

Pregled 01

SL

Obdavčitev energije, oblikovanje cen ogljika in subvencije za energijo



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

2022

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–14
Politika obdavčitve energije za podporo podnebnih ukrepov	01–06
Cilji in zaveze EU	07–09
Zakonodaja EU o obdavčitvi energije, oblikovanju cen ogljika in subvencijah za energijo	10–14
Obseg in pristop pregleda	15–18
Sedanji davki na energijo in oblikovanje cen ogljika	19–35
Obdavčitev in energijska učinkovitost	19–21
Obdavčitev po sektorjih in proizvodih	22–24
Oblikovanje cen ogljika	25–28
Primerjalna analiza kot orodje za vrednotenje ravni obdavčitve	29–33
Socialni vidiki obdavčitve	34–35
Subvencije za energijo	36–53
Vrste subvencij za energijo	36–51
Primerjava med subvencijami za fosilna goriva in tistimi za energijo iz obnovljivih virov	52–53
Direktiva o obdavčitvi energije – določitev spodnjih mej za obdavčitev energije	54–61
Veljavna direktiva o obdavčitvi energije	54–58
Zakonodajni predlogi za obdavčitev energije iz svežnja „Pripravljeni na 55“	59–61
Zaključne pripombe	62–74

Glosar

Kratice in okrajšave

Ekipa Sodišča

Povzetek

I Obdavčitev energije je orodje, ki ga vlade lahko uporabijo ne le za pridobivanje prihodkov, temveč tudi za podpiranje podnebnih ciljev. Z njo se lahko zagotovi, da se v cenovnih signalih za različne energente odraža njihov vpliv na okolje, podjetja pa lahko spodbudi k okolju prijaznejšim odločitvam.

II V direktivi o obdavčitvi energije so določene najnižje ravni obdavčitve, katerih namen je zagotoviti pravilno delovanje notranjega trga. Direktiva pa se lahko uporablja tudi za podporo drugim pomembnim politikam, kot so podnebni ukrepi.

III Komisija je julija 2021 predlagala revizijo direktive o obdavčitvi energije in novo zakonodajo, da bi podprla ambicioznejši podnebni cilj EU za leto 2030 in usmerila EU na pot k podnebni nevtralnosti do leta 2050. Eden od ciljev predlogov je uskladiti zakonodajo s podnebnimi cilji.

IV Ta pregled temelji na prejšnjem delu Sodišča na področju energije, podnebnih sprememb in obdavčitve ter javno dostopnih informacijah in gradivu, ki so bili zbrani posebej v ta namen, da bi se zagotovil dodaten vpogled v obdavčitev energije. Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) želi prispevati k aktualni razpravi o obdavčitvi energije in podnebnih spremembah.

V Sodišče se v pregledu osredotoča na:

- o skladnost sedanjih ravni obdavčitve energije in oblikovanja cen ogljika s podnebnimi cilji,
- o subvencije za energijo, s poudarkom na subvencijah za ekološka in fosilna goriva,
- o veljavno direktivo o obdavčitvi energije, ki določa najnižje stopnje davka na energijo, in to, kako so slabosti te direktive obravnavane v novem predlogu Komisije.

VI Obdavčitev energije je lahko pomembno gonilo za doseganje podnebnih ciljev. Vendar se v nekaterih sektorjih uporabljajo znatna znižanja in oprostitve. Sodišče je pri pregledu ugotovilo, da raven obdavčitve energetskega virov ne odraža njihovih emisij toplogrednih plinov.

VII Ugotovilo je tudi, da cena energentov po upoštevanju učinka davkov ali pravic za trgovanje z emisijami v zadnjih letih ni odražala okoljskih stroškov emisij.

VIII Komisija je v svoji oceni direktive o obdavčitvi energije poročala o pomanjkljivosti zakonodaje o minimalni obdavčitvi. Med cilji zakonodajnih predlogov Komisije z naslovom „Pripravljeni na 55“ sta uskladitev davkov na energijo z energijsko vsebnostjo ter razširitev sistema EU za trgovanje z emisijami na več sektorjev.

IX Subvencije za energijo se lahko uporabljajo za prehod na gospodarstvo, ki je manj ogljično intenzivno. Po drugi strani subvencije za fosilna goriva ovirajo učinkovit energetske prehod in so v zadnjem desetletju ostale razmeroma nespremenjene, čeprav so se Komisija in nekatere države članice zavezale, da jih bodo postopno odpravile.

X Sodišče ugotavlja, da se Evropska unija pri reviziji zakonodaje srečuje z naslednjimi izzivi:

- zagotavljanje doslednosti v tistih sektorjih in pri tistih nosilcih energije, ki so bili prej obravnavani ugodneje,
- zmanjšanje subvencij za fosilna goriva in
- uskladitev podnebnih ciljev s socialnimi potrebami.

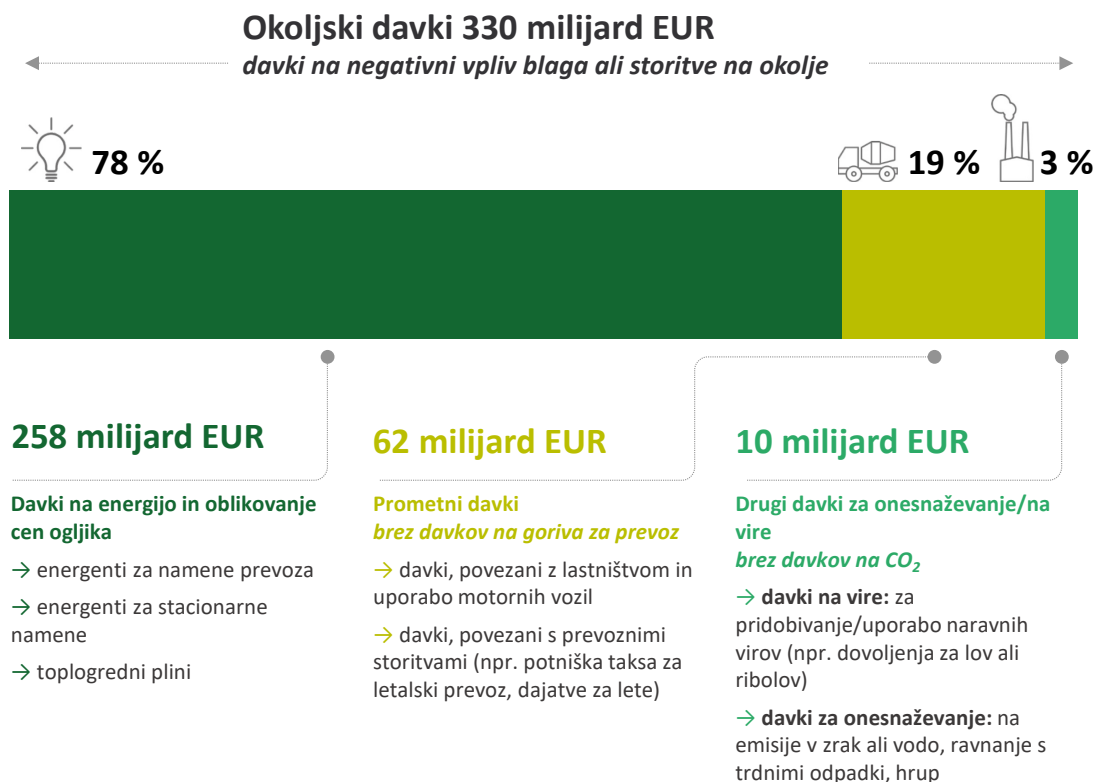
Te izzive bo treba obravnavati v institucionalnem kontekstu soglasja o vprašanjih obdavčitve.

Uvod

Politika obdavčitve energije za podporo podnebnih ukrepov

01 Obdavčitev energije je proračunski instrument, ki ga je mogoče uporabljati tudi kot orodje za spodbujanje odločitev za okolju prijaznejšo energijo. V EU-27 davki na energijo pomenijo več kot tri četrtine vseh okoljskih davkov (glej [slika 1](#)). Komisija namerava v okviru evropskega zelenega dogovora obdavčitev energije uskladiti s podnebnimi cilji.

Slika 1 – Davki na energijo in oblikovanje cen ogljika v EU-27 kot del okoljskih davkov



Opomba: V podatke Eurostata o okoljskih davkih so vključeni prihodki iz dovoljenj v okviru sistema EU ETS, ki so v nacionalnih računih prikazani kot davki.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata, [Environmental tax revenues](#) (ENV_AC_TAX), podatki za leto 2019

02 Davki na energijo in pravice do emisij CO₂ temeljijo na¹:

- o energentih za namene prevoza (kot so bencin, plinsko olje, zemeljski plin, kerozin ali kurilno olje),
- o energentih za nepremične namene (npr. kurilno olje, zemeljski plin, premog, koks, biogoriva in električna energija),
- o toplogrednih plinih: vsebnosti ogljika v gorivih. V podatke Eurostata o teh davkih so vključeni prihodki iz dovoljenj v okviru sistema EU za trgovanje z emisijami (EU ETS), ki so v nacionalnih računih prikazani kot davki.

03 Davki na energijo in oblikovanje cen ogljika imajo lahko različne oblike:

- o posebni davki na uporabo goriva (predvsem trošarine), za katere je davčna stopnja običajno določena na fizično enoto (liter ali kilogram) ali enoto energije (kilovatura ali gigadžul),
- o eksplicitni davki na ogljikov dioksid, za katere je davčna stopnja običajno določena za porabo energije na podlagi vsebnosti ogljika,
- o pravice do emisij, s katerimi se trguje v sistemih trgovanja z emisijami.

04 Subvencije za energijo so lahko:

- o neposredne: spremembe dejanskih davčnih stopenj (npr. davčne olajšave in davčni odbitki), nepovratna sredstva in jamstva, ki pomenijo spodbude za uporabo enega vira energije namesto drugega,
- o posredne: tržne intervencije (npr. količinske omejitve pri izvozu in uvozu, določanje reguliranih cen), oblikovanje prenizkih cen za dovoljenja in licence, obresti za preferenčna posojila, prenos tveganj, spregledani zunanji dejavniki ali prenizko ocenjeni stroški, povezani z njimi (emisije toplogrednih plinov, onesnaževanje, odpadki, izčrpavanje naravnih virov).

¹ Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, izdaja za leto 2013.

05 Standardne opredelitve subvencij za energijo v EU ni. OECD na splošno opredeljuje subvencije za energijo² kot ukrepe, ki cene življenjskih potrebščin ohranjajo pod tržno ravno, cene proizvajalcev pa nad tržno ravno ali ki zmanjšujejo stroške za potrošnike ali proizvajalce.

06 Politika obdavčitve energije je eno od več orodij, ki jih je mogoče uporabljati za doseganje podnebnih ciljev. Druga vključujejo zakonodajo za določitev ciljev (npr. zakonodajo o porazdelitvi prizadevanj v okviru zavezujočih ciljev glede letnih emisij toplogrednih plinov³), regulativne standarde (npr. za emisije vozil) in sheme financiranja (kot so naložbe v energijsko učinkovitost).

Cilji in zaveze EU

07 V skladu z evropskim zelenim dogovorom je v evropskih podnebnih pravilih⁴ kot vmesni cilj za leto 2030 določeno 55-odstotno minimalno neto zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v primerjavi z letom 1990), kar je več od prejšnjega cilja, tj. 40-odstotnega zmanjšanja. Komisija je 14. julija 2021 objavila sklop predlogov za usklajevanje podnebne, energetske, prometne in davčne politike z novim vmesnim podnebnim ciljem za leto 2030, tako imenovani sveženj „Pripravljeni na 55“⁵. Vanj so zajeti tudi cilji glede energije iz obnovljivih virov in glede energijske učinkovitosti (glej [sliko 2](#)).

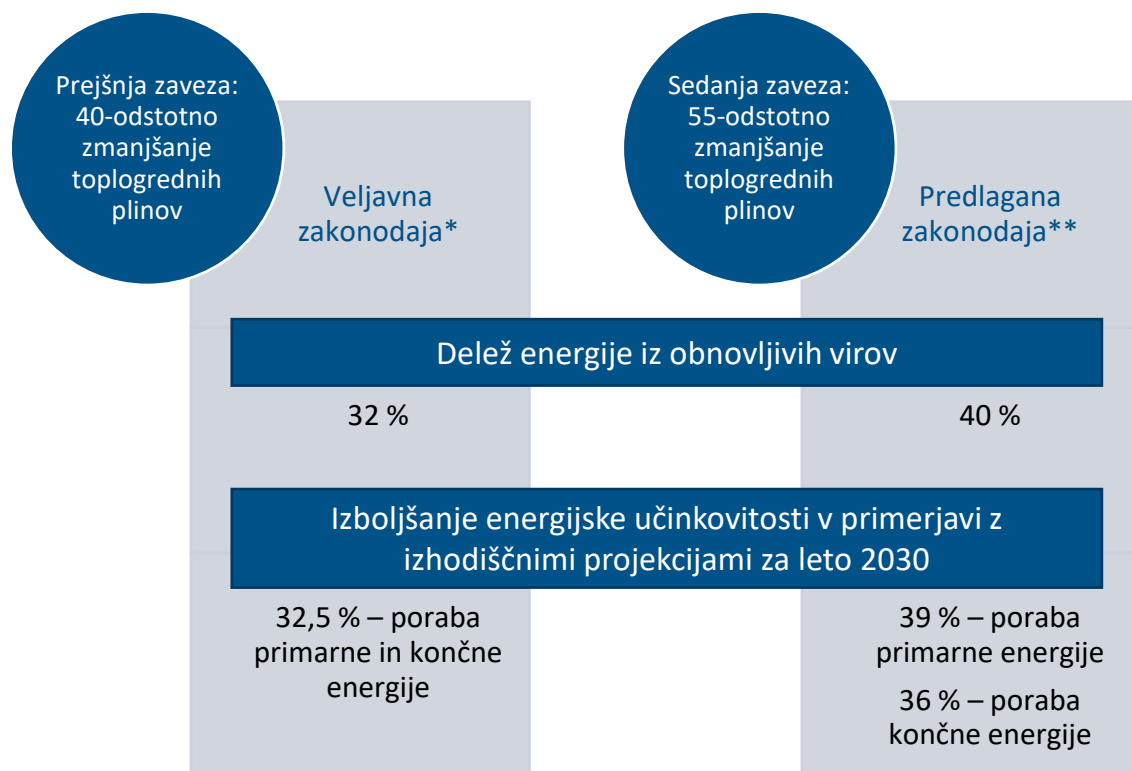
² OECD, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005.

³ Spletišče Komisije – Vprašanja in odgovori v zvezi z uredbo o porazdelitvi prizadevanj.

⁴ Uredba (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredb (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila) (UL L 243, 9.7.2021, str. 1).

⁵ Spletišče Komisije – sporočilo za medije o evropskem zelenem dogovoru.

Slika 2 – Posodobitve podnebnih ciljev



* [Direktiva \(EU\) 2018/2001](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 328, 21. 12. 2018, str. 82) in [Direktiva \(EU\) 2018/2002](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spremembi Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti (UL L 328, 21. 12. 2018, str. 210).

** [Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta glede spodbujanja energije iz obnovljivih virov](#) (COM(2021) 557 final) in [Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o energijski učinkovitosti \(prenovitev\)](#) (COM(2021) 558 final).

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi prej navedene zakonodaje in zakonodajnih predlogov

08 Skupina G20 je leta 2009 pozvala, naj se subvencije za fosilna goriva do leta 2020 postopoma ukinejo⁶. EU in nekatere njene države članice so se zavezale, da bodo do leta 2025 postopoma odpravile neučinkovite subvencije za fosilna goriva⁷. Komisija se je zavezala tudi ciljem trajnostnega razvoja⁸, ki naj bi bili doseženi do leta 2030, vključno s ciljem trajnostnega razvoja 7 za cenovno dostopno in čisto energijo ter ciljem trajnostnega razvoja 12.C za racionalizacijo neučinkovitih subvencij za fosilna goriva, ki spodbujajo potratno potrošnjo.

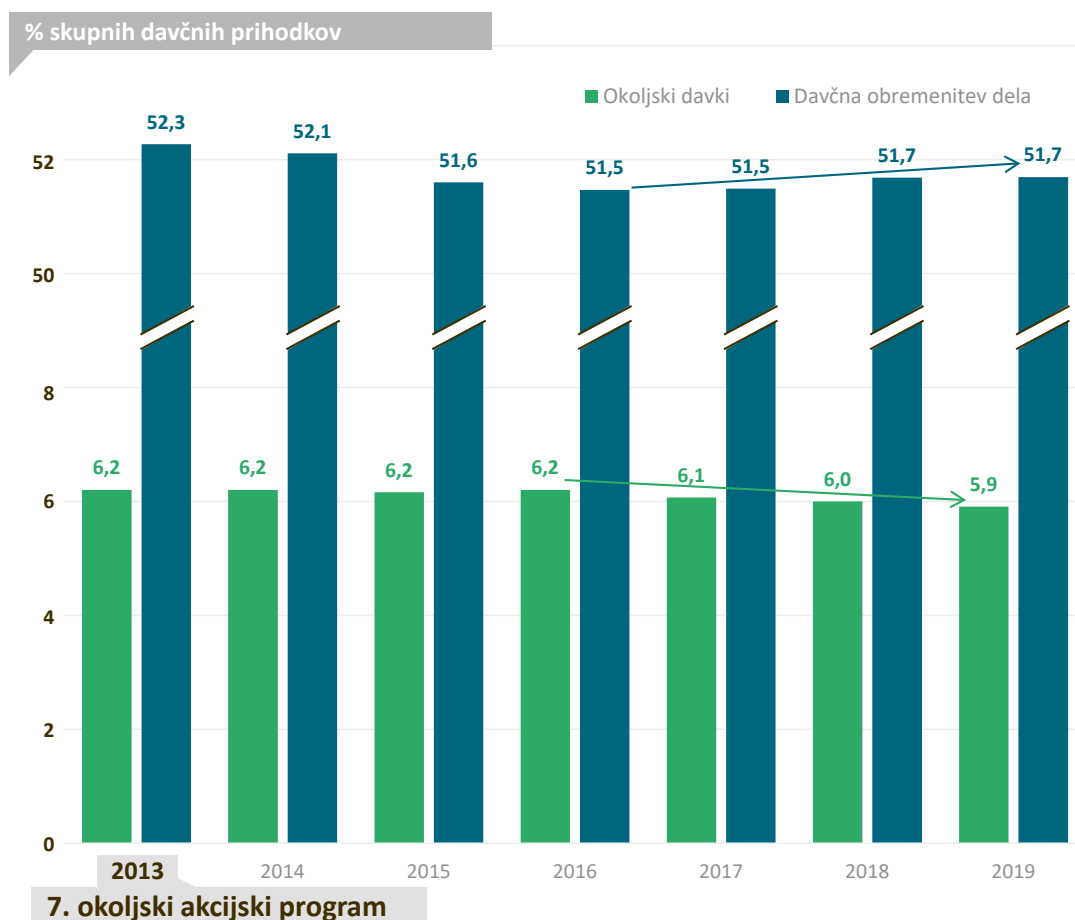
⁶ [G20 Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit](#), september 2009.

⁷ [G7 Ise-Shima Leaders' Declaration](#), srečanje skupine G7 na vrhu v Ise-Šimi, 26. in 27. maj 2016.

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

09 Komisija je leta 2013 v sedmem okoljskem akcijskem načrtu predlagala prehod osredotočenosti obdavčitve z dela na okolje do leta 2020⁹, da bi podprla trajnostno rabo virov. Dejansko so se okoljski davki kot delež skupnih davčnih prihodkov od leta 2016 nekoliko zmanjšali, medtem ko se je delež davčne obremenitve dela rahlo povečal (glej [slika 3](#)).

Slika 3 – Okoljski davki in davčna obremenitev dela kot delež skupnih davčnih prihodkov (2008–2019)



Opomba: V podatke Eurostata o okoljskih davkih so vključeni prihodki iz dovoljenj v okviru sistema EU ETS, ki so v nacionalnih računih prikazani kot davki.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata, *Environmental tax revenues* (ENV_AC_TAX), in Evropske komisije, *Taxation trends in the European Union*

⁹ V okviru prednostnega cilja 6 [Sklepa št. 1386/2013/EU](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta“ (UL L 354, 28.12.2013).

Zakonodaja EU o obdavčitvi energije, oblikovanju cen ogljika in subvencijah za energijo

10 Pooblastila EU na področju posrednega obdavčenja zajemajo koordinacijo, usklajevanje in približevanje DDV in trošarin, saj ti lahko vplivajo na enotni trg. Obdavčitev je eno od področij EU, na katerih je odločanje odvisno od dosege soglasja¹⁰.

11 Direktiva EU o obdavčitvi energije¹¹ določa minimalne ravni obdavčitve za nekatere energente in energetske sektorje. Njen glavni cilj je uskladitev nacionalne zakonodaje, da se prepreči izkrivljanja na notranjem trgu.

12 V tem okviru je pomembna tudi direktiva o EU ETS¹². V njej je cena ogljika določena predvsem za emisije iz naprav v sektorju proizvodnje električne energije in energetske intenzivnih panogah, s čimer se podjetja v teh sektorjih spodbujajo k zmanjšanju emisij. Tako ceno ogljika določa trg.

13 Nekaterе subvencije za energijo so lahko oblika državne pomoči, kar je načeloma nezdružljivo s pravili notranjega trga EU. Komisija ima pooblastila, da odloči, ali take subvencije pomenijo državno pomoč in ali so združljive s pravili notranjega trga EU. Kot pomoč za to oceno je izdala smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020¹³. Komisija je junija 2021 objavila nov osnutek smernic o državni pomoči za podnebje, varstvo okolja in energijo za leto 2022¹⁴.

¹⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu z naslovom [Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU](#) (COM(2019) 8 final).

¹¹ [Direktiva Sveta 2003/96/ES](#) z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije (UL L 283, 31.10.2003).

¹² [Direktiva 2003/87/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, ki je bila zadnjič spremenjena leta 2018 (UL L 275, 25.10.2003).

¹³ Sporočilo Komisije – [Smernice o državni pomoči za varstvo okolja in energijo za obdobje 2014–2020](#) (2014/C 200/01) (UL C 200, 28.6.2014, str. 1).

¹⁴ Sporočilo Komisije – [Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022](#).

14 Namen svežnja „Pripravljeni na 55“ je med drugim:

- o s spremembo direktive o obdavčitve energije oblikovati celovitejšo davčno osnovo za energijo in zvišati minimalne stopnje davka na energijo,
- o razširiti sistem trgovanja z emisijami na druge sektorje, kot so cestni promet in stavbe,
- o vzpostaviti mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah, ki bo odražal emisije toplogrednih plinov za uvoz kot alternativo brezplačnim pravicam do emisij znotraj EU.

Obseg in pristop pregleda

15 V tem pregledu je preučeno, kako obdavčitev energije, oblikovanje cen ogljika in subvencije za energijo prispevajo k doseganju podnebnih ciljev EU. Sodišče je pregledalo zadevno zakonodajo EU, zlasti veljavno direktivo o obdavčitvi energije in predlog Komisije za posodobitev te direktive. V pregled je zajeto obdobje od leta 2008 do julija 2021. Sodišče je upoštevalo dodatne podatke, ki so bili dani na voljo po juliju 2021, in sicer za ceno pravic EU do emisij (do 30. novembra 2021) in za subvencije za energijo (podatki iz oktobra 2021).

16 Ta dokument ni revizijsko poročilo, temveč pregled, ki temelji predvsem na javno dostopnih informacijah ali gradivu, zbranem posebej zanj. Sodišče je preučilo veljavno zakonodajo EU in predlagane smernice, vrednotenja, poročila o spremljanju, nacionalne energetske in podnebne načrte, študije in poročila mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij in nacionalnih organov ter poročila, ki jih je pripravila Evropska komisija ali so bila zanj pripravljena. Analiziralo je podatke Eurostata in mednarodnih institucij ter nekaterih nacionalnih organov. O področjih, zajetih v tem poročilu, je razpravljalo z uslužbenci Komisije, zadevnimi nevladnimi organizacijami in možganskimi trusti. Sodišče se je pri pregledu opiralo tudi na druga svoja poročila, akademske publikacije in druge javno dostopne informacije.

17 Sodišče je ta pregled pripravilo po nedavni objavi svežnja Komisije z naslovom „Pripravljeni na 55“. Njegov namen je dati neodvisno mnenje o obdavčitvi energije, ki bo koristno prispevalo k zakonodajni razpravi.

18 Poročilo vsebuje tri dele:

- sedanje ravni obdavčitve energije v državah članicah in instrumente za oblikovanje cen ogljika ter to, kako ti podpirajo podnebne cilje,
- subvencije za energijo in to, kako te spodbujajo podnebne ukrepe,
- prispevek direktive o obdavčitvi energije k podnebnim ciljem.

Sedanji davki na energijo in oblikovanje cen ogljika

Obdavčitev in energijska učinkovitost

19 Komisija je v oceni napredka pri doseganju nacionalnih ciljev glede energijske učinkovitosti za leto 2020¹⁵ iz leta 2019 določila glavna gonila prihrankov energije. V skladu s to oceno je bilo s shemami obveznosti energijske učinkovitosti doseženo 36 % prihrankov energije, o katerih se je poročalo. Ukrepi v zvezi z obdavčitvijo energije, ki so presegali minimalno stopnjo EU, so bili drugo glavno gonilo, saj je bilo z njimi povezanih 16 % skupnih prihrankov energije, o katerih se je poročalo.

20 Obdavčitev energije je lahko eno glavnih gonil za doseganje podnebnih ciljev EU¹⁶. Štiri države članice so v svojih nacionalnih energetske in podnebnih načrtih količinsko opredelile učinek načrtovanih ukrepov glede obdavčitve energije. Njihove ocene se gibljejo od 4 % do 32 % skupnih pričakovanih prihrankov energije (32 % v Nemčiji, 14 % v Litvi, 10 % na Finskem in 4 % na Češkem).

21 OECD je ugotovil negativno korelacijo med obdavčitvijo in energijsko intenzivnostjo BDP¹⁷ ter prišel do zaključka, da so gospodarstva držav z višjimi davki na energijo manj energijsko intenzivna¹⁸. Sodišče je izvedlo podobno oceno za države članice EU in odkrilo podobno korelacijo.

¹⁵ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, [Ocena napredka držav članic pri izpolnjevanju nacionalnih ciljev povečanja energijske učinkovitosti do leta 2020 in izvajanju Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti v skladu s členom 24\(3\) Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti](#), 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.

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

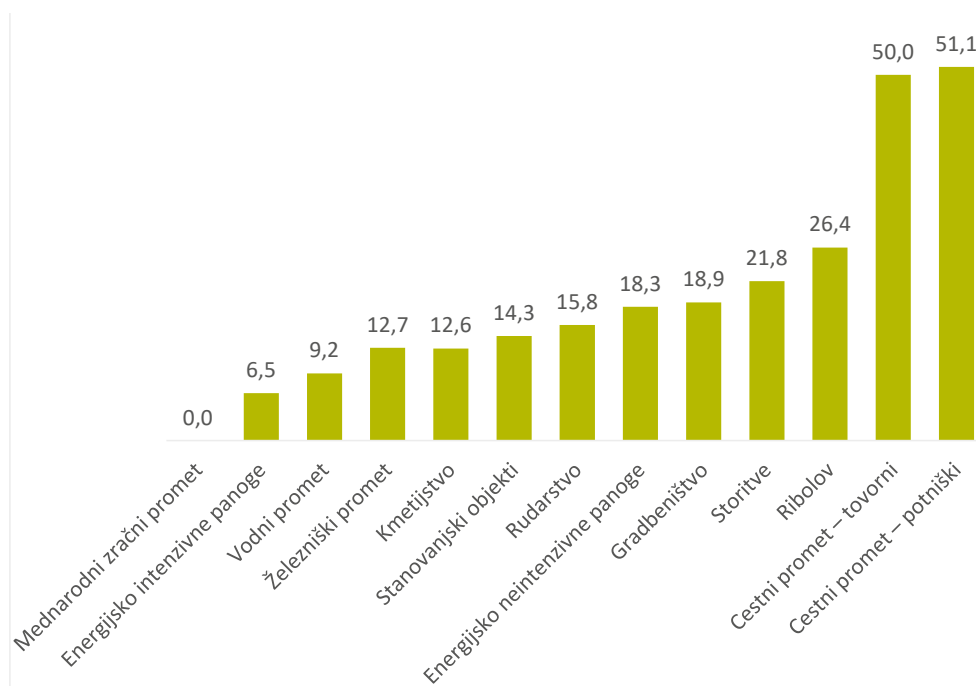
¹⁸ OECD, *Taxing energy use 2019*, oktober 2019.

Obdavčitev po sektorjih in proizvodih

22 V nedavni študiji je bila izračunana povprečna stopnja davka EU na energijo v višini 25 EUR/MWh, dejanska davčna stopnja (ob upoštevanju davčnih olajšav, odbitkov in znižanj) pa v višini 18 EUR/MWh¹⁹. Komisija je v okviru ocene učinka za svoj predlog revizije direktive o obdavčitvi energije²⁰ objavila dejanske davčne stopnje za posamezna goriva za nekatere sektorje, ne pa tudi splošne *dejanske* davčne stopnje za posamezni sektor.

23 Na [sliki 4](#) je prikazan povprečni davek na energijo v različnih sektorjih, izračunan kot ustrezni skupni prihodki od davka na energijo, deljeni z njihovo posamično skupno porabo energije. Glede na podatke iz poročila podjetja Trinomics²¹, ki je bilo pripravljeno za Komisijo, se povprečni davek na energijo giblje od nič za mednarodni zračni promet do 50 EUR za cestni promet.

Slika 4 – Davki na energijo po sektorjih v EUR/MWh



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta podjetja Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, oktober 2020, str. 22

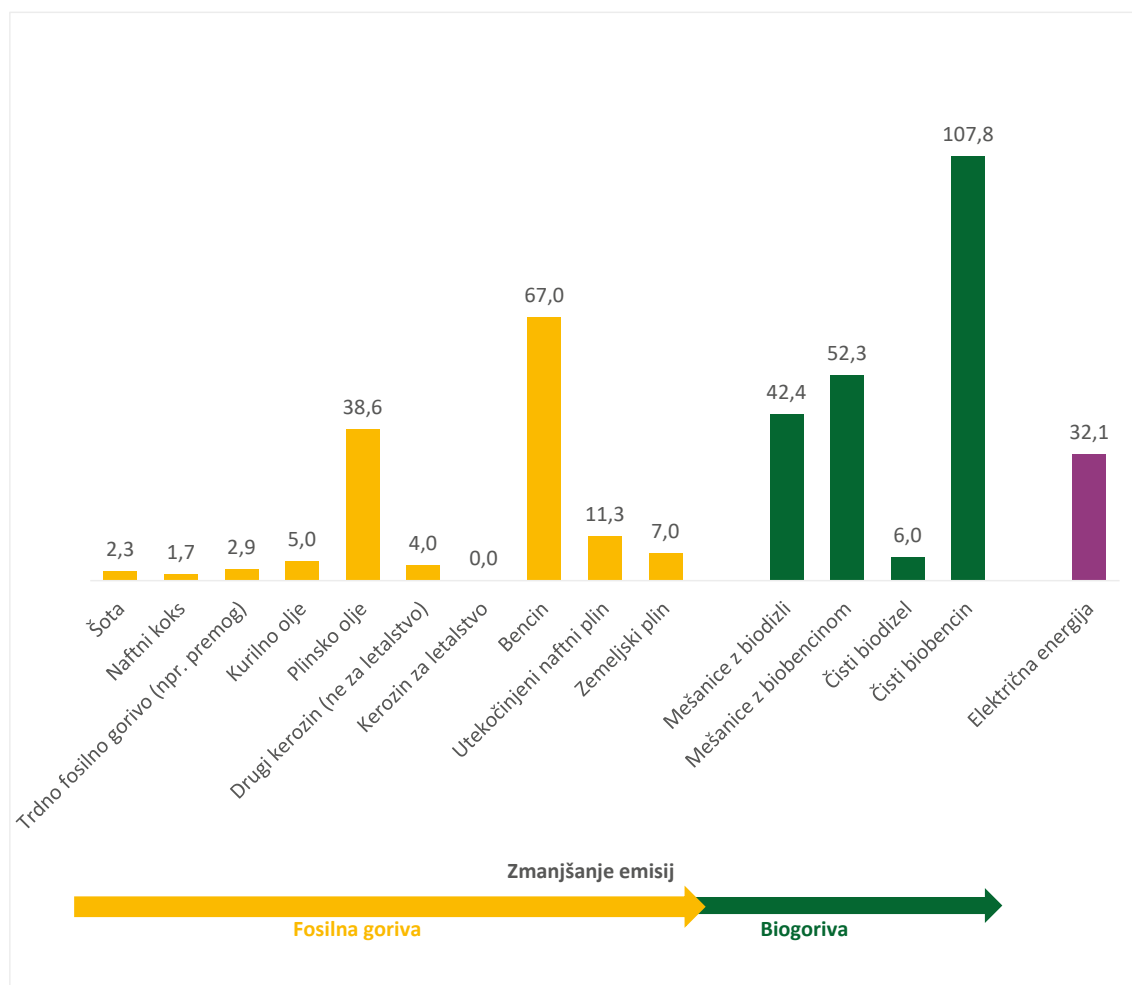
¹⁹ Podjetje Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

²⁰ Predlog direktive Sveta o prestrukturiranju okvira Unije za obdavčitev energentov in električne energije (prenovitev), COM(2021)563 final.

²¹ Glej opombo 19.

24 Povprečne davčne stopnje za energente znašajo od 1,7 EUR/MWh do 107,8 EUR/MWh (glej [sliko 5](#)). Ta odstopanja ne odražajo razlike v učinkovitosti glede CO₂. Premog je manj obdavčen kot zemeljski plin (ki je bolj učinkovit glede CO₂) in nekatera fosilna goriva so znatno manj obdavčena kot električna energija (ki bi se lahko proizvajala iz nizkoogljivih virov).

Slika 5 – Davki po energentih v EUR/MWh



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta podjetja Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, oktober 2020, str. 25

Oblikovanje cen ogljika

25 Mednarodne institucije²² ugotavljajo, da se z določitvijo ustrezne cene za emisije ogljika podpirajo podnebni cilji in da je to lahko učinkovito orodje za zmanjšanje emisij. Pomeni pa tudi, da onesnaževalci plačajo stroške, ki bremenijo družbo zaradi emisij zaradi uporabe energije. Za emisije ogljika je mogoče oblikovati cene prek eksplicitnih davkov na ogljikov dioksid in trošarin (za katere se lahko izračuna ekvivalent implicitnega davka na ogljikov dioksid) ali prek sistema za trgovanje z emisijami, kakršen je sistem EU ETS.

26 Sodišče je v svojem poročilu o trajnostnem financiranju²³ priporočilo Komisiji, naj opredeli dodatne ukrepe, katerih namen bo zagotoviti, da bo oblikovanje cen emisij toplogrednih plinov bolje odražalo njihove okoljske stroške.

Sektorji, vključeni v sistem EU ETS, prejmejo brezplačne pravice za del svojih emisij

27 Sistem EU ETS se uporablja za sektorja proizvodnje električne energije in toplote, energijsko intenzivne panoge in komercialno letalstvo znotraj EU. V njem so določene mejne vrednosti emisij za te sektorje. Podjetja morajo v okviru sistema EU ETS pridobiti pravice do emisij, ki so enakovredne njihovim emisijam toplogrednih plinov. Standardna možnost pridobitve pravic je nakup na dražbi, pravice pa se energijsko intenzivnim panogam (kot je proizvodnja jekla in cementa) ter za posodobitev sektorja proizvodnje električne energije v nekaterih državah članicah dodelijo brezplačno. Sodišče je v svojem poročilu o sistemu EU ETS²⁴ iz leta 2020 ugotovilo, da dodeljevanje brezplačnih pravic ni dovolj dobro ciljno usmerjeno, da bi se v njem odražalo tveganje

²² Publikacija IMF Fiscal Monitor, *How to mitigate climate change*, oktober 2019; OECD, *Effective Carbon Rates 2021*, maj 2021; Mednarodna agencija za energijo, pregledi energetske politike; Svetovna banka, [spletišče](#).

²³ Evropsko računsko sodišče, *Posebno poročilo št. 22/2021* – Trajnostno financiranje: za preusmeritev financiranja k trajnostnim naložbam so potrebni bolj usklajeni ukrepi EU, september 2021.

²⁴ Evropsko računsko sodišče, *Posebno poročilo št. 18/2020* – Sistem EU za trgovanje z emisijami: brezplačna dodelitev pravic bi morala biti bolj ciljno usmerjena, september 2020.

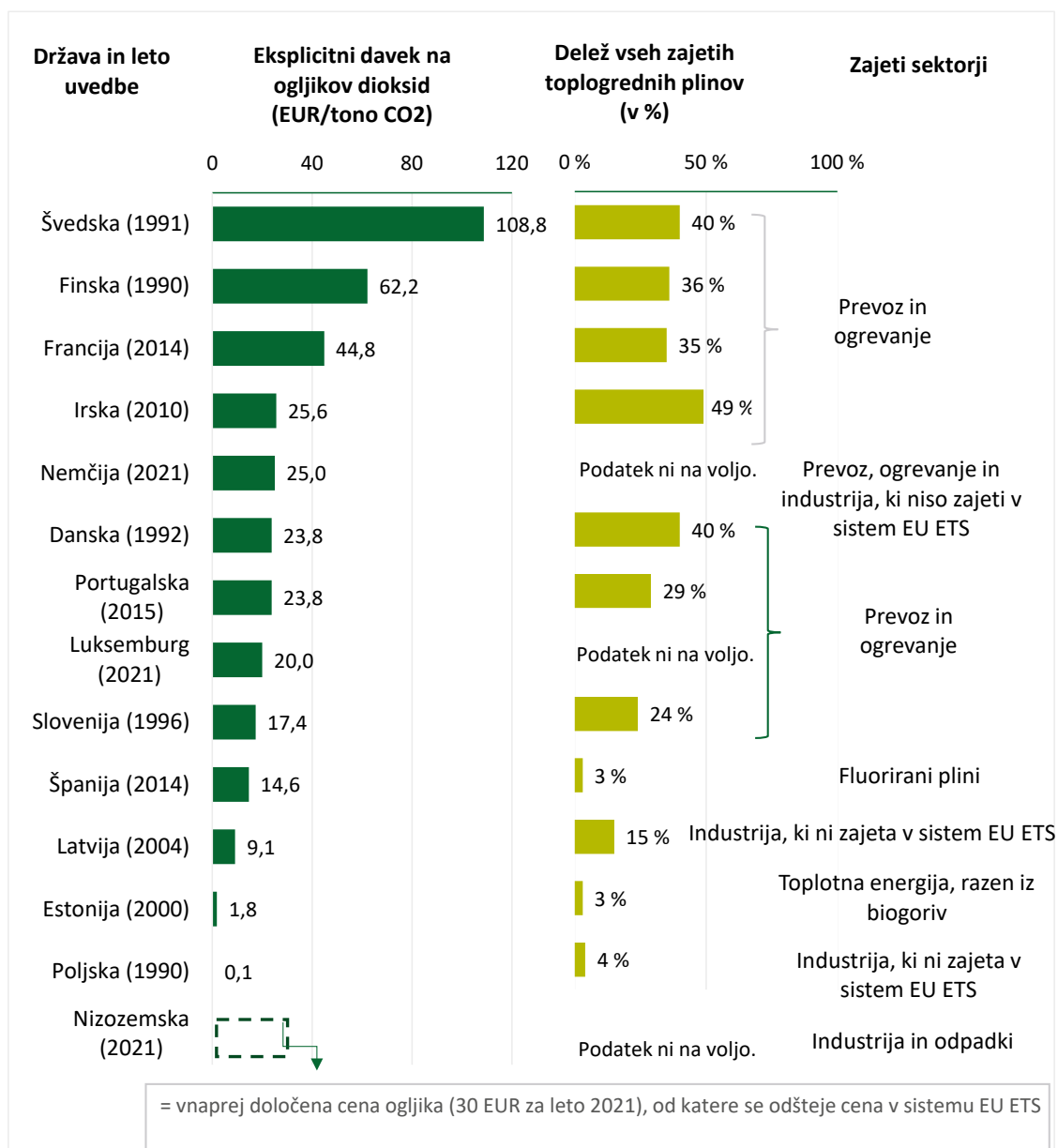
selitve virov CO₂. V okviru revidirane zakonodaje o sistemu EU ETS iz leta 2018 je bil sistem brezplačnih dodelitev podaljšan še za deset let²⁵.

EksPLICITNI DAVKI NA OGLJIKOV DIOKSID SO POSTALI BOLJ OBIČAJNI, Vendar se med državami članicami znatno razlikujejo

28 Uporaba eksPLICITNIH davkov na ogljikov dioksid, s katerimi se neposredno določajo cene emisij CO₂, se je sčasoma povečevala. Leta 2018 je sedem držav članic zaračunavalo eksPLICITNE davke na ogljikov dioksid. Trenutno ima tak davek 14 držav članic EU (glej [sliko 6](#)), njegova višina pa se med državami močno razlikuje in sega od 0,1 EUR/tono CO₂ na Poljskem do več kot 100 EUR/tono CO₂ na Švedskem. Ti davki se običajno ne uporabljajo za sektorje, ki so že zajeti v sistemu EU ETS. Največji delež vseh pokritih emisij je na Irskem (49 %), sledita pa ji Danska in Švedska (40 %).

²⁵ [Direktiva \(EU\) 2018/410](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter [Sklepa \(EU\) 2015/1814](#) (UL L 76, 19.3.2018, str. 3).

