждането на политиките в областта на климата, енергетиката и данъчното облагане в съответствие с новата

² ОИСР, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform (Субсидии, вредящи на околната среда: предизвикателства за реформа)*, 2005 г.

³ Уебсайт на Европейската комисия — Въпроси и отговори относно Регламента за разпределяне на усилията.

⁴ Регламент (ЕС) 2021/1119 на Европейския парламент и на Съвета от 30 юни 2021 г. за създаване на рамката за постигане на неутралност по отношение на климата и за изменение на Регламент (ЕО) № 401/2009 и (ЕС) 2018/1999 (Европейски закон за климата) (ОВ L 243, 9.7.2021 г., стр. 1).

междинна цел в областта на климата за 2030 г., т. нар. пакет „Подготвени за цел 55“⁵. Той включва и по-високи цели за възобновяемата енергия и енергийната ефективност (вж. *фигура 2*).

Фигура 2 – Актуализации на целите в областта на климата



* Директива (ЕС) 2018/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 82) и Директива (ЕС) 2018/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за изменение на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 210).

** Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета по отношение на насърчаването на енергията от възобновяеми източници (COM(2021) 557 final) и Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency (recast) (COM(2021) 558 final).

Източник: ЕСП, въз основа на горепосочените законодателство и законодателни предложения.

⁵ Уебсайт на Европейската комисия — Прессъобщение относно Европейския зелен пакт.

08 През 2009 г. Г-20 призова за постепенно премахване на субсидиите за изкопаеми горива до 2020 г.⁶ ЕС и някои от неговите държави членки поеха ангажмента постепенно да премахнат неефективните субсидии за изкопаеми горива до 2025 г.⁷ Комисията също така се ангажира с целите за устойчиво развитие (ЦУР)⁸, предвидени да бъдат постигнати до 2030 г., включително ЦУР 7 за достъпна и чиста енергия и ЦУР 12.В за рационализиране на неефективните субсидии за изкопаеми горива, които насърчават разточителното потребление.

09 През 2013 г. в своя Седми план за действие за околната среда Комисията предложи изместване на данъчното облагане от облагане на труда към облагане, свързано с опазването на околната среда, до 2020 г.⁹, за да се подкрепи устойчивото използване на ресурсите. На практика от 2016 г. насам екологичните данъци като дял от общите данъчни приходи са намалели леко, докато делът на облагането на труда показва незначително увеличение (вж. *фигура 3*).

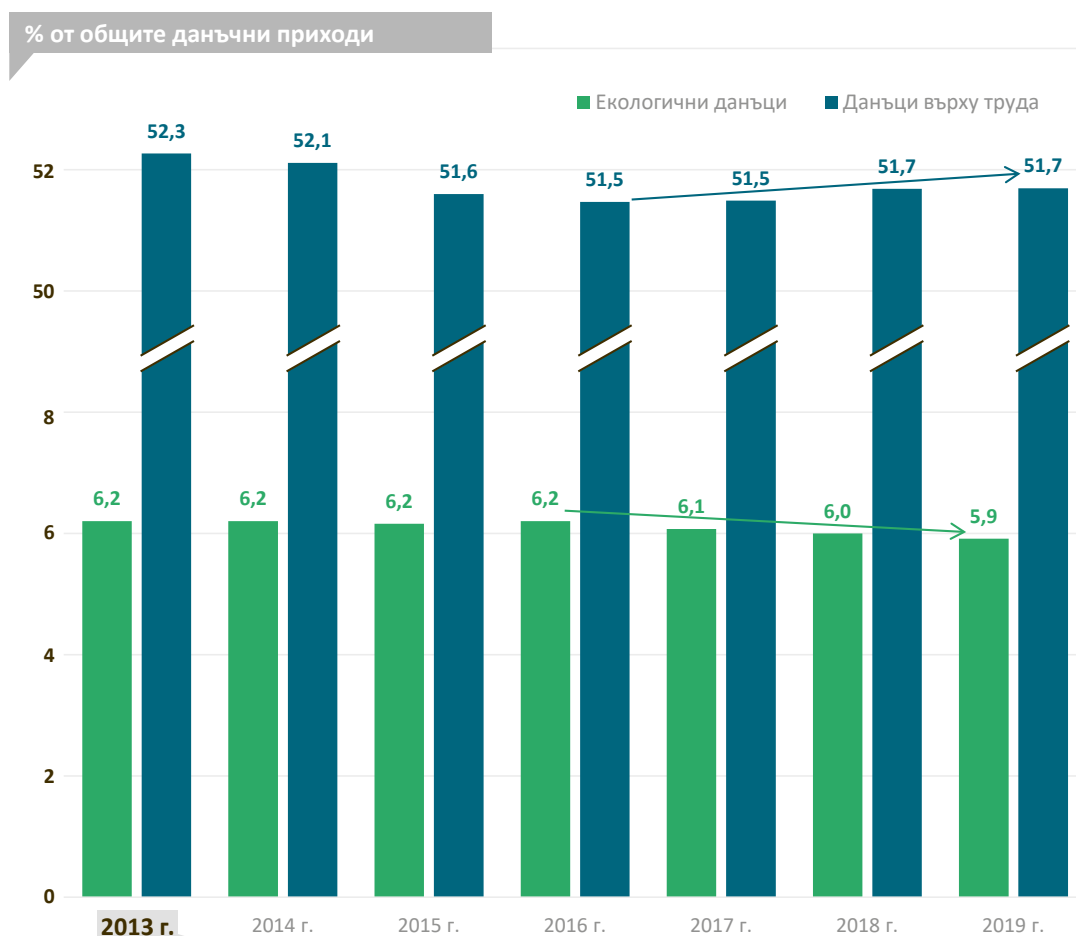
⁶ Декларация на лидерите на Г-20: Среща на високо равнище в Питсбърг, септември 2009 г.

⁷ Декларация от срещата на високо равнище на лидерите на Г-7 в Исе-Шима, Среща на Г-7 в Исе-Шима, 26 – 27 май 2016 г.

⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_bg

⁹ Като част от приоритетна цел № 6 на Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 г. „Да живеем добре в пределите на нашата планета“ (ОВ L 354, 28.12.2013 г.).

Фигура 3 – Свързани с околната среда данъци и данъци върху труда като дял от общите данъчни приходи (2008—2019 г.)



Седми план за действие за околната среда

Бележка: Данните на Евростат за екологичните данъци включват приходите от СТЕ, вписани като данъци в националните сметки.

Източник: ЕСП, въз основа на Евростат, [Environmental tax revenues](#) (Приходи от данъци, свързани с околната среда) (ENV_AC_TAX) и Европейската комисия, [Taxation trends](#) (Тенденции в областта на данъчното облагане).

Законодателни актове на ЕС в областта на енергийното данъчно облагане, ценообразуването на въглеродните емисии и енергийните субсидии

10 Правомощията на ЕС в областта на косвеното данъчно облагане обхващат координирането, хармонизирането и сближаването на ДДС и акцизите, тъй като те могат да засегнат единния пазар. Данъчното облагане е една от областите на политиката на ЕС, в която вземането на решения зависи от постигането на единодушие¹⁰.

11 В Директивата на ЕС за енергийното данъчно облагане¹¹ (ДЕДО) се определя минималното равнище на данъчно облагане за някои енергийни продукти и сектори. Нейната основна цел е да се хармонизира националното законодателство, за да се избегнат нарушенията на вътрешния пазар.

12 Директивата за СТЕ на ЕС¹² също е от значение в този контекст. В нея се определя цената на въглеродните емисии главно по отношение на емисиите, идващи от инсталации в сектора за производство на електроенергия и енергоемката промишленост, като по този начин се стимулират дружествата в тези сектори да намаляват своите емисии. Поради това цената на въглерода се обуславя от пазара.

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета – „Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС“ (COM(2019) 8 final).

¹¹ Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно преструктурирането на правната рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията (ОВ L 283, 31.10.2003 г.).

¹² Директива 2003/87/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, последно изменена през 2018 г. (ОВ L 275, 25.10.2003 г.).

13 Някои енергийни субсидии могат да бъдат под формата на държавна помощ, което по принцип е несъвместимо с правилата за вътрешния пазар на ЕС. Комисията има правомощието да решава дали тези субсидии представляват държавна помощ и дали тя е съвместима с правилата за вътрешния пазар на ЕС. За направляване на оценката на тази помощ Комисията издаде Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетиката за периода 2014—2020 г.¹³ През юни 2021 г. Комисията издаде нов проект на насоки относно държавната помощ за климата, опазването на околната среда и енергетиката за 2022 г.¹⁴

14 С предложението за пакета „Подготвени за цел 55“ се цели, наред с другото:

- създаване на по-всеобхватна данъчна основа за енергията и увеличаване на минималните данъчни ставки за енергията чрез промени в ДЕДО;
- разширяване на схемата за търговия с емисии, за да се включат други сектори като секторите на автомобилния транспорт и сградите;
- установяване на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите, който да отразява емисиите на ПГ от вноса, като алтернатива на безплатните квоти за емисии в ЕС.

¹³ Съобщение на Комисията, *Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетиката за периода 2014—2020 г.* (2014/С 200/01) (ОВ С 200, 28.6.2014 г., стр. 1).

¹⁴ Съобщение на Комисията — *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022 (Проект на насоки относно държавната помощ за климата, опазването на околната среда и енергетика за 2022 г.)*.

Обхват и подход на прегледа

15 В настоящия преглед се разглежда как енергийното данъчно облагане, ценообразуването на въглеродните емисии и субсидиите за енергия допринасят за постигането на целите на ЕС в областта на климата. ЕСП направи преглед на съответното законодателство на ЕС, и по-специално на съществуващата ДЕДО и предложението на Комисията за актуализиране на ДЕДО. Анализът обхваща периода от 2008 г. до юли 2021 г. ЕСП взе предвид допълнителните данни, налични след юли 2021 г., относно цените на разрешителните за емисии на парникови газове (до 30 ноември 2021 г.) и енергийните субсидии (данни от октомври 2021 г.).

16 Настоящият документ не е одитен доклад, той представлява преглед, изготвен главно въз основа на обществено достъпна информация или на специално събрани за тази цел материали. ЕСП разглежда действащи и предложени законодателни актове на ЕС, насоки, оценки, доклади за мониторинг, национални планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК), проучвания и доклади от международни организации, НПО и национални органи, както и доклади, изготвени от или за Европейската комисия. ЕСП анализира данни от Евростат и международни институции, както и от някои национални органи. Обсъдихме областите, обхванати от настоящия преглед, със служители на Комисията, заинтересовани неправителствени организации и мозъчни тръстове. За прегледа бяха използвани също и други доклади на ЕСП, академични публикации и друга публично достъпна информация.

17 Прегледът на ЕСП следва неотдавнашното публикуване на пакета „Подготвени за цел 55“ на Комисията. Ние имаме за цел да представим независим поглед върху енергийното данъчно облагане, който да послужи за законодателния дебат.

18 Докладът има три раздела:

- текущите равнища на енергийно данъчно облагане в държавите членки и инструментите за ценообразуване на въглеродните емисии, и как те подпомагат постигането на целите в областта на климата;
- енергийните субсидии и как те стимулират действията в областта на климата;
- приносът на Директивата за енергийното данъчно облагане към целите в областта на климата.

Текущи равнища на енергийно данъчно облагане и ценообразуване на въглеродните емисии

Данъчно облагане и енергийна ефективност

19 В оценката за 2019 г. на напредъка към постигането на националните цели за енергийна ефективност за 2020 г.¹⁵ Комисията определи основните двигатели за икономии на енергия. Според тази оценка, на схемите за задължения за енергийна ефективност се дължат 36 % от отчетените икономии на енергия. Мерките за енергийно данъчно облагане, надхвърлящи минималната ставка за ЕС, са вторият основен двигател с дял от 16 % от общия размер на отчетените икономии на енергия.

20 Енергийното данъчно облагане може да бъде основен двигател за постигане на целите на ЕС в областта на климата¹⁶. В своите Национални планове в областта на енергетиката и климата (НПЕК) четири държави членки са определили количествено въздействието на планираните мерки за енергийно данъчно облагане. Техните оценки варират от 4 % до 32 % от общите очаквани икономии на енергия (32 % в Германия, 14 % в Литва, 10 % във Финландия и 4 % в Чехия).

¹⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета — *Оценка за 2019 г. на напредъка на държавите членки по националните цели за енергийна ефективност за 2020 г. и по прилагането на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност, съгласно член 24, параграф 3 от същата директива*, COM(2020) 326 final.

¹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_en

21 ОИСР доказва обратна зависимост между данъчното облагане и енергийната интензивност на БВП¹⁷ и заключава, че държавите с по-високи данъци върху енергията обикновено имат по-малко енергоемки икономики¹⁸. ЕСП направи подобна оценка за държавите — членки на ЕС, и установи сходна взаимовръзка.

Данъчно облагане по сектори и по видове продукти

22 В неотдавнашно проучване е изчислена средна ставка на енергийния данък в ЕС в размер на 25 евро/MWh и ефективна данъчна ставка (като се вземат предвид данъчните отстъпки, кредити и намаления) в размер на 18 евро/MWh¹⁹. Като част от оценката на въздействието на своето предложение за преразглеждане на ДЕДО²⁰ Комисията публикува ефективни данъчни ставки за конкретни горива за някои сектори, но не и общи *ефективни* данъчни ставки по сектори.

23 На *фигура 4* е показан средният данък върху енергията за различните сектори, изчислен като съответните общи приходи от данъците върху енергията са разделени на съответното им общо потребление на енергия. Въз основа на данните в доклада на Trinomics²¹, изготвен за Комисията, средният данък върху енергията варира значително от нула за международния въздушен транспорт до над 50 евро за автомобилния транспорт.

¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity

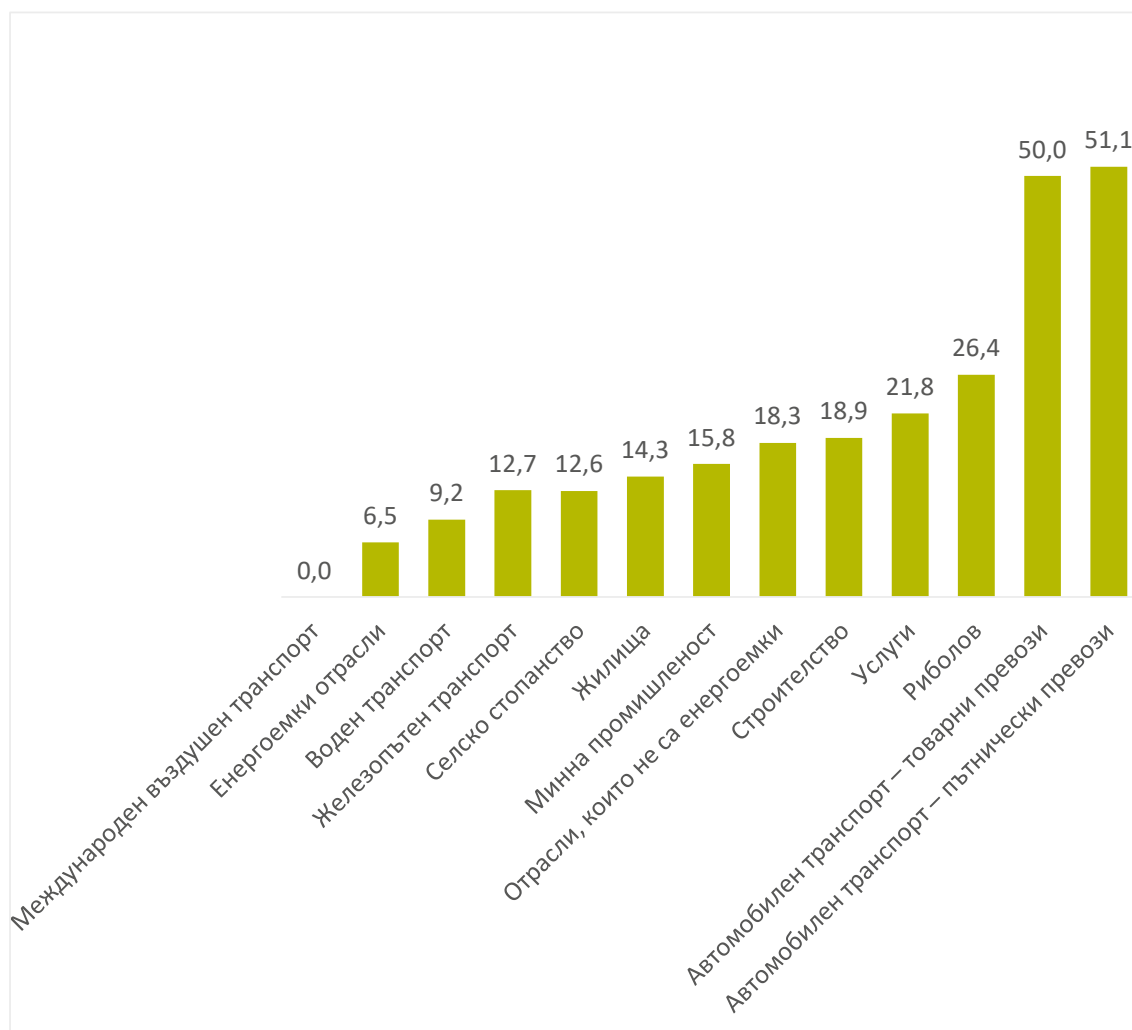
¹⁸ ОИСР, *Taxing energy use 2019 (Данъчно облагане на потреблението на енергия за 2019 г.)*, октомври 2019 г.

¹⁹ Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите)*, октомври 2020 г.

²⁰ Предложение за Директива на Съвета относно преструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията (преработен текст), COM(2021) 563 final.

²¹ Вж. бел. под линия **19**.

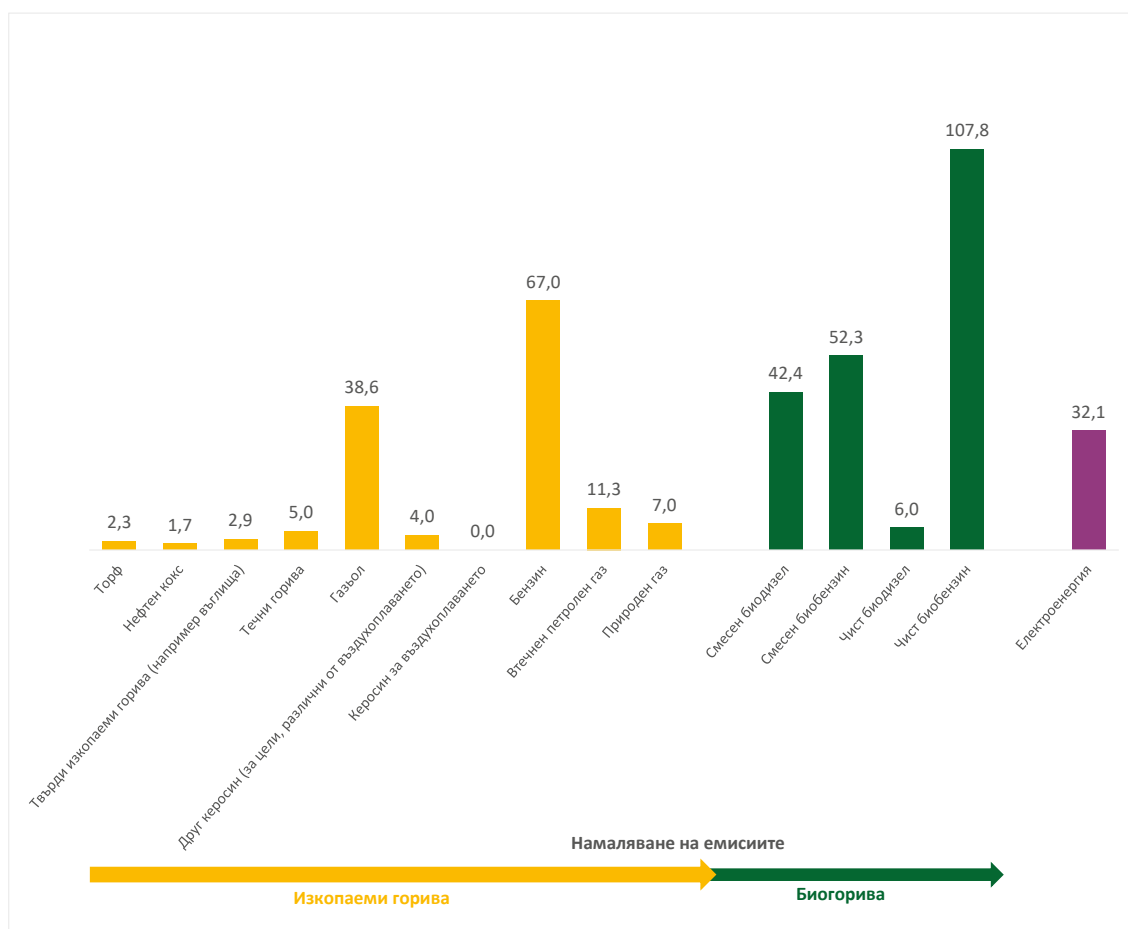
Фигура 4 — Данъци върху енергията по сектори в евро/MWh



Източник: ЕСП въз основа на Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите)— Окончателен доклад относно данъците върху енергията, октомври 2020 г., стр. 22.

24 Средните данъчни ставки за енергийни продукти варират от 1,7 евро/MWh до 107,8 евро/MWh (вж. [фигура 5](#)). Тези различия не отразяват разликите във въглеродната ефективност. Въглищата се облагат с по-малък данък от природния газ (който е по-ефективен от гледна точка на въглеродните емисии), а някои изкопаеми горива се облагат значително по-малко от електроенергията (която може да е произведена от източници с ниски въглеродни емисии).

Фигура 5 – Данъци по видове енергийни продукти в евро/MWh



Източник: ЕСП въз основа на Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите)— Окончателен доклад относно данъците върху енергията, октомври 2020 г., стр. 25.

Ценообразуване на въглеродните емисии

25 Международните институции²² отбелязват, че определянето на подходяща цена на въглеродните емисии подкрепя целите в областта на климата и може да бъде ефективен инструмент за намаляване на емисиите. Това означава също, че замърсителите плащат за разходите, наложени на обществото чрез емисиите от използването на енергия. Цената на въглеродните емисии може да се определя чрез данъци и акцизи, налагани конкретно върху въглеродните емисии (за които може да се изчисли имплицитен еквивалент на данъка върху въглеродните емисии) или чрез схема за търгуване на емисии като СТЕ на ЕС.

²² IMF Fiscal Monitor (МВФ, Фискален монитор), *How to mitigate climate change (Как да смекчим изменението на климата)*, октомври 2019 г.; ОИСР, *Effective Carbon Rates*

26 В доклада на ЕСП относно финансирането за устойчиво развитие²³ препоръчахме на Комисията да определи допълнителни мерки, чрез които ценообразуването на емисиите на парникови газове да отразява по-добре свързаните с тях екологични разходи.

Секторите по СТЕ получават безплатни квоти за част от своите емисии

27 Схемата за търговия с емисии (СТЕ) на ЕС се прилага за секторите за производство на електроенергия и топлинна енергия, енергоемките отрасли и търговското въздухоплаване в рамките на ЕС. Тя определя горна граница на общите емисии на тези сектори. Съгласно СТЕ на ЕС дружествата трябва да получат квоти за емисии, еквивалентни на техните емисии на ПГ. Вариантът по подразбиране е да ги закупят на търг. Квотите обаче се разпределят безплатно за енергоемките отрасли (като производството на стомана и цимент) и за модернизацията на сектора за производство на електроенергия в някои държави членки. В своя доклад относно СТЕ на ЕС от 2020 г.²⁴ ЕСП установи, че разпределението на безплатни квоти не е достатъчно добре насочено, за да отразява риска от изместване на въглеродни емисии. Съгласно преразгледаното законодателство относно СТЕ на ЕС от 2018 г., системата за безплатно разпределяне на квоти се удължава с още едно десетилетие²⁵.

2021 (Ефективни данъчни ставки за въглеродните емисии за 2021 г.), май 2021 г.; IEA (Международна агенция по енергетика), Energy Policy Reviews (Прегледи на енергийната политика); Световната банка, [уебсайт](#).

²³ ЕСП, *Специален доклад № 22/2021: „Финансиране за устойчиво развитие: необходими са повече последователни действия от страна на ЕС за пренасочване на финансиране към инвестиции, свързани с устойчивото развитие“*, септември 2021 г.

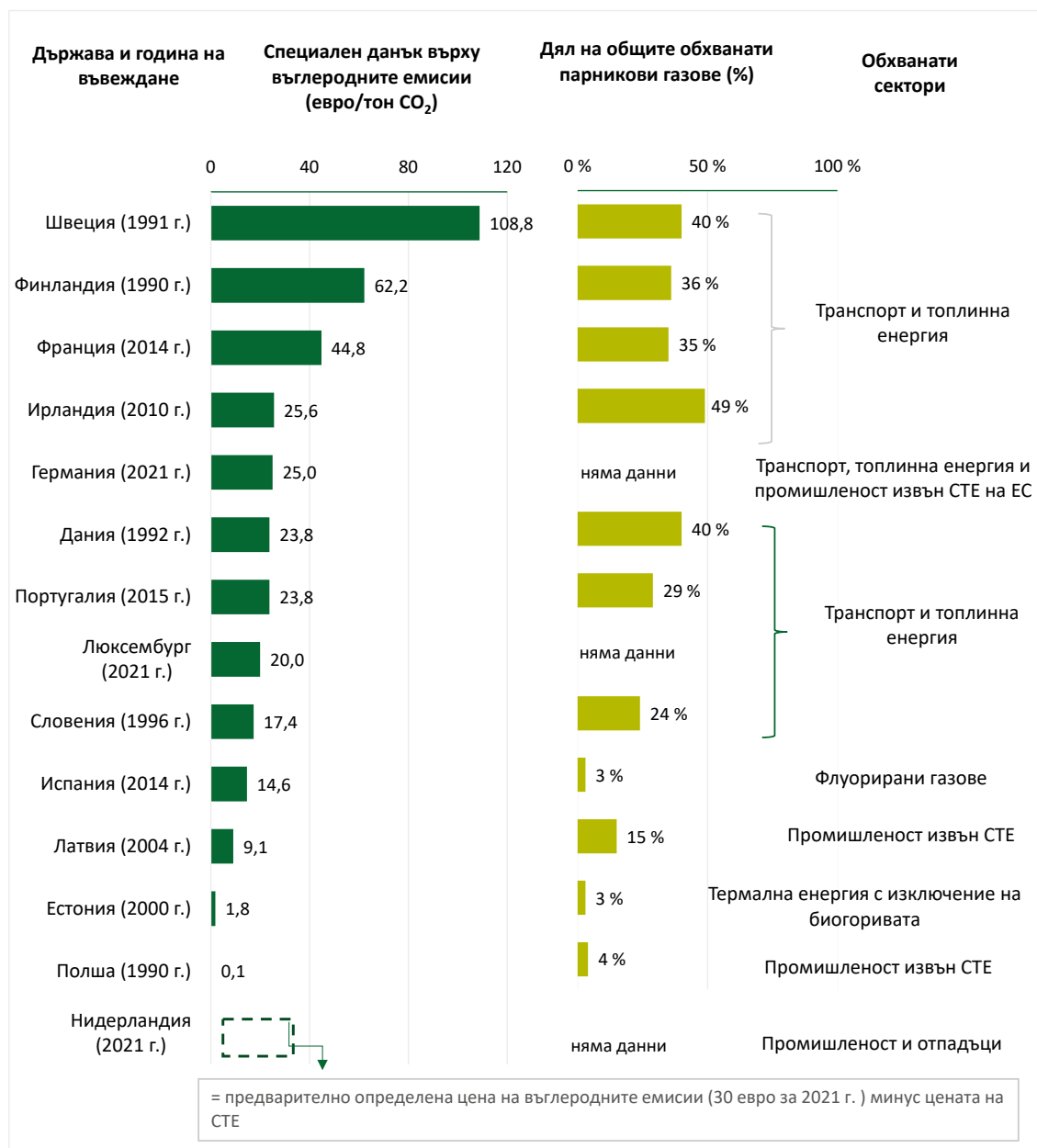
²⁴ ЕСП, *Специален доклад № 18/2020: „Схемата на ЕС за търговия с емисии — необходимо е безплатното разпределяне на квоти да бъде по-добре насочено“*, септември 2020 г.

²⁵ *Директива (ЕС) 2018/410* на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоефективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814 (ОВ L 76, 19.3.2018 г., стр. 3).

Данъците, налагани конкретно върху въглеродните емисии, са станали по-разпространени, но се различават значително между отделните държавите членки

28 Използването на данъци конкретно върху въглеродните емисии, с които директно се определя цената на емисиите на CO₂, е нараснало с течение на времето. През 2008 г. седем държави членки са налагали данъци конкретно върху въглеродните емисии. В момента 14 държави — членки на ЕС, имат такъв данък (вж. [фигура 6](#)); той се различава значително — от 0,1 евро/тон CO₂ в Полша до над 100 евро/тон CO₂ в Швеция. Тези данъци обикновено не се прилагат за сектори, които вече влизат в обхвата на СТЕ на ЕС. Най-високият дял от обхванатите общи емисии е в Ирландия (49 %), следвана от Дания и Швеция (40 %).

Фигура 6 – Данъци, налагани конкретно върху въглеродните емисии в ЕС



Бележка: Данните относно дела на обхванатите парникови газове все още не са налични за Германия, Нидерландия и Люксембург, които са въвели данък върху въглеродните емисии през 2021 г.

Източник: ЕСП въз основа на данни от [Tax foundation](#), База данни „Данъци в Европа“ и ОИСР за определяне на секторите, обхванати от налагания конкретно върху въглеродните емисии данък за [Естония](#) и [Полша](#).

Определянето на референтни показатели (бенчмаркинг) като инструмент за оценка на равнището на данъчно облагане

Данъци на държавите членки и цени на квотите по СТЕ на ЕС

29 Наскоро ОИСП определи референтни показатели за националните цени на въглеродните емисии спрямо различни разходи, свързани с въглеродните емисии²⁶:

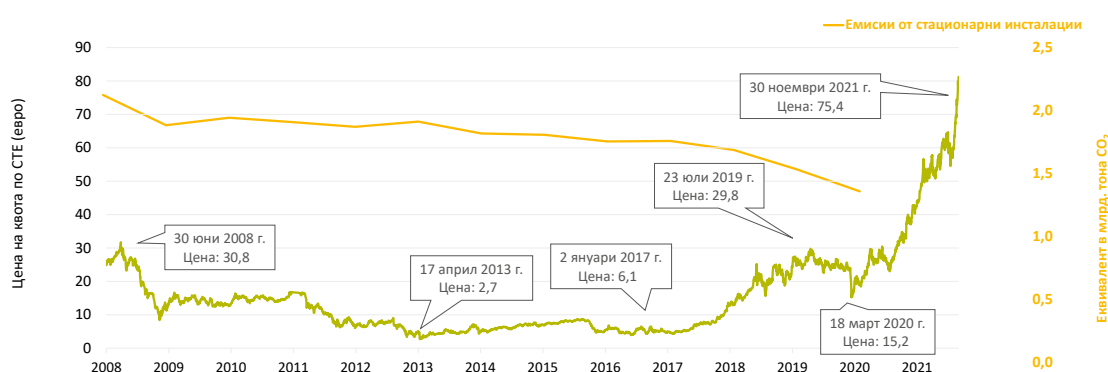
- 30 евро/тон CO₂ – исторически ниска референтна стойност на цената. Цени на CO₂ под тази референтна стойност не водят до значително намаляване;
- 60 евро/тон CO₂ – средна оценка на разходите, свързани с въглеродни емисии, през 2020 г., която представлява също и ниска оценка на разходите, свързани с въглеродни емисии, през 2030 г. Цена на въглеродните емисии от 60 евро/тон CO₂ през 30-те години на XXI век съответства на бавна декарбонизация.
- 120 евро/тон CO₂ – основна оценка на цената на въглеродните емисии, необходима през 2030 г. за постигане на декарбонизация до средата на века. ОИСП отбелязва, че цена от 120 евро отговаря повече на последните оценки за общите социални разходи, свързани с въглеродните емисии.

30 Равнищата на данъците в държавите – членки на ЕС, за използване на енергия с цел, различна от тази за горива за автомобилния транспорт (вж. [фигура 4](#) и [фигура 5](#)), са под 30 евро/тон CO₂ – равнището, при което ОИСП очаква да започнат да се предприемат усилия за намаляване на емисиите.

²⁶ ОИСП, *Effective carbon rates 2021 (Ефективни данъчни ставки за въглеродните емисии за 2021 г.)*, май 2021.

31 СТЕ на ЕС се основава на дългосрочен план за постепенно затягане на горната граница на общите емисии за секторите на СТЕ. Това води до очакване за увеличение на цените, което би могло да накара предприятията да предприемат действия по-рано. Цената на квотите за емисии по СТЕ на ЕС варира значително във времето (вж. [фигура 7](#)). В периода 2008—2020 г., въпреки че цената на СТЕ на ЕС е под най-ниската референтна стойност на ОИСП, емисиите на CO₂, обхванати от СТЕ, са намалели с около 40 %²⁷. Оттогава цената на СТЕ на ЕС се е увеличила: в края на ноември 2021 г. цената на квота за емисии достига до над 70 евро.

Фигура 7 – Развитие на цената на квотите за емисии



Източник: ЕСП, въз основа на [Sandbag carbon price viewer](#) и [EU ETS data viewer](#).

Сектори, в които е необходима по-висока цена на въглеродните емисии

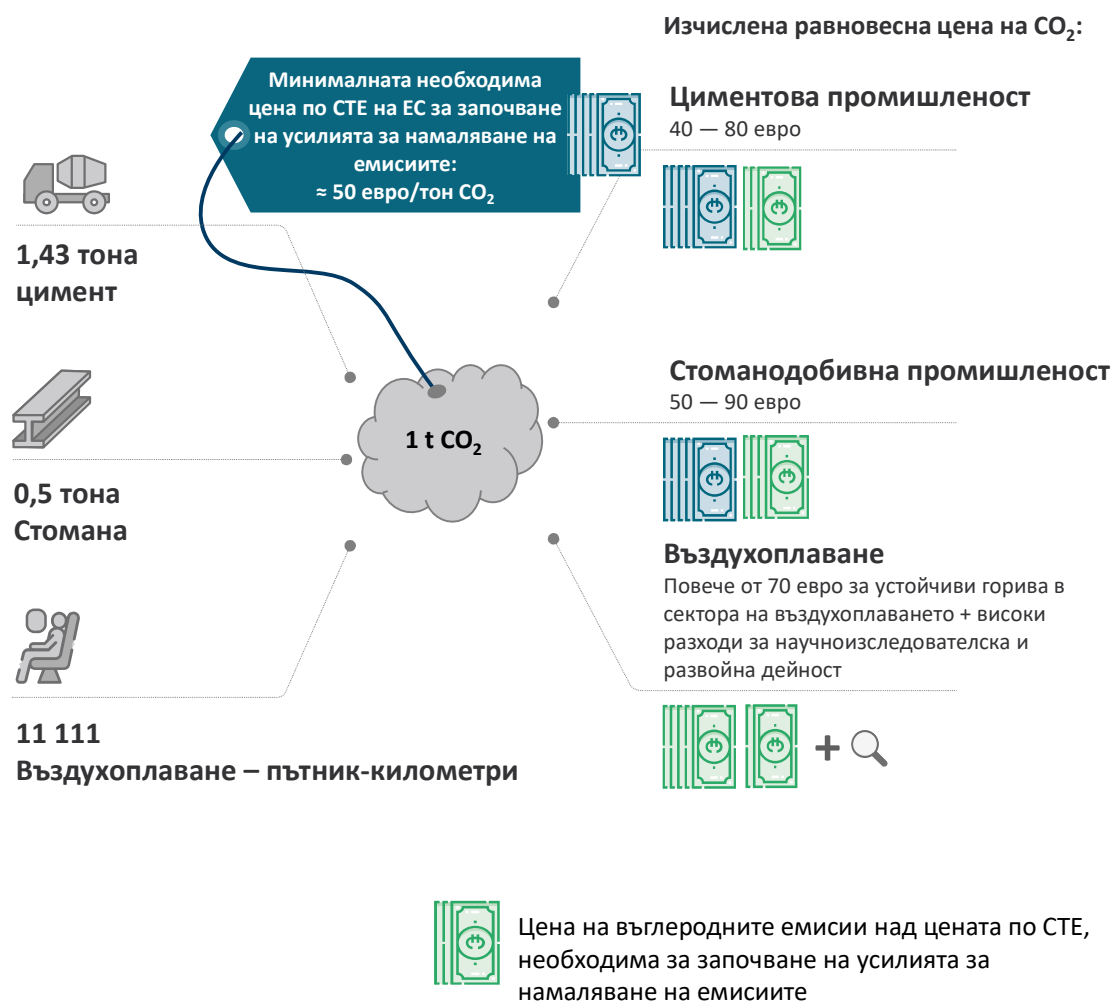
32 Цената на CO₂, която би намалила конкурентното предимство на изкопаемите горива, се различава в зависимост от съответния сектор на икономическа дейност и съответната технология (вж. [фигура 8](#)). *Institut du Développement Durable et des Relations Internationales* (Институтът за устойчиво развитие и международни отношения —IDDRI) изчислява, че нисковъглеродната технология за циментовата промишленост ще достигне равновесна цена дори при цена на въглерода от 40 до 80 евро/тон CO₂, докато за стоманата тази стойност ще бъде от 50 до 90 евро за тон CO₂²⁸. Въз основа на данни на Международната агенция по енергетика, ЕСП изчисли, че ще е необходима цена на въглерода от над 70 евро/тона CO₂, за да се стимулират навлизането на устойчиви горива в сектора на въздухоплаването и инвестиции в

²⁷ Въз основа на [данни за ЕИП](#).

²⁸ IDDRI, *Decarbonising basic materials in Europe* (Декарбонизиране на основни материали в Европа), октомври 2019 г.

научноизследователска и развойна дейност за нисковъглеродни технологии във въздухоплаването.

Фигура 8 – Изчислена равновесна цена на CO₂ за намаляване на конкурентното предимство на изкопаемите горива в сравнение с нисковъглеродните технологии



Източник: ЕСП, въз основа на данни от Cordis, уебсайта на Комисията и Международния съвет за чист транспорт (ICCT) за интензивността на емисиите на отделните отрасли; данни от IDDRI и собствени изчисления въз основа на данни от Международната агенция по енергетика (IEA), средната цена на петрола и средния обменен курс EUR/USD през юни 2021 г. за постигането на равновесна цена.

33 Данъчното облагане е обаче само един елемент от отговора на националните правителства. В ЕС вече съществуват секторни правила и разпоредби, например стандарти за качество на въздуха и ограничения на емисиите от превозни средства. Държавите членки имат специални политики, за да се превърнат в по-щадящи климата държави, като например неотдавнашното предложение за забрана във Франция на въздушните пътувания на къси разстояния, където съществуват алтернативи за пътуване с железопътния транспорт.

Социални аспекти на данъчното облагане

34 Въздействието на енергийното данъчно облагане върху домакинствата може да бъде значително и да доведе до противопоставяне срещу данъците върху енергията. Комисията е установила, че сумите, които домакинствата изразходват за енергия (включително както за отопление, така и за транспорт), варират значително. Най-бедните домакинства, тези в най-ниския децил на разпределението на доходите, в Люксембург, Малта, Финландия и Швеция изразходват за енергия по-малко от 5 % от доходите си. В Чехия и Словакия те изразходват за енергия повече от 20 % от доходите си²⁹.

35 За да се облекчи рискът от отхвърляне на данъчните реформи, международни организации³⁰ препоръчаха по-голяма прозрачност относно причините за данъчните реформи и използването на приходите, както и предоставянето на намаления на други данъци и прилагането на мерки за преразпределение (вж. също *каре 1*). Проучванията³¹ са показали, че целевото

²⁹ Работен документ на службите на Комисията SWD(2020) 951 final, *Energy prices and costs in Europe (Цени и разходи за енергия в Европа)*, част 3/6, октомври 2020 г.

³⁰ ОИСР, работни документи в областта на околната среда № 168, *Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology (Разработване на реформи за субсидии за изкопаемите горива в държавите от ОИСР и Г-20: надеждна методология с последователен подход)*, октомври 2020 г.; Centre for Climate Change Economics and Policy и Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *How to make carbon taxes more acceptable (Как да направим данъците върху въглеродните емисии по-приемливи)*, декември 2017 г. и уебсайт на Европейската комисия — конференция относно екологичното данъчно облагане.

³¹ Пак там.

разпределение на приходите може да допринесе за по-доброто приемане на данъците върху въглеродните емисии.

Каре 1 – Отхвърляне на реформите в областта на енергийното данъчно облагане

Франция въведе данък върху въглеродните емисии през 2014 г. в подкрепа на целите си в областта на климата; това включваше график на увеличенията на данъците. През 2018 г., на фона на покачващите се международни цени на петрола, цената на енергията скочи, което доведе до граждански вълнения под формата на движението на „жълтите жилетки“. В резултат на това правителството замрази данъка. В доклад от 2019 г. на *Сметната палата* на Франция (*Cour des comptes*)³² се препоръчва връщане към планираното увеличение на данъка върху въглеродните емисии, подкрепено от други мерки, като например компенсация за най-засегнатите домакинства.

³² *Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique - Synthèse*, септември 2019 г.

Енергийни субсидии

Видове енергийни субсидии

36 Енергийните субсидии могат да бъдат под различни форми: данъчни разходи (например данъчни кредити и облекчения), подпомагане на доходите или ценова подкрепа, директни прехвърляния или предоставяне на част от бюджета за научноизследователска и развойна дейност (вж. точка **04**). Енергийните субсидии, които са резултат от данъчни мерки и по този начин оказват влияние върху ефективната данъчна ставка, представляват 39 % от общите енергийни субсидии през 2019 г. — 68 млрд. евро от общо 176 млрд. евро (вж. **фигура 9**).

Фигура 9 — Енергийни субсидии по категории през 2019 г.



Източник: ЕСП въз основа на *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union* (Проучване относно енергийните субсидии и други държавни интервенции в Европейския съюз) — Окончателен доклад, октомври 2021 г.

37 Комисията отговаря за одобряването на някои субсидии (например на мерките за освобождаване от данъци за биогоривата³³). Това се отнася до избрани мерки, които се определят като държавна помощ и не попадат в обхвата на общите правила за групово освобождаване³⁴ или на правилото „*de minimis*“³⁵ (под 200 000 евро за три години) и не се отпускат по схема за помощ, която вече е разрешена от Комисията. Комисията е изготвила насоки относно условията, при които може да се обмисли помощ за енергетиката и околната среда, която е съвместима с Договора. През юни 2021 г. Комисията публикува проект на насоки относно държавната помощ за климата, опазването на околната среда и енергетиката³⁶. Няколко НПО изразиха загрижеността си относно възможни пропуски в нововъведените разпоредби за закриването на въглищни мини и относно риска от увеличаване на подкрепата за изкопаеми газове³⁷.

38 В миналото Съветът е демонстрирал, че разполага с правомощието да взема решения относно специални правила, позволяващи на държавите членки да предоставят държавна помощ, като така неутрализира правомощията за оценка на Комисията, какъвто беше случаят с улесняването на закриването на въглищни мини³⁸.

³³ Уебсайт на Европейската комисия — новини от 3 септември 2021 г. относно държавната помощ.

³⁴ Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 г. за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора (ОВ L 187, 26.6.2014 г., стр. 1).

³⁵ Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта *de minimis* (ОВ L 352, 24.12.2013 г., стр. 1).

³⁶ Съобщение на Комисията — *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022 (Проект на насоки относно държавната помощ за климата, опазването на околната среда и енергетика за 2022 г.)*.

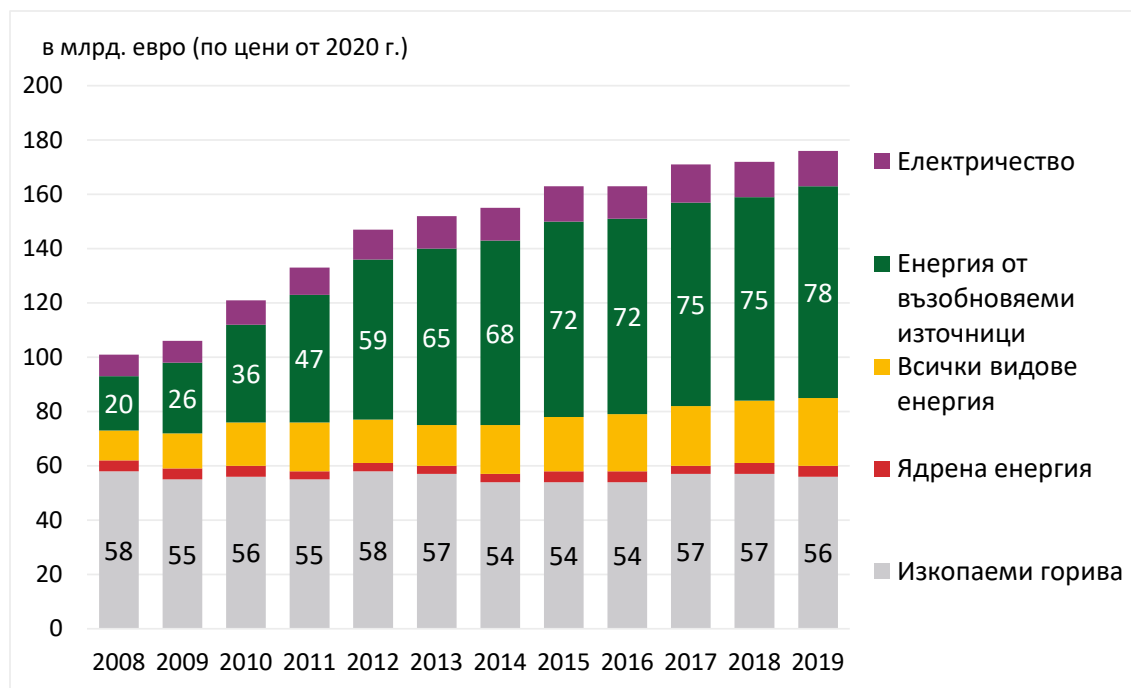
³⁷ Преразглеждане на Насоките за държавна помощ за климата, енергетиката и околната среда – *NGO letter on fossil fuels (Писмо от НПО относно изкопаемите горива)*.

³⁸ Решение 2010/787/ЕС на Съвета от 10 декември 2010 г. относно държавната помощ за улесняване на закриването на неконкурентоспособни въглищни мини (ОВ L 336, 21.12.2010 г., стр. 24).

Субсидии за възобновяема енергия

39 Енергийните субсидии се увеличаваха с течение на времето, водени от нарастването на субсидиите за възобновяема енергия, които са се увеличили 3,9 пъти през периода 2008—2019 г.³⁹ (вж. [фигура 10](#)).

Фигура 10 — Енергийни субсидии по категории в периода 2008—2019 г.



Източник: ЕСП въз основа на *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union* (Проучване относно енергийните субсидии и други държавни интервенции в Европейския съюз), октомври 2021 г.

40 Субсидиите за възобновяема енергия могат да се използват от държавите членки за подпомагане на постигането на техните цели в областта на климата. Те могат да бъдат под формата на финансиране на първоначалната инвестиция, необходима за използване на възобновяема енергия; други форми включват ценови гаранции, преференциални тарифи и освобождаване от данъци.

³⁹ Вж. Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите), октомври 2020 г.

41 Използването на възобновяема енергия за производството на електроенергия се е увеличило във всички държави членки през последното десетилетие. Ръстът на субсидиите за възобновяема енергия е допринесъл за увеличаването на дела на възобновяемите източници на енергия в ЕС, който нараства от 12,6 % през 2008 г. на 19,7 % през 2019 г., близо до целта от 20 %⁴⁰ за 2020 г.

Субсидии за енергийна ефективност

42 Субсидиите могат да се използват и за насърчаване на подобрения в енергийната ефективност. Субсидиите за енергийна ефективност са нараснали повече от двукратно от 2008 г.⁴¹ насам, като са се увеличили от 7 млрд. евро през 2008 г. на 15 млрд. евро през 2018 г. За енергийна ефективност са предоставени около 9 % от общите енергийни субсидии на ЕС през 2018 г., като домакинствата са най-големите получатели на тези субсидии.

43 Държавите членки докладват ежегодно на Европейската комисия за постигнатия напредък по отношение на националните цели за енергийна ефективност. В тези доклади те остойностяват въздействието на мерките, целящи постигането на икономии на енергия. В оценката на Комисията на тези доклади е изчислено, че субсидиите под формата на фискални стимули и схеми за финансиране допринасят за около 20 % от общите икономии на енергия, докладвани от държавите членки⁴².

⁴⁰ Данни на Евростат, *Share of renewable energy in gross final energy consumption („Дял на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия“)* (T2020_31).

⁴¹ Вж. Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите), октомври 2020 г.

⁴² Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, *Оценка за 2020 г. на напредъка на държавите членки в прилагането на Директива 2012/27/ЕС относно енергийната ефективност и във внедряването на почти нулевоенергийни сгради и на равнища на оптимални разходи във връзка с минималните изисквания за енергийните характеристики в ЕС в съответствие с Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите*, COM(2020) 954 final, октомври 2020 г.

Субсидии за изкопаеми горива

44 Субсидиите за изкопаеми горива могат да бъдат под формата на намаления или освобождаване от данъци, бюджетни прехвърляния, подпомагане на доходите и цените и определяне на по-ниски цени на определени продукти. Те пораждат значителни рискове⁴³:

- подкопават ефективността на ценовите сигнали на въглеродните емисии, като по този начин възпрепятстват енергийния преход;
- допринасят за увреждане на общественото здраве, тъй като благоприятстват водещия източник на замърсяване на въздуха;
- увеличават рисковете от „блокиране“ на инвестиции във високовъглеродни технологии и от инвестиране в активи, които трябва да бъдат изведени от експлоатация преди края на техния експлоатационен цикъл;
- нарушават пазара, като правят чистата енергия и енергийно ефективните технологии относително по-скъпи.

45 Неотдавнашно проучване на енергийните субсидии, извършено за целите на Комисията⁴⁴, показва, че субсидиите за изкопаеми горива в държавите — членки на ЕС, са останали относително стабилни в периода 2008—2019 г. на нива около 55—58 млрд. евро годишно. Държавите членки са предоставили две трети от тези субсидии (35 млрд. евро през 2018 г.) като данъчни намаления или освобождаване от данъци; другата една трета (8,5 млрд. евро) представляват преференциални тарифи, преференциални премии, задължения за използването на възобновяеми енергийни източници и схеми за подпомагане на цените на производителите за производството на електроенергия от изкопаеми горива с комбиниран цикъл, при изгарянето на които се получава топлинна и електрическа енергия⁴⁵.

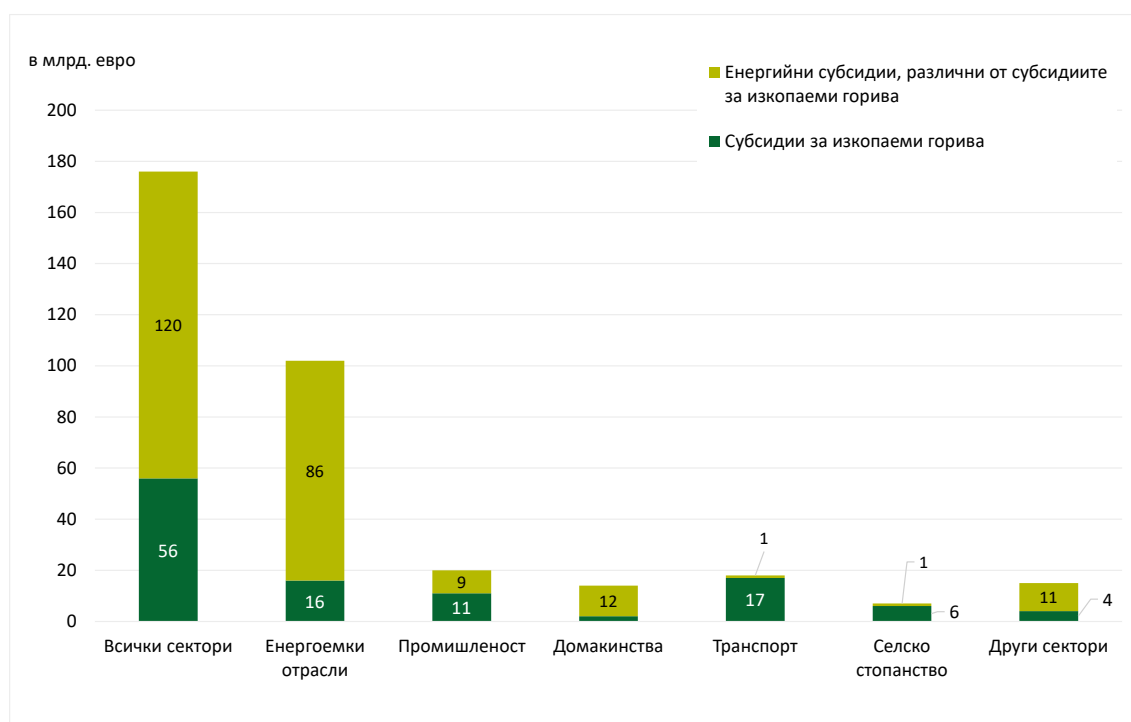
⁴³ ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans (Субсидии за изкопаеми горива в проектите на националните планове в областта на енергетиката и климата на ЕС)*, септември 2019 г.

⁴⁴ Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union (Проучване относно енергийните субсидии и други държавни интервенции в Европейския съюз), октомври 2021 г.

⁴⁵ Вж. Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите)*, октомври 2020 г.

46 Всички сектори получават субсидии за изкопаеми горива (вж. [фигура 11](#)). Енергийната промишленост получава както най-много енергийни субсидии, така и най-много субсидии за изкопаеми горива в абсолютно изражение. Субсидиите за изкопаеми горива представляват по-голямата част от енергийните субсидии за три сектора: промишленост, транспорт и селско стопанство.

Фигура 11 — Енергийни субсидии и субсидии за изкопаеми горива по сектори през 2019 г.



Източник: ЕСП въз основа на *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union* (Проучване относно енергийните субсидии и други държавни интервенции в Европейския съюз), октомври 2021 г.

47 В своя доклад относно СТЕ на ЕС ЕСП отбелязва⁴⁶, че държавите членки, които се възползват от безплатни квоти по СТЕ за сектора на производство на електроенергия, са намалили свързаната с това въглеродна интензивност в по-малка степен от онези държави членки, които не отговарят на условията за безплатни квоти по СТЕ. По този начин безплатните квоти по СТЕ, които обхващат емисиите на парникови газове, произтичащи главно от използването на изкопаеми горива, и следователно могат да се разглеждат като субсидии за изкопаеми горива, са забавили навлизането на нисковъглеродните технологии.

⁴⁶ ЕСП, *Специален доклад № 18/2020: „Схемата на ЕС за търговия с емисии — необходимо е безплатното разпределяне на квоти да бъде по-добре насочено“*, септември 2020 г.

48 Регламентът относно управлението изисква от държавите членки да докладват в своите НПЕК относно националните цели за постепенно премахване на енергийните субсидии, по-специално по отношение на изкопаемите горива, както и относно напредъка на това премахване. Съгласно Европейския закон за климата Комисията има правомощията да предостави еднакви формати за докладване относно постепенното премахване на енергийните субсидии, по-специално за изкопаеми горива. Комисията информира ЕСП, че механизмите за докладване ще бъдат въведени с акт за изпълнение през 2022 г.

49 В оценката на Комисията на НПЕК⁴⁷ се заключава, че субсидиите за изкопаеми горива продължават да бъдат основна пречка за икономически ефективен енергиен и климатичен преход и за функциониращ вътрешен пазар. Три държави членки (Дания, Италия и Португалия) са извършили всеобхватен преглед на субсидиите за изкопаеми горива, дванадесет са заявили, че ще работят по планове за постепенното им премахване, а шест са включили график за това. В Доклада за състоянието на енергийния съюз от 2021 г.⁴⁸ Комисията отново подчертава, че изплащането на субсидии за изкопаеми горива следва да бъде прекратено.

50 Международните организации редовно са привличали вниманието към ролята на субсидиите за изкопаеми горива. В своите прегледи на енергийната политика (2016—2021 г.) Международната агенция по енергетика препоръчва субсидиите за изкопаеми горива да бъдат премахнати⁴⁹ и стимулите и ценовите сигнали да бъдат приведени в съответствие с целите в областта на климата⁵⁰. В

⁴⁷ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Оценка за целия ЕС на националните планове в областта на енергетиката и климата – Към екологосъобразен преход и насърчаване на икономическото възстановяване чрез интегрирано планиране в областта на енергетиката и климата*, COM(2020) 564 final, септември 2020.

⁴⁸ Доклад от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Състояние на енергийния съюз за 2021 . — „Засилване на процеса на разширяване — надеждна перспектива за членство в ЕС за Западните Балкани“, COM(2021) 950 final, октомври 2021 г.

⁴⁹ Напр. Белгия (2016 г.); Германия (2020 г.); Полша (2016 г.)

⁵⁰ Напр. Австрия (2020 г.); Словакия (2016 г.); Финландия (2018 г.); Европейски съюз (2020 г.).

прегледите на екологичните показатели⁵¹ и националните икономически проучвания⁵² ОИСР призова за намаляване на субсидиите за изкопаеми горива и съответствие между замърсяването и данъчното облагане.

51 В доклада на ЕСП за 2020 г. относно СТЕ на ЕС⁵³ се препоръчва ролята на безплатните квоти да бъде преразгледана и те да бъдат по-добре насочени. Комисията прие тази препоръка и информира ЕСП, че проследява нейното изпълнение. ЕСП отбелязва, че действията по този въпрос биха допринесли и за намаляване на субсидиите за изкопаеми горива.

Сравнение на субсидиите за изкопаеми горива и субсидиите за възобновяема енергия

Петнадесет държави членки субсидират изкопаемите горива повече отколкото възобновяемата енергия

52 ЕСП сравни субсидиите за изкопаемите горива със субсидиите за възобновяема енергия (вж. [фигура 12](#)). Като цяло, в ЕС субсидиите за възобновяема енергия са по-големи. Обобщените данни обаче крият значителни различия между държавите членки. Петнадесет държави членки отпускат повече субсидии за изкопаеми горива, отколкото субсидии за възобновяема енергия. В държавите членки, които изразходват повече от средното за ЕС за субсидии за изкопаеми горива, като цяло има превес на субсидиите за изкопаеми горива спрямо субсидиите за възобновяема енергия.

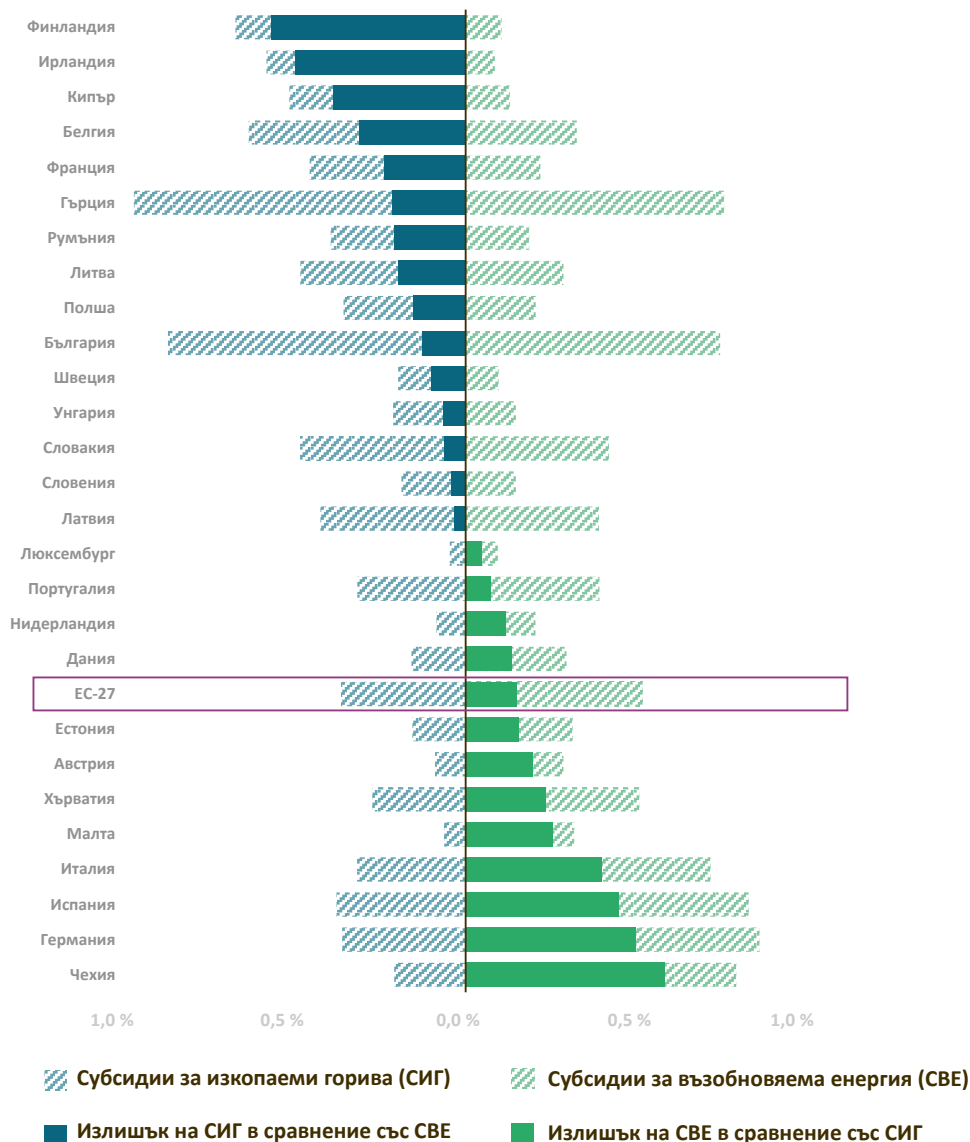
⁵¹ Чехия, Унгария.

⁵² Чехия, Дания, Германия, Гърция, Испания, Нидерландия, Полша, Португалия, Словакия.

⁵³ ЕСП, *Специален доклад № 18/2020: „Схемата на ЕС за търговия с емисии — необходимо е безплатното разпределяне на квоти да бъде по-добре насочено“*, септември 2020 г.

Фигура 12 – Равнище на субсидиите за изкопаеми горива в сравнение със субсидиите за възобновяема енергия

Субсидии за изкопаеми горива — дял от БВП (%) Субсидии за възобновяема енергия — дял от БВП (%)



Източник: ЕСП въз основа на Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите), октомври 2020 г.

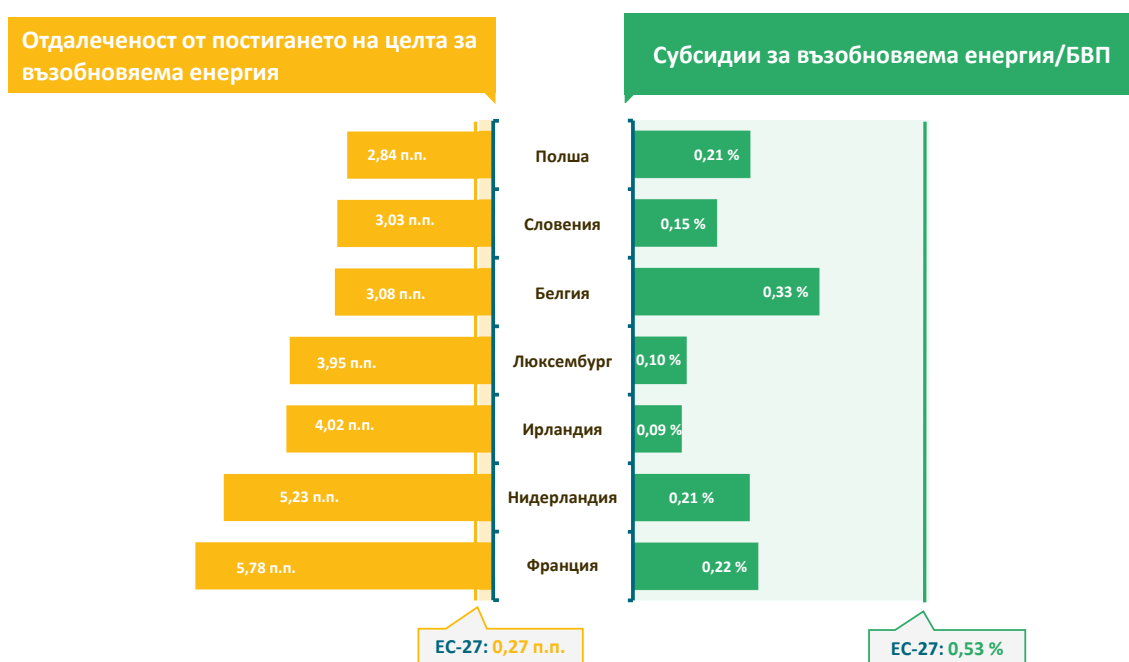
Държавите членки, които изостават в напредъка си към постигане на целите за възобновяема енергия, разпределят по-малко средства за възобновяема енергия

53 ЕСП разглежда седемте държави членки, които през 2018 и 2019 г. изостават с повече от два процентни пункта по отношение на постигането на целите си за

възобновяема енергия⁵⁴. Отбелязваме, че за тези държави членки делът в БВП на субсидиите за енергия от възобновяеми източници е под средното за ЕС (вж. *фигура 13*).

Фигура 13 — Отдалеченост от целта за възобновяема енергия и равнище на субсидиите за възобновяема енергия

Държави членки с два или повече процентни пункта от целта си за възобновяема енергия през 2019 г.



Източник: ЕСП, въз основа на данни на Евростат относно „Share of renewable energy in gross final energy consumption“ („Дял на енергията от възобновяеми източници в брутното крайно потребление на енергия“) (T2020_31) и Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* (Проучване относно енергийните разходи, данъци и въздействие на държавната намеса върху инвестициите), октомври 2020 г.

⁵⁴ Определено в [Директива \(ЕС\) 2018/2001](#) на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г. за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ОВ L 328, 21.12.2018 г., стр. 82).

Директива за енергийното данъчно облагане – определяне на долни граници на енергийното данъчно облагане

Настоящата Директива за енергийното данъчно облагане (ДЕДО)

ДЕДО има за основна цел да се подпомага вътрешният пазар

54 Основната цел на ДЕДО от 2003 г. е да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар. В нея се определя минималното равнище на данъчно облагане на енергийни продукти и електроенергия, за да се хармонизира националното законодателство и да се избегнат нарушения на вътрешния пазар. С нея също така се подкрепят други политики, като например политиките за опазването на околната среда, конкурентоспособността на икономиката на ЕС и социалното измерение. След влизането ѝ в сила настъпиха значителни промени в ЕС, като например по-висока степен на амбициозност по отношение на климата, технологичен напредък и актуализиране на законодателството. От 2003 г. измененията на ДЕДО отразяват само формални промени чрез решения за изпълнение на Съвета, като например преразглеждането на Комбинираната номенклатура, която се използва за определяне на данъчно облагаемите енергийни продукти.

55 Много потребители, обхванати от ДЕДО, могат да се ползват от диференцирани данъчни ставки, намаления или освобождавания от данъци, което се решава от държавите членки. На *фигура 14* са представени някои примери за такава гъвкавост съгласно ДЕДО.

Фигура 14 — Рамка на Директива за енергийното данъчно облагане (ДЕДО)



Източник: ЕСП въз основа на Директивата за енергийното данъчно облагане.

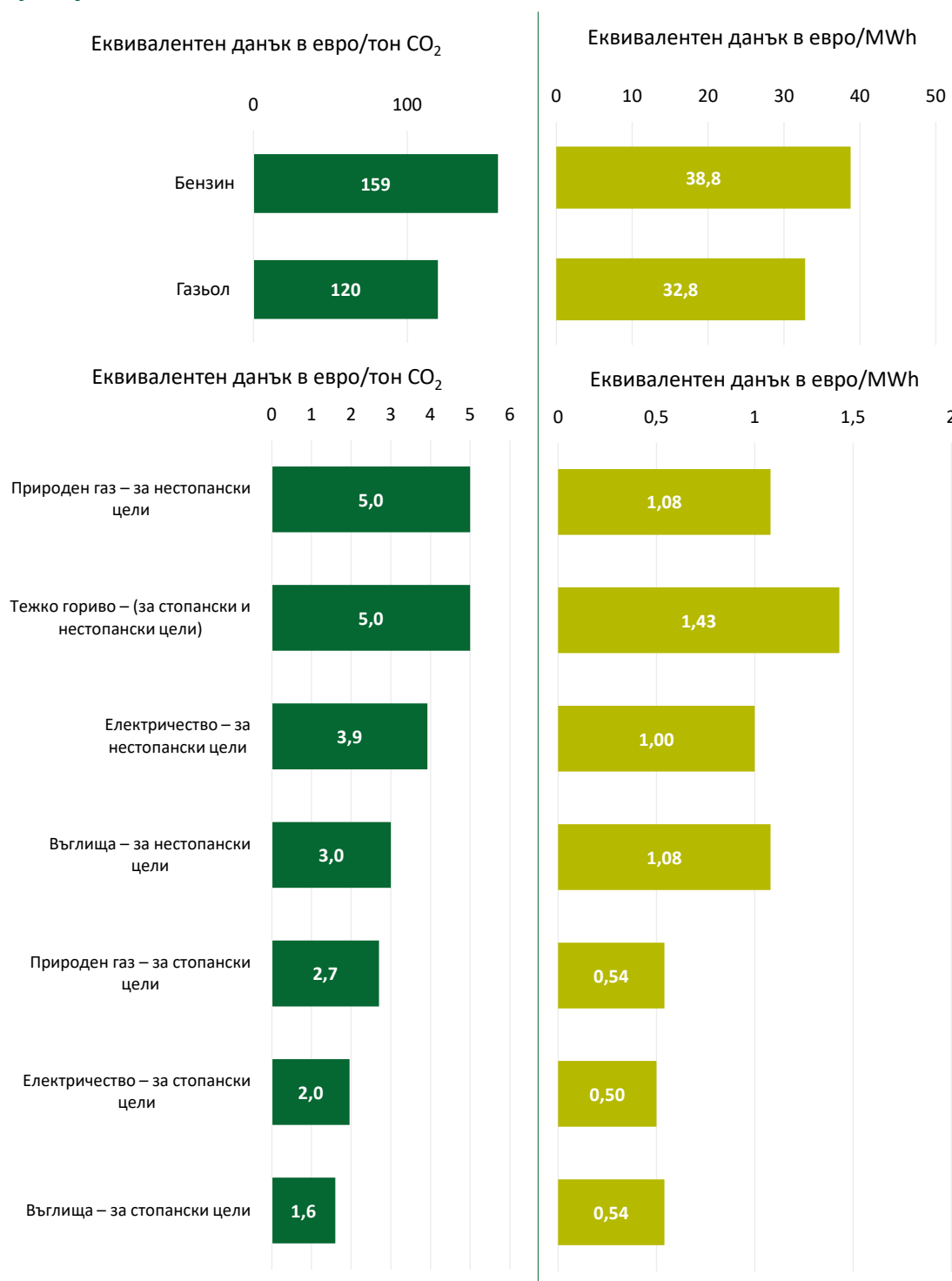
56 В оценката на Комисията на ДЕДО⁵⁵ се заключава, че в Директивата не се подкрепя възприемането на нисковъглеродни алтернативи, занижават се цените на някои въглеродно интензивни горива и не се предоставят ясни правни разпоредби за някои нови енергийни продукти, като например алтернативните горива, горивата на основата на електроенергия, синтетичните горива, биометана и възобновяемите горива от небиологичен произход. Освен това минималните данъчни ставки, определени в директивата, вече не изпълняват първоначалната си роля за осигуряване на сближаване. Минималното данъчно облагане беше въведено, за да се намалят разликите в равнищата на националните данъци върху енергията. С течение на времето повечето държави членки увеличиха данъчните ставки значително над минималната стойност, посочена в ДЕДО. Тази ситуация може да доведе до нарушения на вътрешния пазар.

⁵⁵ Работен документ на службите на Комисията, *Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity* (Оценка на Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно преструктурирането на правната рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията), SWD(2019) 329 final.

Минималните равнища на енергийно данъчно облагане не стимулират използването на по-чисти енергийни източници

57 На *фигура 15* се обобщава изчисленият от Комисията еквивалент на минималната данъчна ставка на данъка върху въглеродните емисии. Тя показва, че минималната данъчна ставка за най-замърсяващия източник на енергия — въглищата, използвани за стопански цели, е сред най-ниските.

Фигура 15 – Минимално данъчно облагане за избрани енергийни продукти



Бележка: Цифрите за еквивалентния данък върху въглеродните емисии за електроенергията се основават на [средния за ЕС интензитет на емисиите на парникови газове от производството на електроенергия](#), който зависи от енергийния източник, използван за производството на електроенергия. Емисиите на CO₂ варират от приблизително [1 тон CO₂ на MWh за въглищните електроцентрали до нула за електроенергията, произведена от възобновяеми източници на енергия](#), като например слънчевата и вятърната енергия, или за електроенергията от атомните електроцентрали.

Източник: ЕСА, въз основа на [Оценката на Комисията на ДЕДО](#).

58 Прилаганата понастоящем ДЕДО дава възможност на държавите членки да освободят частично или напълно от данъчно облагане някои източници на възобновяема енергия, като например биогоривата, и да освободят напълно от облагане електроенергията, произведена от възобновяеми източници. Комисията отбелязва⁵⁶, че тази гъвкавост не гарантира, че като цяло за възобновяемата енергия има по-ниска ефективна данъчна ставка в сравнение с някои източници на изкопаеми горива.

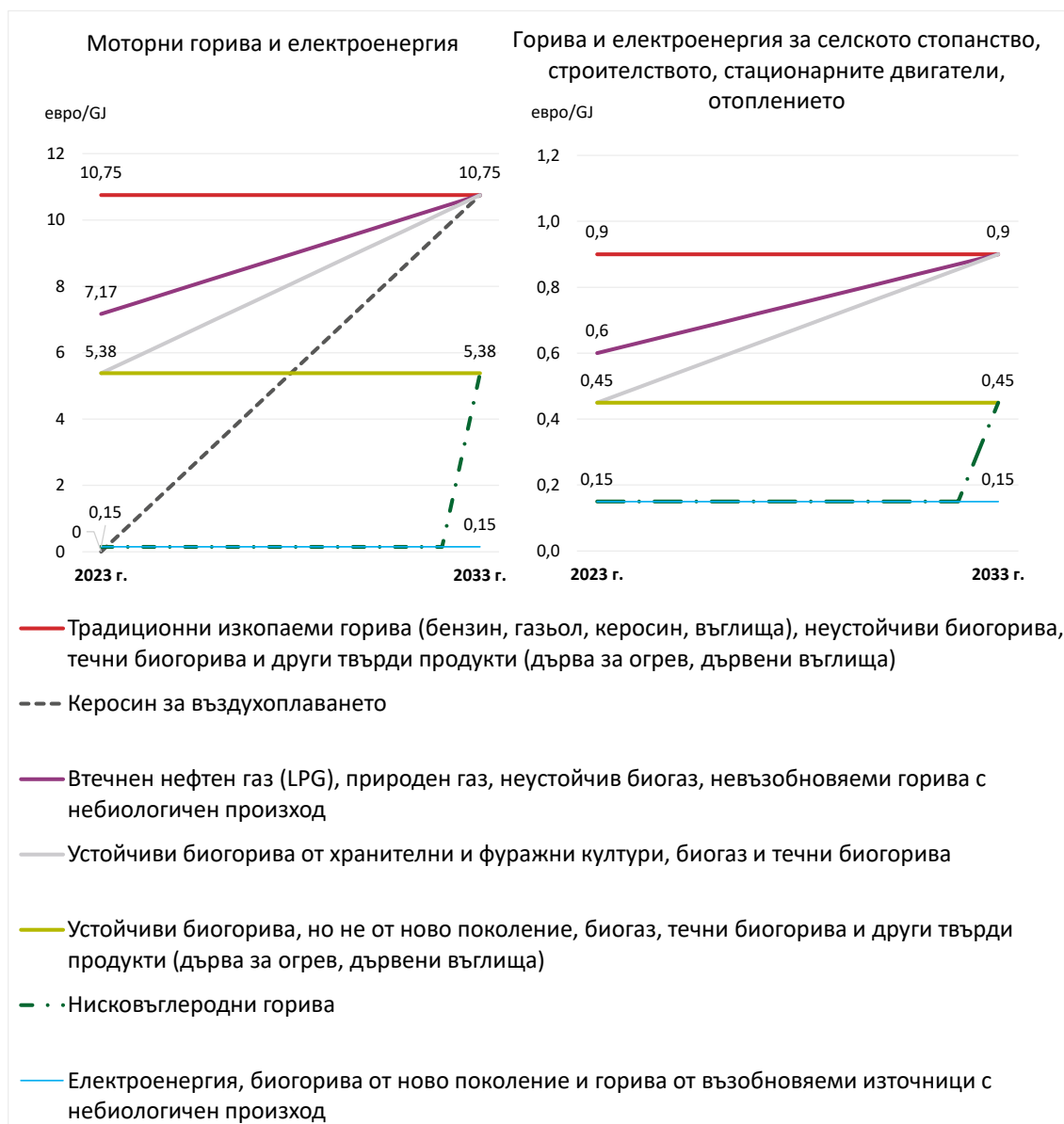
Законодателни предложения в рамките на пакета „Подготвени за цел 55“ за енергийно данъчно облагане

Комисията е предложила нови данъчни ставки въз основа на енергийното съдържание

59 Комисията предложи нова структура на данъчните ставки като част от предложението за ДЕДО (вж. *фигура 16*).

⁵⁶ Вж. бел. под линия **55**.

Фигура 16 – Предложени данъчни ставки за облагане на енергията (неиндексирани)



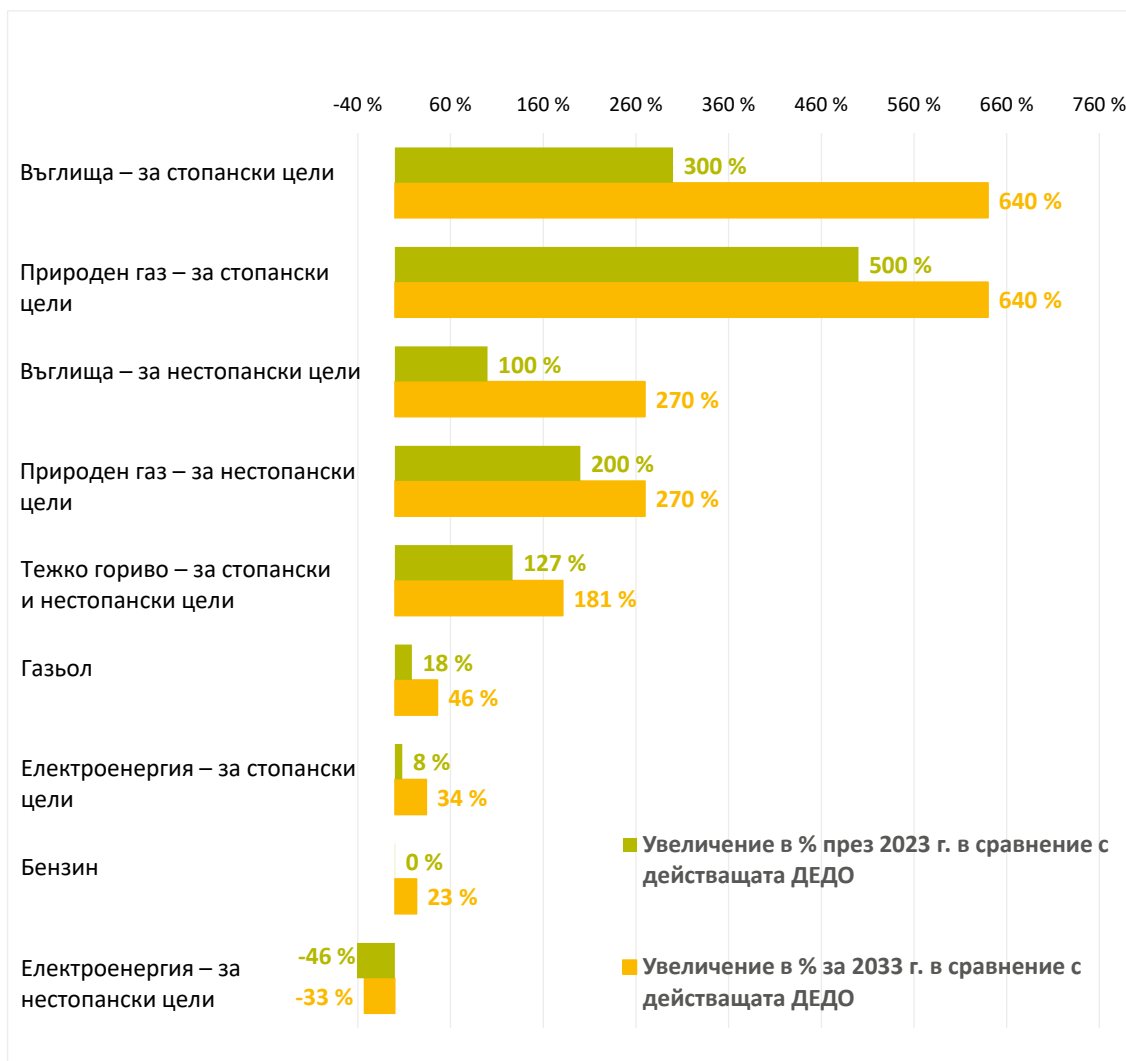
Източник: ЕСП въз основа на данни от изготвеното от Европейската комисия [Предложение за Директива на Съвета относно реструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията](#), COM(2021) 563 final, юли 2021 г.

60 Предложените промени включват:

- въвеждане на нови данъчни ставки въз основа на енергийното съдържание и климатичните и екологичните показатели:
- преминаване от данъчно облагане въз основа на обема към данъчно облагане на енергийното съдържание (евро/GJ);

- класифициране и определяне на минималното данъчно облагане на различните енергийни продукти според техните екологични показатели;
- увеличаване на минималните данъчни ставки за моторни и отоплителни горива, като същевременно се намалява минималният данък за електроенергията, ползвана за нестопански цели (вж. [фигура 17](#));
- премахване на благоприятното третиране на някои сектори или горива и разширяване на обхвата на ДЕДО:
 - премахване на благоприятното третиране на дизела в сравнение с бензина;
 - премахване на освобождаването от данъци за керосин за пътническия въздушен транспорт и тежкото гориво за морския транспорт, за пътувания в рамките на ЕС;
 - премахване на възможността държавите членки да освободят напълно от данъчно облагане потреблението на енергия от енергоемките отрасли и селското стопанство, или да намалят облагането им под минималните нива;
 - разширяване на обхвата на директивата и за торфа, дървесните горива, дървените въглища и алтернативните горива (като водорода);
 - определяне на различни минимални ставки на данъка върху енергията за различните категории биогорива;
 - премахване на разграничението между използването за стопански и нестопански цели.
- Преходни разпоредби:
 - увеличаване на данъка върху енергията постепенно в рамките на 10-годишен преходен период от 2023 г. до 2033 г. за някои горива и потребители, за да се смекчи преходът от прилаганото понастоящем пълно освобождаване. По-специално, преходните периоди се прилагат за домакинствата и сектора на въздухоплаването;
 - индексирание на минималните данъчни ставки спрямо инфлацията;
- поддържане на възможността държавите членки да прилагат освобождаване и намаляване на данъчните ставки по социални причини и причини, свързани с опазването на околната среда.

Фигура 17 – Промени в ставките на данъка върху енергията от настоящите минимални равнища до предложените минимални равнища за 2033 г. (неиндексирани спрямо инфлацията)



Бележка: Конверсионните коефициенти, използвани за преобразуване на ставките за обем, се основават на оценката на въздействието на Комисията.

Източник: ЕСП въз основа на [Предложение за Директива на Съвета относно реструктурирането на правната рамка на Съюза за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията](#), Европейска комисия, COM(2021) 563 final, юли 2021 г. и оценката на въздействието към него.

Допълнителни предложения на Комисията относно климата и енергетиката

61 Пакетът „Подготвени за цел 55“ също така включва:

- предложение за изменение на СТЕ, предвиждащо нови правила за морския транспорт в СТЕ и затягане на горната граница на квотите;
- отделна, но сходна схема за търговия с емисии за използването на горива за изгаряне в секторите на автомобилния транспорт и на сградите;
- Социален фонд за климата – финансиране, предназначено за граждани, които искат да финансират инвестиции в енергийна ефективност, нови системи за отопление и охлаждане и по-чиста мобилност.
- механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите („МКВЕГ“). Предложените правила изискват вносителите на стоки да плащат за сертификати за МКВЕГ, еквивалентни на съдържащите се в тези стоки емисии на парникови газове. Предлага се отстъпка за емисии, обхванати от механизма за ценообразуване на ПГ в държавата на произход. Комисията предложи МКВЕГ да бъде въведен постепенно, с поетапно премахване на безплатните квоти по СТЕ на ЕС;
- ReFuelEU – сектор „Въздухоплаване“ – регламент, в който се изисква увеличаване на равнищата на устойчиви горива в сектора на въздухоплаването, използвани за бордови реактивни горива на летищата в ЕС.
- FuelEU Maritime – сектор „Морски транспорт“ – регламент, който има за цел да стимулира усвояването на устойчиви морски горива и технологии с нулеви емисии, като в него се определя максимално ограничение на интензивността на ПГ от енергията, използвана от кораби, акостиращи в европейските пристанища;
- актуализация на Директивата относно енергийната ефективност и Директивата за енергията от възобновяеми източници.

Заклучителни бележки

62 Комисията определя енергийното данъчно облагане като ключов двигател за икономии на енергия. В своите национални планове в областта на енергетиката и климата държавите членки посочват, че данъчното облагане ще допринесе значително за бъдещите икономии на енергия.

63 Данъчните равнища варират значително между отделните сектори и отделните енергийни носители. Съгласно настоящата Директива за енергийното данъчно облагане, от данъчно предимство може да се ползват повече замърсяващи източници на енергия в сравнение с по-ефективните от гледна точка на емисиите на въглерод източници на енергия.

64 Докато по-голяма част от държави членки налагат данъци върху горивата, които значително надвишават минималните равнища, установени в Директивата за енергийното данъчно облагане, няколко държави членки поддържат данъците близо до минималните. Тази ситуация може да доведе до нарушения на вътрешния пазар.

65 Схемата за търговия с емисии на ЕС и националните данъци върху въглеродните емисии допълват рамката на ЕС за енергийно данъчно облагане. Въпреки това, безплатните квоти за търговия с емисии позволяват на някои участници на пазара да не плащат за част от своите емисии на CO₂. Това ще продължи да е така и през текущото десетилетие.

66 Субсидиите за изкопаеми горива представляват пречка за постигането на целите в областта на климата, тъй като възпрепятстват прехода към екологична енергия. Като цяло, субсидиите на държавите членки за изкопаеми горива възлизат на над 55 млрд. евро годишно. Те са относително стабилни през последното десетилетие, въпреки призивите за постепенното им премахване. Някои държави членки изразходват повече средства за субсидии за изкопаеми горива, отколкото за субсидии за екологична енергия.

67 През юли 2021 г., като част от законодателния пакет „Подготвени за цел 55“, Комисията публикува предложение за преразглеждане на Директивата за енергийното данъчно облагане. Целта му е да се отстранят слабостите на действащото законодателство за облагане в областта на енергетиката, и по-специално да се приведе равнището на данъчно облагане в по-тясно съответствие с енергийното съдържание и екологичните показатели на енергийните носители. В него все още се позволява на държавите членки да намаляват данъчните ставки за енергията за някои сектори по причини, свързани с екологията, енергийната ефективност и енергийната бедност.

68 Законодателният пакет също така включва предложение за включване в обхвата на Схемата за търговия с емисии и на сектора на морския транспорт и въвежда отделна такава схема за пътният транспорт и сградите. Постепенното премахване на безплатните квоти, свързани с риск от изместване на въглеродни емисии, е придружено от предложеното постепенно въвеждане на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите.

69 Взети заедно, с тези предложения облагането на използването на енергия и определянето на цените на емисиите на парникови газове ще става въз основа на по-широк обхват отколкото при действащото законодателство.

70 Едно от предизвикателствата пред създателите на политики в ЕС е да намерят начини за хармонизиране на енергийното данъчно облагане в ЕС с целите на политиката в областта на климата. Ниските цени на въглеродните емисии и ниските данъци върху енергията от изкопаеми горива увеличават относителната цена на нисковъглеродните технологии и забавят прехода към екологична енергия. Както ЕСП е отбелязвала и преди, безплатните квоти, предоставени за производството на електроенергия в някои държави членки, забавиха навлизането на екологосъобразни технологии.

71 Данъчната политика не е единственият инструмент, с който се въздейства върху използването на енергия, и предизвикателството е да се намери правилната комбинация от регулаторни и финансови мерки. Добре насочените субсидии и добре определените регулаторни стандарти могат да се използват за допълване и засилване на данъчната подкрепа за по-екологична енергия и икономии на енергия.

72 Обратно, субсидиите за изкопаеми горива възпрепятстват или увеличават цената на енергийния преход. Поетапното им премахване до 2025 г., за което ЕС и неговите държави членки поеха ангажимент, ще бъде изпълнен с предизвикателства социален и икономически преход.

73 Социалното въздействие на различните инициативи може да бъде значително и може да има отрицателно въздействие върху прехода към по-екологосъобразна икономика, ако не бъде взето предвид. Усещането за несправедливо отношение към някои групи или сектори може да доведе до съпротива срещу напредъка в тази област.

74 Тези предизвикателства ще трябва да бъдат посрещнати в институционалния контекст на необходимо единодушие по въпросите, свързани с данъчното облагане.

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав I с ръководител Samo Jereb — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 15 декември 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Речник на термините

Биобензин: Течно биогориво, което е подходящо за смесване със или като заместител на конвенционалния бензин.

Биогориво: Гориво, произведено от сухо органично вещество или горими растителни масла.

Биодизел: Течно биогориво, което е подходящо за смесване със или като заместител на газ/дизелово гориво от изкопаем произход.

Въглеродно съдържание: Въглероден диоксид (CO₂) и други парникови газове с ефект, еквивалентен на CO₂, които се отделят чрез изгарянето или окисляването на изкопаемо гориво, или които са свързани с изгарянето или окисляването на изкопаемо гориво, използвано за генериране на електроенергия.

Декарбонизация: Преход към икономическа система с намалени емисии на въглероден диоксид (CO₂) и други парникови газове.

Държавна помощ: Пряко или непряко държавно подпомагане за дружество или организация, което му дава предимство пред неговите конкуренти.

Изместване на въглеродни емисии: Увеличаване на емисиите на парникови газове поради прехвърляне на производство от държава със строги ограничения на емисиите в държава, където правилата не са толкова строги.

Крайно потребление на енергия: Общата енергия, потребявана от крайните потребители, като например домакинствата, промишлеността и селското стопанство, с изключение на енергията, използвана от самия енергиен сектор.

Пакет „Подготвени за цел 55“: Законодателен пакет на ЕС, насочен към изпълнение на целите в областта на климата, по-специално към намаляване на емисиите от парникови газове на ЕС с най-малко 55 % до 2030 г.

Парникови газове: Газове в атмосферата, например въглероден диоксид или метан, които поглъщат и излъчват лъчения, като задържат топлината и така затоплят земната повърхност чрез т. нар. „парников ефект“.

Преференциална премия: Инструмент на политиката за изплащане на премия над пазарната цена на производителите на електроенергия.

Преференциална тарифа: Механизъм на политиката, при който на производителите се предлага фиксирана цена за продължителен период от време за всяка единица енергия, доставена в мрежата.

Първично потребление на енергия: Общото потребление на енергия, включително потреблението от самия енергиен сектор, загубите по време на преобразуването и разпределението на енергията, и крайното потребление на енергия, но с изключение на използването на енергийни носители за неенергийни цели (например на петрол за производството на пластмаси).

Схема за търговия с емисии: Система за изпълнение на целите за намаляване на емисиите от парникови газове в някои сектори, при която е определен таван за общото количество емисии и дружествата или другите участващи организации могат да търгуват квоти под формата на разрешителни за емисии.

Акроними и съкращения

ДДС: Данък върху добавената стойност

ДЕДО: Директива за енергийното данъчно облагане – Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно реструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията (ОВ L 283, 31.10.2003 г., стр. 51).

ЕСП: Европейска сметна палата

МВФ: Международен валутен фонд

НПЕК: Национален план в областта на енергетиката и климата

НПО: Неправителствена организация

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

СТЕ: Схема на ЕС за търговия с емисии

УАГ: Устойчиво авиационно гориво

ЦУР: Цел за устойчиво развитие

GJ: Гигаджаул

IDDRI: Институт за устойчиво развитие и международни отношения – изследователски център с нестопанска цел в Париж

IEA: Международна агенция по енергетика

kWh: Киловатчас

MWh: Мегаватчас = 3.60 GJ

Toe: тон нефтен еквивалент = 41,8 GJ

Екип на ЕСП

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I „Устойчиво използване на природните ресурси“, с ръководител Samo Jereb — член на ЕСП. Одитната задача беше ръководена от члена на ЕСП Viorel Ștefan, с подкрепата на Roxana Bănică — ръководител на неговия кабинет, и Olivier Prigent — аташе в кабинета; Emmanuel Rauch — главен ръководител; Lucia Roșca — ръководител на задача; Josef Edelmann, Anna Zalega — одитори, и Marika Meisenzahl — графичен дизайн.



Viorel Ștefan



Roxana Bănică



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roșca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

ВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2022 г.

Политиката на Европейската сметна палата (ЕСП) във връзка с повторната употреба на информация се изпълнява чрез [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), съдържанието на информацията на ЕСП, притежавана от ЕС, е лицензирано в рамките на лиценз по програма „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторното използване е позволено, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документа. Европейската сметна палата не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Уреждането на допълнителни права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП или фотографии, включващи трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при употребата.

За да използвате или възпроизвеждате съдържание, което не е собственост на ЕС, възможно е да трябва да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторна употреба и не са преотстъпени на Вас.

Всички уебстраници на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към уебстраниците на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира тяхното съдържание, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да се използва без предварително разрешение от нейна страна.

В настоящия доклад се оценява в каква степен данъците и субсидиите за енергия и ценообразуването на въглеродните емисии отговарят на целите на ЕС в областта на климата. Енергийното данъчно облагане може да подпомага усилията в областта на климата, но настоящите данъчни равнища не отразяват степента на замърсяване от различните енергийни източници. Субсидиите за възобновяема енергия са се увеличили почти четири пъти през периода 2008—2019 г., докато субсидиите за изкопаеми горива са останали стабилни. Петнадесет държави членки изразходват повече средства за субсидии за изкопаеми горива, отколкото за субсидии за възобновяема енергия. В средата на 2021 г. Комисията публикува предложение за преразглеждане на Директивата за енергийното данъчно облагане. В нашия доклад се очертават предизвикателствата, пред които са изправени политиките при актуализирането на политиките относно енергийното данъчно облагане и субсидиите за енергия: осигуряване на последователност в енергийното данъчно облагане между отделните сектори и енергийните носители; намаляване на субсидиите за изкопаеми горива и съгласуване на целите в областта на климата със социалните нужди.

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА