

Pogonska goriva in Direktiva o obdavčitvi energije

April 2011

Vsebina

V tem dokumentu je predstavljen kratek kronološki pregled energetske davčne politike EU in vpogled v vsebino prihajajočega predloga Komisije o reviziji direktive o obdavčitvi energije, predstavljenega 13. aprila 2011. V dokumentu so obrazloženi in argumentirani prvi štiri cilji, ki jih mora predlog Komisije doseči:

1. zvišanje minimalne davčne stopnje za bencin in dizelsko gorivo na način, ki ne bo preferiral enega od goriv oz. nevtralen način;
2. obvezna uvedba nevtralne obdavčitve goriva brez znižanja davkov, za vse države članice;
3. ukinitve prepovedi obdavčevanja goriv v letalstvu, pomorstvu in ribištvu;
4. priprava boljšega davčnega sistema, kjer bodo države članice obdavčile UPORABLJENO gorivo in ne PRODANO gorivo, tako v cestnem kot zračnem prometu;
5. prilagoditev najnižjih davčnih stopenj glede na inflacijo;
6. obdavčitev biogoriv glede na njihovo energetsko vrednost in njihov neto vpliv na podnebje.

Zakaj je koordinacija EU pri obdavčitvi goriv tako pomembna?

Čeprav se zdi, da je obdavčevanje goriv primarno v pristojnosti posamezne članice, je koordinacija na ravni EU pomembna, saj je lahko gorivo kupljeno v eni državi, a uporabljeno v drugi. To nekatere države, s tem da imajo nižje davke kot sosednje države, izkoriščajo za povečanje dohodka od prodaje goriv. To ne izkrivlja le trgovine in prometnih vzorcev, ampak tudi omejuje možnosti članic in celotne EU, da bi uporabile davke od goriv kot sredstvo za zmanjšanje uvoza nafte in izpustov ogljikovega dioksida (CO₂). Da bi to omejila, je EU 1992 sprejela Direktivo o mineralnih gorivih in 2003 Direktivo o obdavčitvi energije. Obe določata minimalne davčne stopnje za bencin in dizelsko gorivo, uporabljeno za cestni promet.

Sedanja Direktiva o obdavčitvi energije

Sedanja Direktiva o obdavčitvi energije je bila oktobra 2003 sprejeta na osnovi predloga Komisije iz leta 1997. Da bi zaključila zelo kompleksna in okorna pogajanja in dosegla dogovor sprejemljiv za vse članice, je vključila dolgo listo izjem, obdobji začetka veljave itd.

Glavni razlog za tako nerodnost procesov je, da so odločitve EU o davkih sprejete na podlagi soglasja s strani vlad držav članic v Svetu. To pomeni da, prvič, ena sama članica lahko blokira vse

odločbe in, drugič, da Evropski parlament nima nobene vloge pri odločanju. To si lahko razlagamo s tem, da želijo nekatere članice (najbolj glasna je Velika Britanija) prenesti čim manj moči nad obvladovanjem davkov iz nacionalnih vlad in parlamentov na EU.

Nov predlog direktive določa obvezne minimalne davčne stopnje za vse energente, s katerimi se trguje:

- prevoz goriva (bencin, dizel, kerozin in utekočinjen naftni plin);
- goriva za rabo na terenu (kmetijstvo, gozdarstvo, stacionarni motorji, gradbeni stroji itd);
- goriva za ogrevanje;
- električno energijo.

Minimalne ravni obdavčitve iz leta 2003 so na splošno višje za promet in domačo rabo, kot za ne-prometne in industrijske namene. Pomembno je tudi omeniti, da se bodo zaradi odstopanj v obdobjih začetka veljave za posamezne države članice, minimumi iz spodnje tabele uporabljali splošno v EU šele od leta 2013.

Tabela 1: Minimalne davčne stopnje za pogonska goriva v sedanji Direktivi o obdavčitvi energije 2003/96

Neosvinčen bencin	€/l	0,359 €/l
Dizel*	€/l	0,330 €/l
Utekočinjen naftni plin	€/l	0,125 €/l
Zemeljski plin	€/GJ	2,6 €/GJ

* Države članice lahko postavijo nižje davčne stopnje za komercialni dizel (tovarna vozila nad 7,5 ton), s tem da davčna stopnja ni nižja od tiste, določene s 1.1.2003.

Obdavčitev kerozina je za lete v in iz EU prepovedana. Države članice ga lahko obdavčijo za notranje lete in za lete v drugo članico, s katero je podpisan bilateralni sporazum.

Obdavčitev goriva za plovbo je prepovedana, razen za domač promet.

Direktiva o obdavčitvi energije določa tudi minimalne stopnje za goriva, katerih poraba ni vezana na promet in se uporablja za ogrevanje ter za premog, koks in električno energijo za ogrevanje. To ne zajema uporabe energentov za posebne industrijske namene. Omogoča tudi niz izjem ali davčnih stopenj pod minimalnimi in sicer za:

- energetsko intenzivno industrijo;
- posebno kakovost goriva (alkiliran bencin);
- železniški promet, taksije, javni prevoz, obrambne namene, reševalna vozila itd;
- goriva iz biomase (les, etanol, biodizel iz oljne repice, bioplina itd.), dokler se uporabljajo brez kvot;
- na Azorih, Madeiri in nekaterih grških otokih so dovoljene nižje od minimalne stopnje obdavčitve.

V členu 14 direktiva vključuje dve obvezni izjemi, kjer državam članicam ni dovoljeno pobirati davkov – kar je očitno v nasprotju z načelom subsidiarnosti:

- zunanji letalski promet in
- zunanji pomorski promet.

Ključni element direktive je minimalna davčna stopnja za goriva v cestnem prometu. Brez minimalne davčne stopnje bi imele tako manjše članice z uporabo nižjih davkov, kot so določeni v sosednjih državah, še večjo spodbudo kot sedaj, da ujamejo čimveč dohodkov iz »bencinskega turizma«, še posebej od dizelskega goriva. Prvotna zakonodaja EU o obdavčitvi goriva - Direktiva o mineralnih oljih iz leta 1992 - je imela splošno prepoved o obdavčitvi goriva v letalskem in pomorskem prometu ter ribištvo, zaradi česar je bila Švedska primorana opustiti obdavčitev kerozina. S sedanjo direktivo iz 2003 je bila prepoved umaknjena za domač promet in za lete med dvema članicama, kjer velja dvostranski sporazum. 13 od takratnih 15 držav članic EU (razen Španija in Irska) in Komisija so v ločenih izjavah zahtevali odpravo o prepovedi obdavčitve goriva za letalstvo v najkrajšem možnem času, saj je v nasprotju z osnovno idejo direktive.

Nov osnutek predloga

Razprave o reviziji sedanje direktive potekajo že od njenega sprejetja leta 2003. Ta direktiva določa tudi, da mora Svet pred 1.1.2012 sprejeti odločitev o novih minimalnih davčnih stopnjah za dizelsko gorivo, ki bo veljala od 1. januarja 2013. Po zelo dolgem in kompleksnem postopku (vključno s formalnim predlogom, ki ni bil nikoli vložen na Svet), je Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (GD TAXUD) februarja 2011 poslal predlog revizije tako imenovanemu Medresorskemu posvetovalnemu organu Evropske komisije. Ta osnutek bo najverjetneje predstavljal jedro novega predloga, objavljenega v aprilu 2011.

Najpomembnejše spremembe, predlagane v dokumentu, so:

- Obvezna delitev davkov na dva dela - eden povezan z izpusti CO2 in drugi z energetske vrednostjo. Ta delitev sama po sebi ne bo nujno vplivala na davčne stopnje za goriva v cestnem prometu. Npr. najnižje stopnje davka za bencin naj bi ostale enake (glej Tabela 2);
- Za potrebe transporta bodo z energijo povezane najnižje davčne stopnje za dizel rasle v treh korakih, da se približajo bencinskim, in sicer 9,6 € / GJ do leta 2018. Ker liter dizla vsebuje več energije in ogljika kot liter bencina, bi bile najnižje stopnje davka na liter za dizelsko gorivo na koncu višja kot pri bencinu (glej tabelo 2).
- Nevtralna obdavčitev goriva, kot jo želimo leta 2023, je obvezna za države članice, da uporabljajo iste faktorje za obdavčitev CO2, kot tudi za goriva z enako energijsko vrednostjo na osnovi faktorja za vsa goriva. Posledica tega je, da bodo države članice dobile za liter dizla približno 8% več davka kot liter bencina.
- Od 1.1.2013 bodo morale države članice uporabiti minimalni davek na CO2 20 € / t za vse fosilne "nosilce energije", neodvisno od uporabe (dejavnosti, ki jih zajema sistem EU za trgovanje z emisijami, so izvzete). Namen je povezati raven tega splošnega davka na CO2 čim bližje tržni ceni emisijskih kuponov v okviru EU ETS (do sedaj je znašala pribl. 15 € / t CO2).

• Čeprav je mogoče spremeniti minimum za CO2 le s soglasno odločitvijo v Svetu, pa bi moral biti minimalni davek, povezan z energetske vrednostjo goriv, popravljen glede na inflacijo vsako tretje leto.

Predlog določa tudi, da državam članicam ne bo dovoljeno postavljati CO2 davkov na biogoriva, ki izpolnjujejo trajnostna merila iz direktive o obnovljivih virih energije (2009/28) in o kakovosti goriv (2009/30). Vendar pa je potrebno, najpozneje do 2023, vsa biogoriva obdavčiti glede na njihovo energetske vrednost, tako kot to velja za ostala goriva.

Drug predlog pa je opustitev možnosti držav članic, da izločijo iz sistema davkov zemeljski plin in gorivo za kmetijsko dejavnost, gozdarstvo itd.

Priložnosti za države članice, da izključijo dejavnosti iz obveznega CO2 davka, bodo omejene na majhne, energetske intenzivne industrije (npr. industrije, ki bi jih utegnili zaradi visokih davkov preseliti v tujino, da bi se izognili davkom, oz. t.i. "uhajanje ogljika"), ki niso vključene v ETS in so lahko pod posebnimi pogoji obdavčena pod minimumom.

Tabela 2: Posledica minimalne davčne stopnje osnutka predloga komisije iz februarja 2011

Bencin		2013	2015	2018
CO2 davek	€/t CO2	20 €		
	€/l goriva	0,046 €		
Davek na energijsko vrednost	€/GJ energije	9,6 €		
	€/l goriva	0,317€		
Skupaj v €/l goriva (trenutno 0,363)		0,363 €		
Dizel				
CO2 davek	€/t CO2	20 €		
	€/l goriva	0,053 €		
Davek na energijsko vrednost	€/GJ energije	8,2 €	8,8 €	9,6 €
	€/l goriva	0,291€	0,313 €	0,341 €
Skupaj v €/l goriva (trenutno 0,33 €)		0,344 €	0,366 €	0,394 €

Ali bo imel dražji dizel negativne posledice za trg z dizelskimi vozili?

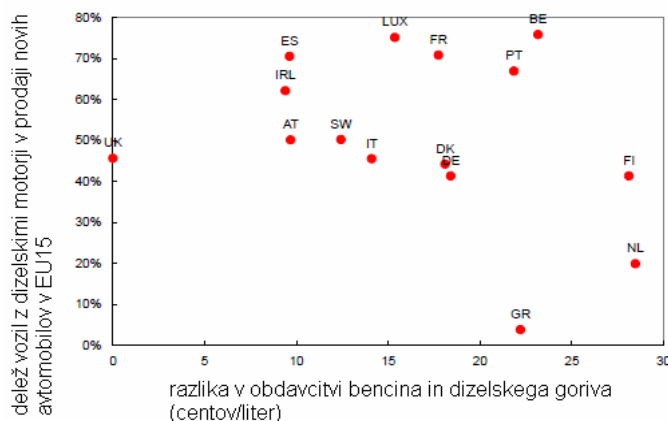
Avtomobilska industrija je proti nevtralni obdavčitvi vozil.

Predstavniki združenja avtomobilske industrije, dobaviteljev in voznikov so proti novemu predlogu Komisije in si prizadevajo za odstranitev nevtralne obdavčitve goriv iz predloga.

V pismu komisarjem, dne 28. februarja 2010, je industrija trdila, da je poceni dizel predpogoj za doseg energetsko bolj učinkovitih avtomobilov. Njihov argument je, da bo višji davek na liter dizla kot na liter bencina pomenil izgubo tržnega deleža dizelskega motorja, kar bo zamajalo konkurenčnost industrije in povzročilo višje povprečne izpuste CO₂ na km iz voznega parka. Industrija še pravi, da bo nemogoče doseči cilj EU za leto 2020, ko naj bi novi avtomobili imeli povprečne emisije pod 95 g CO₂ na km.

Ni težko dokazati napačnost teh hipotez, še posebej da relacija med davkom na bencin in davkom na dizel malo vpliva na razdelitev trga med bencinskimi in dizelskimi avtomobili. Spodnji graf prikazuje razmerje med a) razliko v višini davka za bencin ter dizelsko gorivo in b) delež dizelskih vozil v prodaji novih avtomobilov.

Graf 1: razmerje med razliko v obdavčitvi bencina in dizelskega goriva in deležem vozil z dizelskimi motorji v prodaji novih avtomobilov, v »starih« članicah EU15.



Vir: ACEA, ekonomsko poročilo, december 2010 (dizelski deleži), in Oil Bulletin Evropske komisije (razlike davka na gorivo). Poročilo ACEA ne podaja podatkov za dizelski delež v "novih" 12 državah članicah.

Iz grafa je razvidno, da ni opazne korelacije med relativnimi davki na dizelsko gorivo in deležem prodaje novih avtomobilov z dizelskimi motorji. Pri odločitvi ljudi za nakup avtomobila na bencin ali na dizelsko gorivo, imajo, v primerjavi z davkom na goriva, večji pomen druge spodbude, kot so razlike v davku na promet za modele avtomobilov na bencin oz. dizelsko gorivo, letni davek na vozila in obdavčitev službenih avtomobilov.

Poceni dizel ne zmanjšuje izpustov CO₂, temveč jih povečuje

V nasprotju z mnenjem EU proizvajalcev avtomobilov, manj obdavčeno in zato cenejše dizelsko gorivo spodbuja ljudi, da se odločajo za težje (in zato veliko bolj energetsko neučinkovite) avtomobile in jih vozijo več, tako kot poceni bencin omogoča

ameriškim državljanom, da vozijo potratna terenska vozila in poltovornjake.

Verodostojna študija o tem vprašanju ugotavlja, da dizelski avtomobili v Evropi »v povprečju verjetno ne zagotavljajo pomembnih nacionalnih energetskih ali CO₂ prihrankov«¹. Višji davki na dizelsko gorivo bi pomagali tudi pri zmanjševanju porabe goriva in izpustov iz tovornega prometa.

Poleg tega večina neodvisnih analiz, vključno s presojo vplivov Komisije², ugotavlja, da je potencial za zmanjšanje emisij CO₂ pri vozilih s pogonom na bencin večja, kot pri vozilih na dizelski pogon.

Proizvajalci avtomobilov EU so uspešni proizvajalci bencinskih motorjev

Avtomobilska industrija opozarja tudi na vplive nevtralne obdavčitve goriva na gospodarstvo in zaposlovanje, v kolikor ne bi predložili dokazil o nasprotnem. Po drugi strani pa se je industrija odzvala na zakonodajo o CO₂ nevtralnih avtomobilih, ki je bila dogovorjena v letu 2008 in zagotavlja bistveno zmanjšanje CO₂. Večina proizvajalcev to že počne. In ne samo z dizelskimi motorji – na tekmovanju za 'mednarodni motor leta 2010' so prvih šest mest zasedli bencinski motorji evropskih proizvajalcev.

Manj dizelskega goriva olajša oskrbo EU z energijo

Manjša odvisnosti od dizelskega goriva bo prispevala tudi k večji energetski neodvisnosti EU. Proizvodnja dizelskega goriva v evropskih rafinerijah se ne more primerjati z umetnim povpraševanjem, ustvarjenim z neuravnoteženimi obdavčitvami goriva dandanes. To pomeni, da mora Evropa ne le uvažati surovo nafto, ampak tudi veliko količino dizelskega goriva (in izvažati bencin). Takšno neravnovesje škoduje učinkovitosti rafinerij in pomeni nepotreben prevoz goriva.

Konec prepovedi obdavčitve goriva za letalski in ladijski promet

14. člen sedaj veljavne Direktive o obdavčitvi energije prepoveduje obdavčitev kerozina, ki se uporablja na mednarodnih letih iz in v EU, in prepoveduje obdavčitev goriva za pomorski promet in ribištvo.

Za takšno prepoved ni opravičila, tako iz političnega

¹ Disappointed by Diesel? The Impact of the Shift to Diesels in Europe through 2006, Lee Schipper in Lew Fulton, University of California, Berkeley in Mednarodna agencija za energijo, november 2008

² Presoja vpliva predloga Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu za uredbo o zmanjšanju emisij CO₂ iz osebnih avtomobilov, Bruselj, december 2007, str. 33

kakor iz pravnega vidika. EU k prepovedi obdavčitve goriva v teh sektorjih ne sili nobena mednarodna zakonodaja.

Pri letalstvu večkrat omenjena Čikaška konvencija ne prepoveduje obdavčitve goriva, ampak le obdavčitev goriva na krovu ob prihodu letala. Če bi Čikaška konvencija res prepovedovala mednarodne obdavčitve, bi bila sedanja Direktiva o obdavčitvi energije nezakonita, saj omogoča članicam obdavčitev znotraj EU. Zgolj brisanje prepovedi iz zakonodaje EU ne bi samo po sebi omogočilo obdavčitve kerozina, saj obdavčitev še vedno prepoveduje veliko dvostranskih sporazumov o zračnem prevozu s tretjimi državami. V kolikor je obdavčitev kerozina realna opcija, moramo pričeti pri Direktivi o obdavčitvi energije, da preprečimo oviranje prizadevanj EU pri bilateralnih pogajanjih.

Za gorivo v pomorskem prometu je Direktiva o obdavčitvi energije edini predpis, ki prepoveduje njegovo obdavčitev. Gorivo za ladijski promet ni obdavčeno nikjer, ne zaradi prepovedi davka na gorivo (ne obstaja izven Evrope), ampak zato, ker ga ščiti globalno dogovorjeni davčni režim.

Prihodnost: obdavčitev goriva, ki temelji na uporabljenem ne na prodanem gorivu

Medtem ko politika EU z določanjem minimalne stopnje davka pomaga v boju proti »bencinskemu turizmu«, le-tega ne rešuje. Rešitev je v omogočanju državam članicam, da obdavčijo uporabljeno dizelsko gorivo in ne prodano. Ne gre za novo idejo, prav tak sistem, imenovan IFTA (Mednarodni sporazum o davku na goriva) je že dolgo v veljavi v ZDA in Kanadi in omogoča državam in pokrajinam v teh dveh državah, da uporabljajo različne stopnje obdavčitve dizelskega goriva, ne da bi sprožile bencinski turizem. Za vzpostavitev takšnega sistema bi potrebovala zakonodaja EU nekaj manjših sprememb, Direktiva o obdavčitvi energije pa bi bila idealna za začetek.

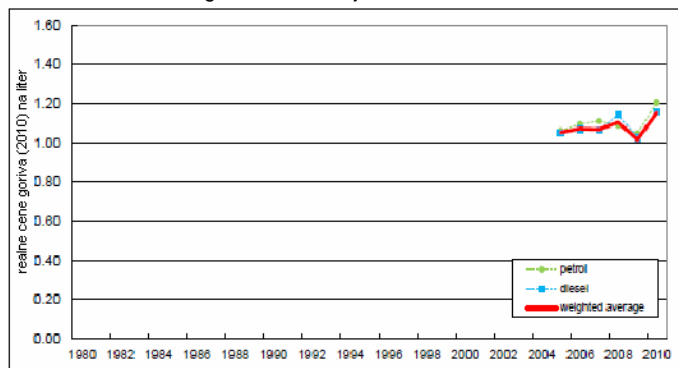
Obdavčitev uporabljenega namesto prodanega goriva, bi utrlo pot za pravično in učinkovito obdavčenje energije tudi v letalstvu.

Slovenija

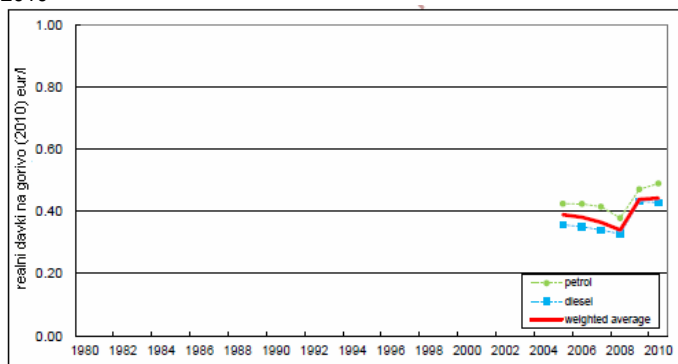
Slovenija lahko na dva tedna spremeni davke na energente, da se izogne naglemu zvišanju cen goriva. Sicer so se davki na dizelsko gorivo v zadnjih letih zvišali, a so davki na komercialno gorivo za tovorna vozila nad 7,5 tone minimalni, vračilo trošarin komercialnim vozilom je leta 2010 znašalo 10 centov na liter, kar je največ v EU in zato Slovenija predstavlja pravi raj za tovorni promet. V sosednjih državah so davki veliko večji, najbolj se nam približajo Madžari. Spodnja grafa ne pokažeta dejstva, da je v Sloveniji 1. julija 2009 stopil v veljavo povračilo davka za komercialno gorivo, kar pomeni, da tovorna vozila nad 7,5 tone plačujejo minimalno stopnjo davka – 0,33 € na liter. Leta 2010 je to povračilo znašalo 10 centov na liter,

zaradi česar predstavlja Slovenija raj za tovorna vozila. Marca 2011 je Slovenija ponovno približala davke za dizelsko gorivo (tako za komercialno kot za ostalo) minimumu EU.

Graf 2: Realne cene goriva v Sloveniji med 2004 in 2010



Graf 3: Realne stopnje davka na gorivo v Sloveniji med 2004 in 2010



Graf 4: Davki na komercialna vozila v Sloveniji med 2004 in 2010