Slika 6 – Eksplicitni davki na ogljikov dioksid v EU



Opomba: Podatki o deležu zajetih toplogrednih plinov za Nemčijo, Nizozemsko in Luksemburg, ki so davek na ogljikov dioksid uvedli leta 2021, še niso na voljo.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov [organizacije Tax foundation, Taxes in Europe database](#), ter OECD za opredelitev sektorjev, zajetih v uporabo eksplicitnega davka na ogljikov dioksid za Estonijo in Poljsko

Primerjalna analiza kot orodje za vrednotenje ravni obdavčitve

Davki držav članic in cene pravic do emisij v sistemu EU ETS

29 OECD je pred nedavnim izvedel primerjalno analizo nacionalnih cen ogljika z različnimi stroški zmanjševanja emisij²⁶:

- 30 EUR/tono CO₂ – zgodovinska minimalna referenčna vrednost cene. Cene CO₂ pod to vrednostjo ne sprožijo pomembnega zmanjšanja emisij,
- 60 EUR/tono CO₂ – srednja ocena stroškov ogljika v letu 2020, ki predstavlja tudi minimalno oceno stroškov ogljika v letu 2030. Cena ogljika v višini 60 EUR/tono CO₂ v 30. letih tega stoletja je skladna s počasnim razogljičenjem,
- 120 EUR/tono CO₂ – osrednja ocena cene ogljika, potrebne leta 2030 za razogljičenje do sredine stoletja. OECD ugotavlja, da je 120 EUR bližje nedavnim ocenam skupnih družbenih stroškov ogljika.

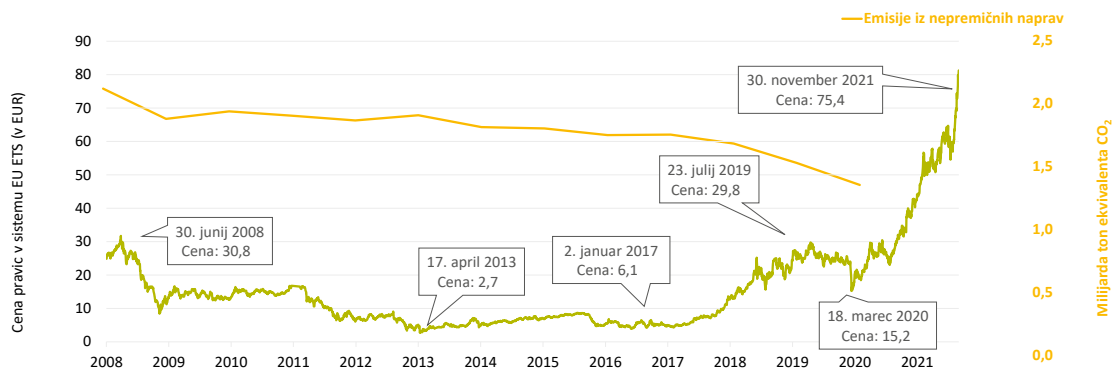
30 V državah članicah EU so ravni obdavčitve za porabo energije, ki ni gorivo za cestni promet (glej [sliko 4](#) in [sliko 5](#)), nižje od 30 EUR/tono CO₂, to je ravni, pri katerih OECD pričakuje, da se začnejo prizadevanja za zmanjšanje emisij.

31 Sistem EU ETS temelji na dolgoročnem načrtu postopnega zniževanja zgornje meje skupnih emisij za sektorje, ki so vanj vključeni. To vključuje pričakovano zvišanje cen, ki bi podjetja lahko spodbudilo k bolj zgodnjemu ukrepanju. Cena pravic do emisij v okviru sistema EU ETS so se s časom zelo spreminjale (glej [sliko 7](#)). Čeprav je bila cena v okviru sistema EU ETS nižja od najnižje referenčne vrednosti OECD, so se emisije CO₂, zajete v sistem EU ETS, zmanjšale za približno 40 %²⁷. Cena v okviru sistema EU ETS se je od takrat povečala: ob koncu novembra 2021 je cena pravice do emisij presegla 70 EUR.

²⁶ OECD, *Effective carbon rates 2021*, maj 2021.

²⁷ Na podlagi [podatkov Evropske agencije za okolje](#).

Slika 7 – Razvoj cene pravic do emisij



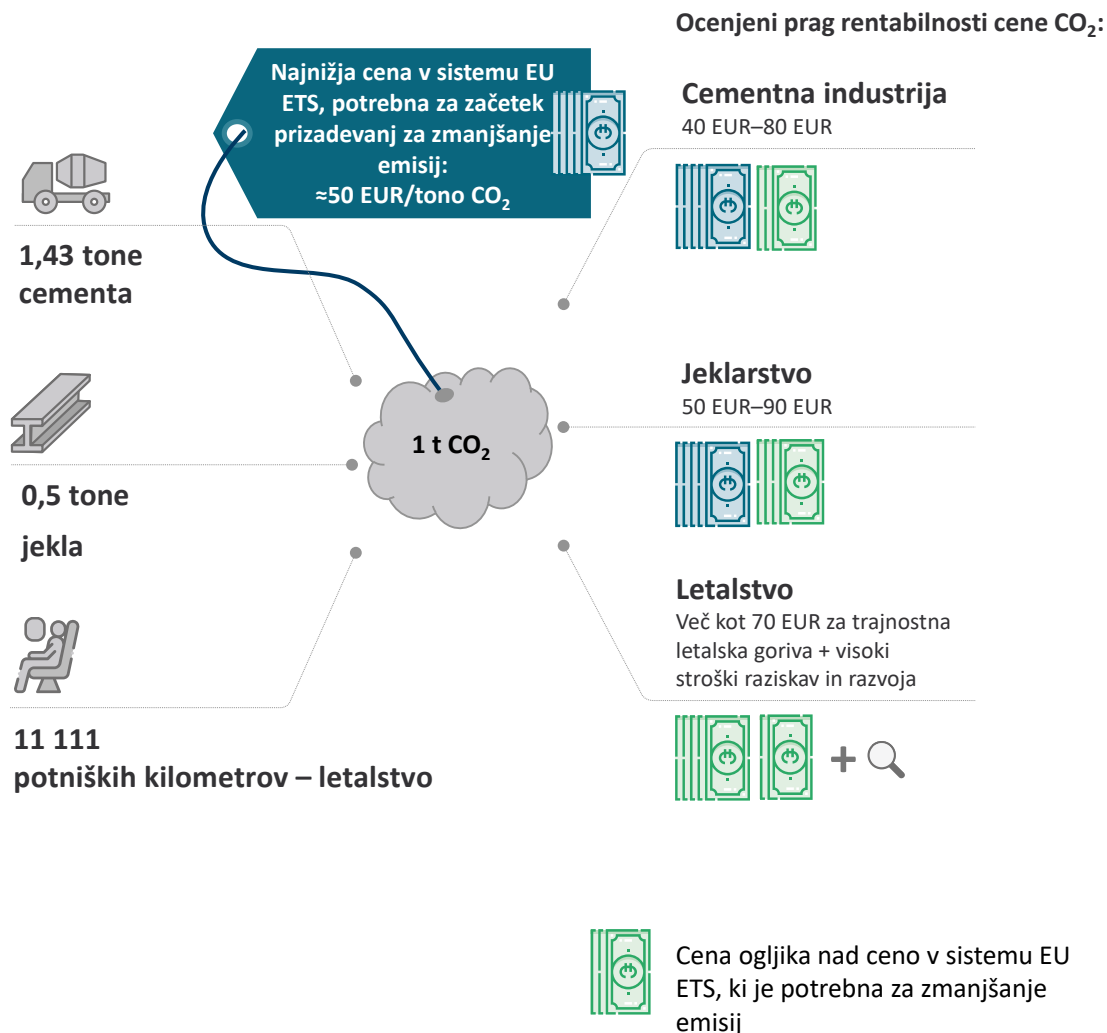
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi spletišč [Sandbag carbon price viewer](#) in [EU ETS data viewer](#)

Sektorji, v katerih je potrebna višja cena ogljika

32 Cene CO₂, s katerimi bi se zmanjšala konkurenčna prednost fosilnih goriv, se razlikujejo glede na sektor gospodarske dejavnosti in zadevno tehnologijo (glej [sliko 8](#)). Inštitut IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales) je izračunal, da bi tehnologija z nizkimi emisijami ogljika za cementno panogo dosegla mejo rentabilnosti pri ceni ogljika v višini 40 do 80 EUR/tono CO₂, medtem ko bi bila stopnja za jeklo med 50 in 90 EUR/tono CO₂²⁸. Sodišče je na podlagi podatkov Mednarodne agencije za energijo ocenilo, da bi bila za spodbuditev prehoda na trajnostnejša letalska goriva in naložbe v raziskave in razvoj nizkoogljicnih tehnologij v letalstvu potrebna cena ogljika v višini več kot 70 EUR/tono CO₂.

²⁸ Inštitut IDDRI, *Decarbonising basic materials in Europe*, oktober 2019.

Slika 8 – Ocenjeni prag rentabilnosti cene CO₂ za zmanjšanje konkurenčne prednosti fosilnih goriv v primerjavi z nizkoogljičnimi tehnologijami



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Službe Skupnosti za informacije o raziskavah in razvoju (CORDIS), spletišča Komisije in Mednarodnega sveta za čisti prevoz za intenzivnost emisij industrijskih panog, podatkov IDDRI in lastnih izračunov na podlagi podatkov Mednarodne agencije za energijo, povprečne cene nafte in povprečnega menjalnega tečaja EUR/USD junija 2021 za ceno praga rentabilnosti

33 Obdavčitev je le eden od elementov odziva nacionalnih vlad. Sektorska pravila in predpisi v EU že obstajajo, na primer standardi za kakovost zraka in omejitve za emisije vozil. Države članice imajo posebne politike, da bi postale bolj okolju prijazne; Francija je na primer pred nedavnim predlagala prepoved letov na kratki razdalji, če obstaja železniški prevoz kot alternativa zanje.

Socialni vidiki obdavčitve

34 Obdavčitev energije ima lahko pomemben vpliv na gospodinjstva, za posledico pa ima lahko zavračanje davkov na energijo. Komisija je ugotovila, da so zneski, ki jih gospodinjstva porabijo za energijo (kar vključuje ogrevanje in prevoz), zelo različni. Najrevnejša gospodinjstva v najnižjem decilu porazdelitve dohodka v Luksemburgu, na Malti, Finskem in Švedskem porabijo manj kot 5 % svojih dohodkov za energijo. Na Češkem in Slovaškem taka gospodinjstva za energijo porabijo več kot 20 % svojega dohodka²⁹.

35 Mednarodne organizacije³⁰ so za ublažitev tveganja zavrnitve davčnih reform priporočile več preglednosti v zvezi z razlogi za njihovo uvedbo in uporabo prihodkov od davkov, znižanje drugih davkov in ukrepe za prerazporeditev (glej tudi **okvir 1**). Študije³¹ so pokazale, da se z določitvijo namembnosti prihodkov lahko izboljša sprejemljivost davkov na ogljikov dioksid.

Okvir 1 – Zavrnitev reform na področju davka na energijo

Francija je leta 2014 uvedla davek na ogljikov dioksid, da bi podprla svoje podnebne cilje, v kar je bil vključen tudi časovni načrt za zvišanje davkov. Leta 2018 se je zaradi rastočih mednarodnih cen nafte cena energije strmo dvignila, kar je povzročilo državljanske nemire v obliki gibanja „rumenih jopičev“. Posledično je vlada davek zamrznila. V poročilu francoskega *Cour des comptes*³² iz leta 2019 je bila priporočena vrnitev na načrtovano zvišanje davka na ogljikov dioksid, podprta z drugimi ukrepi, kot je nadomestilo za najbolj prizadeta gospodinjstva.

²⁹ Delovni dokument služb Komisije SWD(2020) 951 final, *Energy prices and costs in Europe*, del 3/6, oktober 2020.

³⁰ OECD, delovni dokument o okolju št. 168, *Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*, oktober 2020; Centre for Climate Change Economics and Policy ter Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *How to make carbon taxes more acceptable*, december 2017, in spletišče Komisije – konferenca o okoljskih davkih.

³¹ Prav tam.

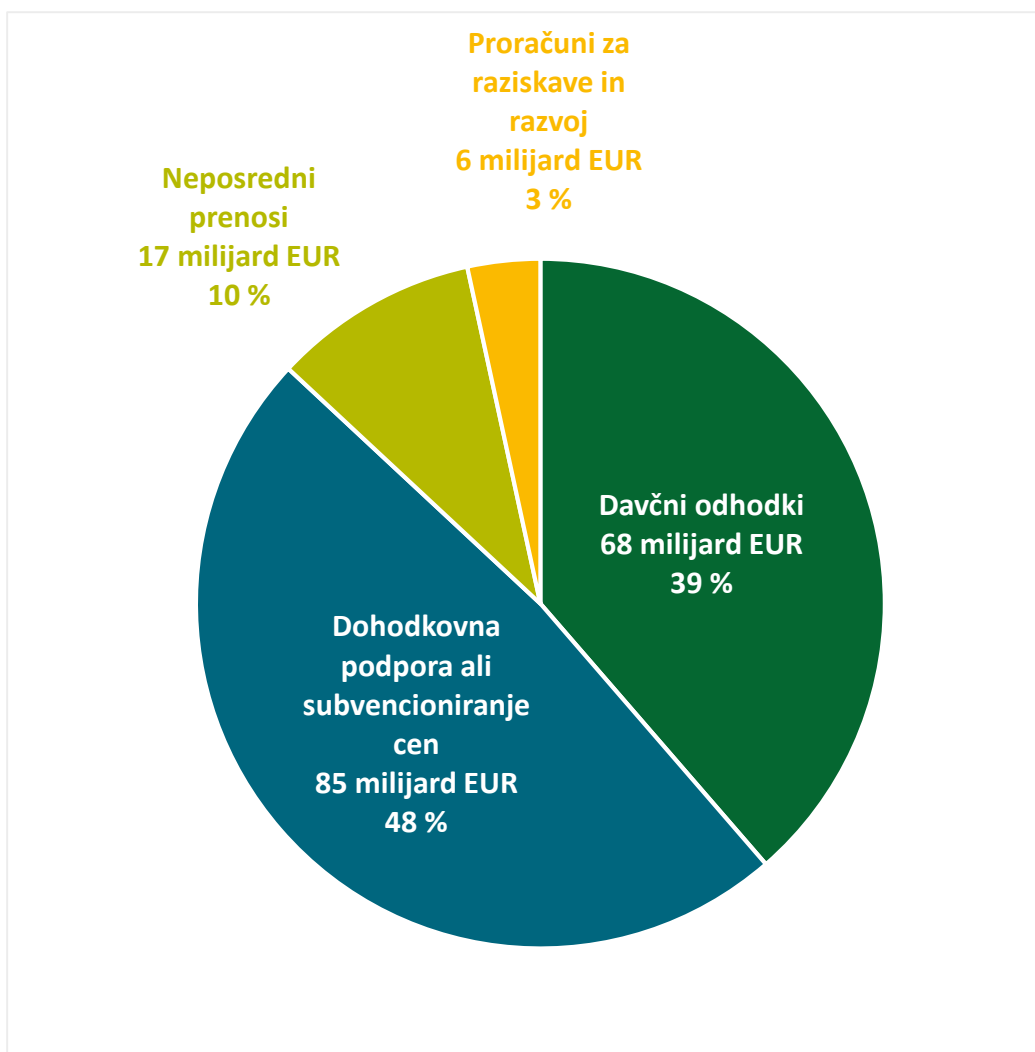
³² Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique - Synthèse*, september 2019.

Subvencije za energijo

Vrste subvencij za energijo

36 Subvencije imajo lahko različne oblike, lahko so: davčni odhodki (npr. davčni odbitki in olajšave), dohodkovna podpora ali subvencioniranje cen, neposredni prenos ali financiranje raziskav in razvoja (glej tudi odstavek **04**). Subvencije za energijo, ki izhajajo iz ukrepov v zvezi z obdavčitvijo in torej vplivajo na dejansko davčno stopnjo, so v letu 2019 pomenile 39 % skupnih subvencij za energijo, torej 68 milijard EUR od skupno 176 milijard EUR (glej [slika 9](#)).

Slika 9 – Subvencije za energijo leta 2019 po kategorijah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union* – končno poročilo, oktober 2021

37 Komisija je odgovorna za odobritev nekaterih subvencij (na primer za ukrepe za davčno oprostitve za biogoriva³³). To velja za selektivne ukrepe, ki štejejo za državno pomoč in ne spadajo v pravila o splošnih skupinskih izjemah³⁴ ali pravila *de minimis*³⁵ (tri leta pod 200 000 EUR) ter niso dodeljeni v okviru kakšne sheme pomoči, ki jo je že odobrila Komisija. Komisija je pripravila smernice o pogojih, v katerih se lahko šteje, da je pomoč za energijo in okolje združljiva s Pogodbo. Junija 2021 je objavila osnutek smernic za državno pomoč za podnebje, energijo in okolje³⁶. Več nevladnih organizacij je izrazilo zaskrbljenost zaradi morebitnih vrzeli v na novo uvedenih določbah o zapiranju premogovnikov ter tveganja povečanja podpore za fosilni plin³⁷.

38 Svet je v preteklosti pokazal, da ima pristojnost odločanja o posebnih predpisih, ki državam članicam omogočajo zagotavljanje državne pomoči, in s tem nevtraliziral pooblastila za vrednotenje, ki jih ima Komisija, kot je storil v primeru zaprtja premogovnikov³⁸.

Subvencije za energijo iz obnovljivih virov

39 Subvencije za energijo so se s časom povečevale, in sicer pod vplivom naraščanja subvencij za energijo iz obnovljivih virov, ki so se v obdobju 2008–2019 povečale za 3,9-krat³⁹ (glej [slika 10](#)).

³³ Spletišče Komisije – novice z dne 3. septembra 2021 o državni pomoči.

³⁴ Uredba Komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgom pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe (UL L 187, 26.6.2014, str. 1).

³⁵ Uredba Komisije (EU) št. 1407/2013 z dne 18. decembra 2013 o uporabi členov 107 in 108 Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* (Besedilo velja za EGP) (UL L 352, 24.12.2013, str. 1).

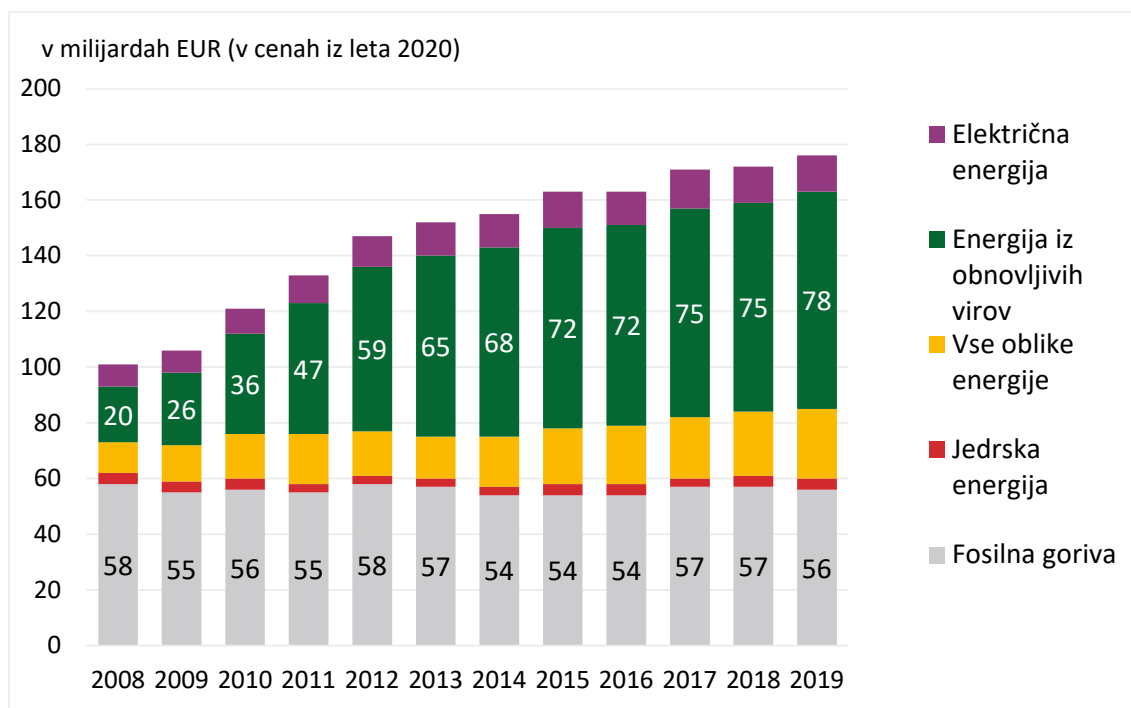
³⁶ Sporočilo Komisije – *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

³⁷ Revidirane smernice o državni pomoči za podnebje, energijo in okolje – *NGO letter on fossil fuels*.

³⁸ 2010/787/EU: Sklep Sveta z dne 10. decembra 2010 o državnih pomočeh za lažje zaprtje nekonkurenčnih premogovnikov (UL L 336, 21.12.2010, str. 24).

³⁹ Glej dokument podjetja Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

Slika 10 – Subvencije za energijo med letoma 2008 in 2019 po kategorijah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, oktober 2021

40 Države članice lahko subvencije za energijo iz obnovljivih virov uporabijo za podporo svojih podnebnih ciljev, ki je lahko v obliki financiranja začetnih naložb, potrebnih za uporabo energije iz obnovljivih virov, med drugimi oblikami pa so zajamčene cene, zagotovljene odkupne cene in davčne oprostitve.

41 Uporaba energije iz obnovljivih virov za proizvodnjo električne energije se je v zadnjem desetletju povečala v vseh državah članicah. Povečevanje subvencij za energijo iz obnovljivih virov je prispevalo k porastu deleža virov obnovljive energije v EU, in sicer z 12,6 % leta 2008 na 19,7 % leta 2019, kar je blizu 20-odstotnemu cilju⁴⁰ za leto 2020.

Subvencije za energijsko učinkovitost

42 Subvencije se lahko uporabljajo tudi za spodbujanje izboljšav na področju energijske učinkovitosti. Subvencije za energijsko učinkovitost so se od leta 2008 več

⁴⁰ Podatki Eurostata, *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)*.

kot podvojile⁴¹, in sicer s 7 milijard EUR v letu 2008 na 15 milijard EUR v letu 2018. Za energijsko učinkovitost je bilo dodeljenih približno 9 % vseh subvencij EU za energijo v letu 2018, pri čemer so bili največji prejemniki gospodinjstva.

43 Države članice vsako leto poročajo Komisiji o napredku pri doseganju nacionalnih ciljev glede energijske učinkovitosti. V njihovih poročilih je količinsko opredeljen učinek ukrepov, namenjenih prihranku energije. V vrednotenju, ki jih v zvezi s temi poročili opravi Komisija, ocenjeni prispevek subvencij v obliki davčnih spodbud in shem financiranja znaša približno 20 % skupnih prihrankov energije, o katerih so poročale države članice⁴².

Subvencije za fosilna goriva

44 Subvencije za fosilna goriva so lahko v obliki davčnih oprostitev ali znižanj davkov, prenosov proračunskih sredstev, dohodkovne podpore, subvencioniranja cen in oblikovanje nižjih cen proizvodov. Povzročajo pomembna tveganja⁴³:

- ogrožajo uspešnost signalov cene ogljika, s tem pa ovirajo energetske prehode,
- škodujejo javnemu zdravju, saj se z njimi daje prednost glavnemu viru onesnaževanja zraka,
- povečujejo tveganje vezanosti na visokoogljicne naložbe in naložbe v sredstva, ki jih je treba razgraditi pred koncem življenjske dobe,
- izkrivljajo trg, ker so zaradi njih čista energija in energetske učinkovite tehnologije sorazmerno dražje.

⁴¹ Glej dokument podjetja Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020.

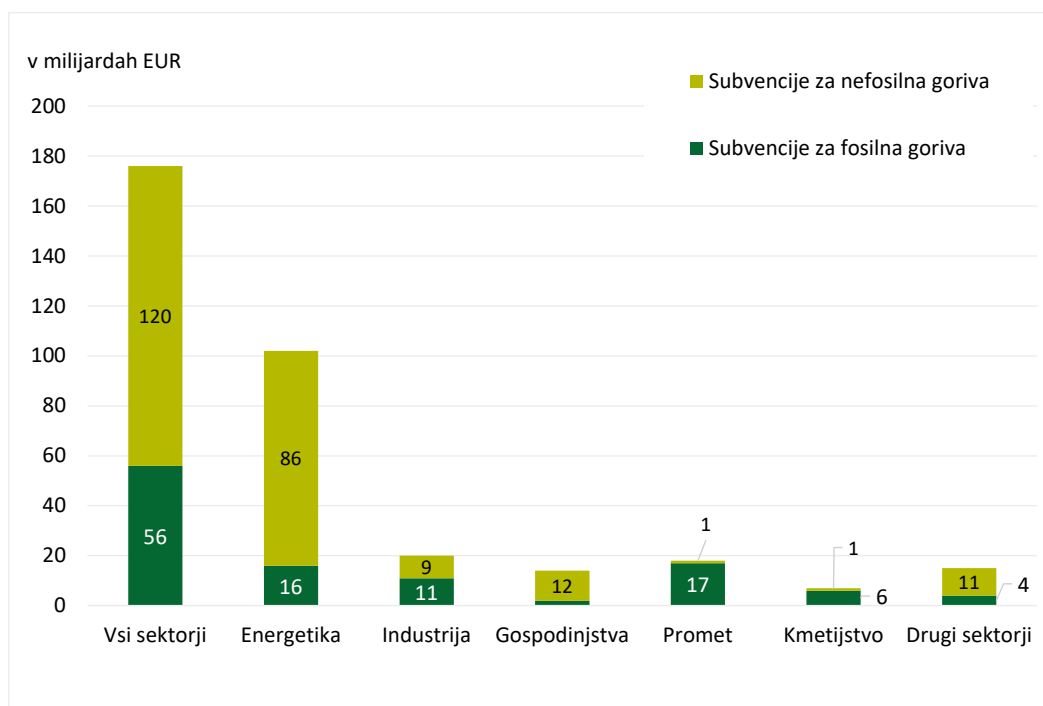
⁴² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, *Ocena napredka držav članic pri izvajanju Direktive 2012/27/EU o energijski učinkovitosti ter pri uvajanju zahtev za stavbe s skoraj ničelno porabo energije in stroškovno optimalnih ravni minimalnih zahtev glede energijske učinkovitosti v EU v skladu z Direktivo 2010/31/EU o energijski učinkovitosti stavb za leto 2020*, COM(2020) 954 final, oktober 2020.

⁴³ Inštitut ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, september 2019.

45 V nedavni študiji o subvencijah za energijo, ki je bila izvedena za Komisijo⁴⁴, se je pokazalo, da so subvencije za fosilna goriva držav članic EU od leta 2008 do leta 2019 ostale sorazmerno stabilne in so znašale približno 55 do 58 milijard EUR na leto. Države članice so zagotovile dve tretjini teh subvencij (35 milijard EUR leta 2018) kot davčne oprostitve ali znižanja davkov, preostala tretjina (8,5 milijarde EUR) so bile zagotovljene odkupne cene, odkupne premije, obveznosti glede uporabe energije iz obnovljivih virov in sheme za subvencioniranje cen proizvajalcev za proizvodnjo električne energije, pridobljene s soproizvodnjo toplotne in električne energije s sežiganjem fosilnih goriv⁴⁵.

46 Vsi sektorji prejemajo subvencije za fosilna goriva (glej [sliko 11](#)). Energetika prejema tako večino subvencij za energijo kot tudi večino subvencij za fosilna goriva v absolutnem smislu. Subvencije za fosilna goriva so za tri sektorje, industrijo, promet in kmetijstvo, večinski delež subvencij za energijo.

Slika 11 – Subvencije za energijo in fosilna goriva leta 2019 po sektorjih



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta [Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union](#), oktober 2021

⁴⁴ [Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union](#), oktober 2021.

⁴⁵ Glej dokument podjetja Trinomics, [Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments](#), oktober 2020.

47 Sodišče je v svojem predhodnem poročilu o sistemu EU ETS⁴⁶ ugotovilo, da se je v državah članicah, ki so lahko koristile brezplačne pravice v okviru sistema EU ETS za sektor proizvodnje električne energije, povezana ogljična intenzivnost zmanjšala manj kot v državah članicah, ki niso bile upravičene do teh brezplačnih pravic. Zaradi teh brezplačnih pravic, ki pokrivajo predvsem emisije toplogrednih plinov iz uporabe fosilnih goriv in bi jih bilo torej mogoče šteti za subvencije za fosilna goriva, se je upočasnilo uvajanje nizkoogljičnih tehnologij.

48 V uredbi o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov se od držav članic zahteva, da v svojih nacionalnih energetskih in podnebnih načrtih poročajo o nacionalnih ciljih za postopno odpravo subvencij za energijo, zlasti za fosilna goriva, in o napredku pri tej postopni odpravi. Z evropskimi podnebnimi pravili se Komisija pooblašča, da zagotavlja enotno obliko poročanja o postopni odpravi subvencij za energijo, zlasti subvencij za fosilna goriva. Komisija je Sodišče obvestila, da se bodo ureditve poročanja določile leta 2022 z izvedbenim aktom.

49 V oceni nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov⁴⁷, ki jo je opravila Komisija, je ugotovljeno, da so subvencije za fosilna goriva še vedno pomembna ovira za stroškovno učinkovit energetski in podnebni prehod ter za delujoč notranji trg. Tri države članice (Danska, Italija in Portugalska) so izvedle celovit pregled stanja na področju subvencij za fosilna goriva, dvanaest držav članic je navedlo, da bodo pripravile načrte za njihovo postopno odpravo, in šest jih je vključilo časovni načrt za postopno odpravo. Komisija je v poročilu o stanju energetske unije iz leta 2021⁴⁸ ponovno poudarila, da je treba subvencije za fosilna goriva ukiniti.

⁴⁶ Evropsko računsko sodišče, [Posebno poročilo št. 18/2020](#) – Sistem EU za trgovanje z emisijami: brezplačna dodelitev pravic bi morala biti bolj ciljno usmerjena, september 2020.

⁴⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom [Ocena nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov na ravni EU – Spodbujanje zelenega prehoda in okrevanja gospodarstva s celostnim energetskim in podnebnim načrtovanjem](#), COM(2020) 564 final, september 2020.

⁴⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropski zeleni dogovor – Stanje energetske unije 2021 – [Prispevek k evropskemu zelenemu dogovoru in okrevanju Unije](#), COM(2021) 950 final, oktober 2021.

50 Mednarodne organizacije redno opozarjajo na vlogo subvencij za fosilna goriva. Mednarodna agencija za energijo je v svojih pregledih energetske politike (2016–2021) svetovala, da bi bilo treba subvencije za fosilna goriva ukiniti⁴⁹ ter spodbude in signale cene uskladiti s podnebnimi cilji⁵⁰. OECD je v pregledih okoljske uspešnosti⁵¹ in nacionalnih gospodarskih raziskavah⁵² pozval k zmanjšanju subvencij za fosilna goriva in uskladitvi med onesnaževanjem in obdavčitvijo.

51 Sodišče je v poročilu o sistemu EU ETS⁵³ iz leta 2020 priporočilo, naj se ponovno preuči vloga brezplačnih pravic in naj bodo te bolj ciljno usmerjene. Komisija je to priporočilo sprejela in obvestila Sodišče, da v zvezi z njim nadalje ukrepa. Sodišče ugotavlja, da bi ukrepi v zvezi s tem prispevali tudi k zmanjšanju subvencij za fosilna goriva.

Primerjava med subvencijami za fosilna goriva in tistimi za energijo iz obnovljivih virov

Petnajst držav članic bolj subvencionira fosilna goriva kot energijo iz obnovljivih virov

52 Sodišče je primerjalo subvencije za fosilna goriva s tistimi za energijo iz obnovljivih virov (glej [sliko 12](#)). Na splošno so v EU subvencije za energijo iz obnovljivih virov višje, vendar zaradi združenih podatkov precejšnje razlike med državami članicami niso vidne. Petnajst držav članic je dodelilo več subvencij za fosilna goriva kot pa za energijo iz obnovljivih virov. V državah članicah, ki za subvencije za fosilna goriva porabijo več od povprečja EU, subvencije za fosilna goriva na splošno presegajo subvencije za energijo iz obnovljivih virov.

⁴⁹ Npr. Belgija (2016), Nemčija (2020), Poljska (2016).

⁵⁰ Npr. Avstrija (2020), Slovaška (2016), Finska (2018), Evropska unija (2020).

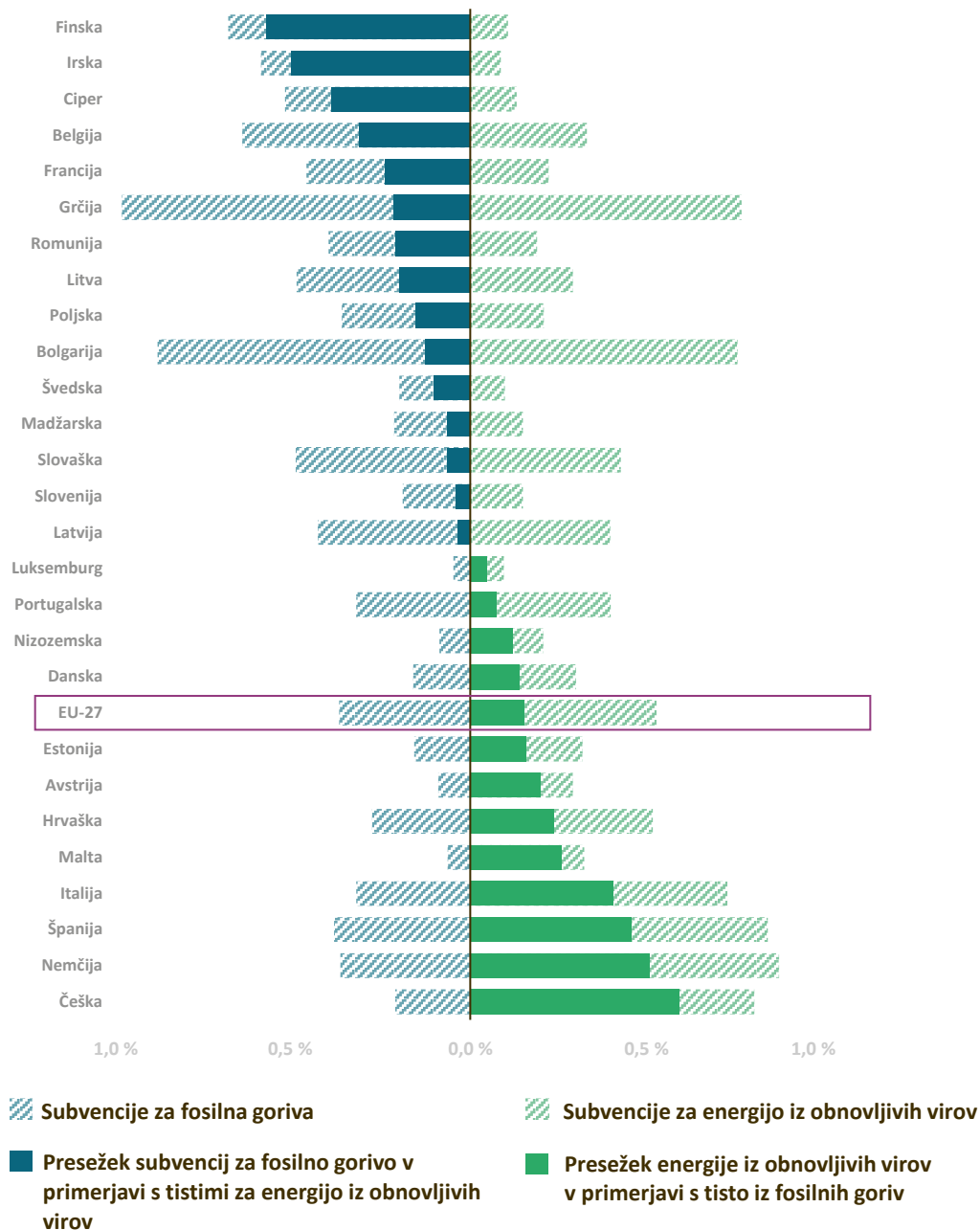
⁵¹ Češka, Madžarska.

⁵² Češka, Danska, Nemčija, Grčija, Španija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška.

⁵³ Evropsko računsko sodišče, [Posebno poročilo št. 18/2020](#) – Sistem EU za trgovanje z emisijami: brezplačna dodelitev pravic bi morala biti bolj ciljno usmerjena, september 2020.

Slika 12 – Raven subvencij za fosilna goriva v primerjavi s tistimi za energijo iz obnovljivih virov

Subvencije za fosilna goriva glede na BDP (v %) Subvencije za obnovljive vire energije glede na BDP (v %)



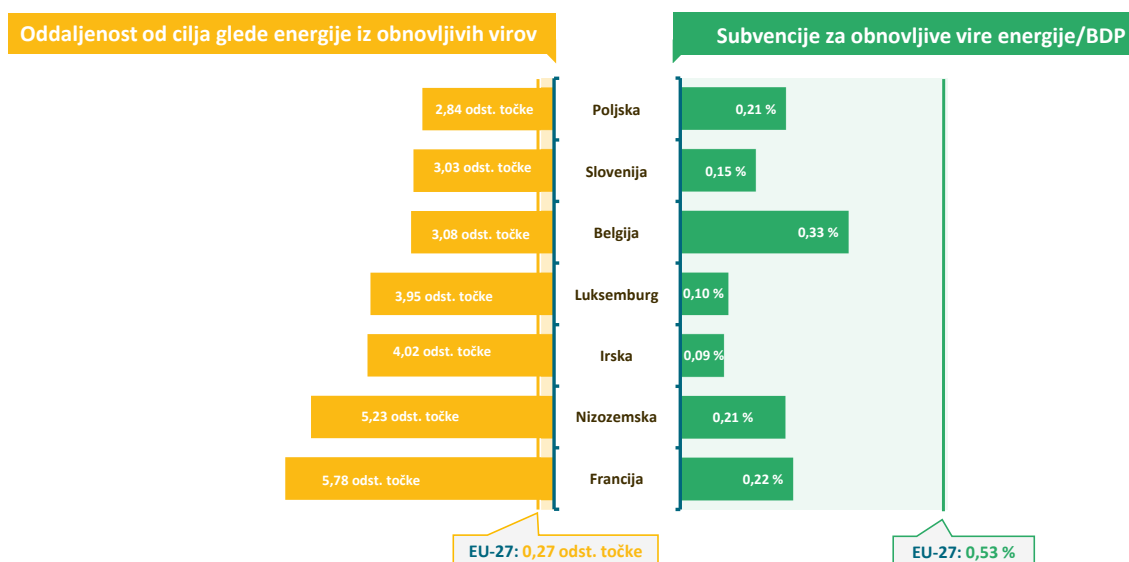
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta podjetja Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020

Države članice, ki so v zaostanku pri doseganju ciljev glede energije iz obnovljivih virov, dodelijo manj sredstev za energijo iz obnovljivih virov

53 Sodišče je preučilo sedem držav članic, pri katerih je bil v letih 2018 in 2019 zaostanek pri doseganju ciljev glede energije iz obnovljivih virov za leto 2020⁵⁴ več kot dve odstotni točki. Ugotavlja, da je za te države članice delež subvencij za energijo iz obnovljivih virov v BDP pod povprečjem EU (glej [slika 13](#)).

Slika 13 – Oddaljenost od cilja za energijo iz obnovljivih virov in raven subvencij zanjo

Države članice, ki so za več kot dve odstotni točki oddaljene od svojega cilja glede energije iz obnovljivih virov za leto 2019



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata iz dokumenta z naslovom *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)* in dokumenta podjetja Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, oktober 2020

⁵⁴ Opredeljeno v [Direktivi \(EU\) 2018/2001](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 328, 21.12.2018, str. 82).

Direktiva o obdavčitvi energije – določitev spodnjih mej za obdavčitev energije

Veljavna direktiva o obdavčitvi energije

Namen direktive o obdavčitvi energije je predvsem podpreti notranji trg

54 Glavni cilj direktive o obdavčitvi energije iz leta 2003 je zagotoviti pravilno delovanje notranjega trga. V njej je določena najnižja raven obdavčitve za energente in električno energijo, da se uskladi nacionalna zakonodaja in prepreči izkrivljanje na notranjem trgu. Z njo se podpirajo tudi druge politike, kot so varstvo okolja, konkurenčnost gospodarstva EU in socialna razsežnost. Odkar je direktiva o obdavčitvi energije začela veljati, je prišlo do pomembnega razvoja dogodkov v EU, kot so večje podnebne ambicije, tehnološki napredek in zakonodajne posodobitve. Od leta 2003 spremembe direktive o obdavčitvi energije odražajo samo formalne spremembe v okviru izvedbenih sklepov Sveta, kot je revizija kombinirane nomenklature, ki se uporablja za opredelitev obdavčljivih energentov.

55 Mnogi uporabniki, zajeti v direktivi o obdavčitvi energije, imajo lahko koristi od diferenciranih davčnih stopenj, znižanj davkov ali davčnih oprostitev, o katerih odločajo države članice. Na [sliki 14](#) je prikazanih nekaj primerov te prožnosti, ki jo omogoča direktiva o obdavčitvi energije.

Slika 14 – Okvir direktive o obdavčitvi energije



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [direktive o obdavčitvi energije](#)

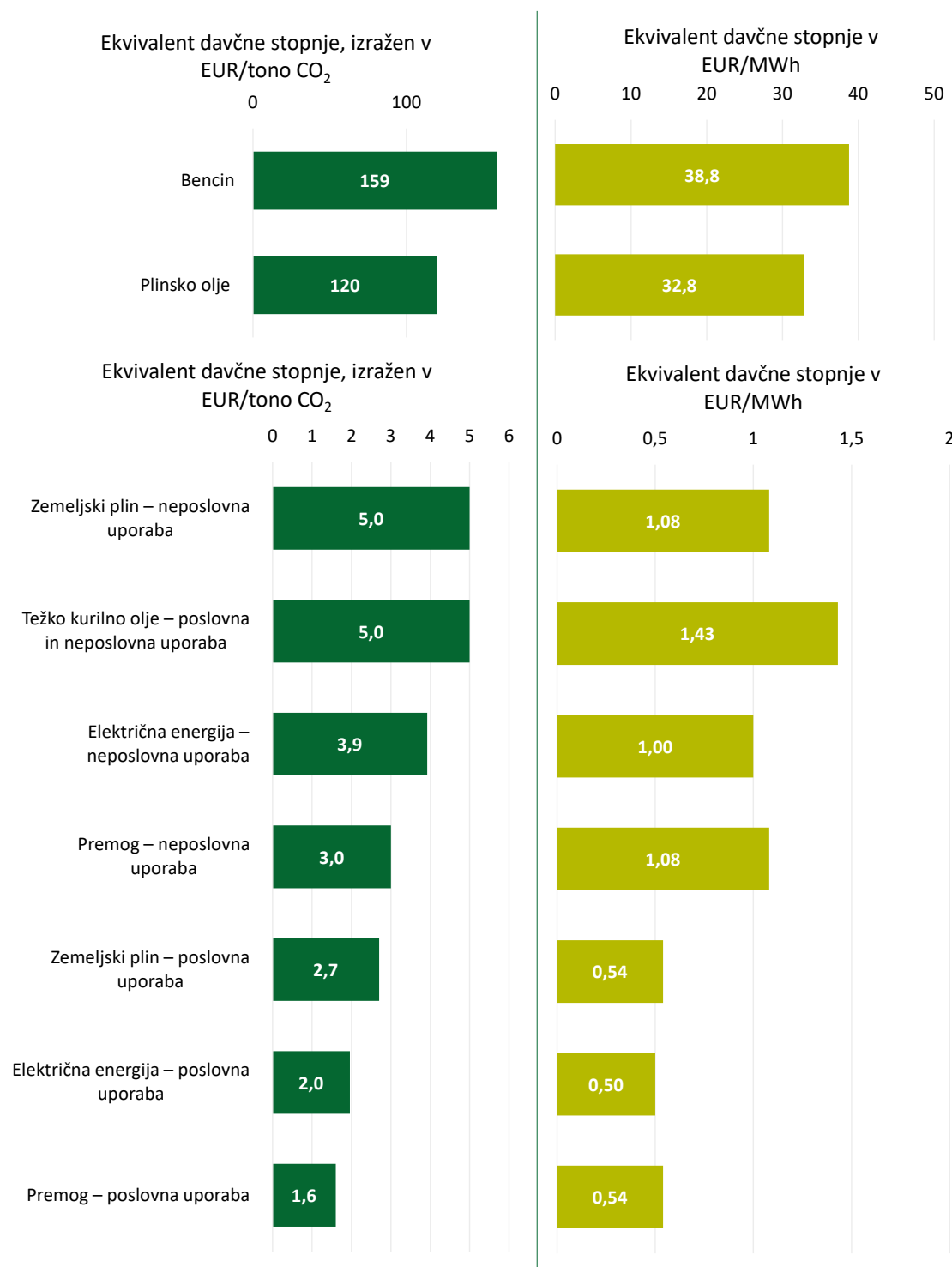
56 Komisija je v vrednotenju direktive o obdavčitvi energije⁵⁵ prišla do zaključka, da ta ne podpira uporabe nizkoogljičnih alternativ, da so v njej določene cene nekaterih ogljično intenzivnih goriv pre nizke in da tudi ne zagotavlja jasnih pravnih določb za nekatere nove energente, kot so alternativna goriva, e-goriva, sintetična goriva, biometan in obnovljiva goriva nebiološkega izvora. Prav tako minimalne davčne stopnje, določene v direktivi o obdavčitvi energije, ne izpolnjujejo več konvergenčne vloge, ki so jo imele na začetku. Minimalna obdavčitev je bila uvedena, da bi se zmanjšale razlike med nacionalnimi ravni obdavčitve. Sčasoma je večina držav povečala davčne stopnje znatno nad najmanjšo stopnjo iz direktive o obdavčitvi energije. Ta položaj lahko povzroči izkrivljanje na notranjem trgu.

Z minimalnimi ravni obdavčitve energije se ne spodbuja uporaba čistejših virov energije

57 Na [sliki 15](#) je povzet ekvivalent davka na ogljikov dioksid po minimalni davčni stopnji, kot ga je izračunala Komisija. Prikazuje, da je minimalna davčna stopnja za vir energije, ki najbolj onesnažuje okolje, tj. premog za poslovno uporabo, med najnižjimi.

⁵⁵ Delovni dokument služb Komisije *Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, SWD(2019) 329 final.

Slika 15 – Minimalna obdavčitev za izbrane energente



Opomba: Podatki o ekvivalentu davka na ogljikov dioksid za električno energijo temeljijo na grafičnem prikazu [povprečja EU glede intenzivnosti emisij toplogrednih plinov iz proizvodnje električne energije](#), ki je odvisno od vira energije, uporabljenega za proizvodnjo električne energije. Emisije CO₂ se gibljejo od približno 1 tone CO₂ na MWh za termoelektrarne na premog do nič za električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov, kot so sončna in vetrna energija ali jedrske elektrarne.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi [vrednotenja direktive o obdavčitvi energije](#), ki ga je opravila Komisija

58 Veljavna direktiva o obdavčitvi energije daje državam članicam možnost, da iz obdavčenja energije deloma ali v celoti izvzamejo obnovljive vire energije, kot so biogoriva, in v celoti izvzamejo električno energijo, proizvedeno iz obnovljivih virov. Komisija ugotavlja⁵⁶, da se s to prožnostjo ne zagotovi, da bi bila dejanska davčna stopnja za skupno energijo iz obnovljivih virov v primerjavi z nekaterimi viri fosilnih goriv nižja.

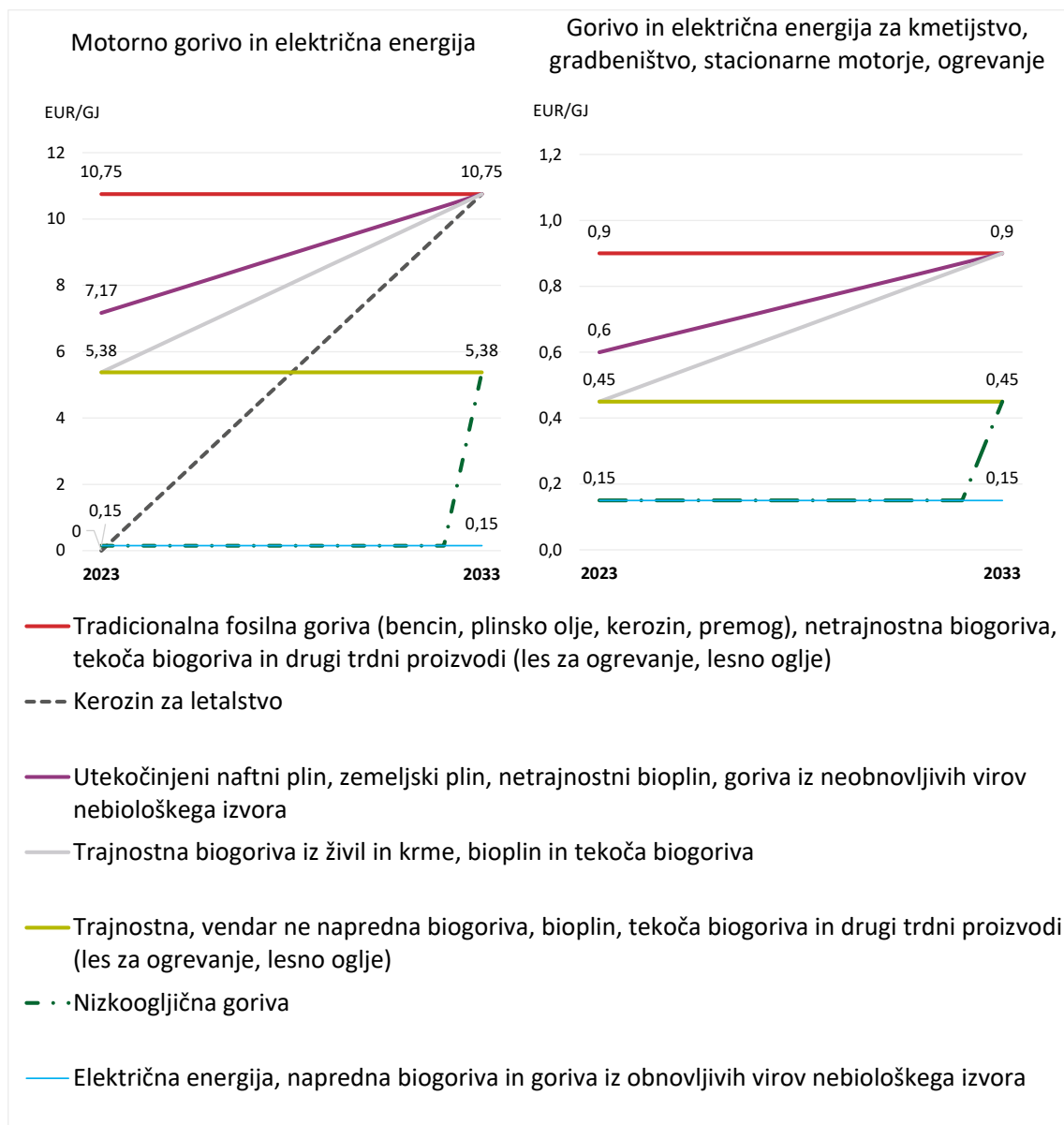
Zakonodajni predlogi za obdavčitev energije iz svežnja „Pripravljeni na 55“

Komisija je predlagala nove davčne stopnje na podlagi energijske vsebnosti

59 Komisija je kot del predloga direktive o obdavčitvi energije predlagala novo strukturo za davčne stopnje (glej [sliko 16](#)).

⁵⁶ Glej opombo [55](#).

Slika 16 – Predlagane davčne stopnje za energijo (neindeksirane)



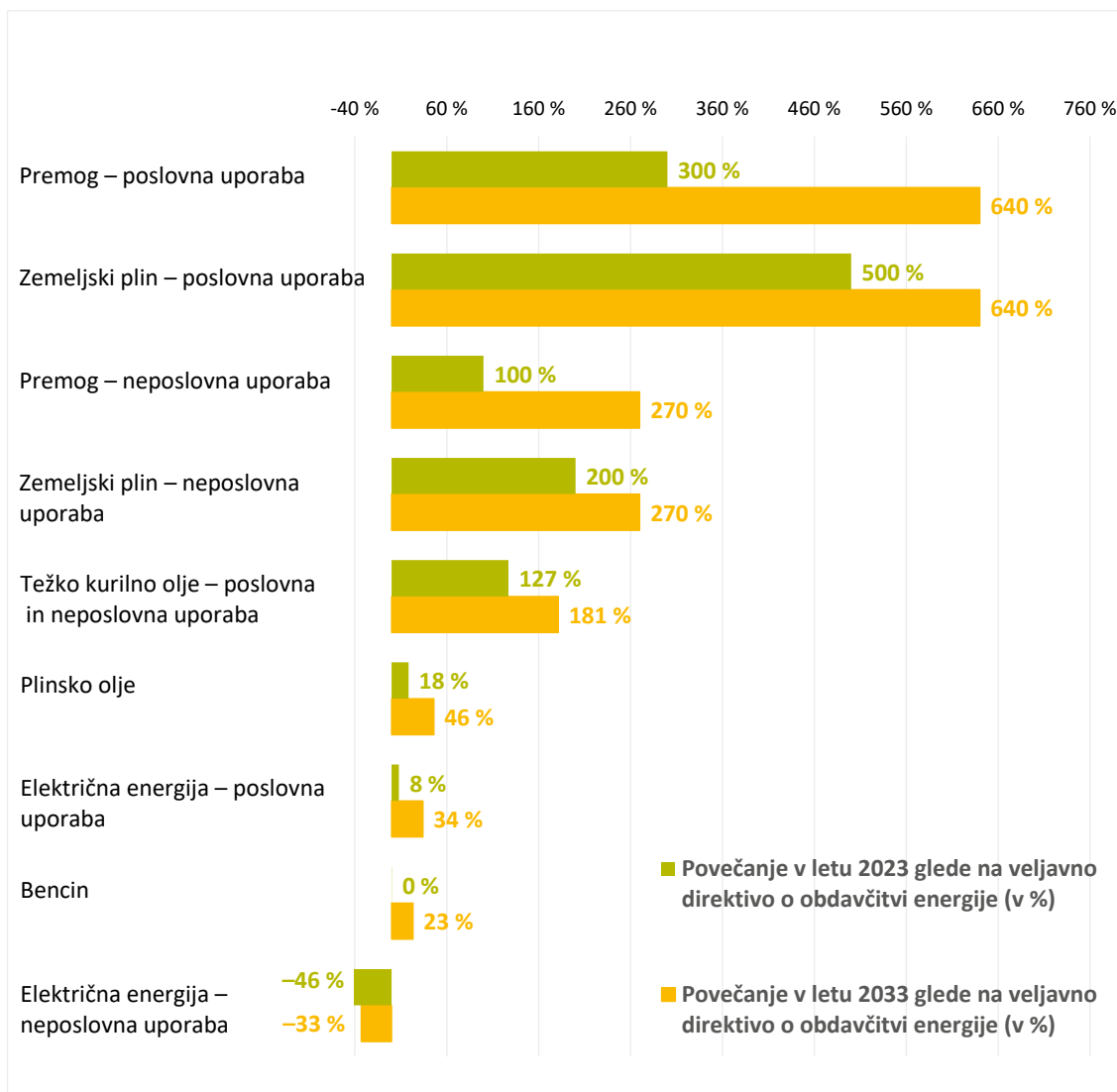
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Evropske komisije v [predlogu za direktivo Sveta o prestrukturiranju okvira Unije za obdavčitev energentov in električne energije COM\(2021\) 563 final](#), julij 2021

60 Med predlaganimi spremembami so:

- o uvedba novih davčnih stopenj, ki temeljijo na energijski vsebnosti ter okoljski in podnebni uspešnosti:
 - o prehod z obdavčitve na podlagi prostornine na obdavčitev na podlagi energijske vsebnosti (v EUR/GJ),
 - o razvrstitev in določitev minimalne obdavčitve za različne energente v skladu z njihovo okoljsko uspešnostjo,

- povečanje minimalnih davčnih stopenj za pogonska goriva in kuriva ob hkratnem zmanjšanju minimalnega davka za električno energijo za neposlovno rabo (glej [sliko 17](#));
- odprava ugodne obravnave nekaterih sektorjev goriv in razširitev področja uporabe direktive o obdavčitvi energije:
 - ukinitvev ugodne obravnave dizelskega goriva v primerjavi z bencinom,
 - odprava davčne oprostitve za kerozin za letalski potniški promet in težko kurilno olje za pomorski promet pri potovanjih znotraj EU,
 - ukinitvev možnosti, da države članice porabo energije energetske intenzivnih podjetij in kmetijstvo v celoti izvamejo iz obdavčitve ali zmanjšajo obdavčitev pod minimalno stopnjo,
 - razširitev področja uporabe direktive o obdavčitvi energije na šoto, les za ogrevanje, lesno oglje in alternativna goriva (kot je vodik),
 - natančna opredelitev različnih minimalnih davčnih stopenj za energijo za različne kategorije biogoriv,
 - odprava razlikovanja med poslovno in neposlovno uporabo;
- prehodne določbe:
 - postopno stopnjevanje povečanja davka na energijo za nekatera goriva in uporabe v desetletnem prehodnem obdobju od leta 2023 do leta 2033, da se olajša prehod iz sedanje popolne oprostitve. Prehodna obdobja veljajo zlasti za gospodinjstva in letalski sektor,
 - indeksiranje minimalnih davčnih stopenj za prilagoditev inflaciji;
- ohranitev možnosti, da države članice uporabijo oprostitve in znižanja iz socialnih razlogov in zaradi varstva okolja.

Slika 17 – Spremembe davčnih stopenj za energijo s sedanjih minimalnih ravni na predlagane minimalne ravni v letu 2033 (neindeksirane za prilagoditev inflaciji)



Opomba: Faktorji pretvorbe, ki se uporabljajo za pretvorbo stopenj na podlagi prostornine, temeljijo na oceni učinkov, ki jo je opravila Komisija.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga Evropske komisije za [direktivo Sveta o prestrukturiranju okvira Unije za obdavčitev energentov in električne energije](#), COM(2021) 563 final, julij 2021, ter ocene učinkov, ki jo je opravila Komisija

Dodatni predlogi Komisije v zvezi s podnebjem in energijo

61 Sveženj „Pripravljeni na 55“ vključuje tudi:

- o predlog spremembe sistema EU ETS, vključno s pomorskim prometom, zajetim v EU ETS, in zniževanjem zgornjih mej pravic,

- ločen, a vzporeden sistem trgovanja z emisijami za uporabo goriv za izgorevanje v sektorju cestnega prometa in stavbnem sektorju,
- Socialni sklad za podnebje – sredstva, namenjena državljanom, ki želijo financirati naložbe v energijsko učinkovitost, nove sisteme ogrevanja in hlajenja ter čistejšo mobilnost,
- mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah. V skladu s predlaganimi pravili morajo uvozniki blaga plačati potrdila v okviru mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah, ki so enakovredne emisijam toplogrednih plinov, ki so vanje zajete. Predlaga se popust za emisije, zajete v mehanizmu za oblikovanje cen toplogrednih plinov v državi izvora. Komisija predlaga, da se mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah uvede postopoma hkrati s postopno odpravo brezplačnih pravic v okviru sistema EU ETS,
- ReFuelEU za letalstvo – uredba, v skladu s katero se zahteva povečanje deleža trajnostnih letalskih goriv v gorivu za polnjenje rezervoarjev zrakoplovov na letališčih EU,
- FuelEU za pomorstvo – uredba, katere namen je z določitvijo najvišje meje intenzivnosti toplogrednih plinov iz energije, ki jo uporabljajo ladje, ki pristajajo v evropskih pristaniščih, spodbuditi uporabo trajnostnih pomorskih goriv in brezemisijskih tehnologij,
- posodobitve direktive o energijski učinkovitosti in direktive o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov.

Zaključne pripombe

62 Komisija je obdavčitev energije opredelila kot eno glavnih gonil za prihranke energije. Države članice v svojih nacionalnih energetske in podnebne načrtih ugotavljajo, da bo obdavčitev znatno prispevala k prihodnjim prihrankom energije.

63 Ravni obdavčitve se med sektorji in nosilci energije zelo razlikujejo. V skladu z veljavno direktivo o obdavčitvi energije je lahko položaj virov energije, ki bolj onesnažujejo okolje, davčno ugodnejši od virov energije, ki so ogljično učinkovitejši.

64 Čeprav večina držav članic obdavčuje goriva, ki znatno presegajo minimalne ravni iz direktive o obdavčitvi energije, pa več držav nalaga davke, ki so blizu minimalni ravni. Ta položaj lahko povzroči izkrivljanje na notranjem trgu.

65 Sistem EU za trgovanje z emisijami in nacionalni davki na ogljikov dioksid dopolnjujejo okvir EU za obdavčitev energije. Vendar brezplačno trgovanje s pravicami do emisij omogoča, da nekateri udeleženci na trgu ne plačujejo svojega dela emisij CO₂. Tako bo tudi v tem desetletju.

66 Subvencije za fosilna goriva so prepreka za doseg podnebne cilje, saj ovirajo prehod na zeleno energijo in v državah članicah skupaj znašajo več kot 55 milijard EUR na leto. Kljub pozivom, naj se postopoma odpravijo, so bile v zadnjem desetletju razmeroma stabilne. Nekatere države članice porabijo več za subvencije za fosilna goriva kot za zelene subvencije.

67 Komisija je julija 2021 v okviru zakonodajnega svežnja „Pripravljeni na 55“ objavila predlog za revizijo direktive o obdavčitvi energije. Njegov namen je obravnavati slabosti veljavne zakonodaje o obdavčitvi energije, zlasti bolje uskladiti raven obdavčitve z energijsko vsebnostjo in okoljsko uspešnostjo nosilcev energije. Še vedno pa predlog omogoča, da države članice zmanjšajo davčne stopnje za energijo za nekatere sektorje zaradi okoljskih razlogov, energijske učinkovitosti in energetske revščine.

68 V zakonodajni sveženj je vključen tudi predlog za razširitev sistema trgovanja z emisijami na pomorski promet, uveden pa je tudi ločen sistem trgovanja z emisijami za cestni promet in stavbe. Ob postopni odpravi brezplačnih pravic, povezanih s tveganjem selitve virov CO₂, se predlaga tudi postopna uvedba mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah.

69 Skupaj gledano se bo s temi predlogi obdavčila uporaba energije in določile cene emisij toplogrednih plinov v širšem obsegu kot po veljavni zakonodaji.

70 Eden od izzivov za oblikovalce politik EU je, kako uskladiti obdavčitev energije v EU s cilji podnebne politike. Zaradi nizkih cen ogljikovega dioksida in nizkih davkov na energijo za fosilna goriva naraščajo relativni stroški nizkoogljičnih tehnologij in nastajajo zamude pri prehodu na zeleno energijo. Kot je Sodišče že prej ugotovilo, se je zaradi podeljevanja brezplačnih pravic za proizvodnjo električne energije v nekaterih državah članicah upočasnilo uvajanje zelenih tehnologij.

71 Obdavčitev energije ni edini instrument, ki vpliva na porabo energije in najti pravo kombinacijo regulativnih in finančnih ukrepov pomeni izziv. Dobro ciljno usmerjene subvencije in dobro opredeljeni regulativni standardi se lahko uporabljajo za dopolnjevanje in krepitev podpore, ki jo obdavčitev omogoča za zeleno energijo in prihranke energije.

72 Nasprotno subvencije za fosilna goriva ovirajo energetske prehode ali povečujejo stroške zanj, njihova postopna odprava do leta 2025, h kateri so se zavezale EU in njene države članice, bo v socialnem in gospodarskem smislu izzivov poln prehod.

73 Socialni učinek različnih pobud je lahko obsežen in če se ne obravnava, lahko negativno vpliva na prehod na bolj zeleno gospodarstvo. Dojemanje nepravilne obravnave nekaterih skupin ali sektorjev lahko povzroči odpor do napredka na tem področju.

74 Te izzive bo treba obravnavati v institucionalnem kontekstu soglasja o vprašanih obdavčitve.

Ta pregled je sprejel senat I, ki ga vodi Samo Jereb, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourg 14. aprila 2021.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
predsednik

Glosar

Biobencin: tekoče biogorivo, ki je primerno za mešanje z običajnim bencinom ali za nadomestek zanj.

Biodizel: tekoče biogorivo, ki je primerno za mešanje s plinskim/dizelskim oljem fosilnega izvora ali za nadomestek zanj.

Biogorivo: gorivo, proizvedeno iz suhe organske snovi ali vnetljivih rastlinskih olj.

Državna pomoč: neposredna ali posredna državna podpora za podjetje ali organizacijo, zaradi katere je ta v ugodnejšem položaju kot konkurenti.

Odkupna premija: instrument politike, s katerim se proizvajalcem plača premija, ki je dodatek k tržni ceni njihove proizvedene električne energije.

Poraba končne energije: skupna energija, ki jo porabijo končni uporabniki, kot so gospodinjstva, industrija in kmetijstvo, vendar brez energije, ki jo porabi energetski sektor sam.

Poraba primarne energije: skupno povpraševanje po energiji, vključno s tisto, ki jo porabi energetski sektor sam, izgubami pri transformaciji in distribuciji energije ter porabo končne energije, vendar brez uporabe nosilcev energije za namene, ki niso energija (npr. nafta za proizvodnjo plastike).

Pripravljeni na 55: zakonodajni sveženj EU za uresničevanje podnebnih ciljev, zlasti cilja vsaj 55-odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2030.

Razogljičenje: prehod na gospodarski sistem z zmanjšanimi emisijami ogljikovega dioksida (CO₂) in drugih toplogrednih plinov.

Selitev virov CO₂: povečanje emisij toplogrednih plinov zaradi selitve proizvodnje iz države s strogimi omejitvami glede emisij v državo, kjer pravila niso tako stroga.

Sistem za trgovanje z emisijami: sistem za uresničevanje ciljev zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v nekaterih sektorjih, v katerem je določena zgornja meja skupne količine emisij, podjetja ali drugi subjekti, ki v sistemu sodelujejo, pa lahko kupujejo in prodajajo pravice do emisije v obliki dovoljenj za emisije.

Toplogredni plin: plin v ozračju, kot je ogljikov dioksid ali metan, ki absorbira in oddaja sevanje, zadržuje toploto ter tako segreva površje Zemlje s t. i. učinkom tople grede.

Vsebnost ogljika: ogljikov dioksid in drugi toplogredni plini z učinkom, enakovrednim ogljikovemu dioksidu, ki se sprostijo z izgorevanjem ali oksidacijo fosilnega goriva, ali so povezani z izgorevanjem ali oksidacijo fosilnega goriva, ki se uporablja za proizvodnjo električne energije.

Zagotovljena odkupna cena: mehanizem politike, s katerim se proizvajalcem v daljšem obdobju zagotovi fiksna cena za vsako enoto energije, ki se dobavi v omrežje.

Kratice in okrajšave

DDV: davek na dodano vrednost

Direktiva o obdavčitvi energije: Direktiva Sveta 2003/96/ES z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije (UL L 283, 31. 10. 2003, str. 51)

ETS: sistem za trgovanje z emisijami

GJ: gigadžul

IDDRI: Inštitut za trajnostni razvoj in mednarodne odnose – neprofitni raziskovalni center v Parizu

kWh: kilovatura

MDS: Mednarodni denarni sklad

MWh: megavatna ura = 3,60 GJ

NVO: nevladna organizacija

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

Sodišče: Evropsko računsko sodišče

Toe: tona ekvivalenta nafte = 41,8 GJ

Ekipa Sodišča

To poročilo je sprejel revizijski senat I – Trajnostna raba naravnih virov, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Samo Jereb. Nalogo je vodil član Evropskega računskega sodišča Viorel Ștefan, pri njej so sodelovali vodja njegovega kabineta Roxana Bănica, ataše v njegovem kabinetu Olivier Prigent, vodilni upravni uslužbenec Emmanuel Rauch, vodja naloge Lucia Roșca ter revizorja Josef Edelmann in Anna Zalega. Grafično podporo je zagotovila Marika Meisenzahl.



Viorel Ștefan



Roxana Bănica



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roșca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2022.

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom [Decision of the European Court of Auditors No 6-2019](#) o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, to razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeno v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in zanje nimate licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

V tem poročilu je ocenjeno, kako so davki na energijo, oblikovanje cen ogljika in subvencije za energijo usklajeni s podnebnimi cilji EU. Obdavčitev energije lahko podpira podnebna prizadevanja, toda sedanje ravni obdavčitve ne odražajo obsega, v katerem različni viri energije onesnažujejo okolje. Subvencije za energijo iz obnovljivih virov so se v obdobju 2008–2019 skoraj štirikrat povečale, tiste za fosilna goriva pa so ostale stabilne. Petnajst držav članic porabi več za subvencije za fosilna goriva kot za tiste za energijo iz obnovljivih virov. Komisija je sredi leta 2021 objavila predlog za revizijo direktive o obdavčitvi energije. V poročilu Evropskega računskega sodišča so opisani izzivi, s katerimi se srečujejo oblikovalci politik pri posodabljanju politik obdavčitve energije in subvencij zanj: zagotavljanje dosledne obdavčitve energije v vseh sektorjih in za vse nosilce energije, zmanjšanje subvencij za fosilna goriva in usklajevanje podnebnih ciljev s socialnimi potrebami.

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE