EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.1.2016.
COM(2016) 20 final

2016/0007 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o ovlašćivanju Francuske da primjenjuje snižene razine oporezivanja benzina i plinskog ulja koje se koristi kao pogonsko gorivo u skladu s člankom 19. Direktive 2003/96/EZ

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Oporezivanje energenata i električne energije u EU-u uređeno je Direktivom Vijeća 2003/96/EZ[1] (dalje u tekstu „Direktiva o oporezivanju energije" ili „Direktiva").

U skladu s člankom 19. stavkom 1. Direktive, uz režim predviđen posebno njezinim člancima 5., 15. i 17., Vijeće može, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, ovlastiti bilo koju državu članicu da radi provođenja pojedinih politika uvede daljnja oslobođenja od poreza ili sniženja razine oporezivanja.

Cilj je ovog prijedloga omogućiti Francuskoj da nastavi primjenjivati, unutar određenih granica, diferencirane razine oporezivanja na bezolovni benzin i plinsko ulje, uz izuzimanje plinskog ulja za komercijalnu [2] uporabu. Ta diferencijacija treba odražavati decentralizaciju određenih posebnih ovlasti koje je prethodno izvršavala središnja država.

Zahtjev i njegov općeniti kontekst

Provedbenom odlukom Vijeća 2013/193/EU [3](dalje u tekstu „Odluka 2013/193/EU"), koja se nadovezuje na Odluke Vijeća 2011/38/EU [4] i 2005/767/EZ [5](dalje u tekstu „Odluka 2011/38/EU" i „Odluka 2005/767/EZ"), Francuska je ovlaštena da do 31. prosinca 2015. primjenjuje snižene razine oporezivanja na bezolovni benzin i plinsko ulje na regionalnoj razini u svrhu upravne reforme koja uključuje decentralizaciju određenih posebnih ovlasti koje je prethodno izvršavala središnja država.

Na temelju te odluke Francuska trenutačno može primjenjivati sustav kojim se omogućuje francuskim upravnim regijama da primjenjuju snižene razine oporezivanja na bezolovni benzin i plinsko ulje, uz izuzimanje komercijalne uporabe plinskog ulja. Predmetni porez, koji je trošarina, naziva se *Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques* – Nacionalni porez na naftne derivate (TICPE).

Dopisom od 20. listopada 2015., na temelju članka 19. Direktive, francuska nadležna tijela zatražila su produljenje primjene tog sustava uz iste uvjete, ali na razdoblje od dvije godine od 1. siječnja 2016. do 31. prosinca 2017. i s manjim odobrenim sniženjem razine oporezivanja.

Provedba mjere

Francuskim carinskim zakonikom utvrđene su najviše porezne stope za bezolovni benzin i plinsko ulje.

Tijekom cijelog razdoblja odstupanja regijama bi bila odobrena sniženja tih stopa za iznos koji ne bi smio premašiti 17,7 EUR na 1 000 litara bezolovnog benzina, uključujući E 10, i 11,5 EUR na 1 000 litara plinskog ulja. Regionalna će vijeća svake godine odrediti iznos sniženja glasovanjem, što pokazuje da se Odlukom regijama omogućuje da autonomno djeluju te se potiče poboljšanje kvalitete njihovih uprava što se ne može postići uplatama iz nacionalnog proračuna u lokalne proračune.

---

1 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.

2 Komercijalna uporaba plinskog ulja, kako je utvrđena člankom 7. stavkom 2. i 3. Direktive 2003/96/EZ.

3 SL L 113, 22.4.2013., str. 15.

4 [4]SL L 19, 22.1.2011., str. 13.

5 [5]SL L 290, 4.11.2005., str. 25.

Razina oporezivanja nakon sniženja ne smije ni u jednom trenutku biti niža od najnižih razina na razini EU-a utvrđenih Direktivom 2003/96/EZ, a nikakvo se sniženje neće primjenjivati na plinsko ulje za komercijalnu uporabu.

Mjere u pogledu kontrole i kretanja predmetnih proizvoda

Francuska nadležna tijela pojasnila su da je središnja država i dalje odgovorna za naplatu i kontrolu trošarina na plinsko ulje i bezolovni benzin, bez obzira na sniženja koja su uvele regije.

Proizvodi bi se kretali u skladu s režimom naplaćenih trošarina, a goriva bi bila oporezivana u trenutku puštanja u potrošnju po stopi koja je na snazi u regiji u koju se isporučuju.

Kako bi se reagiralo na konkretan utvrđeni rizik od prevara (preusmjeravanje isporuke radi iskorištavanja razlike u poreznim stopama između dvije regije), logistički lanac bio bi nadziran tako da bi dobavljači prethodno navodili primatelje i podatke o njima dostavili carinskoj upravi. Analiza rizika pokazuje da primatelje treba razvrstati u tri kategorije: krajnji korisnici koji imaju mogućnosti za skladištenje rasutog tereta, benzinske crpne stanice i distributeri goriva za koje je plaćena trošarina. Ako se gorivo za koje je plaćena trošarina kreće unutar zemlje, carinska bi tijela mogla provjeriti podrijetlo proizvoda i njegovu odredišnu regiju. Ako budu uočeni neobične rute ili neobjašnjivo dugo trajanje prijevoza, carinska tijela mogu istražiti jesu li pošiljke preusmjerene s regionalnog odredišta koje je prvotno deklarirano.

Argumenti Francuske u pogledu aspekata učinka na unutarnje tržište

Francuska nadležna tijela tvrde da mjera ne bi utjecala na pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, posebno zbog toga što joj je područje primjene ograničeno na pogonska goriva za nekomercijalnu uporabu. Osim toga, razlike u maloprodajnim cijenama goriva za nekomercijalnu uporabu među distribucijskim mrežama veće su od iznosa razlika koje bi mogle nastati zbog predmetne mjere. Prema francuskim nadležnim tijelima, tijekom primjene mjere nisu zaprimljene pritužbe o tome da ona ima narušavajuće učinke.

U pogledu izuzimanja plinskog ulja za komercijalnu uporabu iz područja primjene mjere, cestovni prijevoznici u Francuskoj ili EU-u koji ispunjavaju uvjete za djelomični povrat trošarina na plinsko ulje za komercijalnu uporabu podlijegali bi istoj stopi trošarine, bez obzira na regiju u kojoj su kupili gorivo. U okviru planiranog režima zadržao bi se postupak povrata koji je na snazi te bi se u cijelosti neutralizirao učinak sniženja stopa o kojima su regije odlučile jer bi se u jednakoj mjeri smanjio i iznos povrata za plinsko ulje za komercijalnu uporabu. Mjerom se stoga ne bi narušavalo tržišno natjecanje u sektoru prijevoza ili utjecalo na trgovinu unutar EU-a.

Argumenti Francuske o razdoblju primjene mjere

Francuska vlada napominje da je iskustvo stečeno nakon svakog obnavljanja paketa mjera navelo Vijeće da, na temelju prijedloga Komisije, napomene da mjera nije prouzročila nikakve negativne posljedice ni za trgovinu unutar EU-a ni za opću razinu oporezivanja goriva u Francuskoj. Osim toga, kako bi se osigurala stabilnost i razumno trajanje politika koje provode regije, francuska vlada htjela bi da se obnovljeno izuzimanje odobri na razdoblje od dvije godine, u skladu sa zadanim ciljem i omogućujući regijama transparentnost koja im je potrebna za djelovanje.

Procjena mjere na temelju članka 19. Direktive 2003/96/EZ

Provođenje pojedinih politika

Tekst članka 19. stavka 1. prvog podstavka Direktive glasi:

Dodatno odredbama u prethodnim člancima, posebno člancima 5., 15. i 17., djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, Vijeće može ovlastiti bilo koju državu članicu da uvede daljnja oslobođenja ili sniženja radi provođenja pojedinih politika.

Prema Odluci 2013/193/EU predmetna nacionalna mjera ispunjava taj zahtjev. Iz Odluke proizlazi da je cilj regionalne diferencijacije stopa, u okviru šire politike decentralizacije, veća upravna učinkovitost, koja je poseban cilj te politike. Smatralo se da se mogućnošću regionalne diferencijacije regije na transparentan način dodatno potiče da poboljšaju kvalitetu svojih uprava. Istom se odlukom zahtijeva povezivanje sniženja s objektivnim društveno-gospodarskim prilikama u regijama u kojima se primjenjuju.

U tom pogledu, podacima koje je dostavila Francuska pokazalo se da zaista postoji povezanost između primjene regionalne stope niže od nacionalne stope i društveno-gospodarskih prilika u predmetnoj regiji.

Francuska potvrđuje da će sniženju poreza prethoditi povećanje nacionalne porezne stope, koje će biti na snazi od 2016.

Tijekom razdoblja primjene Odluke 2013/193/EU (odnosno tijekom 2013., 2014. i 2015.) Francuska je izvijestila da su dvije regije (Poitou-Charentes i Korzika) uvele diferencirane niže stope, a ostalih dvadeset regija nisu primjenjivale diferencirane niže stope.

Dvije regije koje su primijenile sniženje priopćile su da je BDP po stanovniku bio niži od nacionalnog prosjeka u 2013. Osim toga, jedna od regija priopćila je višu stopu nezaposlenosti od prosječne nacionalne stope nezaposlenosti u 2013.

Stoga se može zaključiti da je mogućnošću sniženja u odnosu na nacionalnu stopu regionalnim tijelima dana prilika za primjenu predmetnog poreza na način prilagođen društveno-gospodarskim prilikama koje prevladavaju na njihovom području.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

U skladu s člankom 19. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive, svaki zahtjev mora se razmotriti uzimajući u obzir, među ostalim, pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, potrebu da se osigura pošteno tržišno natjecanje te politike Zajednice u područjima zdravstva, okoliša, energetike i prometa.

To je ispitivanje već provedeno prilikom prethodnih zahtjeva koje je uputila Francuska i na temelju toga donesene su odluke 2005/767/EZ, 2011/38/EU i 2013/193/EU. Kao što je navedeno u tim odlukama, utvrđeno je da mjere koje su opisane ne stvaraju nikakve prepreke trgovini unutar EU-a; istodobno je utvrđeno nekoliko uvjeta čijim bi se ispunjavanjem trebalo osigurati da se primjenom odstupanja neće stvoriti poteškoće pri funkcioniranju unutarnjeg tržišta te da ta primjena ne bude u suprotnosti s postizanjem ciljeva politika EU-a, posebno u područjima energetike, klimatskih promjena i okoliša.

Kako bi na zahtjev Francuske mogla produljiti primjenu sustava, Komisija mora procijeniti jesu li u smislu uvjeta iz članka 1. stavka 2. i 3. Odluke 2013/193/EU tijekom primjene poštovani ciljevi i politike utvrđene člankom 19. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive, kako bi se načelno isto moglo predvidjeti i za razdoblje nakon 1. siječnja 2016.

U tom kontekstu mora se provjeriti i je li kontekst politika EU-a znatno promijenjen od donošenja Odluke 2013/193/EU i postoji li rizik da se promjena koja bi bitno utjecala na procjenu dogodi u budućnosti.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Unutarnje tržište i pošteno tržišno natjecanje

Smatra se je da je rizik od narušavanja tržišnog natjecanja mali jer su odlukama 2005/767/EZ, 2011/38/EU i 2013/193/EU utvrđeni niski najviši iznosi sniženja. Stoga je diferencijacija trošarinskih stopa među regijama i dalje mala te možda ne premašuje ni razlike u cijeni među distribucijskim mrežama. Nadalje, komercijalna uporaba plinskog ulja izuzeta je iz područja primjene mjere.

Kad je riječ o razinama diferencijacije, utvrđeno je strogo ograničenje, prema kojem sniženja ne smiju premašiti 17,7 EUR na 1 000 litara bezolovnog benzina ili 11,5 EUR na 1 000 litara plinskog ulja. Taj je uvjet Francuska ispunila.

Iskustvo stečeno primjenom odstupanja ne dovodi u pitanje procjene donesene 2005., 2011. i 2013. Komisija nema podataka ni o kakvim pritužbama zbog narušavajućih učinaka te mjere na trgovinu unutar EU-a.

Nisu prijavljene ni prepreke pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, konkretno u pogledu kretanja tih proizvoda u njihovom svojstvu proizvoda koji podliježu naplati trošarine.

Time se ne dovodi u pitanje primjenu pravila Unije o državnim potporama, posebno članka 107. stavaka 1. i 3. Ugovora.

Politike Unije u područjima energetike, klimatskih promjena i okoliša

Porezi na energente imaju učinak smanjenja potražnje za tim proizvodima te stoga i smanjenja emisija povezanih s njihovom potrošnjom. Komisija stoga mora procijeniti uzrokuje li sniženje stopa koje se primjenjuje u određenim regijama povećanje potrošnje goriva (te stoga i povezanih emisija), koje bi bilo suprotno prethodno navedenim ciljevima.

U Odluci 2013/193/EU navodi se da će uvođenje mogućnosti snižavanja stope biti popraćeno povećanjem temeljne nacionalne stope u Francuskoj. U Odluci je zaključeno da ukupni učinak novog sustava vjerojatno neće biti smanjenje poticanja učinkovite potrošnje goriva jer se primjenom odstupanja regijama ne omogućuje da stopu snize ispod stope koja je bila na snazi na nacionalnoj razini prije uvođenja sustava. U Odluci 2013/193/EU zaključeno je i da je rizik da regionalne razlike prouzroče razlike među maloprodajnim cijenama koje bi potakle preusmjeravanje prometa mali jer je razina diferencijacije niska te ih neutraliziraju razlike u maloprodajnim cijenama među distribucijskim mrežama. Stoga se očekuje da mjera, u načelu, neće biti suprotna politikama EU-a u područjima energetike, klimatskih promjena i okoliša.

Francuska će primijeniti manje sniženje u usporedbi s prethodnim godinama.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Članak 19. Direktive Vijeća 2003/96/EZ.

• Supsidijarnost

Područje neizravnog oporezivanja obuhvaćeno člankom 113. UFEU-a samo po sebi nije u isključivoj nadležnosti EU-a u smislu članka 3. UFEU-a.

Međutim, u skladu s člankom 19. Direktive 2003/96/EZ Vijeću je u okviru sekundarnog prava dana isključiva nadležnost za ovlašćivanje države članice da uvede daljnja oslobođenja ili sniženja u smislu te odredbe. Države članice stoga ne mogu preuzeti ulogu Vijeća. Stoga se načelo supsidijarnosti ne može primijeniti na ovu provedbenu odluku. U svakom slučaju, budući da ovaj akt nije nacrt zakonodavnog akta, nije ga potrebno proslijediti nacionalnim parlamentima u skladu s Protokolom br. 2 uz Ugovore radi provjere usklađenosti s načelom supsidijarnosti.

Prijedlog je stoga u skladu s načelom supsidijarnosti.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti. Smanjenje poreza ne prelazi ono što je nužno za postizanje predmetnog cilja.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: Provedbena odluka Vijeća.

Člankom 19. Direktive 2003/96/EZ predviđena je samo ta vrsta mjere.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Ex post evaluacije / provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije potrebna evaluacija postojećeg zakonodavstva zbog ove mjere.

- **Savjetovanja s dionicima**

Ovaj se prijedlog temelji na zahtjevu koji je uputila Francuska i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Ovaj prijedlog odnosi se na ovlašćivanje pojedine države članice na njezin zahtjev te stoga procjena učinka nije potrebna. Učinak na cijene i klimu ograničen je jer
su diferencijacije bile male te su bile neutralizirane razlikama u maloprodajnim cijenama među distribucijskim
mrežama. Stoga je rizik da regionalne razlike prouzroče razlike među maloprodajnim cijenama koje bi potakle preusmjeravanje prometa mali.

- **Primjerenost propisa i pojednostavljivanje**

Mjerom se ne predviđa pojednostavnjivanje. Ona je odgovor na zahtjev Francuske i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Temeljna prava**

Mjerom se ne utječe na temeljna prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Mjerom se EU-u ne nameće financijsko ili upravno opterećenje. Prijedlog stoga ne utječe na proračun EU-a.

5. OSTALI ELEMENTI

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

Članak 1. – Regijama će na razdoblje od dvije godine biti odobreno sniženje stopa za bezolovni benzin i plinsko ulje koje se koristi kao pogonsko gorivo za iznos koji ne premašuje 17,7 EUR na 1 000 litara bezolovnog benzina, uključujući E 10, i 11,5 EUR na 1 000 litara plinskog ulja.

Razina oporezivanja nakon sniženja ne smije ni u jednom trenutku biti niža od najnižih razina na razini EU-a utvrđenih Direktivom 2003/96/EZ, a nikakvo se sniženje ne bi primjenjivalo na plinsko ulje za komercijalnu uporabu.

Nacionalna mjera predviđena ovom odlukom dio je politike koju je Francuska osmislila za povećanje upravne učinkovitosti poboljšavanjem kvalitete i smanjenjem troškova javnih usluga, a usto je i dio politike decentralizacije. Regije se na transparentan način dodatno potiče da poboljšaju kvalitete svojih uprava.

Članak 2. – Zatražena ovlast dodjeljuje se s učinkom od 1. siječnja 2016. na razdoblje od dvije godine, kao što je zatražila Francuska.

2016/0007 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o ovlašćivanju Francuske da primjenjuje snižene razine oporezivanja benzina i plinskog ulja koje se koristi kao pogonsko gorivo u skladu s člankom 19. Direktive 2003/96/EZ

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Direktivu Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije [6], a posebno njezin članak 19.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Provedbenom Odlukom 2013/193/EU (dalje u tekstu „Odluka 2013/193/EU") Francusku se ovlašćuje da na razdoblje od tri godine primjenjuje snižene razine oporezivanja bezolovnog benzina i plinskog ulja koje se koristi kao pogonsko gorivo radi upravne reforme koja uključuje decentralizaciju određenih posebnih ovlasti koje je prethodno izvršavala središnja država. Odluka 2013/193/EU prestaje važiti 31. prosinca 2015.

(2) Dopisom od 20. listopada 2015. Francuska je zatražila ovlast da francuskim regijama omogući da još dvije godine nakon 31. prosinca 2015 primjenjuju sniženja poreznih stopa koja ne bi premašila iznose od 17,7 EUR na 1 000 litara bezolovnog benzina i 11,5 EUR na 1 000 litara plinskog ulja.

(3) Odluka 2013/193/EU donesena je na temelju uvjeta da mjera koju je zatražila Francuska ispunjava zahtjeve utvrđene člankom 19. Direktive 2003/96/EZ, kojim su porezna oslobođenja ili sniženja dopuštena isključivo radi provođenja pojedinih politika. Posebno se smatralo da mjera ne ometa pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Smatralo se i da je sukladna mjerodavnim politikama Unije.

(4) Nacionalna mjera dio je politike koju je Francuska osmislila za povećanje upravne učinkovitosti poboljšavanjem kvalitete i smanjenjem troškova javnih usluga, a usto je i dio politike decentralizacije. Francuska namjerava na transparentan način poticati svoje regije da poboljšaju kvalitetu svojih uprava. U tom pogledu, Odlukom 2013/193/EU zahtijeva se da da sniženja budu povezana s društveno-gospodarskim prilikama u regijama u kojima se primjenjuju. U skladu s tim, određene regije s BDP-om nižim od prosjeka ili stopom nezaposlenosti višom od prosjeka primijenile su niže stope. Općenito, nacionalna se mjera temelji na provođenju pojedinih politika.

(5) Stroga ograničenja regionalnih sniženja stopa, kao i izuzimanje komercijalnog plinskog ulja koje se koristi kao pogonsko gorivo iz područja primjene mjere, upućuju na to da je rizik od narušavanja tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu vrlo mali. Nisu prijavljene ni prepreke pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, konkretno u

[6] SL L 283, 31.10.2003., str. 51.

pogledu kretanja tih proizvoda u njihovom svojstvu proizvoda koji podliježu naplati trošarine.

(6) Mjeri će prethoditi povećanje poreza. U tom kontekstu i u smislu uvjeta ovlašćivanja, kao i na temelju stečenog iskustva, čini se da nacionalna mjera, u ovoj fazi, nije suprotna politikama EU-a u područjima energetike i klimatskih promjena.

(7) Iz članka 19. stavka 2. Direktive 2003/96/EZ proizlazi da svaka ovlast dodijeljena u skladu s tim člankom mora imati strogo ograničen rok. Francuska je zatražila dodjelu ovlasti na razdoblje od dvije godine. Stoga je prikladno ograničiti razdoblje primjene ove Odluke na dvije godine.

(8) Trebalo bi osigurati da Francuska može primjenjivati posebno sniženje na koje se ova Odluka odnosi bez prekida u odnosu na stanje koje je u skladu s Odlukom 2013/193/EU postojalo do 1. siječnja 2016. Stoga bi zatraženu ovlast trebalo dodijeliti s učinkom od 1. siječnja 2016.

(9) Ovom Odlukom ne dovodi se u pitanje primjena pravila Unije o državnim potporama,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Francuska se ovime ovlašćuje da primjenjuje snižene stope oporezivanja bezolovnog benzina i plinskog ulja koje se koristi kao pogonsko gorivo. Komercijalno plinsko ulje koje se koristi kao pogonsko gorivo u smislu članka 7. stavka 2. Direktive 2003/96/EZ nije prihvatljivo za primjenu ni jednog takvog sniženja.

2. Upravnim regijama može se odobriti primjena diferenciranih sniženja ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) sniženja ne premašuju iznose od 17,7 EUR na 1 000 litara bezolovnog benzina ili 11,5 EUR na 1 000 litara plinskog ulja;

(b) sniženja ne premašuju razliku među razinama oporezivanja nekomercijalnog plinskog ulja koje se koristi kao pogonsko gorivo i komercijalnog plinskog ulja koje se koristi kao pogonsko gorivo;

(c) sniženja su povezana s društveno-gospodarskim prilikama u regijama u kojima se primjenjuju;

(d) primjena regionalnih sniženja nema učinak davanja konkurentske prednosti jednoj regiji u pogledu trgovine unutar Unije.

3. Snižene stope moraju ispunjavati zahtjeve iz Direktive 2003/96/EZ, posebno u pogledu najnižih stopa utvrđenih njezinim člankom 7.

Članak 2.

Ova se Odluka primjenjuje od 1. siječnja 2016. te prestaje važiti 31. prosinca 2017.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Francuskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik