



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.3.2007
SEC(2007) 171

ВЪТРЕШЕН РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА КОМИСИЯТА

Съпровождащ

Предложението за

ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно корекцията на специалния данъчен механизъм за газьола, използван като моторно гориво за търговски цели, и съгласуването на данъчното облагане на безоловния бензин и газьола, използван като моторно гориво

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2007) 52 окончателен}
{SEC(2007) 170}

Настоящият доклад ангажира само службите на Комисията, включени в неговата подготовка.

ВЪВЕДЕНИЕ

Бялата книга за транспорта *„Европейската транспортна политика в перспективата на 2010 г.: време за вземане на решения“*¹ отбелязва, че след като понастоящем секторът на пътния транспорт е напълно открит за конкуренцията, отсъствието на уеднаквено данъчно облагане на горивата изглежда става все по-голямо препятствие за гладкото функциониране на вътрешния пазар. В заключение Бялата книга подчертава необходимостта данъчната система да се направи по-последователна, като предлага еднакво данъчно облагане на търговското гориво за пътен транспорт, за да се развие в пълна степен вътрешният пазар. Едно първоначално предложение относно данъчното облагане на дизелово гориво, което се използва за търговски цели, бе представено през 2002 г.², но бе оттеглено при прегледа на законодателните предложения, оправени пред законодателния орган³. Въпреки това, Комисията обяви също своето намерение да разгледа отново необходимостта от предприемане на законодателна инициатива в светлината на резултатите от една изчерпателна оценка на въздействието.

В своето неотдавнашно съобщение до Съвета и до Европейския парламент [COM(2006) 314, 22.6.2006 г. *„Да запазим Европа в движение — устойчива мобилност за нашия континент“*, Средносрочен преглед на Бялата книга за транспорта, публикувана от Европейската комисия през 2001 г.], Комисията отбелязва, че *„ще разгледа начина, по който могат да се ограничат прекомерните разлики в данъчното облагане на горивата“*. В съобщението също така се наблегна на това, че *„транспортната политика е тясно обвързана с енергийната политика на основата на общите цели и задачи: ограничаване на емисиите на CO₂ и намаляване на зависимостта на Европейския съюз от вноса на изкопаеми горива“*⁴ и се подчерта, че *„международните ангажменти във връзка с околната среда, включително тези по Протокола от Киото, трябва да бъдат интегрирани в транспортната политика“*.

По тази причина, целта на настоящата оценка на въздействието се състои в определяне на най-добрия начин за намаляване на нарушенията на конкуренцията и вредите за околната среда, свързани с различията на акцизите, относно пътния транспорт.

¹ COM(2001) 370, 12.9.2001 г.

² Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директиви 92/81/ЕИО и № 92/82/ЕИО относно въвеждане на специален механизъм за данъчното облагане на дизела, използван като гориво за търговски цели, и изравняване на акцизните данъци върху бензина и дизеловото гориво [COM(2002) 410, 24.7.2002 г.].

³ COM(2005) 462, 27.9.2005 г.

⁴ Европейски съвет, 23—24 март 2006 г.

ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Данъчното облагане на енергийните продукти и електрическата енергия в Общността се регулира от разпоредбите на Директива 2003/96/ЕО на Съвета⁵ относно преструктуриране на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електрическата енергия (споменавана по-нататък като „Директива за данъчното облагане на енергийните продукти” или ДДОЕП), която определя засегнатите облагаеми продукти, видовете употреба, които ги правят данъчно облагаеми, и минималните данъчни ставки, приложими към всеки продукт в зависимост от това дали той се използва като моторно гориво, за определени промишлени и търговски цели, или за отопление. По отношение на газьола, в цялата Общност е уеднаквена само минималната ставка на акцизите, а именно 302 EUR за 1000 л от 1 януари 2004 г. и 330 EUR от 2010 г.

Настоящите ставки на акцизния данък в отделните държави-членки се различават много съществено една от друга. Девет държави-членки все още не спазват минималните ставки върху дизеловото гориво (газьола) поради предоставените им преходни периоди за съобразяване с тяхната специфична ситуация и го облагат с данък с нива между 220 EUR и 294 EUR. Тринадесет държави-членки прилагат ставки с нива между 300 EUR и 400 EUR. Пет държави-членки го облагат с данък със ставка над 400 EUR, и най-открояващо сред тях е положението в Обединеното кралство (693 EUR).

Тези разлики доведоха до т.нар. „горивен туризъм“. Огромната вместимост на резервоарите на големите товарни автомобили им позволява да покриват разстояния между 1 500 и 3 000 километра с едно зареждане на резервоара. Фирмите за пътен транспорт, които се занимават с международни превози или са разположени близо до границата със страна с ниско данъчно облагане, прилагат един вид „финансово планиране“, наречено „горивен туризъм“: те зареждат резервоарите си в държавите-членки с най-ниски данъци, за да се възползват от едно съществено конкурентно преимущество.

На теория не следва да има никакво нарушение на конкуренцията, тъй като всеки водач е свободен да избере мястото в Европейския съюз, където ще зарежда независимо от страната си на произход. Въпреки това, поради географски и бизнес ограничения, не всички фирми за пътен транспорт са в състояние да пълнят резервоарите си на най-евтините пазари. Тъй като различните категории фирми за пътен транспорт, конкуриращи се на едни и същи пазари, не могат да се ползват от едни и същи възможности за покупка на гориво, обложено с нисък данък, **„горивният туризъм“ нарушава конкуренцията:** разликите в разходите за гориво могат да стигнат дори до 20 % за пътуване от 1 000 km (разходите за гориво представляват между 20 и 30 % от оперативните разходи на фирмите за пътен транспорт).

⁵ Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно преструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електрическата енергия (ОВ L 283, 31.10.2003 г., стр. 51). Директива, последно изменена с Директиви 2004/74/ЕО и 2004/75/ЕО (ОВ L 157, 30.4.2004 г., стр. 87 и стр.100).

Поради ожесточената конкуренция на пазара на пътният транспорт, **гореописаните нарушения на конкуренцията имат сериозни последици от гледна точка на разпределението на националните пазарни дялове.** Едно проучване на двустранния пътен транспорт⁶, проведено от Министерство на транспорта на Република Франция, установи важни промени в пазарните дялове на европейския пазар между 1997 г. и 2001 г. То стигна до извода, че две трети от наблюдаваните между 1997 г. и 2001 г. изменения могат да се обяснят с три фактора: различията в данъчното облагане на дизеловото гориво; различията в корпоративното данъчно облагане и развитието на работните заплати между дадени две страни. Данъчните разлики за дизеловото гориво изглежда са основният фактор, обясняващ самостоятелно около 40 % от наблюдаваните изменения на пазарните дялове. Макар и да не може да се изключи, че въздействието на разходите за работна ръка може би се подценява, поради липсата на хомогенност на данните, това проучване показва, че различията в ставките на акциза въздействат значително върху конкуренцията на вътрешноевропейския пазар на международните превози. **Следва също така да се отбележи, че разликите в данъчното облагане създават нарушения на конкуренцията, излизайки извън пазара на пътният транспорт.** Те засягат също така бензиностанциите и пристанищата в зависимост от тяхното местоположение в Европейския съюз, още повече, че за разлика от фирмите за пътен транспорт, те не са мобилни и по тази причина не могат да ограничават въздействието на акцизните разлики.

„Горивният туризъм“ има отрицателни последици за околната среда, когато се правят заобикаляния от обичайния маршрут. Като рационални оператори, водачите ще използват ценовата разлика на дизеловото гориво възможно най-много и ще зареждат резервоарите си в държавата-членка, където то е най-евтино, вземайки също така под внимание свързаните с това допълнителни разходи. Случаите, при които водачите просто използват възможността да напълнят резервоарите си „пътюм“, без да правят никакво заобикаляне, представляват основно смяна на мястото на потребление (и на замърсяването на въздуха), което би станало във всеки случай в една или друга държава-членка. За разлика от горното, когато водачите правят преднамерени заобикаляния от своите маршрути, за да се възползват от разликите в акцизите на страните, това има несъмнени отрицателни последици за околната среда поради по-дългото пропътувано разстояние.

⁶ BIPE (2005), Évaluation des conséquences de la hausse du prix du gazole sur les entreprises de transport routier de marchandises. Étude réalisée pour le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (Оценка на последиците от повишаването на цената на газьола за пътно транспортните фирми за превоз на стоки, осъществено проучване за Министерството на транспорта, съоръженията, туризма и морето).

Едно проучване за Нидерландия от 1990 г. установи, че при ценова разлика в сравнение с Белгия и Германия от 0, 14 до 0, 16 ECU на литър са били пропътувани 10 милиона допълнителни километра за презгранично зареждане с гориво⁷. Michaelis (2003 г.)⁸ посочва, че германците са готови да шофират между 2 и 4 допълнителни километра за всяка разлика в цената на дизеловото гориво с 1 еуроцент в сравнение със съседната страна. **Следователно правят се значителни заобикаляния за пълнене на резервоарите.**

„Горивният туризъм“ води до загуби на бюджетни средства за тези държави-членки, които прилагат сравнително висок акцизен данък върху дизеловото гориво. Schmid Traffic Service GmbH оценява, че загубата в Германия от акцизни данъци върху минералните горива през 2004 г. в резултат на „горивен туризъм“ (например дизеловото гориво за професионални цели) е възлязла на 1 915 000 000 EUR. Сумарните загуби са още по-високи и всяка година възлизат на 3, 6 милиарда EUR (освен акцизни данъци върху минералните горива, това включва допълнителни загуби от ДДС и акцизни данъци върху цигарите, поради понижените данъчни постъпления от ДДС и по-малките количества цигари, продадени на бензиностанциите).

СЪЩЕСТВУВАЩИ ИНИЦИАТИВИ И ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПОЛОЖИТЕЛНИ АСПЕКТИ НА ПРЕДЛОЖЕНАТА ИНИЦИАТИВА

За да се направи нещо повече от това потребителите на транспорта да не „избягват“ реалните разходи и за да се променят ценовите структури, Бялата книга *„Европейската транспортна политика в перспективата на 2010 г.: време за вземане на решения“* посочва две допълнителни действия:

- хармонизиране на минималните клаузи в договорите, регулиращи транспортната дейност, за да се позволи ревизирането на тарифите при увеличаване на разходите (например повишение на цената на горивото), и
- установяване на общи принципи за определяне на таксите за ползване на инфраструктурата, обхващащи различните видове транспорт.

Първото действие беше оценено чрез изчерпателна оценка на въздействието, проведена през 2005 г. Макар че бяха идентифицирани пет алтернативни стратегически опции⁹, първата оценка доведе до по-нататъшни анализи на основата на три главни насоки: (i) изменение на Регламент (ЕИО) № 4058/89¹⁰; (ii) никаква промяна на политиката и (iii) уеднаквяване на данъците върху горивата с минимум договорни клаузи. Резултатите от оценката на въздействието потвърдиха пред Комисията необходимостта да направи предложение за промяна на специалния механизъм за данъчното облагане на газьола, използван за търговски цели.

⁷ Effects at the border of a petrol tax increase on 1 January 1990 (Гранични последици от едно увеличение на данъците върху бензина на 1 януари 1990 г.), P. M. Blok and A. P. Muizer, Nederlands Economisch Instituut, TK 1990-1991, 21.665 Nr 3, Rotterdam.

⁸ Michaelis (2003) Tanktourismus – eine Szenarioanalyse, In Zeitschrift für Verkehrswissenschaft.

⁹ Никаква промяна на политиката; изменение на Регламент (ЕИО) № 4058/89; уеднаквяване на данъците върху горивата; въвеждане на ценови застраховки; адекватно регулиране, възпиращо практиките за възлагане на външни доставчици.

¹⁰ Регламент (ЕИО) № 4058/89 на Съвета от 21 декември 1989 г. за определяне на тарифи за автомобилен превоз на товари между държавите-членки (ОВ L 390, 30.12.1989 г., стр. 1).

Второ, по отношение на инфраструктурните такси, от Комисията се изисква да представи до юни 2008 г. — след разглеждане на всички опции, включително околната среда, шума, задръстванията по пътищата и свързаните със здравето разходи — една общоприложима рамка за оценка на външните разходи за всички видове транспорт, която да служи като основа за бъдещото изчисляване на инфраструктурните такси¹¹. Предложената инициатива е съвместима с възможното бъдещо развитие на инфраструктурните такси, тъй като тя предлага по-голяма гъвкавост за прилагането от държавите-членки както на акцизните данъци, така и на пътните такси, като едновременно с това се избягва двойното данъчно облагане и не се налагат допълнителни затруднения за операторите¹².

Цели на предложената инициатива

Общите цели на директивата са:

- да намали различията в данъчните нива на облагане на горивата;
- да намали нарушенията на конкуренцията;
- да намали вредите за околната среда, по-специално чрез намаляване на заобикалянията във връзка с „горивния туризъм“;
- да допринесе за устойчивостта на пътния транспорт и да насърчи икономическия растеж, създаването на работни места и повишаването на конкурентоспособността чрез намаляване на въздействащите върху пазарите нарушения на конкуренцията.

СТРАТЕГИЧЕСКИ ОПЦИИ

Оценката на въздействието разглежда пет стратегически опции. Четири от тях бяха предвидени още в началото на оценката на въздействието.

Първият подход (опция А) се състои в липса на по-нататъшна намеса на равнището на Общността (опция на политическото статукво).

Вторият подход (опция В) се състои в разработване на програма за пълно уеднаквяване на акцизните данъци върху дизеловото гориво за търговски цели между държавите-членки. През 2018 г. уеднаквеното ниво ще възлиза на 400 EUR. Освен това, данъчната ставка върху безоловния бензин няма да е по-ниска от ставката върху газьола за търговски цели.

¹¹ ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 8, за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за ползване на определени инфраструктури.

¹² Когато държавите-членки получат възможност да намалят акцизните си данъци под равнището им от 1 януари 2003 г. (при условие че спазват минималната ставка и че общата данъчна тежест остава стабилна), повече държави-членки ще са в състояние да третираат разделно дизеловото гориво за търговски и нетърговски цели и да намалят различията в данъчното облагане на дизеловото гориво за търговски цели.

Третият подход (опция С) се състои в засилено сближаване на акцизните данъци, приложими към дизеловото гориво за търговски цели. На равнището на Общността ще бъде определен марж за маневриране с минимален и максимален праг. Държавите-членки ще трябва да определят нивото на облагане, приложимо към дизеловото гориво за търговски цели, в рамките на маржа. Ширината на маржа следва да намалява прогресивно и до 2010 г. да достигне до 100 EUR. За да се даде време на държавите-членки, които се ползват от преходни периоди, да се приспособят към промяната, службите на Комисията предлагат запазването до 2013 г. на сегашните минимални нива, определени от ДДОЕП като долна граница на маржа. За периода след това бяха разгледани два други подварианта: (i) от 1 март 2013 г. маржът ще бъде индексирани (**опция С1**) или (ii) маржът ще остане стабилен, но ще има по-високо минимално ниво от това, което е определено понастоящем в директивата за данъчно облагане на енергийните продукти, а именно 359 EUR за 1000 л, тоест същото минимално ниво, което се прилага за безоловния бензин, за да се отчете фактът, че и двете горива са еднакво вредни за околната среда (**опция С2**).

В процеса на оценката на въздействието, Комисията реши да промени подвариантите на опция С като определи за 2012 г. датата на прилагането на индексацията (опция С1) и на изравняването на ставката с безоловния бензин (опция С2) и да добави пета опция (С2+) в светлината на резултатите от обществените консултации и на иконометричното моделиране. При всичките три подварианта на опция С, тези държави-членки, които се ползват от преходни периоди, ще трябва да спазват новите акцизни ставки едва тогава, когато техният преходен период е изтекъл. Освен това, данъчната ставка върху безоловния бензин няма да е по-малка от ставката, прилагана към газьола за търговски цели.

Опция С2+ предвижда увеличаване на минималното ниво на акциза върху дизеловото гориво на 359 EUR още през 2012 г. и впоследствие на 380 EUR през 2014 г., за да се избегне бързото изменение на данъчната ставка в реална стойност и да се ограничат още повече нарушенията на конкуренцията. В допълнение, държавите-членки няма да са длъжни да спазват горна граница на данъчната ставка. Всяка държава-членка, която иска да облага с данък със ставка по-висока от минималното ниво, ще има възможност да го прави, като балансира между устойчивостта на своя сектор за пътен транспорт, по-доброто интернализиране на външните разходи за опазване на околната среда и потребността от бюджетни ресурси.

Освен това, за да бъдат в съответствие с другите политики на Общността, опции С1, С2 и С2+ предвиждат, че тези държави-членки, които прилагат или въвеждат система от потребителски пътни такси за моторни превозни средства, използващи дизелово гориво за търговски цели, могат да прилагат по-ниска ставка върху газьола, използван от такива моторни превозни средства, в сравнение със ставката, прилагана на 1 януари 2003 г., доколкото общата данъчна тежест остава приблизително равностойна и при условие, че се спазва минималното ниво на Общността, приложимо към газьола за търговски цели. Тази разпоредба следва да облекчи диференцирането на ставките върху дизеловото гориво за търговски и нетърговски цели за държавите-членки, желаещи да го облагат разделно, и ще осигури по-голяма гъвкавост за намаляване на различията в акцизните ставки.

Сравнение на стратегическите опции

Оценката се основава на многоаспектен принос и съдействие, предоставено от заинтересованите страни, като публични консултации, становища, статии и провеждане на срещи. Освен това, Комисията направи качествен и количествен анализ, използвайки резултатите от три модела за оценка на въздействието (Tremove, модела на транспортните технологии IPTS (Poles) и TRANSTOOLS).

Първият подход (опция А) няма да реши проблема с нарушенията на конкуренцията, съществуващи понастоящем на пазара на пътния транспорт, които се отразяват на пазарния дял и заетостта (увеличение в държавите-членки с ниско данъчно облагане за сметка на държавите-членки с високо облагане). Опция А няма да реши проблема с допълнителните заобикаляния, които ще доведат до обща консумация на 42 500 милиона литра гориво между 2007 г. и 2030 г., и на свързаните с тази консумация емисии на замърсяващи вещества (2, 2 милиона тона CO₂). По тази причина Комисията реши да не избира тази опция.

Вторият подход (опция В) е опцията, която позволява максимално намаляване на нарушенията на конкуренцията, без да увеличава прекалено много административните разходи. Въпреки това, тази опция би задължила двайсет и две държави-членки да увеличат своя акциз върху газьола за търговски цели, за да се достигне нивото от 400 EUR за 1000 л, а пет държави-членки — да намалят ставките си. Това ще доведе до увеличение на ставката върху безоловния бензин за девет държави-членки от 2014 г. и може да доведе до увеличение на акциза за нетърговски цели в две държави-членки (в случай, че Германия и Обединеното кралство решат да компенсират значителното намаление на приходите от газьола за търговски цели с увеличение на ставката върху газьола за нетърговски цели). Тази опция няма да окаже въздействие върху автомобилната промишленост. От гледна точка на опазването на околната среда, опция В ще доведе до малко увеличение на потреблението на дизелово гориво, слабо намаление на потреблението на безоловен бензин и много малко увеличение на замърсяването (в случай, че „горивният туризъм“ не се взема под внимание). Въпреки това, тъй като това е опцията, която ще намали заобикалянията в най-голяма степен, тя също така ще намали до минимум свързаните с тях емисии на CO₂ (0, 1 милиона тона), замърсяването и избягването на данъци. От социална гледна точка това е опцията, която би могла да има най-голямото въздействие (макар че то вероятно ще остане слабо), с по-малко задръствания и нещастни случаи по пътищата, по-малко работни часове за водачите и най-големи, макар и леки, промени на заетостта на регионално/национално равнище. Въпреки това, опция В ще има най-голямото негативно отражение върху бюджетите (-71, 8 милиарда EUR между 2007 г. и 2030 г., сведени до - 58, 2 милиарда EUR, ако се вземе предвид намаляването на „горивния туризъм“). От политическа гледна точка и тази опция не бе преценена като реалистична. По всички тези причини опцията не беше разглеждана повече от Комисията.

Опции С1, С2 и С2+:

Опциите С1 и С2 предполагат увеличение на акциза върху газьола в осемнайсет държави-членки до 2014 г. срещу увеличение в двайсет и една държави-членки при опция С2+. Докато опция С2 няма да окаже влияние върху акцизния данък върху безоловния бензин, опции С1 и С2+ ще доведат до увеличение на акциза върху безоловния бензин в девет държави-членки от 2016 г. (С1) и 2014 г. (С2+). Тъй като не

включва марж за маневриране и по тази причина няма максимално ниво, опция C2+ не следва да повлияе върху акциза на газьола за нетърговски цели. Всичките три опции ще позволят намаляване на нарушенията на конкуренцията. Ако всички други обстоятелства са равни, тъй като минималното ниво на облагане на газьола за търговски цели в дългосрочен план се увеличава повече при C1, отколкото при C2, опция C1 ще позволи да се постигне по-голямо намаление на разликите, отколкото опция C2. При опция C2+ степента на намалението ще зависи от реакциите на държавите-членки, които понастоящем прилагат висок данък. В случай че те решат да намалят своите ставки и да въведат пътни такси, намалението в разликите в данъчното облагане също така ще бъде по-голямо от това, което се получава при опция C2, благодарение на по-високото минимално ниво. Административните разходи ще бъдат от същия порядък, както при опция B и не изглежда да представляват проблем, който да поражда загриженост за промишлеността. Въздействието върху автомобилната промишленост, оценено от гледна точка на брой превозни средства, използващи безоловен бензин и газьол изглежда много слабо и при трите опции. Нито една от опциите не следва да има значително влияние върху търсенето на транспортни услуги или да доведе до структурна промяна между видовете транспорт. Всички те могат да имат малки положителни социални последици от гледна точка на намаляване на задръстванията, нещастните случаи и работните часове на водачите на превозните средства, но в по-малък размер, отколкото при опция B, която остава опцията с най-добри шансове да намали заобикалянията в най-голямата възможна степен. От гледна точка на заетостта, всички тези опции биха могли да доведат до известни промени на регионално и национално равнище, но на европейско ниво не следва да се наблюдава промяна, ако всички други условия са равни.

Най-големите разлики между тези три опции засягат потреблението на гориво, въздействието върху околната среда, влиянието върху „горивния туризъм“ и отражението върху бюджета. Докато опции C1 и C2 водят до малки увеличения на потреблението на газьол и намалено потребление на безоловен бензин (поради горната граница на облагане за газьола), C2+ е единствената опция, която позволява да бъдат понижени потреблението както на газьол, така и на безоловен бензин. От гледна точка на опазването на околната среда, опция C2+ ще допринесе повече за интернализирани външни разходи, отколкото опция C2, тъй като нейните минимални нива са по-високи. Ако „горивният туризъм“ не се взема под внимание, C2+ е единствената опция, която ще намали замърсяванията на въздуха. „Горивният туризъм“ и свързаните с него емисии на замърсяващи вещества ще бъдат понижени при всичките три опции (в най-голяма степен при опцията C1 — с 0, 6 милиона тона емисии). При опция C2+ „горивният туризъм“ би могъл да бъде намален до по-ниско ниво, отколкото при C1, в случай че Германия и Обединеното кралство (държавите-членки, които в момента прилагат най-високите данъчни ставки върху газьола) решат да понижат ставките върху газьола за търговски цели чрез въвеждането на потребителски пътни такси. От бюджетна гледна точка, сумарното отражение върху бюджета (т.е. вземайки под внимание намалението на „горивния туризъм“) ще бъде съответно -38, 3 милиарда EUR (за C1), -46, 8 милиарда EUR (за C2) и +40, 3 милиарда EUR (за C2+).

Поради всичките гореспоменати причини, Комисията реши да предложи опция C2+.