

Βρυξέλλες, 12 Ιουνίου 2025
(OR. en)

7819/25

Διοργανικός φάκελος:
2021/0213 (CNS)

FISC 93
ECOFIN 401
ENER 97
ENV 240
CLIMA 102

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΣΗΜΕΙΟΥ «I/A»

Αποστολέας:	Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων / Συμβούλιο
Θέμα:	Αναθεώρηση της οδηγίας για τη φορολογία της ενέργειας - Έκθεση προόδου

Η έκθεση προόδου που παρατίθεται στο παράρτημα του παρόντος σημειώματος παρουσιάζει τις απόψεις της Προεδρίας σχετικά με την πορεία των εργασιών και την πρόοδο που έχει σημειωθεί στο πλαίσιο της εξέτασης της ανωτέρω πρότασης το πρώτο εξάμηνο του 2025.

Η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων καλείται να λάβει υπό σημείωση την έκθεση προόδου της Προεδρίας που παρατίθεται στο Παράρτημα του παρόντος σημειώματος και να τη διαβιβάσει στο Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων καλείται να λάβει υπό σημείωση, στα σημεία «Α» της ημερήσιας διάταξης προσεχούς του συνόδου, την έκθεση προόδου της Προεδρίας που παρατίθεται στο παράρτημα του παρόντος σημειώματος.

Αναθεώρηση της οδηγίας για τη φορολογία της ενέργειας

Έκθεση προόδου της Προεδρίας

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 14 Ιουλίου 2021, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την αναδιάρθρωση του ενωσιακού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας (αναδιατύπωση)¹ (στο εξής: πρόταση ΟΦΕ).
2. Η πρόταση ΟΦΕ αποτελεί μέρος της δέσμης Fit for 55 %², η οποία αποσκοπεί στην υλοποίηση των φιλόδοξων στόχων της ΕΕ για μείωση των εκπομπών κατά τουλάχιστον 55 % έως το 2030, σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990, και την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050. Η δέσμη αυτή αποτελείται από ένα σύνολο αλληλένδετων προτάσεων, οι οποίες αποσκοπούν στο σύνολό τους στην επίτευξη του ίδιου στόχου: την εξασφάλιση δίκαιης, ανταγωνιστικής και πράσινης μετάβασης έως το 2030 και μετέπειτα. Καλύπτει διάφορους τομείς πολιτικής και οικονομικούς τομείς: κλίμα, ενέργεια και καύσιμα, μεταφορές, κτίρια, χρήση της γης και δασοκομία.
3. Η πρόταση ΟΦΕ επιδιώκει τους ακόλουθους στόχους:
 - α) παροχή προσαρμοσμένου πλαισίου που θα καταστήσει δυνατή τη συμβολή στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ για το 2030 και στην κλιματική ουδετερότητα έως το 2050 στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Η διαδικασία αυτή συνεπάγεται ευθυγράμμιση της φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας με τις πολιτικές της ΕΕ για την ενέργεια, το περιβάλλον και το κλίμα, άρα και συμβολή στις προσπάθειες της ΕΕ για μείωση των εκπομπών·
 - β) παροχή πλαισίου που διαφυλάσσει και βελτιώνει την εσωτερική αγορά της ΕΕ, με την επικαιροποίηση του εύρους των φορολογούμενων ενεργειακών προϊόντων και της διάρθρωσης των συντελεστών, καθώς και με τον εξορθολογισμό της χρήσης φορολογικών απαλλαγών και μειώσεων από τα κράτη μέλη· και
 - γ) διατήρηση της ικανότητας δημιουργίας εσόδων για τους προϋπολογισμούς των κρατών μελών.

¹ 10872/21.

² 10849/21.

4. Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι στόχοι αυτοί θα επιτευχθούν με τη μετάβαση από τη φορολόγηση βάσει του όγκου στη φορολόγηση βάσει του ενεργειακού περιεχομένου, με την καθιέρωση κατάταξης των συντελεστών ανάλογα με τις περιβαλλοντικές επιδόσεις και με τον περιορισμό των κινήτρων για τη χρήση ορυκτών καυσίμων. Σύμφωνα με την κατάταξη αυτή, τα συμβατικά ορυκτά καύσιμα, όπως το πετρέλαιο εσωτερικής καύσης και η βενζίνη, θα φορολογούνται με τον υψηλότερο συντελεστή και η ηλεκτρική ενέργεια με τον χαμηλότερο.
5. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή γνωμοδότησε στις 20 Ιανουαρίου 2022³ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών στις 27 Απριλίου 2022⁴. Εκκρεμεί η γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

II. Η ΠΟΡΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

6. Η ανάλυση της πρότασης ΟΦΕ δρομολογήθηκε στο πλαίσιο της Ομάδας «Φορολογικά θέματα» (Εμμεση φορολογία – Ειδικοί φόροι κατανάλωσης/Φορολογία της ενέργειας) (WPTQ) τον Σεπτέμβριο του 2021. Η Ομάδα «Φορολογικά θέματα» (Υψηλού Επιπέδου) (HLWP) συζήτησε επανειλημμένα τον φάκελο.
7. Στις 7 Δεκεμβρίου 2021 το Συμβούλιο (ECOFIN) έλαβε υπό σημείωση την έκθεση προόδου της Προεδρίας για τις προτάσεις της δέσμης Fit for 55 που καλύπτει επίσης την πρόταση ΟΦΕ⁵. Στις 17 Ιουνίου 2022 το Συμβούλιο (ECOFIN) έλαβε υπό σημείωση την έκθεση προόδου της Προεδρίας σχετικά με την πρόταση ΟΦΕ⁶. Στις 6 Δεκεμβρίου 2022 το Συμβούλιο (ECOFIN) διεξήγαγε συζήτηση προσανατολισμού σχετικά με την πρόταση ΟΦΕ⁷ και παρέσχε πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την μελλοντική πορεία. Σε γενικές γραμμές, οι υπουργοί τάχθηκαν υπέρ της πιο ευέλικτης προσέγγισης της Προεδρίας και ζήτησαν να εξευρεθούν λύσεις σε εκκρεμή ζητήματα.
8. Στις 10 Δεκεμβρίου 2024 το Συμβούλιο (ECOFIN) διεξήγαγε συζήτηση προσανατολισμού σχετικά με την πρόταση ΟΦΕ⁸ και παρέσχε πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές.
9. Με δεδομένες τις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές, η τεχνική ανάλυση συνεχίζεται στους κόλπους των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου.

³ 5615/22.

⁴ 7822/25.

⁵ 14574/21.

⁶ 9874/22.

⁷ 14736/22.

⁸ 16174/24 REV 1.

III. ΠΡΟΟΔΟΣ ΠΟΥ ΣΗΜΕΙΩΘΗΚΕ ΚΑΤΑ ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΞΑΜΗΝΟ ΤΟΥ 2025

10. Βασιζόμενη στην πρόοδο που σημείωσαν οι προηγούμενες Προεδρίες, η πολωνική Προεδρία συνέχισε τις εργασίες για την αναθεώρηση της ΟΦΕ. Ο φάκελος αναλύθηκε κατά τις συνεδριάσεις της Ομάδας «Φορολογικά θέματα» της 30ής Ιανουαρίου, της 1ης Απριλίου και της 20ής Μαΐου 2025.
11. Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2025, με βάση τις συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά τις συνεδριάσεις της Ομάδας, η Προεδρία εκπόνησε τρεις πλήρεις εκδοχές συμβιβαστικών κειμένων, με το πλέον πρόσφατο συμβιβαστικό κείμενο να υποβάλλεται στην Ομάδα «Φορολογικά θέματα» στις 20 Μαΐου⁹. Επιπροσθέτως, η Προεδρία παρουσίασε τις αναλύσεις της επί συγκεκριμένων διατάξεων σε επεξηγηματικά σημειώματα, κάτι που διευκόλυνε τις συζητήσεις και συνέβαλε στην επίτευξη προόδου προς την εξεύρεση λύσεων στα εκκρεμή ζητήματα.
12. Ένα από τα θέματα που συζητήθηκαν αφορούσε το πώς θα μπορέσει να υλοποιηθεί ο κοινός στόχος να παραμείνουν ανταγωνιστικές οι βιομηχανίες της ΕΕ στο μεταβαλλόμενο παγκόσμιο πλαίσιο, καθώς και το ποιος θα μπορούσε να είναι ο ρόλος της φορολόγησης της ενέργειας σε αυτό. Η Επιτροπή παρουσίασε τις σχετικές με τη φορολόγηση της ενέργειας πτυχές των εξής ανακοινώσεών της: «Η συμφωνία για καθαρή βιομηχανία: Κοινός χάρτης πορείας για την ανταγωνιστικότητα και την απανθρακοποίηση»¹⁰, «Σχέδιο δράσης για οικονομικά προσιτή ενέργεια - Απελευθέρωση της πραγματικής αξίας της Ενεργειακής μας Ένωσης με σκοπό τη διασφάλιση οικονομικά προσιτής, αποδοτικής και καθαρής ενέργειας για όλους τους Ευρωπαίους»¹¹, «Πυξίδα Ανταγωνιστικότητας για την ΕΕ»¹² και «Ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης για τον χάλυβα και τα μέταλλα»¹³. Υπό το πρίσμα αυτών των ανακοινώσεων, η Προεδρία εκτιμά ότι οι ιδιαιτέρως ενεργοβόροι τομείς, όπως οι ορυκτολογικές και μεταλλουργικές διεργασίες, χρειάζονται μεγαλύτερη στήριξη. Είναι συνεπώς δικαιολογημένο, κατά την άποψη της Προεδρίας, να επιτραπεί στα κράτη μέλη η συνέχιση της παροχής στήριξης με τη μορφή εξαιρέσεων από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

⁹ 9008/25.

¹⁰ 6515/25.

¹¹ 6601/25.

¹² 5785/25.

¹³ 7288/25.

13. Ένα νέο χαρακτηριστικό που εισάγει η πρόταση ΟΦΕ είναι η πρόβλεψη αυτόματης τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των ελάχιστων επιπέδων φορολογίας. Στόχος της τιμαριθμικής αναπροσαρμογής είναι να αποφευχθεί η διάβρωση τού οικονομικού αντικτύπου της ΟΦΕ με την πάροδο του χρόνου. Η Προεδρία διευκόλυνε τη συζήτηση σχετικά με τις ρυθμίσεις για την τιμαριθμική αναπροσαρμογή και κυρίως για τη χρονική βάση και το ανώτατο όριο τιμαριθμικής αναπροσαρμογής.
14. Οι έννοιες της «ενιαίας χρήσης» και της «διαφορετικής ενιαίας χρήσης» διευκρινίστηκαν. Δεδομένου ότι εκφράστηκαν αμφιβολίες όσον αφορά την ερμηνεία και το πεδίο εφαρμογής των όρων αυτών, η Προεδρία ξεκίνησε συζήτηση προκειμένου να αποσαφηνιστεί το νόημά τους. Κάποιες συγκεκριμένες χρήσεις των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας σε ορισμένους τομείς της οικονομίας στους οποίους χρησιμοποιούνται ενεργειακά προϊόντα ή ηλεκτρική ενέργεια μπορεί να χρειάζονται πρόσθετη στήριξη. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόζουν ειδικούς μειωμένους συντελεστές φορολογίας (πλήρεις απαλλαγές από ειδικούς φόρους κατανάλωσης ή μειωμένους φορολογικούς συντελεστές) για τις εν λόγω συγκεκριμένες χρήσεις. Οι περιπτώσεις αυτές χαρακτηρίζονται στο συμβιβαστικό κείμενο ως «διαφορετική ενιαία χρήση». Αποτέλεσμα αυτής της συζήτησης ήταν να διατυπωθεί η άποψη ότι η έννοια της «διαφορετικής ενιαίας χρήσης» αποτελεί υποσύνολο της ευρύτερης έννοιας της «ενιαίας χρήσης». Ταυτόχρονα, φάνηκε αναγκαίο να διατηρηθεί η έννοια της «ενιαίας χρήσης» ως αναφερόμενης σε όλες τις περιπτώσεις χρήσης ενεργειακών προϊόντων και ηλεκτρικής ενέργειας που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, δηλαδή σε εκείνες που δεν εμπίπτουν στον ορισμό της διπλής χρήσης ενεργειακών προϊόντων και ηλεκτρικής ενέργειας. Ο όρος «ενιαία χρήση» παρέμεινε μεν στο συμβιβαστικό κείμενο αλλά οι συζητήσεις που ξεκίνησε η Προεδρία βοήθησαν να επιτευχθεί πρόοδος στην αποσαφήνιση της εν λόγω έννοιας ώστε οι οικονομικοί φορείς, οι φορολογικές διοικήσεις και οι πολίτες να μπορούν να κατανοούν και να ερμηνεύουν επιτυχέστερα το κείμενο της μελλοντικής οδηγίας.

15. Οι αντιπροσωπείες έθεσαν το ζήτημα των μικρών εγκαταστάσεων που καταναλώνουν για ίδια χρήση ηλεκτρική ενέργεια την οποία παράγουν από μη ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που έχουν ήδη φορολογηθεί. Η ισχύουσα ΟΦΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη, εφόσον φορολογούνται οι εισροές ενέργειας, να απαλλάσσουν την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας των μικρών παραγωγών όταν αυτή προορίζεται για ίδια χρήση. Η πρόταση ΟΦΕ έχει διατηρήσει τον γενικό στόχο του καθεστώτος των μικρών παραγωγών· θεσπίζει εντούτοις κατώφλιο για τον ορισμό των μικρών εγκαταστάσεων. Επιδίωξη της θέσπισης κατωφλίου ήταν να τεθεί στο επίκεντρο η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές και να ληφθεί υπόψη το ενδεχόμενο να απολαμβάνουν δυσανάλογο φορολογικό πλεονέκτημα οι εγκαταστάσεις μεγάλης κλίμακας. Αυτό είχε ωστόσο ως συνέπεια να περιοριστεί η δυνατότητα απαλλαγής των μικρών εγκαταστάσεων που καταναλώνουν για ίδια χρήση ηλεκτρική ενέργεια που παράγουν από μη ανανεώσιμες πηγές ενέργειας που έχουν ήδη φορολογηθεί. Για τον λόγο αυτό, η Προεδρία τροποποίησε τις σχετικές διατάξεις του συμβιβαστικού κειμένου. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη θα έχουν τη δυνατότητα: α) να φοροαπαλλάσσουν την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας για ίδια χρήση όταν τα ενεργειακά προϊόντα που αποτελούν εισροές δεν είναι φορολογούμενα ενεργειακά προϊόντα (αιολική ενέργεια, ηλιακή ενέργεια, απόβλητα κ.λπ.). Αυτό που επιδιώκεται εδώ είναι να αποφευχθεί οποιαδήποτε περιττή επιβάρυνση των εκροών για μη επαγγελματίες ή πολύ μικρούς παραγωγούς και να δοθούν κίνητρα για την ανάπτυξη τέτοιων εγκαταστάσεων· β) να απαλλάσσουν την ηλεκτρική ενέργεια που παράγεται από ενεργειακά προϊόντα τα οποία έχουν ήδη φορολογηθεί σύμφωνα με την οδηγία. Αυτό ισχύει σε περιπτώσεις όπου η ηλεκτρική ενέργεια που χρησιμοποιείται σε βιομηχανικές διεργασίες παράγεται από τον κατασκευαστή για ίδια χρήση, για παράδειγμα από φυσικό αέριο.
16. Έχοντας εξετάσει τα αιτήματα ορισμένων αντιπροσωπιών, η Προεδρία αποφάσισε να εξαιρέσει από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας όλα τα απόβλητα που χρησιμοποιούνται για θέρμανση. Μια πρόσθετη επιβάρυνση με τη μορφή ειδικού φόρου κατανάλωσης θα μπορούσε να γίνει αιτία να αυξηθούν οι τιμές των υπηρεσιών που παρέχουν οι εταιρείες συλλογής και διάθεσης αποβλήτων. Ως συνέπεια αυτού, θα μπορούσε να επέλθει αύξηση των περιπτώσεων αυτοαποτέφρωσης αποβλήτων από μεμονωμένες οντότητες, γεγονός που, ελλείψει κατάλληλων υποδομών, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μεγαλύτερη ρύπανση της ατμόσφαιρας με επιβλαβή αέρια ή σε διαρροή άνθρακα, εξαιτίας των αυξημένων εξαγωγών αποβλήτων σε χώρες εκτός ΕΕ. Η διατήρηση της εξαίρεσης των αποβλήτων από το πεδίο εφαρμογής του σχεδίου ΟΦΕ κρίνεται συνεπώς δικαιολογημένη κατά την άποψη της Προεδρίας.

17. Ορισμένες τροποποιήσεις στο συμβιβαστικό κείμενο επήλθαν προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου και να ευθυγραμμιστεί η μελλοντική ΟΦΕ με άλλες σχετικές νομοθετικές πράξεις. Σε περίπτωση ιδίως μελλοντικών τροποποιήσεων του παραρτήματος IX της οδηγίας (ΕΕ) 2018/2001 (οδηγία για την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές, RED II), ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις για την τροποποίηση του παραρτήματος III της μελλοντικής ΟΦΕ προκειμένου να είναι ευθυγραμμισμένη με την αναθεωρημένη έκδοση της οδηγίας RED II. Έγιναν επίσης οι απαιτούμενες αλλαγές στον κατάλογο των πρώτων υλών για την παραγωγή «προηγμένων βιοκαυσίμων, βιορευστών και βιοαερίου» (παράρτημα III του συμβιβαστικού κειμένου της ΟΦΕ).
18. Επιπλέον, προκειμένου να ευθυγραμμιστεί ο πίνακας μετατροπής της κατώτερης θερμογόνου δύναμης (παράρτημα II του συμβιβαστικού κειμένου της ΟΦΕ) με τη συνδυασμένη ονοματολογία (ΣΟ), η Προεδρία επικαιροποίησε τις περιγραφές που περιέχονται στη στήλη «Ονομασία προϊόντος», καθώς και ορισμένους από τους κωδικούς ΣΟ.
19. Σε προηγούμενη εκδοχή του συμβιβαστικού κειμένου προβλεπόταν ότι το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει εκτελεστικές πράξεις για την αλλαγή κατηγορίας οποιουδήποτε ενεργειακού προϊόντος όταν η κατηγορία του δεν συνάδει με τις περιβαλλοντικές επιδόσεις του. Επισημάνθηκε εντούτοις κατά τη διάρκεια της συζήτησης ότι, σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ, η βασική πράξη δεν μπορεί κανονικά να τροποποιηθεί με εκτελεστική πράξη. Η αλλαγή κατηγορίας ενεργειακού προϊόντος θα μπορούσε να θεωρηθεί ουσιώδες στοιχείο της πρότασης ΟΦΕ. Όταν κατέστη εμφανές ότι μια νομικά εφικτή επιλογή θα ήταν η μετατροπή της εξουσιοδότησης σε ρήτρα επανεξέτασης, η Προεδρία αναθεώρησε το συμβιβαστικό κείμενο αναλόγως.
20. Οι αιτιολογικές σκέψεις προσαρμόστηκαν περαιτέρω για λόγους συνέπειας με το διατακτικό της πρότασης ΟΦΕ.
21. Οι αντιπροσωπίες επανέλαβαν τις γνωστές θέσεις τους σε κάποια άλλα ζητήματα. Η Προεδρία ωστόσο δεν άνοιξε εκ νέου τις συζητήσεις επ' αυτών διότι εκτιμά ότι έχουν συζητηθεί διεξοδικά τα προηγούμενα χρόνια και διότι το κείμενο αποτελεί καρπό εύθραυστου συμβιβασμού.

IV. ΠΙΘΑΝΗ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

22. Κατά την άποψη της Προεδρίας, αυτό που χαρακτηρίζει το σημερινό στάδιο των διαπραγματεύσεων είναι η λεπτή ισορροπία μεταξύ των διαφορετικών απόψεων των αντιπροσωπιών, συνυπολογιζόμενης μάλιστα της πτυχής της ανταγωνιστικότητας που επισημάνθηκε πρόσφατα από πολλές αντιπροσωπίες. Όλα τα θέματα που περιέχει η πρόταση ΟΦΕ έχουν τύχει διεξοδικής συζήτησης από την έναρξη των διαπραγματεύσεων και οι θέσεις των αντιπροσωπιών είναι γενικά γνωστές, αν και κάποιες από αυτές έχουν εξελιχθεί.
23. Θα χρειαστεί ωστόσο ακόμη δουλειά για τον συγκερασμό των θέσεων των αντιπροσωπιών. Η Προεδρία δέχεται επίσης ότι το συμβιβαστικό κείμενο χρειάζεται κάποιες τεχνικές προσαρμογές όπως και νομικό έλεγχο. Η Προεδρία σημειώνει ότι οι αντιπροσωπίες έχουν δεσμευτεί να συνεχίσουν τις εργασίες βάσει της πρότασης της Επιτροπής.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

24. Στο πλαίσιο αυτό, η πολωνική Προεδρία καλεί το Συμβούλιο να λάβει υπό σημείωση την παρούσα έκθεση, προκειμένου να προσχωρήσουν οι διαπραγματεύσεις και να αξιοποιηθεί δεόντως η μέχρι τούδε πρόοδος.
-