

Pregled 01

HR

Oporezivanje energije, određivanje cijena ugljika i subvencije za energiju



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

2022

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – X.
Uvod	01. – 14.
Politika oporezivanja energije kao potpora djelovanju u području klime	01. – 06.
Ciljne vrijednosti i obveze EU-a	07. – 09.
Zakonodavstvo EU-a o oporezivanju energije, određivanju cijena ugljika i subvencijama za energiju	10. – 14.
Opseg ovog pregleda i pristup njegovoj izradi	15. – 18.
Postojeći porezi na energiju i određivanje cijena ugljika	19. – 35.
Oporezivanje i energetska učinkovitost	19. – 21.
Oporezivanje po sektorima i proizvodima	22. – 24.
Određivanje cijene ugljika	25. – 28.
Ocjenjivanje prema referentnim vrijednostima kao alat za evaluaciju razine oporezivanja	29. – 33.
Društveni aspekti oporezivanja	34. – 35.
Subvencije za energiju	36. – 53.
Vrste subvencija za energiju	36. – 51.
Usporedba subvencija za fosilna goriva i subvencija za energiju iz obnovljivih izvora	52. – 53.
Direktiva o oporezivanju energije – Određivanje donjih granica za oporezivanje energije	54. – 61.
Postojeća Direktiva o oporezivanju energije	54. – 58.
Zakonodavni prijedlozi o oporezivanju energije u okviru paketa „Spremni za 55 %”	59. – 61.
Zaključne napomene	62. – 74.

Pojmovnik

Pokrate i kratice

Revizorski tim

Sažetak

- I. Oporezivanje energije alat je kojim se vlade mogu koristiti ne samo za ubiranje prihoda nego i za podupiranje klimatskih ciljeva. Oporezivanjem se može zajamčiti da se cjenovnim signalima za različite energente odražava njihov učinak na okoliš te potaknuti poduzeća da donose okolišno osviještenije odabire.
- II. Direktiva o oporezivanju energije, kojom se utvrđuju najniže razine oporezivanja kako bi se zajamčilo pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, može se upotrebljavati i za potporu drugim relevantnim politikama, kao što je djelovanje u području klime.
- III. Komisija je u srpnju 2021. donijela prijedlog o izmjeni Direktive o oporezivanju energije i novog zakonodavstva radi pružanja potpore dosezanju izazovnije ciljne vrijednosti EU-a u području klime za 2030. i radi usmjeravanja EU-a prema tome da postane klimatski neutralan do 2050. Jedan je od ciljeva prijedloga usklađivanje zakonodavstva s klimatskim ciljevima.
- IV. Ovaj pregled temelji se na prethodnim aktivnostima Suda u području energetike, klimatskih promjena i oporezivanja, kao i na javno dostupnim informacijama i materijalima koji su posebno prikupljeni u tu svrhu kako bi pružio dodatne uvide u oporezivanje energije. Cilj je Suda ovim pregledom doprinijeti aktualnoj raspravi o oporezivanju energije i klimatskim promjenama.
- V. Sud se u ovom pregledu usmjerio na:
 - o usklađenost trenutačnih razina oporezivanja energije i određivanja cijena ugljika s klimatskim ciljevima;
 - o subvencije za energiju, s naglaskom na subvencije za zelena i fosilna goriva;
 - o postojeću Direktivu o oporezivanju energije, kojom se utvrđuju najniže stope poreza na energiju i na to kako se novim prijedlogom Komisije nude rješenja za otklanjanje nedostataka Direktive.
- VI. Oporezivanje energije može biti važan pokretač za postizanje klimatskih ciljeva. Međutim, određenim sektorima odobrena su znatna smanjenja i izuzeća. Pregledom koji je Sud obavio utvrđeno je da se razinom oporezivanja izvora energije ne odražava razina njihovih emisija stakleničkih plinova.

VII. Sud primjećuje da se posljednjih nekoliko godina cijenom energenata, nakon učinka poreza ili jedinica za trgovanje emisijama, nisu odražavali troškovi utjecaja emisija na okoliš.

VIII. U svojoj evaluaciji Direktive o oporezivanju energije Komisija je navela nedostatke zakonodavstva o najnižoj razini oporezivanja. U zakonodavnim prijedlozima paketa Komisije „Spremni za 55 %” iznose se, među ostalim, sljedeći ciljevi: usklađivanje poreza na energiju s energetske sadržajem i uključivanje većeg broja sektora u sustav EU-a za trgovanje emisijama.

IX. Subvencije za energiju mogu se iskoristiti za prijelaz na gospodarstvo s nižim razinama emisija ugljika. S druge strane, subvencije za fosilna goriva, kojima se ometa učinkovita energetska tranzicija, ostale su tijekom posljednjeg desetljeća relativno nepromijenjene unatoč obvezama Komisije i nekih država članica da ih postupno ukinu.

X. Sud ističe izazove s kojima se Europska unija suočava pri izmjeni relevantnog zakonodavstva:

- jamčenje usklađenosti sektora i nositelja energije koji su prethodno bili u povoljnijem položaju;
- smanjenje subvencija za fosilna goriva; i
- usklađivanje klimatskih ciljeva s društvenim potrebama.

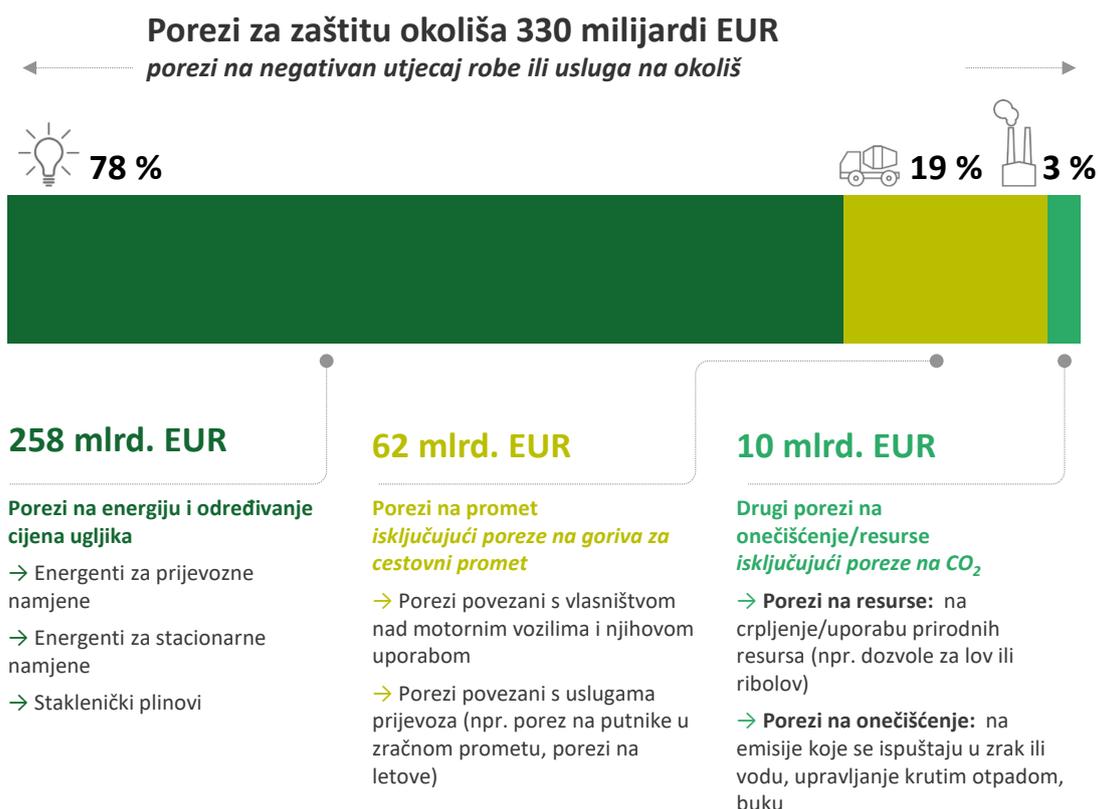
Na rješavanju tih izazova morat će se raditi u institucionalnom kontekstu jednoglasnog odlučivanja o pitanjima povezanim s oporezivanjem.

Uvod

Politika oporezivanja energije kao potpora djelovanju u području klime

01. Oporezivanje energije proračunski je instrument koji se može upotrebljavati i kao alat kojim se potiče donošenje okolišno osvještenijih energetske odabira. U skupini zemalja EU-27 porezi na energiju čine više od tri četvrtine ukupnih poreza za zaštitu okoliša (vidjeti [sliku 1.](#)). U okviru europskog zelenog plana Komisija namjerava uskladiti oporezivanje energije s klimatskim ciljevima.

Slika 1. – Porezi na energiju i određivanje cijena ugljika u skupini zemalja EU-27 kao dio poreza za zaštitu okoliša



Napomena: Podacima Eurostata o porezima za zaštitu okoliša obuhvaćeni su prihodi od sustava EU-a za trgovanje emisijama koji se u nacionalnim računima knjiže kao porezi.

Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata, „Environmental tax revenues” (ENV_AC_TAX), podatci iz 2019.

02. Porezi na energiju i emisijske jedinice ugljika temelje se na¹:

- o energentima za prijevozne namjene (kao što su benzin, plinsko ulje, prirodni plin, kerozin ili loživo ulje);
- o energentima za stacionarne namjene (npr. loživo ulje, prirodni plin, ugljen, koks, biogoriva, električna energija);
- o stakleničkim plinovima: sadržaj ugljika u gorivima. Podacima Eurostata o takvim porezima obuhvaćeni su prihodi od dozvola sustava EU-a za trgovanje emisijama koji se u nacionalnim računima knjiže kao porezi.

03. Porezi na energiju i određivanje cijena ugljika mogu imati različite oblike:

- o u okviru posebnih poreza na uporabu goriva (u prvom redu trošarine) obično se utvrđuje stopa poreza po fizičkoj jedinici (litra ili kilogram) ili jedinici energije (kilovat sat ili gigadžul);
- o u okviru eksplicitnih poreza na ugljik obično se stopa poreza za potrošnju energije utvrđuje na temelju sadržaja ugljika;
- o emisijske jedinice kojima se trguje u sustavima za trgovanje emisijama.

04. Subvencije za energiju mogu biti:

- o izravne: promjene efektivnih poreznih stopa (npr. porezne olakšice i porezni krediti); i bespovratna sredstva i jamstva kojima se nude poticaji za davanje prednosti uporabi jednog izvora energije pred drugim;
- o neizravne: tržišne intervencije (npr. kvantitativna ograničenja izvoza ili uvoza, određivanje cijena na upravnoj razini), preniske cijene dozvola i licencija, preferencijalne kamatne stope na zajmove, prebacivanje rizika, zanemareni ili podcijenjeni vanjski učinci (emisije stakleničkih plinova, onečišćenje, otpad, iscrpljivanje prirodnih resursa).

¹ Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, izdanje iz 2013.

05. Ne postoji standardna definicija subvencija za energiju na razini cijelog EU-a. OECD općenito definira subvencije za energiju² kao mjere kojima se potrošačke cijene drže ispod tržišne razine, a cijene proizvođača iznad nje ili kojima se smanjuju troškovi za potrošače ili proizvođače.

06. Politika oporezivanja energije jedan je od nekoliko alata koji se mogu upotrijebiti za postizanje klimatskih ciljeva. Drugi alati uključuju zakonodavstvo kojim se utvrđuju ciljne vrijednosti (npr. zakonodavstvo o raspodjeli tereta u pogledu obvezujućih godišnjih ciljnih vrijednosti za emisije stakleničkih plinova³), regulatorne standarde (npr. za emisije iz vozila) i programe financiranja (kao što su ulaganja u energetska učinkovitost).

Ciljne vrijednosti i obveze EU-a

07. U skladu s europskim zelenim planom, u Europskom zakonu o klimi⁴ utvrđuje se minimalno neto smanjenje emisija stakleničkih plinova za 55 % (u usporedbi s razinama emisija iz 1990.) kao prijelazna ciljna vrijednost za 2030., što je povećanje u odnosu na prethodnu ciljnu vrijednost od 40 %. Komisija je 14. srpnja 2021. objavila niz prijedloga obuhvaćenih tzv. paketom „Spremni za 55 %” čiji je cilj usklađivanje klimatske, energetske, prometne i porezne politike s novom prijelaznom ciljnom vrijednošću u području klime za 2030.⁵ Taj paket uključuje i ambicioznije ciljne vrijednosti u području energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti (vidjeti [sliku 2.](#)).

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

³ Internetske stranice Komisije – Pitanja i odgovori o Uredbi o raspodjeli tereta.

⁴ Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi”) (SL L 243, 9.7.2021., str. 1.).

⁵ Internetske stranice Komisije – Priopćenje za tisak o europskom zelenom planu.

Slika 2. – Ažuriranje ciljnih vrijednosti u području klime



* Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 328, 21.12.2018., str. 82.) i Direktiva (EU) 2018/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o izmjeni Direktive 2012/27/EU o energetskej učinkovitosti (SL L 328, 21.12.2018., str. 210.).

** Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu promicanja energije iz obnovljivih izvora (COM(2021) 557 final) i Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o energetskej učinkovitosti (preinaka) (COM(2021) 558 final).

Izvor: Sud, na temelju zakonodavstva i zakonodavnih prijedloga koji su prethodno navedeni.

08. Skupina G20 pozvala je 2009. na postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva do 2020.⁶ EU i neke države članice obvezali su se na postupno ukidanje neučinkovitih subvencija za fosilna goriva do 2025.⁷ Komisija se obvezala i na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja⁸ koje planira ostvariti do 2030., uključujući cilj održivog razvoja br. 7. – Cjenovno pristupačna i čista energija te cilj održivog razvoja br. 12.C. – Racionalizacija neučinkovitih subvencija za fosilna goriva kojima se potiče rasipna potrošnja.

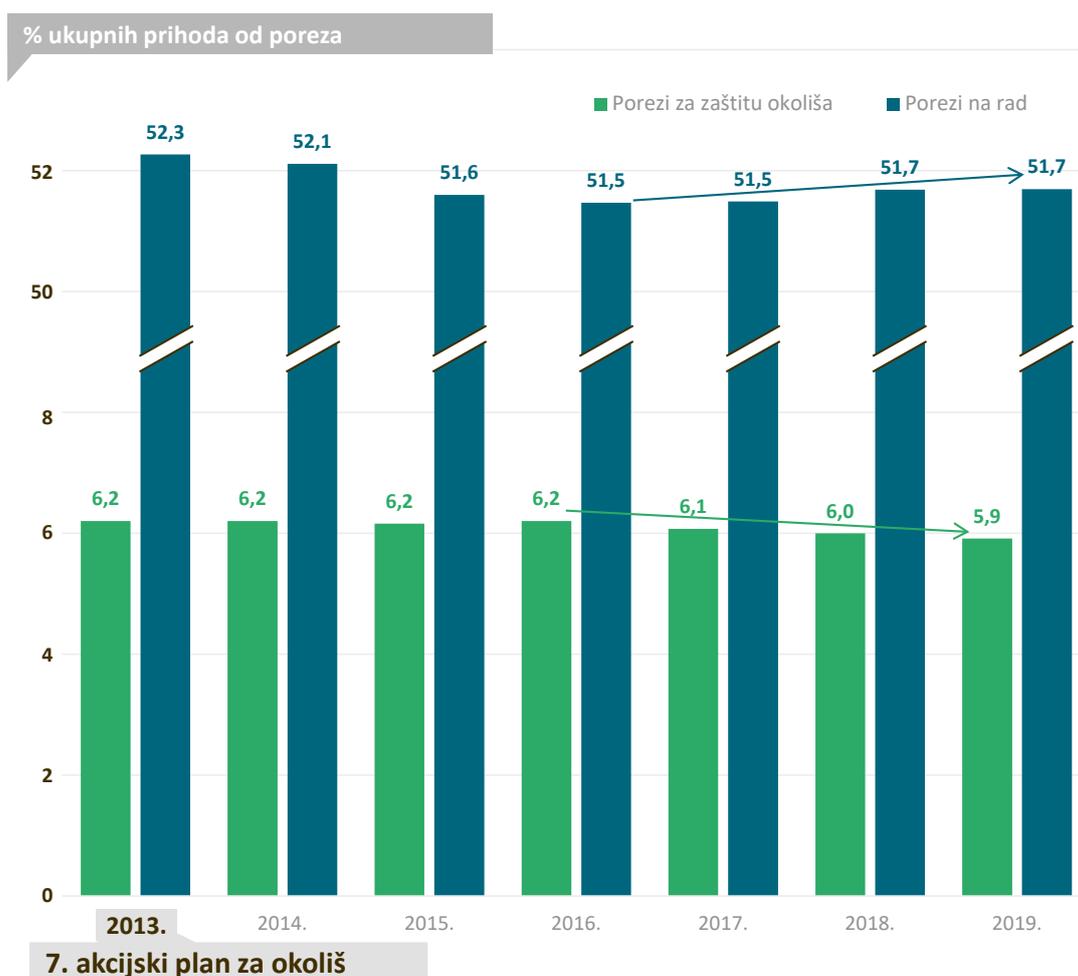
⁶ „G20 Leaders’ Statement: The Pittsburgh Summit”, rujan 2009.

⁷ „G7 Ise-Shima Leaders’ Declaration”, sastanak na vrhu skupine G7 u Ise-Shimi, 26. – 27. svibnja 2016.

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

09. Komisija je 2013. u svojem 7. akcijskom planu za okoliš predložila preusmjeravanje oporezivanja s rada na okoliš do 2020.⁹ u cilju podupiranja održive uporabe resursa. U praksi se od 2016. udio poreza za zaštitu okoliša u ukupnim poreznim prihodima blago smanjio, a udio poreza na rad neznatno povećao (vidjeti [sliku 3.](#)).

Slika 3. – Porezi za zaštitu okoliša i porezi na rad kao udio u ukupnim poreznim prihodima (2008. – 2019.)



Napomena: Podacima Eurostata o porezima za zaštitu okoliša obuhvaćeni su prihodi od sustava EU-a za trgovanje emisijama koji se u nacionalnim računima knjiže kao porezi.

Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata, „Environmental tax revenues” (ENV_AC_TAX) i podataka Europske komisije, „Taxation trends”.

⁹ Kao dio prioritarnog cilja 6. iz [Odluke br. 1386/2013/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o Općem programu djelovanja Unije za okoliš do 2020. „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta” (SL L 354, 28.12.2013.)

Zakonodavstvo EU-a o oporezivanju energije, određivanju cijena ugljika i subvencijama za energiju

10. Ovlastima EU-a u području neizravnog oporezivanja obuhvaćeni su koordinacija, usklađivanje i uravnoteženje PDV-a i trošarina jer se njima može utjecati na jedinstveno tržište. Oporezivanje je jedno od područja politike EU-a u kojem se odluke donose jednoglasno¹⁰.

11. Direktivom EU-a o oporezivanju energije¹¹ utvrđuje se najniža razina oporezivanja za neke energente i sektore. Njezin je primarni cilj usklađivanje nacionalnog zakonodavstva kako bi se izbjegli poremećaji na unutarnjem tržištu.

12. U tom je kontekstu relevantna i Direktiva o sustavu EU-a za trgovanje emisijama¹². Na temelju te Direktive cijena ugljika uglavnom se primjenjuje na emisije iz postrojenja u sektoru proizvodnje električne energije i sektorima s velikom potrošnjom energije, čime se poduzeća u tim sektorima potiču na smanjivanje razina emisija. Stoga cijenu ugljika određuje tržište.

13. Neke subvencije za energiju mogu biti jedna vrsta državne potpore koja je u načelu nespojiva s pravilima unutarnjeg tržišta EU-a. Komisija ima ovlast odlučiti čine li takve subvencije državnu potporu i je li ta potpora spojiva s pravilima unutarnjeg tržišta EU-a. Kao pomoć pri obavljanju procjene Komisija je izdala Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.¹³ Komisija je u lipnju 2021. objavila novi nacrt Smjernica o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju 2022.¹⁴

¹⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću, *Prema učinkovitijem i demokratskijem odlučivanju u poreznoj politici EU-a* (COM(2019) 8 final).

¹¹ Direktiva Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije (SL L 283, 31.10.2003.).

¹² Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, posljednji put izmijenjena 2018. (SL L 275, 25.10.2003.).

¹³ Komunikacija Komisije, *Smjernice o državnim potporama za zaštitu okoliša i energiju za razdoblje 2014. – 2020.* (2014/C 200/01) (SL C 200, 28.6.2014., str. 1.).

¹⁴ Komunikacija Komisije, *„Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022“.*

14. Cilj je prijedloga paketa „Spremni za 55 %” među ostalim:

- stvoriti sveobuhvatniju osnovicu poreza na energiju i povećati najniže stope poreza na energiju izmjenama Direktive o oporezivanju energije;
- proširiti sustav za trgovanje emisijama kako bi se njime obuhvatili drugi sektori kao što su cestovni promet i zgrade;
- uspostaviti mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama kojim bi se odražavale razine emisija stakleničkih plinova iz uvoza kao alternativno rješenje za besplatne emisijske jedinice unutar EU-a.

Opseg ovog pregleda i pristup njegovoj izradi

15. U ovom se pregledu razmatra način na koji se porezima na energiju, određivanjem cijena ugljika i subvencijama za energiju doprinosi postizanju klimatskih ciljeva EU-a. Sud je pregledao relevantno zakonodavstvo EU-a, posebno postojeću Direktivu o oporezivanju energije i prijedlog Komisije za ažuriranje te Direktive. Pregledom je obuhvaćeno razdoblje od 2008. do srpnja 2021. Sud je uzeo u obzir dodatne podatke koji su postali dostupni nakon srpnja 2021. i koji se odnose na cijenu dozvola za emisije na razini EU-a (do 30. studenoga 2021.) i na subvencije za energiju (podatci iz listopada 2021.).

16. Ovaj dokument nije revizijsko izvješće, već pregled koji se najvećim dijelom temelji na javno dostupnim informacijama ili materijalima koji su posebno prikupljeni u tu svrhu. Sud je ispitao važeće i predloženo zakonodavstvo EU-a, smjernice, evaluacije, izvješća o praćenju, nacionalne energetske i klimatske planove, studije i izvješća međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i nacionalnih tijela, kao i izvješća koja je sastavila Europska komisija ili koja su za nju sastavljena. Sud je analizirao podatke Eurostata i međunarodnih institucija kao i nekih nacionalnih tijela. S osobljem Komisije, relevantnim nevladinim organizacijama i skupinama za strateško promišljanje Sud je raspravio o područjima obuhvaćenima ovim pregledom. Pregled koji je obavio temeljio se i na drugim izvješćima Suda, akademskim publikacijama i drugim javno dostupnim informacijama.

17. Pregled koji je Sud obavio uslijedio je nakon nedavne objave paketa Komisije „Spremni za 55 %”. Cilj je Suda izraziti neovisno mišljenje o oporezivanju energije kojim će doprinijeti zakonodavnoj raspravi.

18. Izvješće se sastoji od tri odjeljka:

- trenutne razine oporezivanja energije u državama članicama i instrumenata za određivanje cijena ugljika te načina na koji se njima podupiru klimatski ciljevi;
- subvencije za energiju i način na koji se njima potiče djelovanje u području klime;
- doprinos Direktive o oporezivanju energije klimatskim ciljevima.

Postojeći porezi na energiju i određivanje cijena ugljika

Oporezivanje i energetska učinkovitost

19. U procjeni napretka u doseganju nacionalnih ciljnih vrijednosti u području energetske učinkovitosti za 2020.¹⁵ Komisija je utvrdila glavne pokretače uštede energije. Prema toj procjeni sustavima obveze energetske učinkovitosti ostvareno je 36 % ušteda energije koje su prijavljene. Mjere oporezivanja energije iznad najniže stope na razini EU-a bile su drugi glavni pokretač sa 16 % ukupnih prijavljenih ušteda energije.

20. Oporezivanje energije može biti važan pokretač za postizanje klimatskih ciljeva EU-a¹⁶. Četiri države članice u svojim su nacionalnim klimatskim i energetske planovima kvantificirale učinak planiranih mjera oporezivanja energije. Njihove procjene kreću se od 4 % do 32 % ukupnih očekivanih ušteda energije (32 % u Njemačkoj, 14 % u Litvi, 10 % u Finskoj i 4 % u Češkoj).

21. OECD je dokazao negativnu korelaciju između oporezivanja i energetske intenziteta BDP-a¹⁷ te zaključio da zemlje s višim porezima na energiju u pravilu imaju gospodarstva s manjom potrošnjom energije¹⁸. Sud je proveo sličnu procjenu za države članice EU-a i utvrdio sličnu korelaciju.

¹⁵ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, *Ocjena napretka država članica u postizanju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti do 2020. i u provedbi Direktive o energetske učinkovitosti u skladu s člankom 24. stavkom 3. Direktive o energetske učinkovitosti 2012/27/EU*, 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*”, listopad 2019.

Oporezivanje po sektorima i proizvodima

22. U nedavnoj studiji izračunana je prosječna stopa poreza na energiju u EU-u koja iznosi 25 EUR/MWh i efektivna porezna stopa (uzimajući u obzir porezne olakšice, porezne kredite i smanjenja poreza) u iznosu od 18 EUR/MWh¹⁹. U okviru procjene učinka za svoj prijedlog revizije Direktive o oporezivanju energije²⁰ Komisija je objavila efektivne porezne stope za određena goriva za neke sektore, ali ne i ukupne *efektivne* porezne stope po sektorima.

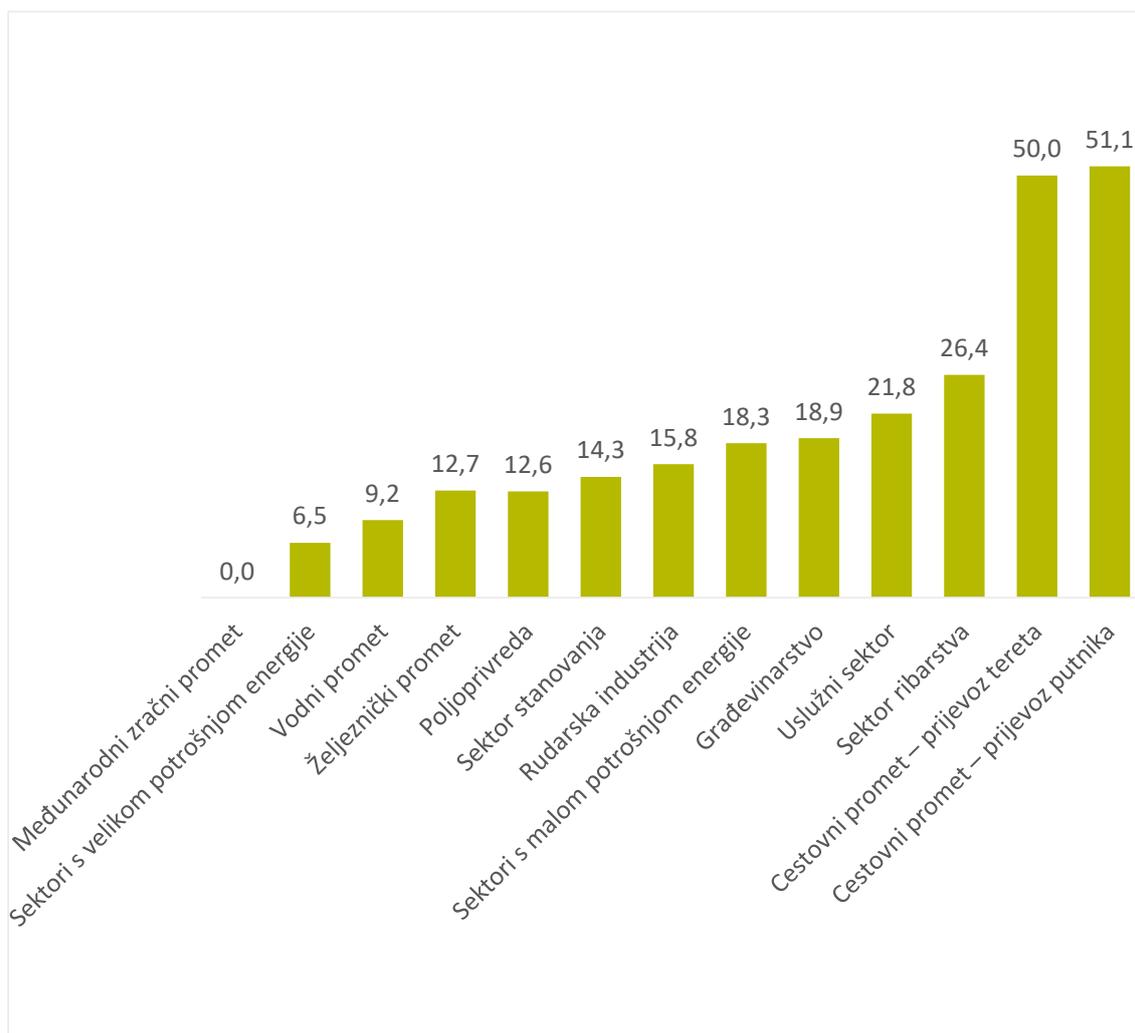
23. Na *slici 4.* prikazan je prosječni porez na energiju u različitim sektorima, izračunan tako da se odgovarajući ukupni prihodi od poreza na energiju podijele s njihovom ukupnom potrošnjom energije. Na temelju podataka iz izvješća savjetodavnog društva Trinomics²¹ izrađenog za Komisiju, prosječni porez na energiju znatno varira i kreće se od nule za međunarodni zračni promet do više od 50 eura za cestovni promet.

¹⁹ Studija savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, listopad 2020.

²⁰ Prijedlog Direktive Vijeća o restrukturiranju sustava Zajednice Unije za oporezivanje energenata i električne energije (preinaka), COM(2021) 563 final.

²¹ Vidjeti fusnotu **19**.

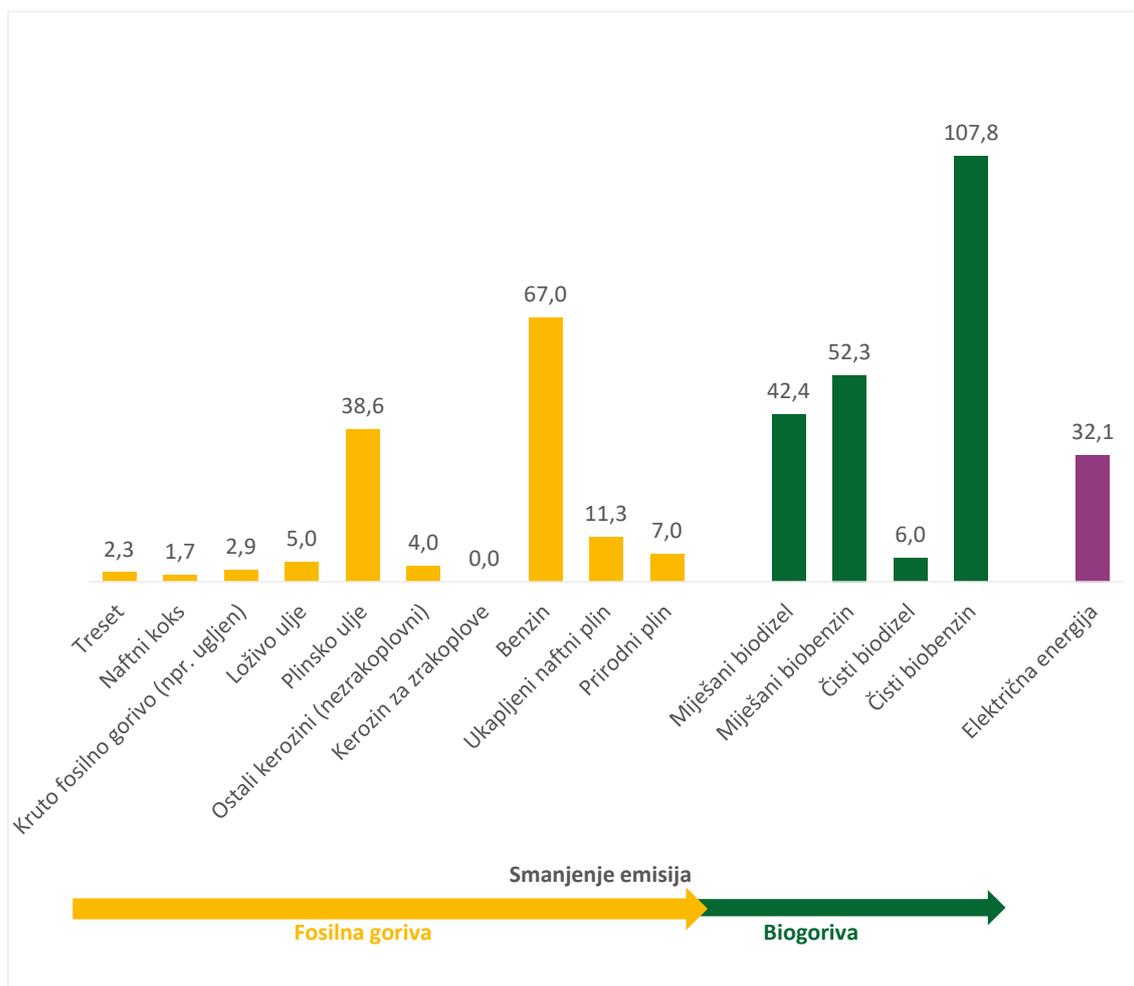
Slika 4. – Porezi na energiju po sektorima izraženi u EUR/MWh



Izvor: Sud, na temelju studije savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes* listopad 2020., str. 22.

24. Prosječne stope poreza za energente kreću se od 1,7 EUR/MWh do 107,8 EUR/MWh (vidjeti [sliku 5.](#)). Tim se razlikama ne odražavaju razlike u učinkovitosti u pogledu smanjenja emisija ugljika. Ugljen se oporezuje manje od prirodnog plina (koji je učinkovitiji u pogledu smanjenja emisija ugljika), a neka se fosilna goriva oporezuju znatno manje od električne energije (koja bi se mogla proizvesti iz niskougljičnih izvora).

Slika 5. – Porezi po energentima izraženi u EUR/MWh



Izvor: Sud, na temelju studije savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments - Final Report Energy Taxes*, listopad 2020., str. 25.

Određivanje cijene ugljika

25. Međunarodne institucije²² ističu da se određivanjem odgovarajuće cijene emisija ugljika podupire postizanje klimatskih ciljeva i da ono može biti učinkovit alat za smanjenje razine emisija. To znači i da onečišćivač plaća za troškove koje društvo snosi zbog emisija nastalih uporabom energije. Cijena emisija ugljika može se odrediti eksplicitnim porezima na ugljik i trošarinama (za koje se može izračunati ekvivalent

²² Fiskalni monitor MMF-a, *How to mitigate climate change*, listopad 2019.; OECD, *Effective Carbon Rates 2021*, svibanj 2021.; IEA, „Energy Policy Reviews”; Svjetska banka, [internetske stranice](#).

implicitnog poreza na ugljik) ili sustavom trgovanja emisijama, kao što je sustav EU-a za trgovanje emisijama.

26. Sud je u svojem izvješću o održivom financiranju²³ preporučio da bi Komisija trebala utvrditi dodatne mjere kojima bi se zajamčilo da se određivanjem cijena emisija stakleničkih plinova bolje odražava njihov trošak za okoliš.

Sektori obuhvaćeni sustavom trgovanja emisijama dobivaju besplatne emisijske jedinice za dio svojih emisija

27. Sustav EU-a za trgovanje emisijama primjenjuje se na sektore proizvodnje električne i toplinske energije, sektore s velikom potrošnjom energije i komercijalno zrakoplovstvo unutar EU-a. Njime se ograničavaju ukupne emisije tih sektora. U okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama poduzeća moraju nabaviti emisijske jedinice u količini koja je jednaka njihovim emisijama stakleničkih plinova. Osnovni je način nabave emisija njihovo kupovanje na dražbama. Međutim, emisijske jedinice besplatno se dodjeljuju sektorima s velikom potrošnjom energije (kao što su proizvodnja čelika i cementa) i za modernizaciju sektora proizvodnje električne energije u nekim državama članicama. Sud je u svojem izvješću o sustavu EU-a za trgovanje emisijama iz 2020.²⁴ utvrdio da besplatna dodjela emisijskih jedinica nije dovoljno ciljana da bi se njome odražavao rizik od istjecanja ugljika. U skladu s izmijenjenim zakonodavstvom o sustavu EU-a za trgovanje emisijama iz 2018. sustav besplatnih emisijskih jedinica produljuje se za još jedno desetljeće²⁵.

Eksplicitni porezi na ugljik postali su uobičajeniji, ali se znatno razlikuju među državama članicama

28. Upotreba eksplicitnih poreza na ugljik kojima se izravno određuje cijena emisija CO₂ s vremenom se povećala. Tijekom 2008. sedam država članica naplaćivalo je eksplicitne poreze na ugljik. Taj porez trenutačno se naplaćuje u 14 država članica EU-a (vidjeti [sliku 6.](#)); no razlike u njegovu naplaćivanju velike su i kreću se od 0,1 eura po

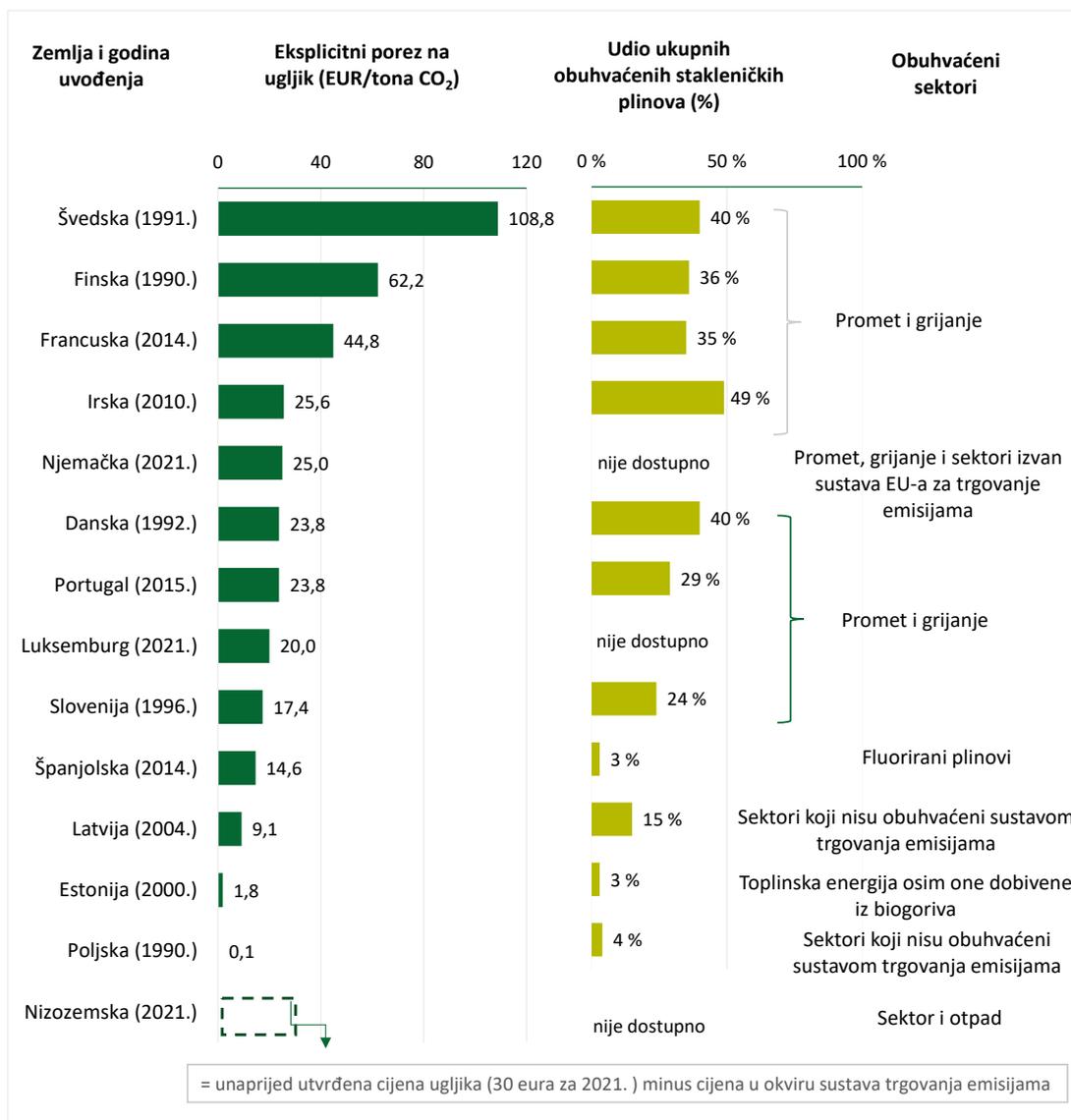
²³ Sud, *Tematsko izvješće br. 22/2021: Održivo financiranje: za preusmjeravanje financiranja na održiva ulaganja potrebno je dosljednije djelovanje EU-a*, rujna 2021.

²⁴ Sud, *Tematsko izvješće br. 18/2020: Sustav EU-a za trgovanje emisijama: besplatne emisijske jedinice trebalo je dodjeljivati ciljanije*, rujna 2020.

²⁵ [Direktiva \(EU\) 2018/410](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika te Odluke (EU) 2015/1814 (SL L 76, 19.3.2018., str. 3.).

toni CO₂ u Poljskoj do više od 100 eura po toni CO₂ u Švedskoj. Ti se porezi u pravilu ne naplaćuju za sektore koji su već obuhvaćeni sustavom EU-a za trgovanje emisijama. Najveći udio ukupnih obuhvaćenih emisija zabilježen je u Irskoj (49 %), a slijede je Danska i Švedska (40 %).

Slika 6. – Eksplicitni porezi na ugljik u EU-u



Napomena: Podatci o udjelu obuhvaćenih stakleničkih plinova još nisu dostupni za Njemačku, Nizozemsku i Luksemburg, koji su porez na ugljik uveli 2021.

Izvor: Sud, na temelju podataka [neprofitne organizacije Tax foundation](#), [baze podataka Taxes in Europe](#) i publikacija OECD-a u kojima se utvrđuju sektori na koje se primjenjuje eksplicitni porez na ugljik u Estoniji i Poljskoj.

Ocjenjivanje prema referentnim vrijednostima kao alat za evaluaciju razine oporezivanja

Porezi država članica i cijene emisijskih jedinica u okviru sustava trgovanja emisijama

29. OECD je nedavno odredio referentne vrijednosti za nacionalne cijene ugljika u odnosu na različite troškove ugljika²⁶:

- 30 eura po toni CO₂ — povijesno najniža referentna cijena. Cijenama CO₂ nižima od te referentne vrijednosti ne potiče se znatno smanjenje emisija;
- 60 eura po toni CO₂ – srednja procjena troškova ugljika 2020., koja odgovara i najnižoj procjeni troškova ugljika za 2030. Cijena ugljika od 60 eura po toni CO₂ 2030. upućuje na sporu dekarbonizaciju;
- 120 eura po toni CO₂ — srednja procjena cijene ugljika koju je potrebno dosegnuti 2030. kako bi se dekarbonizacija ostvarila do sredine stoljeća. OECD napominje da 120 eura više odgovara nedavnim procjenama ukupnog društvenog troška ugljika.

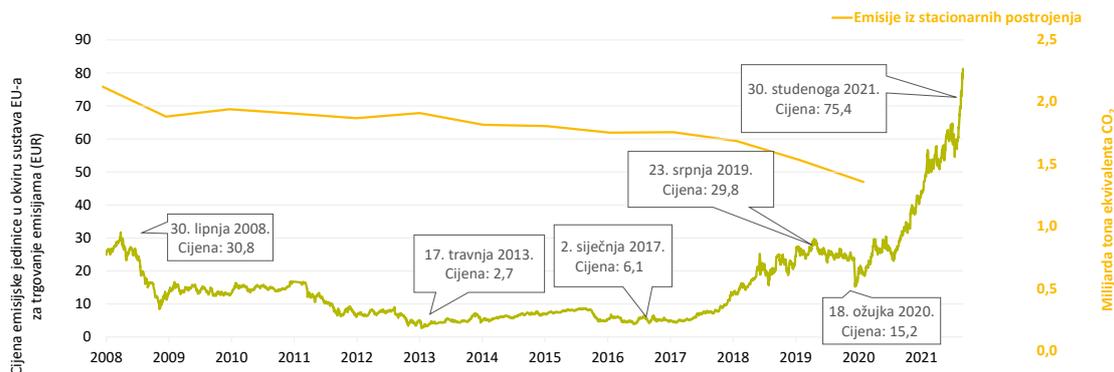
30. Razine poreza u državama članicama EU-a za energetske uporabe koje se ne odnose na goriva za cestovni promet (vidjeti [sliku 4.](#) i [sliku 5.](#)) niže su od 30 eura po toni CO₂, što je razina na kojoj OECD očekuje da će se početi ulagati napor u smanjenje emisija.

31. Sustav EU-a za trgovanje emisijama temelji se na dugoročnom planu postupnog strožeg određivanja gornje granice za ukupne razine emisija u sektorima obuhvaćenima sustavom trgovanja emisijama. To podrazumijeva da se očekuje povećanje cijena, kojim bi se poduzeća potaknulo na ranije djelovanje. Cijena emisijskih jedinica u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama s vremenom se znatno mijenjala (vidjeti [sliku 7.](#)). Iako je cijena u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama bila ispod najniže referentne vrijednosti OECD-a, u razdoblju 2008. – 2020. razine emisija CO₂ obuhvaćene sustavom trgovanja emisijama smanjile su se za otprilike 40 %²⁷. Cijena emisijske jedinice u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama otada je porasla: krajem studenoga 2021. premašila je iznos od 70 eura.

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

²⁷ Na temelju podataka Europske agencije za okoliš (EEA).

Slika 7. – Kretanje cijene emisijske jedinice



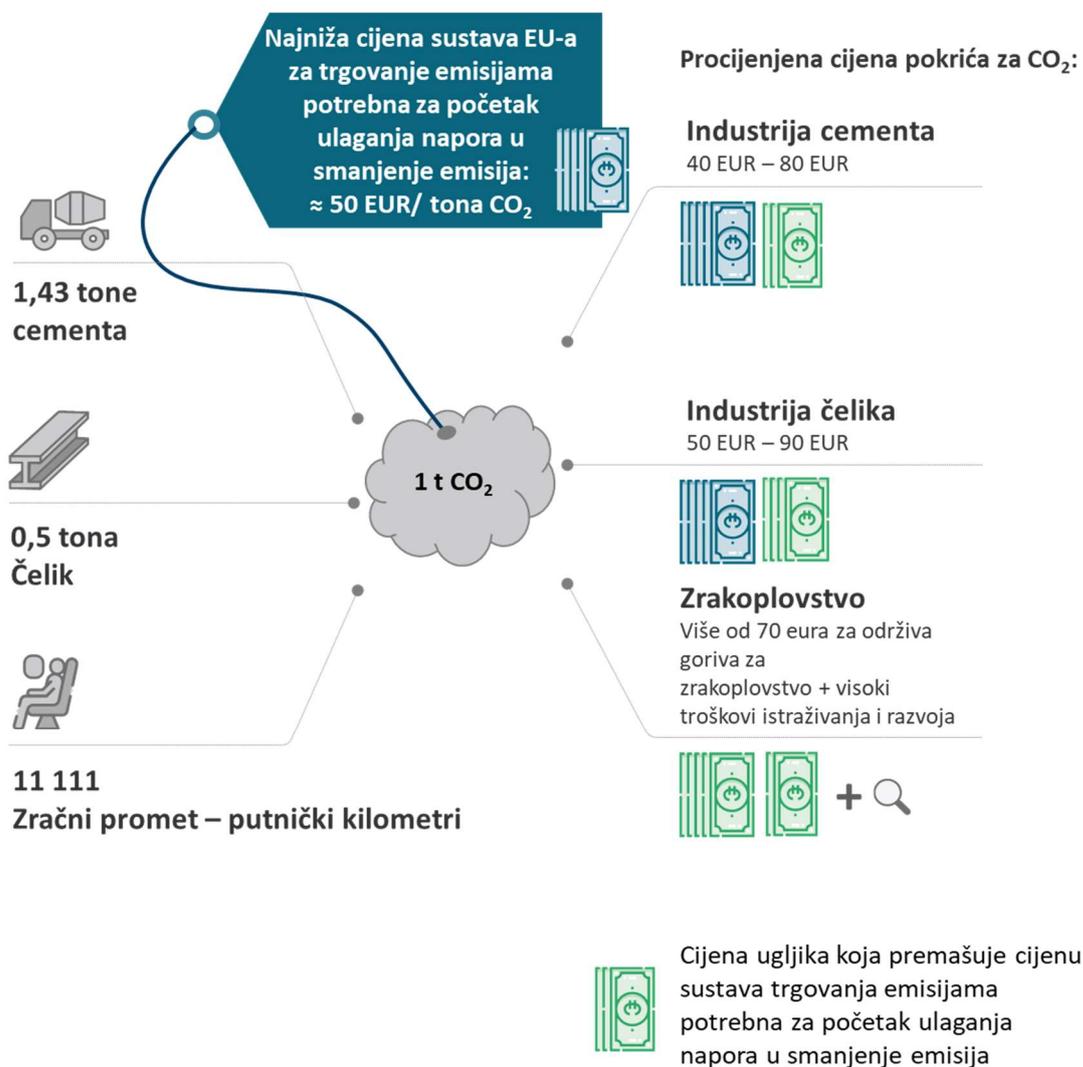
Izvor: Sud, na temelju preglednika cijena „Sandbag carbon price viewer” i preglednika podataka o sustavu EU-a za trgovanje emisijama „EU ETS data viewer”.

Sektori u kojima je potrebna viša cijena ugljika

32. Cijena CO₂ kojom bi se smanjila konkurentna prednost fosilnih goriva varira ovisno o predmetnom sektoru gospodarske djelatnosti i predmetnoj tehnologiji (vidjeti [sliku 8.](#)). Prema izračunu *Instituta za održivi razvoj i međunarodne odnose* (IDDRI) niskouglična tehnologija za industriju cementa postala bi isplativa čak i po cijeni ugljika između 40 i 80 eura po toni CO₂, a za industriju čelika ta bi tehnologija postala isplativa po cijeni ugljika između 50 i 90 eura po toni CO₂²⁸. Na temelju podataka Međunarodne agencije za energiju Sud je procijenio da bi bila potrebna cijena ugljika veća od 70 eura po toni CO₂ kako bi se pružio poticaj za intenzivniju uporabu održivih goriva u zrakoplovstvu i za ulaganja u istraživanje i razvoj niskougličnih tehnologija u zrakoplovstvu.

²⁸ IDDRI, „*Decarbonising basic materials in Europe*”, listopad 2019.

Slika 8. – Procijenjena cijena pokrića za CO₂ za smanjenje konkurentne prednosti fosilnih goriva naspram niskougljičnih tehnologija



Izvor: Sud, na temelju podataka iz baze podataka Cordis, internetskih stranica Komisije i ICCT-a o intenzitetu emisija iz sektora; podataka iz IDDRI-ja i vlastitih izračuna na temelju podataka IEA-e, prosječne cijene nafte i prosječnog tečaja EUR/USD u lipnju 2021. za cijenu pokrića.

33. Međutim, oporezivanje je samo jedan dio odgovora nacionalnih vlada. U EU-u već postoje sektorska pravila i sektorski propisi, primjerice standardi za kvalitetu zraka i ograničenja za razine emisija iz vozila. Države članice imaju posebne politike kako bi postale klimatski prihvatljivije, kao što je nedavni prijedlog u Francuskoj o zabrani putovanja zrakoplovima kratkog doleta ako postoje alternative željeznicama.

Društveni aspekti oporezivanja

34. Oporezivanje energije može imati znatan učinak na kućanstva i može dovesti do otpora prema porezima na energiju. Komisija je utvrdila da se iznosi koje kućanstva troše na energiju (uključujući grijanje i promet) znatno razlikuju. Najsiromašnija kućanstva, ona u decilu s najnižim dohotkom na ljestvici raspodjele dohotka, u Luksemburgu, Malti, Finskoj i Švedskoj troše manje od 5 % svojeg dohotka na energiju. U Češkoj i Slovačkoj najsiromašnija kućanstva troše više od 20 % svojeg dohotka na energiju²⁹.

35. Kako bi se ublažio rizik od odbacivanja poreznih reformi, međunarodne organizacije³⁰ preporučile su veću transparentnost u pogledu davanja obrazloženja za porezne reforme i upotrebe prihoda, smanjenja ostalih poreza i mjera preraspodjele (vidjeti i **okvir 1.**). Studijama³¹ se pokazalo da se izdvajanjem prihoda za posebne namjene može povećati prihvaćenost poreza na ugljik.

Okvir 1. – Odbijanje reformi poreza na energiju

Francuska je 2014. uvela porez na ugljik kao potporu ostvarivanju svojih klimatskih ciljeva; u okviru tog uvođenja utvrđeni su rokovi za povećanja poreza. U kontekstu međunarodnog rasta cijena nafte cijena energije 2018. zabilježila je nagli porast, što je dovelo do građanskih nemira u obliku pokreta Žuti prsluci. Vlada je zbog toga zamrzнула porez. U izvješću francuskog *Revizorskog suda*³² iz 2019. preporučeno je povratak na planirano povećanje poreza na ugljik uz potporu drugih mjera kao što je naknada za najpogođenija kućanstva.

²⁹ Radni dokument službi Komisije SWD(2020) 951 final, *Cijene i troškovi energije u Europi*, dio 3./6., listopad 2020.

³⁰ OECD, radni dokumenti br. 168 o okolišu, „*Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*”, listopad 2020.; Centar za ekonomiju i politiku klimatskih promjena i Istraživački institut za klimatske promjene i okoliš Grantham, „*How to make carbon taxes more acceptable*”, prosinac 2017. te internetske stranice Komisije – Konferencija o ekološkom oporezivanju.

³¹ Ibid.

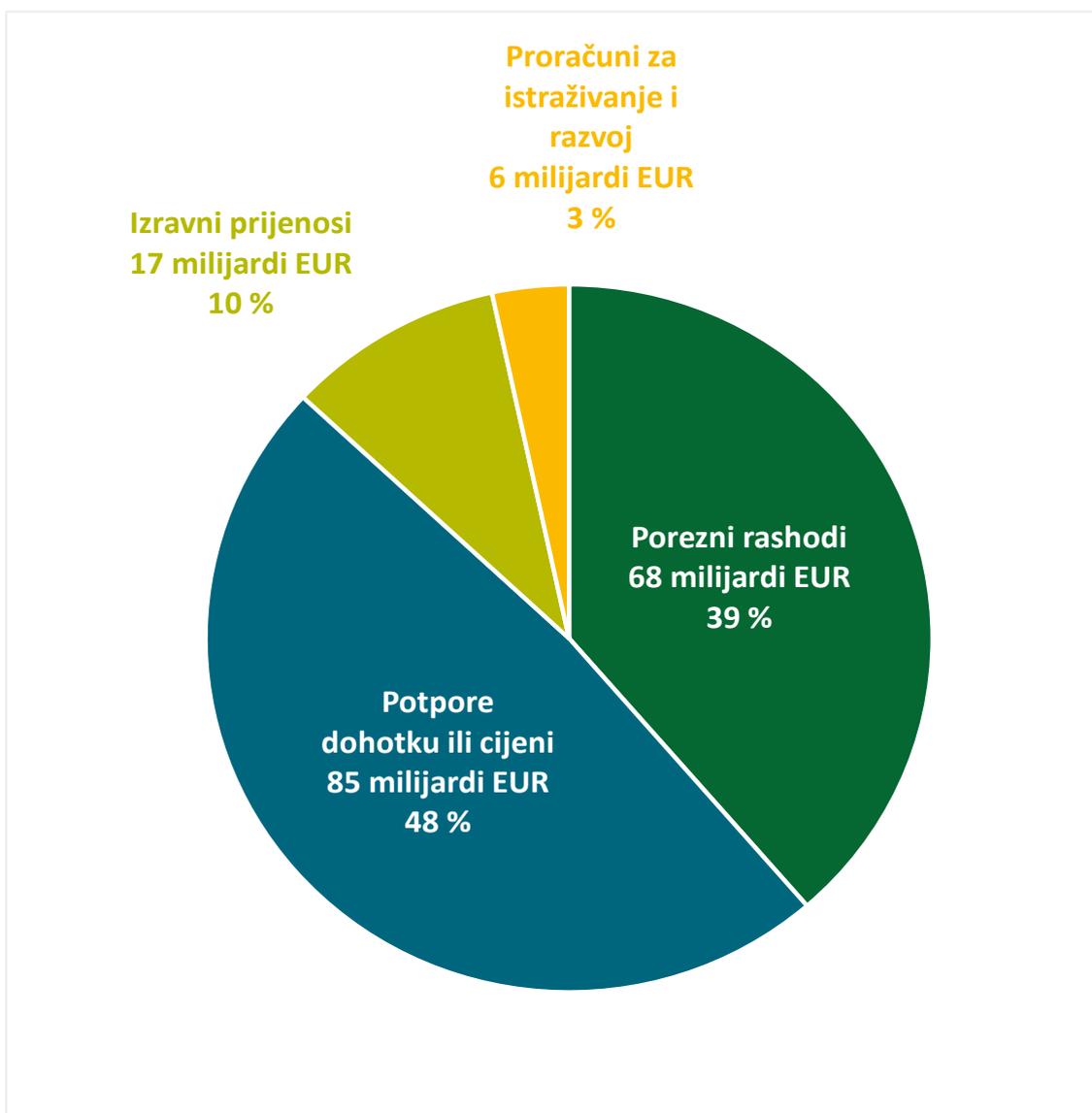
³² *Francuski Revizorski sud, Conseil des prélèvements obligatoires, „La fiscalité environnementale au défi de l’urgence climatique – Synthèse*”, rujan 2019.

Subvencije za energiju

Vrste subvencija za energiju

36. Subvencije za energiju mogu imati različite oblike: porezni rashodi (npr. porezni krediti i porezne olakšice), potpora dohotku ili cijeni, izravni prijenosi ili financiranje istraživanja i razvoja (vidjeti i odlomak **04.**). Subvencije za energiju koje se temelje na mjerama oporezivanja i stoga utječu na efektivnu poreznu stopu činile su 39 % ukupnih subvencija za energiju 2019. te su iznosile 68 milijardi eura od ukupno 176 milijardi eura (vidjeti [sliku 9.](#)).

Slika 9. – Subvencije za energiju po kategorijama 2019.



Izvor: Sud, na temelju studije „*Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*” – završno izvješće, listopad 2021.

37. Komisija je odgovorna za odobravanje određenih subvencija (npr. mjera izuzeća od plaćanja poreza na biogoriva³³). To se odnosi na selektivne mjere koje se smatraju državnom potporom i nisu obuhvaćene općim pravilima o skupnom izuzeću³⁴ ili pravilima³⁵ *de minimis* (za iznos manji od 200 000 eura tijekom razdoblja od tri godine) i koje nisu odobrene u okviru programa potpora koji je Komisija već odobrila. Komisija je utvrdila smjernice o uvjetima pod kojima se potpora za energiju i okoliš može smatrati spojivom s Ugovorom. U lipnju 2021. Komisija je objavila nacrt Smjernica o državnim potporama za klimu, energiju i okoliš³⁶. Nekoliko nevladinih organizacija izrazilo je zabrinutost zbog mogućih nedostataka u novouvedenim odredbama o prestanku uporabe ugljena i riziku koji proizlazi iz povećane potpore fosilnom plinu³⁷.

38. Vijeće je u prošlosti pokazalo da je ovlašteno odlučivati o posebnim pravilima kojima se državama članicama omogućuje pružanje državnih potpora, čime se poništavaju ovlasti Komisije za ocjenjivanje, kao što je to bio slučaj s poticanjem zatvaranja rudnika ugljena³⁸.

Subvencije za energiju iz obnovljivih izvora

39. Subvencije za energiju s vremenom su se povećale potaknute povećanjem subvencija za energiju iz obnovljivih izvora koje su se povećale 3,9 puta u razdoblju 2008. – 2019.³⁹ (vidjeti [sliku 10.](#)).

³³ Internetske stranice Komisije – Vijesti od 3. rujna 2021. o državnim potporama.

³⁴ Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014., str. 1.).

³⁵ Uredba Komisije (EU) br. 1407/2013 od 18. prosinca 2013. o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na *de minimis* potpore (Tekst značajan za EGP) (SL L 352, 24.12.2013., str. 1.).

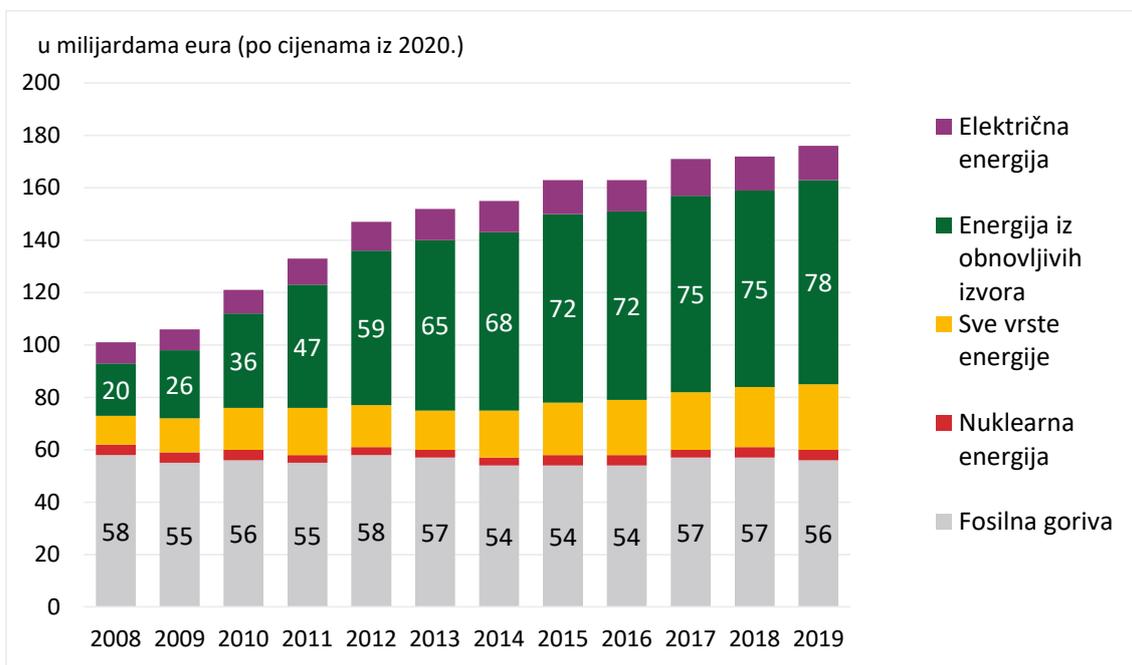
³⁶ Komunikacija Komisije, „*Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*”.

³⁷ Izmjena smjernica o državnoj potpori CEEAG – „*NGO letter on fossil fuels*”.

³⁸ 2010/787/EU:Odluka Vijeća od 10. prosinca 2010. o državnim potporama za zatvaranje nekonkurentnih rudnika ugljena (SL L 336, 21.12.2010., str. 24.).

³⁹ Vidjeti studiju savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, listopad 2020.

Slika 10. – Subvencije za energiju po kategorijama u razdoblju 2008. – 2019.



Izvor: Sud, na temelju studije *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union* listopad 2021.

40. Države članice mogu upotrijebiti subvencije za energiju iz obnovljivih izvora kako bi poduprle ostvarenje svojih klimatskih ciljeva. Te subvencije mogu biti u obliku financiranja početnih ulaganja potrebnih za uporabu obnovljive energije. Ostali oblici uključuju cjenovna jamstva, poticajne cijene i izuzeća od poreza.

41. Uporaba energije iz obnovljivih izvora za proizvodnju električne energije povećala se tijekom posljednjeg desetljeća u svim državama članicama. Povećanjem subvencija za energiju iz obnovljivih izvora doprinijelo se povećanju udjela obnovljivih izvora energije u EU-u s 12,6 % 2008. na 19,7 % 2019., što je blizu ciljne vrijednosti od 20 %⁴⁰ za 2020.

Subvencije za energetska učinkovitost

42. Subvencije se mogu upotrebljavati i kako bi se potaknulo poboljšanje energetske učinkovitosti. Subvencije za energetska učinkovitost više su se nego

⁴⁰ Podatci Eurostata, „Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)“.

udvostručile od 2008.⁴¹ te su se povećale sa 7 milijardi eura 2008. na 15 milijardi eura 2018. Oko 9 % ukupnih subvencija za energiju EU-a 2018. dodijeljeno je za energetske učinkovitosti, a najveći primatelji bila su kućanstva.

43. Države članice podnose godišnja izvješća Komisiji o napretku koji se ostvaruje u doseganju nacionalnih ciljnih vrijednosti u području energetske učinkovitosti. Države članice u svojim izvješćima kvantificiraju učinak mjera usmjerenih na uštedu energije. U evaluaciji tih izvješća koju je provela, Komisija procjenjuje da se subvencijama u obliku fiskalnih poticaja i programa financiranja ostvaruje doprinos od oko 20 % u ukupnim uštedama energije koje su države članice prijavile⁴².

Subvencije za fosilna goriva

44. Subvencije za fosilna goriva mogu se dodjeljivati u obliku poreznih izuzeća ili smanjenja poreza, proračunskih prijenosa, potpore dohotku i cijeni te određivanja pre niskih cijena proizvoda. Ta vrsta subvencija sa sobom donosi znatne rizike⁴³:

- njome se ugrožava djelotvornost cjenovnih signala za ugljik, čime se usporava energetska tranzicija;
- njome se doprinosi narušavanju javnog zdravlja jer se prednost daje vodećem izvoru onečišćenja zraka;
- njome se povećava rizik od „fiksiranja” ulaganja s visokim razinama emisija ugljika i ulaganja u imovinu koju je potrebno staviti izvan pogona prije isteka njezina životnog vijeka;
- njome se izazivaju poremećaji na tržištu jer su zbog te vrste subvencija tehnologije čiste energije i energetske učinkovitosti relativno skuplje.

⁴¹ Vidjeti studiju savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, listopad 2020.

⁴² Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, *Ocjena napretka država članica u provedbi Direktive o energetske učinkovitosti 2012/27/EU i u uvođenju zahtjeva za zgrade približno nulte energije i troškovno optimalnih minimalnih zahtjeva energetske svojstava u EU-u u skladu s Direktivom o energetskim svojstvima zgrada 2010/31/EU za 2020.*, COM(2020) 954 final, listopad 2020.

⁴³ Skupina za strateško promišljanje ODI, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, rujan 2019.

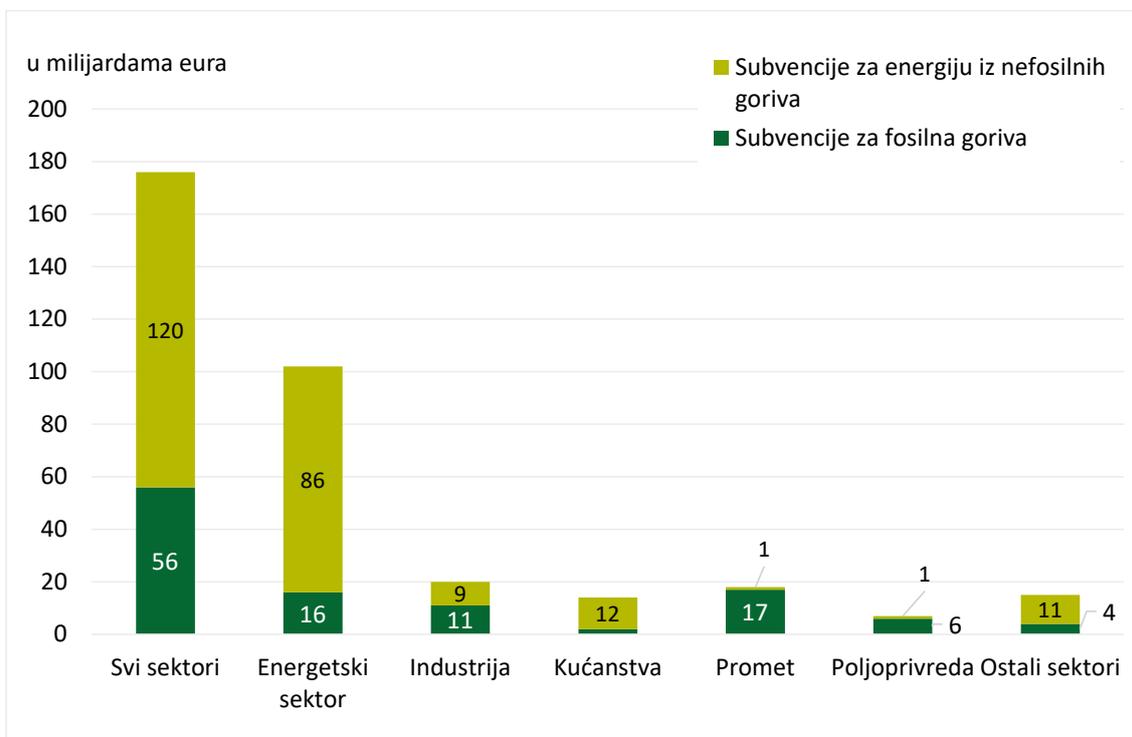
45. U nedavnoj studiji o subvencijama za energiju provedenoj za Komisiju⁴⁴ pokazalo se da su subvencije država članica EU-a za fosilna goriva ostale relativno stabilne u razdoblju 2008. – 2019. i da su se u tom razdoblju kretale u iznosu od oko 55 – 58 milijardi eura godišnje. Države članice osigurale su dvije trećine tih subvencija (35 milijardi eura 2018.) u vidu poreznih izuzeća ili smanjenja poreza. Druga trećina (8,5 milijardi eura) sastojala se od poticajnih cijena, poticajnih premija, obveza u području energije iz obnovljivih izvora i programa potpore cijeni na razini proizvođača za proizvodnju električne energije iz kombinirane toplinske i električne energije dobivene izgaranjem fosilnih goriva⁴⁵.

46. Svim sektorima dodjeljuju se subvencije za fosilna goriva (vidjeti [sliku 11.](#)). Većina subvencija za energiju kao i subvencija za fosilna goriva dodjeljuje se energetske sektoru u apsolutnom iznosu. Subvencije za fosilna goriva čine većinu subvencija za energiju koje se dodjeljuju trima sektorima: industriji, prometu i poljoprivredi.

⁴⁴ „Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union”, listopad 2021.

⁴⁵ Vidjeti studiju savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, listopad 2020.

Slika 11. – Subvencije za energiju i subvencije za fosilna goriva po sektorima 2019.



Izvor: Sud, na temelju studije *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union* listopad 2021.

47. U svojem izvješću o sustavu EU-a za trgovanje emisijama Sud je istaknuo⁴⁶ da su države članice kojima se za sektor proizvodnje električne energije u okviru sustava trgovanja emisijama dodjeljuju besplatne emisijske jedinice u manjoj mjeri smanjile povezani intenzitet ugljika od onih država članica koje nisu ispunjavale uvjete za dodjelu besplatnih emisijskih jedinica u okviru sustava trgovanja emisijama. Stoga su besplatne emisijske jedinice u okviru sustava trgovanja emisijama, kojima su obuhvaćene emisije stakleničkih plinova koje uglavnom potječu iz uporabe fosilnih goriva i koje bi se stoga mogle smatrati subvencijama za fosilna goriva, usporile primjenu niskougličnih tehnologija.

48. Uredbom o upravljanju od država članica zahtijeva se da u svojim nacionalnim energetske i klimatskim planovima izvješćuju o nacionalnim ciljevima za postupno ukidanje subvencija za energiju, osobito za fosilna goriva i o napretku ostvarenom u postupnom ukidanju. Europskim zakonom o klimi Komisija je ovlaštena pružiti jedinstvene formate izvješćivanja o postupnom ukidanju subvencija za energiju,

⁴⁶ Sud, *Tematsko izvješće br. 18/2020: Sustav EU-a za trgovanje emisijama: besplatne emisijske jedinice trebalo je dodjeljivati ciljanije*, rujan 2020.

posebice subvencije za fosilna goriva. Komisija je obavijestila Sud da će se mehanizmi izvješćivanja uspostaviti provedbenim aktom 2022.

49. U svojoj procjeni nacionalnih energetske i klimatskih planova⁴⁷ Komisija zaključuje da su subvencije za fosilna goriva i dalje glavna prepreka isplativoj energetske i klimatske tranziciji te funkcionalnom unutarnjem tržištu. Tri države članice (Danska, Italija i Portugal) obavile su sveobuhvatan pregled stanja u pogledu subvencija za fosilna goriva, njih dvanaest navelo je da će raditi na planovima za njihovo postupno ukidanje, a šest ih je uključilo vremenski okvir za njihovo postupno ukidanje. U izvješću o stanju energetske unije za 2021.⁴⁸ Komisija je ponovno istaknula da bi se subvencije za fosilna goriva trebale ukinuti.

50. Međunarodne organizacije redovito su upozoravale na ulogu subvencija za fosilna goriva. U svojim pregledima energetske politike (2016. – 2021.) Međunarodna agencija za energiju savjetovala je da bi se subvencije za fosilna goriva trebale ukinuti⁴⁹ i da bi se poticaji i cjenovni signali trebali uskladiti s klimatskim ciljevima⁵⁰. OECD je u Pregledima uspješnosti u pogledu zaštite okoliša⁵¹ i nacionalnim gospodarskim anketama⁵² pozvao na smanjenje subvencija za fosilna goriva i usklađivanje onečišćenja i oporezivanja.

51. U izvješću Suda iz 2020. o sustavu EU-a za trgovanje emisijama⁵³ preporučuje se da se preispita uloga besplatnih emisijskih jedinica i da ih se bolje usmjeri. Komisija je tu preporuku prihvatila i obavijestila Sud da poduzima daljnje mjere u skladu s njome.

⁴⁷ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Procjena nacionalnih energetske i klimatskih planova na razini EU-a Poticanje zelene tranzicije i promicanje gospodarskog oporavka integriranim energetske i klimatske planiranjem*, COM(2020) 564 final, rujna 2020.

⁴⁸ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Stanje energetske unije za 2021. – *Doprinos europskom zelenom planu i oporavku Unije*, COM(2021) 950 final, listopada 2021.

⁴⁹ Primjerice Belgija (2016.); Njemačka (2020.); Poljska (2016.).

⁵⁰ Primjerice Austrija (2020.); Slovačka (2016.); Finska (2018.); Europska unija (2020.).

⁵¹ Češka, Mađarska.

⁵² Češka, Danska, Njemačka, Grčka, Španjolska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovačka.

⁵³ Sud, *Tematsko izvješće br. 18/2020: Sustav EU-a za trgovanje emisijama: besplatne emisijske jedinice trebalo je dodjeljivati ciljanije*, rujna 2020.

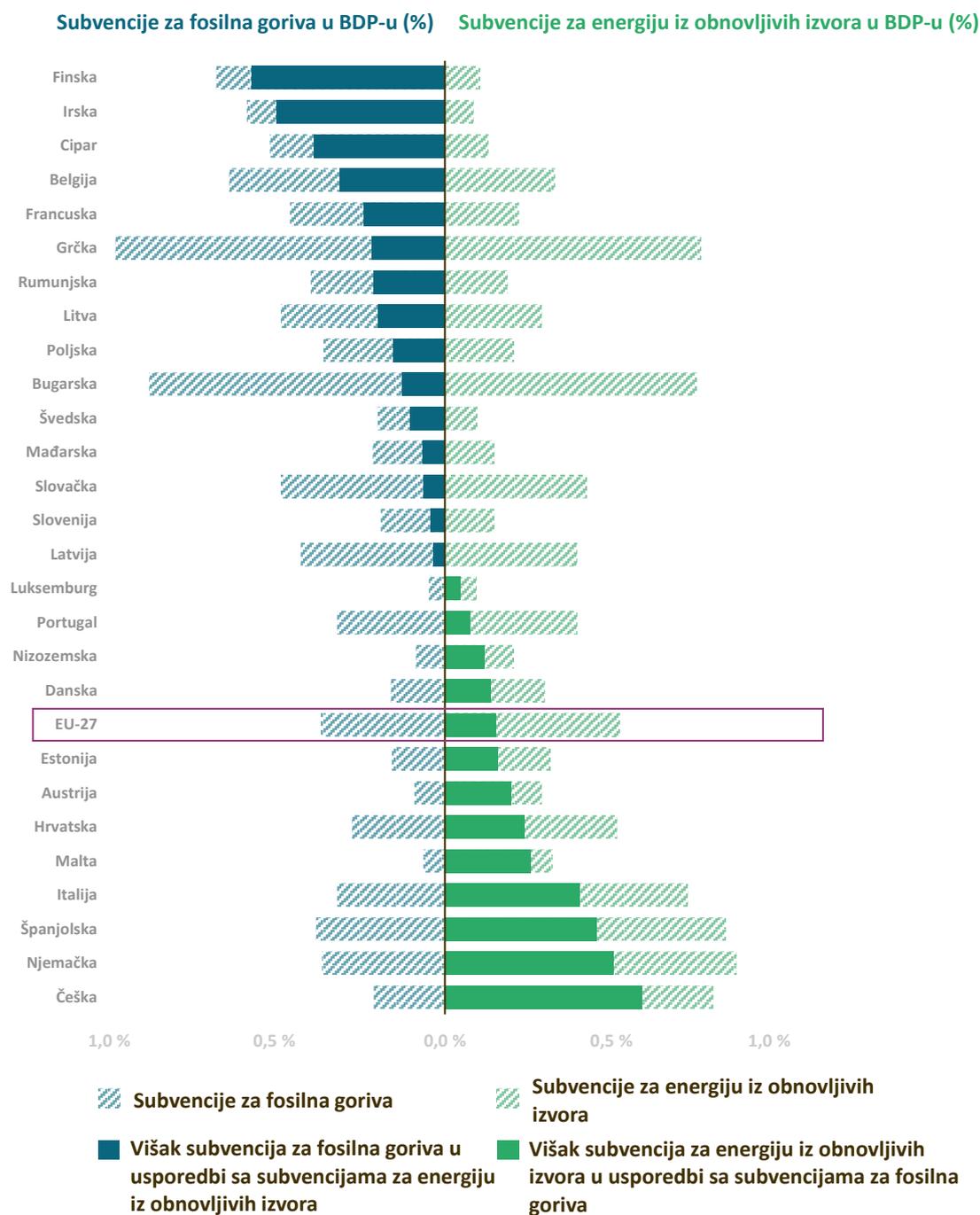
Sud napominje da bi se mjerama u tom području doprinijelo i smanjenju subvencija za fosilna goriva.

Usporedba subvencija za fosilna goriva i subvencija za energiju iz obnovljivih izvora

Petnaest država članica subvencionira fosilna goriva više od energije iz obnovljivih izvora

52. Sud je usporedio subvencije za fosilna goriva sa subvencijama za energiju iz obnovljivih izvora (vidjeti [sliku 12.](#)). Na razini EU-a, općenito gledajući, subvencije za energiju iz obnovljivih izvora dodjeljuju se u većem iznosu. Međutim, objedinjenim podacima prikrivene su znatne razlike među državama članicama. Petnaest država članica dodjeljuje više subvencija za fosilna goriva nego subvencija za energiju iz obnovljivih izvora. Države članice koje troše više od prosjeka EU-a na subvencije za fosilna goriva općenito imaju višak subvencija za fosilna goriva u odnosu na subvencije za energiju iz obnovljivih izvora.

Slika 12. – Razina subvencija za fosilna goriva u usporedbi s razinom subvencija za energiju iz obnovljivih izvora



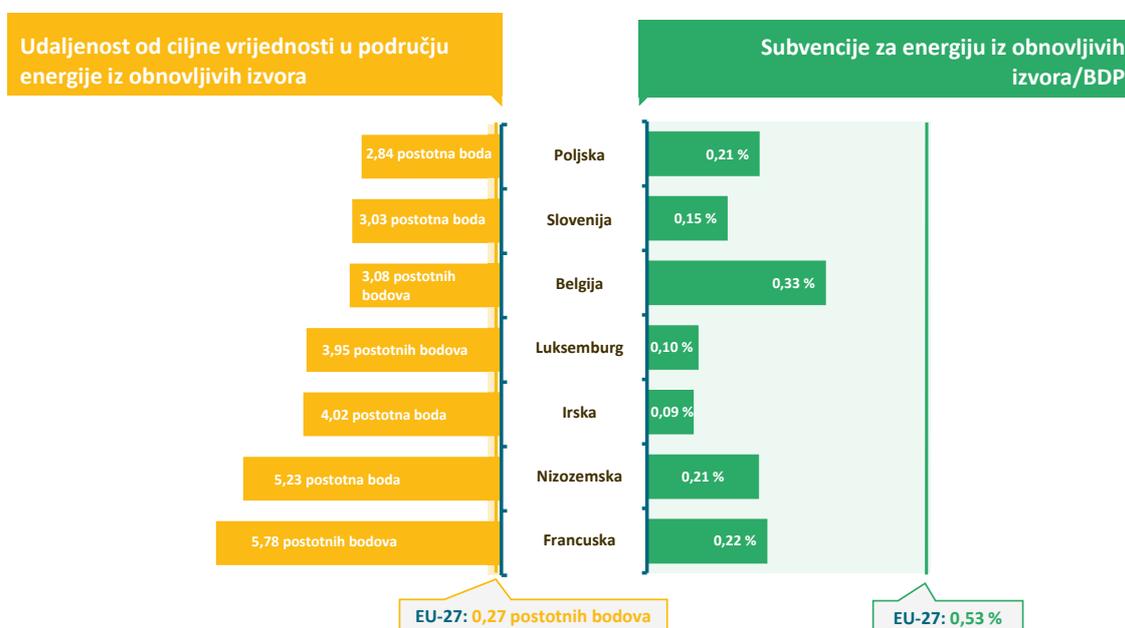
Izvor: Sud, na temelju studije savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments* listopad 2020.

Države članice koje zaostaju u ostvarenju ciljeva u području energije iz obnovljivih izvora dodjeljuju manje financijskih sredstava za energiju iz obnovljivih izvora

53. Sud je ispitaio sedam država članica koje su tijekom 2018. i 2019. zaostajale za više od dva postotna boda kad je riječ o doseganju ciljnih vrijednosti u području energije iz obnovljivih izvora do 2020.⁵⁴ Sud navodi da je udio subvencija za energiju iz obnovljivih izvora u BDP-u tih država članica ispod prosjeka EU-a (vidjeti *sliku 13.*).

Slika 13. – Udaljenost od ciljne vrijednosti u području energije iz obnovljivih izvora i razina subvencija za energiju iz obnovljivih izvora

Države članice kojima nedostaje više od dva postotna boda da dosegnu svoju ciljnu vrijednost u području energije iz obnovljivih izvora za 2019.



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata iz dokumenta „Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)” i studije savjetodavnog društva Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, listopad 2020.

⁵⁴ Utvrđeno u *Direktivi (EU) 2018/2001* Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL L 328, 21.12.2018., str. 82.).

Direktiva o oporezivanju energije – Određivanje donjih granica za oporezivanje energije

Postojeća Direktiva o oporezivanju energije

Glavni je cilj Direktive o oporezivanju energije podupirati unutarnje tržište

54. Glavni je cilj Direktive o oporezivanju energije iz 2003. zajamčiti pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Njome se utvrđuje najniža razina oporezivanja energenata i električne energije radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva i izbjegavanja poremećaja na unutarnjem tržištu. Tom se Direktivom ujedno podupiru druge politike kao što su zaštita okoliša, konkurentnost gospodarstva EU-a i društvena dimenzija. Od njezina stupanja na snagu došlo je do znatnih promjena u EU-u, kao što su povećanje klimatskih ambicija, tehnološki napredak i ažuriranja zakonodavstva. Od 2003. izmjenama Direktive o oporezivanju energije samo su se odražavale formalne promjene uvedene provedbenim odlukama Vijeća, kao što je izmjena kombinirane nomenklature, koja se upotrebljava za definiranje oporezivih energenata.

55. Brojni korisnici obuhvaćeni Direktivom o oporezivanju energije mogu se koristiti diferenciranim poreznim stopama, smanjenjima ili izuzećima o kojima odlučuju države članice. Na [slici 14.](#) prikazani su neki primjeri takvih fleksibilnosti dopuštenih na temelju Direktive o oporezivanju energije

Slika 14. – Okvir Direktive o oporezivanju energije



Izvor: Sud, na temelju Direktive o oporezivanju energije.

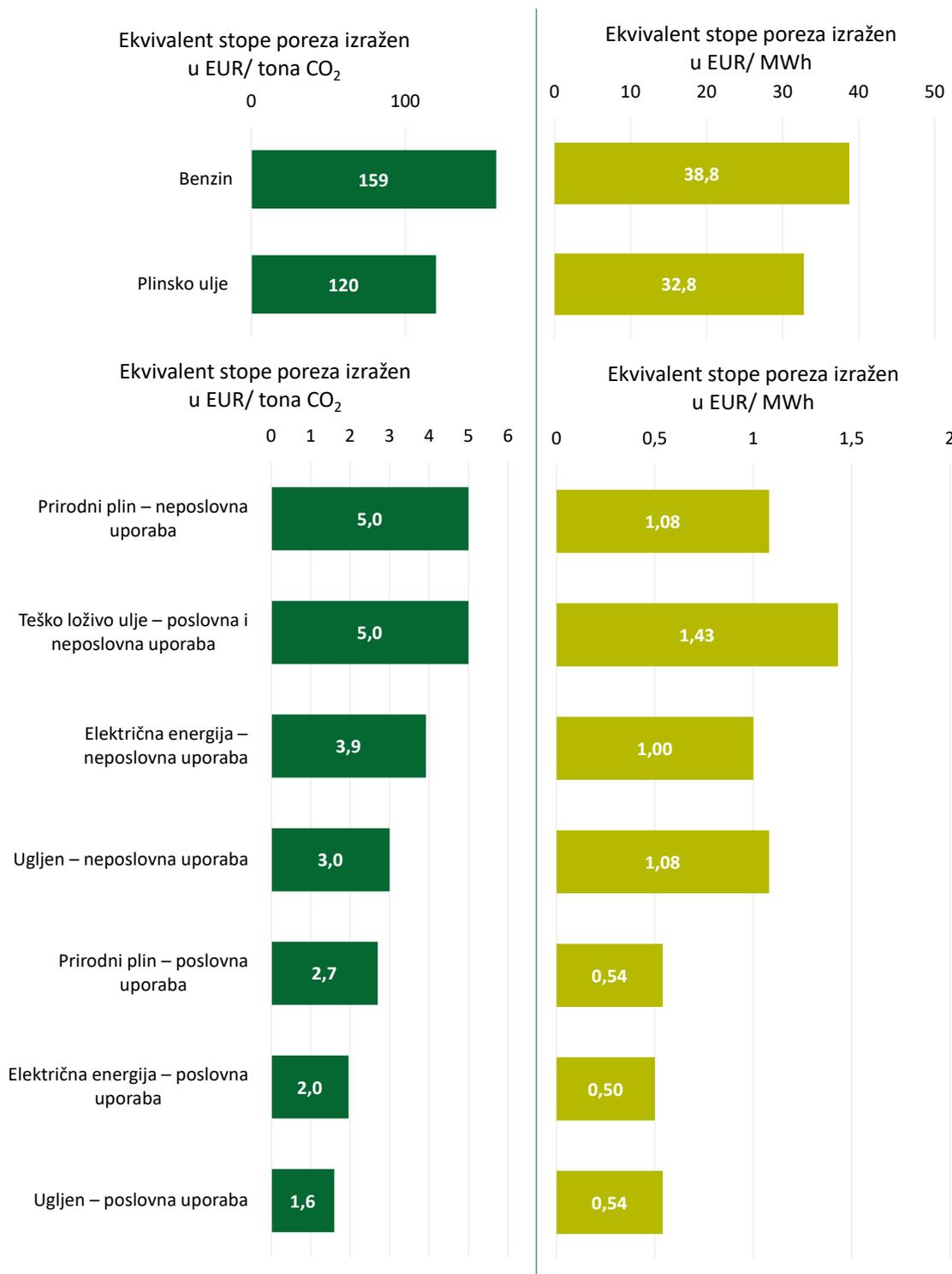
56. U evaluaciji Direktive o oporezivanju energije⁵⁵ koju je obavila Komisija zaključeno je da se Direktivom ne podupire prihvaćanje niskougljičnih alternativa, da se na temelju nje određuju preniske cijene za određena ugljično intenzivna goriva i ne pružaju jasne pravne odredbe za neke nove energente, kao što su alternativna goriva, e-goriva, sintetička goriva, biometan i obnovljiva goriva nebiološkog podrijetla. Nadalje, najniže stope oporezivanja utvrđene u Direktivi više ne ispunjavaju svoju prvotnu ulogu usklađivanja. Najniža razina oporezivanja uvedena je kako bi se smanjile razlike među nacionalnim razinama poreza na energiju. Većina država članica s vremenom je povisila stope poreza znatno iznad najnižeg iznosa utvrđenog u Direktivi o oporezivanju energije. Takvo bi stanje moglo izazvati poremećaje na unutarnjem tržištu.

⁵⁵ Radni dokument službi 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.

Najnižim razinama oporezivanja energije ne promiče se uporaba čistih izvora energije

57. Na *slici 15*. pružen je kratki prikaz ekvivalenta poreza na ugljik po najnižoj stopi oporezivanja prema izračunu Komisije. Na slici je vidljivo da je najniža stopa poreza na izvor energije koji najviše onečišćuje, ugljen za poslovnu uporabu, među najnižima.

Slika 15. – Najniža razina oporezivanja odabranih energenata



Napomena: Podatci o ekvivalentu poreza na ugljik za električnu energiju temelje se na [prosječnom intenzitetu emisija stakleničkih plinova u proizvodnji električne energije u EU-u](#), koji ovisi o izvoru energije koji se rabi za proizvodnju električne energije. Emisije CO₂ variraju od približno 1 tona CO₂ po MWh za elektrane na ugljen do nule za električnu energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora energije, kao što su solarna energija i energija vjetera ili za električnu energiju iz nuklearnih elektrana.

Izvor: Sud, na temelju [Komisijine evaluacije Direktive o oporezivanju energije](#).

58. Postojećom Direktivom o oporezivanju energije državama članicama daje se prostor da obnovljive izvore energije, kao što su biogoriva, djelomično ili potpuno izuzmu iz plaćanja poreza na energiju i da električnu energiju dobivenu iz takvih izvora u cijelosti izuzmu iz oporezivanja. Komisija napominje⁵⁶ da se tim fleksibilnostima ne jamči niža efektivna porezna stopa na ukupnu energiju koja se dobiva iz obnovljivih izvora u usporedbi s nekim izvorima fosilnih goriva.

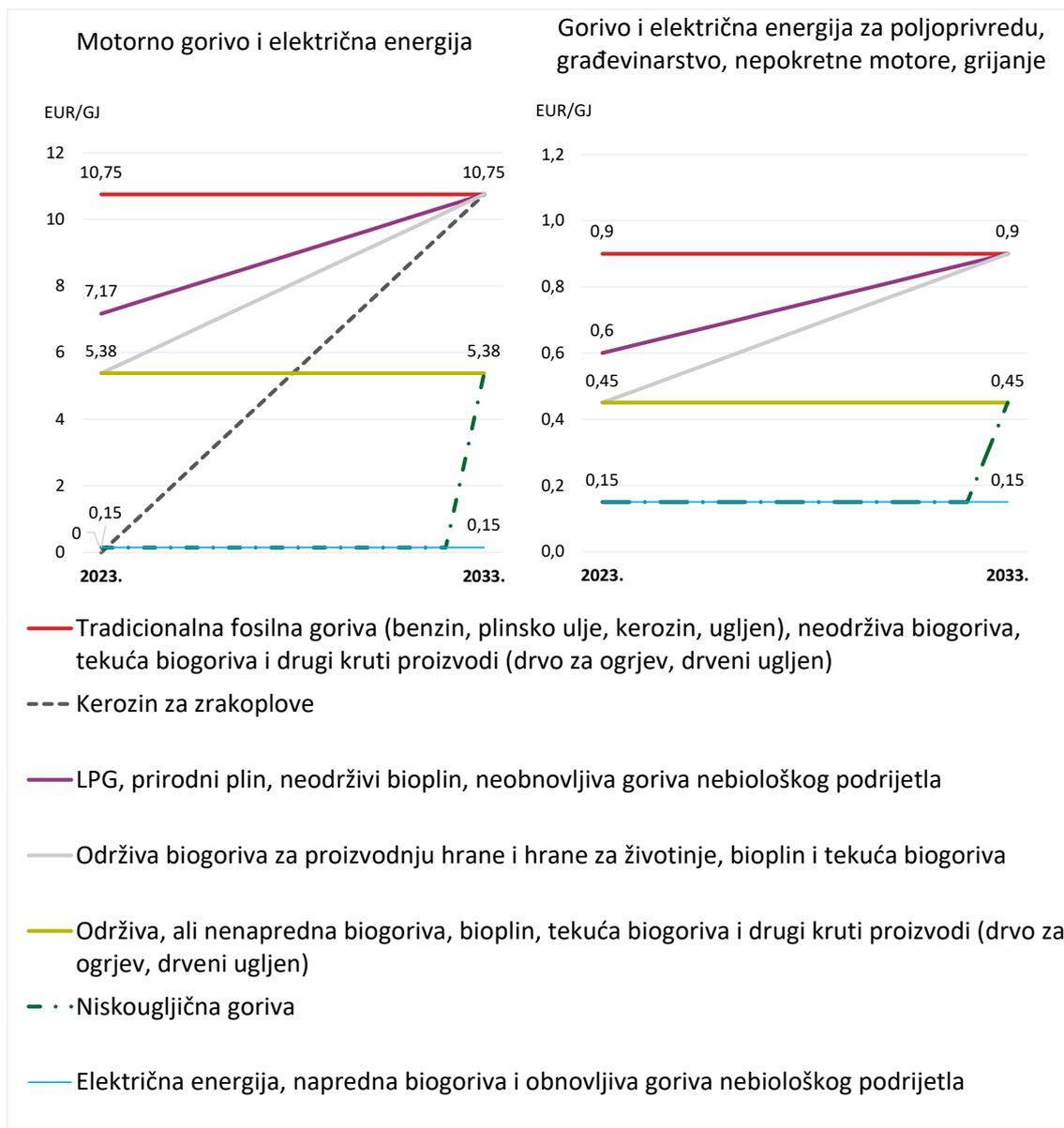
Zakonodavni prijedlozi o oporezivanju energije u okviru paketa „Spremni za 55 %”

Komisija je predložila nove stope poreza na temelju energetskeg sadržaja

59. Komisija je predstavila novu strukturu stopa poreza u okviru prijedloga Direktive o oporezivanju energije (vidjeti [sliku 16.](#)).

⁵⁶ Vidjeti fusnotu [55.](#)

Slika 16. – Predložene stope poreza na energiju (neindeksirane)



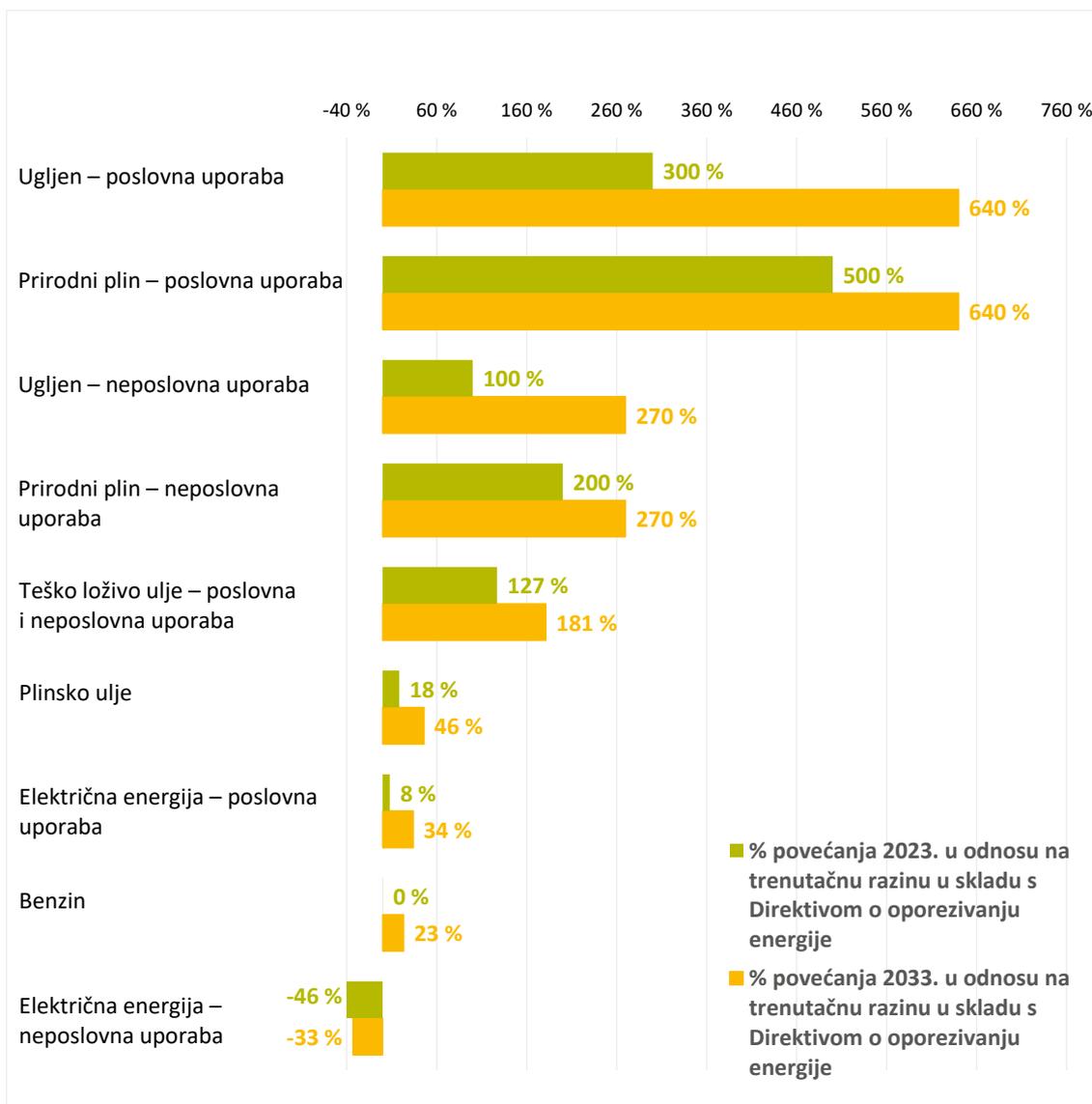
Izvor: Sud, na temelju podataka iz *Prijedloga Europske komisije za Direktivu Vijeća o restrukturiranju okvira Unije za oporezivanje energenata i električne energije*, COM(2021) 563 final, srpanj 2021.

60. Predloženim izmjenama obuhvaćeno je sljedeće:

- o uvođenje novih stopa poreza na temelju energetskeg sadržaja i uspješnosti u pogledu zaštite okoliša i klime:
 - o prijelaz s oporezivanja na temelju obujma na oporezivanje na temelju energetskeg sadržaja (EUR/GJ);
 - o rangiranje i određivanje najniže razine oporezivanja različitih energenata prema njihovoj uspješnosti u pogledu zaštite okoliša;

- povećanje najnižih stopa poreza na pogonska goriva i goriva za grijanje uz istodobno smanjenje najnižeg poreza na električnu energiju za neposlovnu uporabu (vidjeti [sliku 17.](#));
- ukidanje povlaštenog postupanja prema nekim sektorima ili gorivima i proširenje područja primjene Direktive o oporezivanju energije:
 - ukidanje povlaštenog postupanja prema dizelu u usporedbi s benzinom;
 - ukidanje izuzeća iz naplate poreza na kerozin za zračni prijevoz putnika i teška ulja za pomorski promet za putovanja unutar EU-a;
 - ukidanje mogućnosti za države članice da iz oporezivanja u cijelosti izuzmu energetska potrošnja poduzeća s velikom potrošnjom energije i poljoprivredu ili da svoje oporezivanje smanje ispod najnižih razina;
 - proširenje područja primjene Direktive na treset, drvo za ogrjev, drveni ugljen i alternativna goriva (kao što je vodik);
 - određivanje različitih najnižih stopa poreza na energiju za različite kategorije biogoriva;
 - ukidanje razlike između poslovne i neposlovne uporabe;
- Prijelazne odredbe odnose se na:
 - postupno povećanje poreza na energiju tijekom desetogodišnjeg prijelaznog razdoblja od 2023. do 2033. za neka goriva i uporabe kako bi se olakšao prijelaz s postojećeg potpunog izuzimanja. Prijelazna razdoblja u prvom se redu primjenjuju na kućanstva i sektor zrakoplovstva;
 - indeksiranje najnižih stopa poreza u odnosu prema inflaciji;
- zadržavanje mogućnosti za države članice da primjenjuju izuzeća i smanjenja iz socijalnih razloga ili razloga koji se odnose na zaštitu okoliša.

Slika 17. – Promjene stopa poreza na energiju s trenutačnih najnižih razina na predložene najniže razine za 2033. (neindeksirane prema inflaciji)



Napomena: Faktori prenamjene koji se koriste za pretvaranje volumetrijskih stopa temelje se na Komisijinoj procjeni učinka.

Izvor: Sud, na temelju *Prijedloga Europske komisije za Direktivu Vijeća o restrukturiranju okvira Unije za oporezivanje energenata i električne energije*, COM(2021) 563 final, srpanj 2021. i njezine procjene učinka.

Komisijini dodatni prijedlozi o klimi i energiji

61. Paketom „Spremni za 55 %” među ostalim je obuhvaćen:

- prijedlog za izmjenu sustava trgovanja emisijama, uključujući pomorski promet u tom sustavu i strože određivanje gornje granice emisijskih jedinica;
- zaseban, ali povezan sustav trgovanja emisijama za uporabu goriva za izgaranje u sektorima cestovnog prometa i građevinarstva;
- Socijalni fond za klimatsku politiku – financiranje namijenjeno građanima koji žele financirati ulaganja u energetska učinkovitost, nove sustave grijanja i hlađenja i čišću mobilnost;
- mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama (CBAM). Predloženim se pravilima od uvoznika robe zahtijeva da plaćaju certifikate CBAM-a koji su jednakovrijedni emisijama stakleničkih plinova koje su u njima sadržane. Predlaže se popust za emisije obuhvaćene mehanizmom za određivanje cijena stakleničkih plinova u zemlji podrijetla. Komisija je predložila postupno uvođenje CBAM-a jer se besplatne emisijske jedinice u okviru sustava EU-a za trgovanje emisijama postupno ukidaju;
- „ReFuelEU Aviation” – uredba kojom se zahtijevaju povećanja razina održivih zrakoplovnih goriva rabljenih za mlazna goriva kojima se pune zrakoplovi u zračnim lukama EU-a;
- „FuelEU Maritime” – uredba čiji je cilj potaknuti uvođenje održivih pomorskih goriva i tehnologija s nultom stopom emisija, kojom se utvrđuje najveće moguće ograničenje intenziteta emisija stakleničkih plinova iz potrošnje energije u brodovima koji pristaju u europske luke;
- ažuriranja Direktive o energetska učinkovitosti i Direktive o obnovljivoj energiji.

Zaključne napomene

62. Komisija je utvrdila da je oporezivanje energije jedan od ključnih pokretača uštede energije. U svojim nacionalnim energetske i klimatskim planovima države članice navode da će se oporezivanjem znatno doprinijeti budućim uštedama energije.

63. Razine poreza znatno se razlikuju među sektorima i nositeljima energije. U skladu s postojećom Direktivom o oporezivanju energije izvori energije kojima se u većoj mjeri onečišćuje mogu imati poreznu prednost u usporedbi s izvorima energije čija je učinkovitost u pogledu emisija ugljika viša.

64. Iako većina država članica uvodi poreze na goriva koji znatno premašuju najniže razine utvrđene u Direktivi o oporezivanju energije, nekoliko država članica zadržava poreze blizu te najniže granice. Takvo bi stanje moglo izazvati poremećaje na unutarnjem tržištu.

65. Sustavom EU-a za trgovanje emisijama i nacionalnim porezima na ugljik nadopunjuje se okvir EU-a za oporezivanje energije. Međutim, besplatnim emisijskim jedinicama nekim se sudionicima na tržištu omogućuje da ne plaćaju svoj dio emisija CO₂. To će i dalje biti slučaj tijekom ovog desetljeća.

66. Subvencije za fosilna goriva prepreka su postizanju klimatskih ciljeva jer ometaju prelazak na zelenu energiju. Subvencije država članica za fosilna goriva ukupno dosežu iznos veći od 55 milijardi eura godišnje. Tijekom posljednjeg desetljeća bile su relativno stabilne unatoč pozivanjima na njihovo postupno ukidanje. Neke države članice izdvajaju više financijskih sredstava za subvencije za fosilna goriva nego za zelene subvencije.

67. Komisija je u srpnju 2021. u okviru zakonodavnog paketa „Spremni za 55 %” objavila prijedlog revizije Direktive o oporezivanju energije. Cilj je prijedloga otkloniti slabosti postojećeg zakonodavstva o porezima na energiju i posebice bolje uskladiti razine oporezivanja s energetske sadržajem i uspješnošću nositelja energije u pogledu zaštite okoliša. Tom stopom i dalje se državama članicama omogućuje da iz okolišnih razloga i razloga energetske učinkovitosti i energetske siromaštva u nekim sektorima smanje stope poreza na energiju.

68. Zakonodavni paket uključuje i prijedlog za proširenje sustava trgovanja emisijama na pomorski promet i uvođenje zasebnog sustava trgovanja emisijama za cestovni promet i zgrade. Postupno ukidanje besplatnih emisijskih jedinica povezanih s

rizikom od istjecanja ugljika popraćeno je predloženim postupnim uvođenjem mehanizma za ugljičnu prilagodbu na granicama.

69. Svim tim prijedlozima zajedno oporezivala bi se potrošnja energije i određivala cijena emisija stakleničkih plinova u širem području primjene od onoga postojećeg zakonodavstva.

70. Jedan od izazova za tvorce politika u EU-u pronalazak je načina za usklađivanje oporezivanja energije u EU-u s ciljevima klimatske politike. Niskom razinom cijena ugljika i poreza na energiju za fosilna goriva povećava se relativni trošak niskougljičnih tehnologija i odgađa prijelaz na zelenu energiju. Kao što je Sud prethodno istaknuo, dodjelom besplatnih emisijskih jedinica za proizvodnju električne energije u određenim državama članicama usporeno je uvođenje zelenih tehnologija.

71. Politika oporezivanja nije jedini instrument koji utječe na uporabu energije i izazov je pronaći pravu kombinaciju regulatornih i financijskih mjera. Dobro usmjerene subvencije i jasno definirani regulatorni standardi mogu se upotrijebiti kao dopuna fiskalnoj potpori za zeleniju energiju i uštede energije te njezino jačanje.

72. S druge strane, subvencijama za fosilna goriva otežava se energetska tranzicija ili se povećavaju njezini troškovi. Postupno ukidanje subvencija do 2025., na koje su se EU i njegove države članice obvezali, predstavljat će zahtjevnu društvenu i gospodarsku tranziciju.

73. Društveni učinak različitih inicijativa može biti znatan i može imati negativan učinak na prijelaz na zelenije gospodarstvo ako se na njega ne obrati pozornost. Percepcija nepoštenog postupanja prema nekim skupinama ili sektorima može dovesti do otpora napretku u tom području.

74. Ti će se izazovi morati prevladavati u institucionalnom kontekstu jednoglasnog odlučivanja o pitanjima u vezi s oporezivanjem.

Ovaj je pregled usvojilo I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Samo Jereb, u Luxembourggu 15. prosinca 2021.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Pojmovnik

Biobenzin: tekuće biogorivo koje je prikladno za miješanje s konvencionalnim benzinom ili kao njegova zamjena.

Biodizel: tekuće biogorivo koje je prikladno za miješanje s plinskim uljem / dizelskim uljem fosilnog podrijetla ili kao zamjena za njega.

Biogorivo: gorivo proizvedeno od suhe organske tvari ili zapaljivih biljnih ulja.

Dekarbonizacija: prijelaz na gospodarski sustav sa smanjenim razinama emisija ugljičnog dioksida (CO₂) i drugih stakleničkih plinova.

Državna potpora: izravna ili neizravna potpora države određenom poduzeću ili organizaciji kojom mu/joj se daje prednost pred konkurentima.

Istjecanje ugljika: povećanje emisija stakleničkih plinova zbog prijenosa proizvodnje iz zemlje sa strogim ograničenjima u pogledu emisija u zemlju s blažim pravilima.

Poticajna cijena: mehanizam politike kojim se proizvođačima nudi fiksna cijena tijekom duljeg vremenskog razdoblja za svaku jedinicu energije kojom se opskrbljuje mreža.

Poticajna premija: instrument politike kojim se proizvođačima električne energije povrh tržišne cijene plaća premija.

Potrošnja konačne energije: ukupna potrošnja energije krajnjih korisnika, kao što su kućanstva, industrija i poljoprivreda, isključujući energiju koju koristi sam energetska sektor.

Potrošnja primarne energije: ukupna potražnja za energijom, uključujući potrošnju samog energetskog sektora, gubitke tijekom pretvorbe i distribucije energije, i potrošnju konačne energije, ali isključujući uporabu nositelja energije za neenergetske svrhe (npr. nafta za proizvodnju plastike).

Sadržaj ugljika: CO₂ i drugi staklenički plinovi s učinkom jednakim učinku CO₂ koji se ispuštaju izgaranjem ili oksidacijom fosilnog goriva ili koji su povezani s izgaranjem ili oksidacijom fosilnog goriva koje se rabi za proizvodnju električne energije.

Spremni za 55 %: zakonodavni paket EU-a za postizanje klimatskih ciljeva, osobito smanjenje razina emisija stakleničkih plinova EU-a za najmanje 55 % do 2030.

Staklenički plin: plin iz atmosfere, kao što je ugljični dioksid ili metan koji upija i emitira zračenje, zadržavajući toplinu i na taj način zagrijavajući Zemljinu površinu takozvanim učinkom staklenika.

Sustav za trgovanje emisijama: sustav pomoću kojega se postižu ciljevi smanjenja razine emisija stakleničkih plinova u određenim sektorima, u okviru kojega je ukupna količina emisija ograničena i u kojemu poduzeća ili drugi subjekti kao sudionici tog sustava mogu kupovati i prodavati emisijske jedinice u obliku dozvola za emisije.

Pokrate i kratice

Direktiva o oporezivanju energije: Direktiva o oporezivanju energije – Direktiva Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije (SL L 283, 31.10.2003., str. 51.).

GJ: gigadžul

IDDRI: Institut za održivi razvoj i međunarodne odnose – neprofitni istraživački centar u Parizu

IEA: Međunarodna agencija za energiju

kWh: kilovatsat

MMF: Međunarodni monetarni fond

MWh: megavatsat

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

PDV: porez na dodanu vrijednost

Sud: Europski revizorski sud

Toe: ekvivalent tone nafte = 41,8 GJ

Revizorski tim

Ovo izvješće usvojilo je I. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Samo Jereb i koje je specijalizirano za rashodovno područje održive uporabe prirodnih resursa. Zadatak je predvodio član Suda Viorel Ștefan, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Roxana Bănica i ataše u njegovu uredu Olivier Prigent; rukovoditelj Emmanuel Rauch, voditeljica radnog zadatka Lucia Roșca te revizori Josef Edelmann i Anna Zalega, a grafičku podršku pružala je Marika Meisenzahl.



Viorel Ștefan



Roxana Bănica



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roșca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2022.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To znači da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku dokumenata. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje privatne pojedince čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje te je potrebno navesti sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja te nemate dozvolu za njihovu uporabu.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite privatnosti i autorskih prava.

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

U ovom se izvješću procjenjuje mjera usklađenosti poreza na energiju, određivanja cijena ugljika i subvencija za energiju s klimatskim ciljevima EU-a. Oporezivanjem energije mogu se poduprijeti napori u području klime, ali trenutačnim razinama oporezivanja ne odražava se mjera u kojoj se različitim izvorima energije onečišćuje okoliš. U razdoblju 2008. – 2019. subvencije za energiju iz obnovljivih izvora povećale su se gotovo četiri puta, dok su subvencije za fosilna goriva ostale jednake. Petnaest država članica izdvaja više financijskih sredstava za fosilna goriva nego za subvencije za energiju iz obnovljivih izvora. Sredinom 2021. Komisija je objavila prijedlog o izmjeni Direktive o oporezivanju energije. U izvješću koje je Sud izradio opisuju se izazovi s kojima se tvorcima politika suočavaju pri ažuriranju politika oporezivanja energije i subvencija za energiju: ti su izazovi jamčenje usklađenosti oporezivanja energije u svim sektorima i među svim nositeljima energije; smanjenje subvencija za fosilna goriva i usklađivanje klimatskih ciljeva s društvenim potrebama.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx

Internetske stranice: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD