

Bruselas, 12 de junio de 2025
(OR. en)

7819/25

**Expediente interinstitucional:
2021/0213 (CNS)**

**FISC 93
ECOFIN 401
ENER 97
ENV 240
CLIMA 102**

NOTA PUNTO «I/A»

De: Secretaría General del Consejo
A: Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto: Revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía
- Informe de situación

El informe de situación que se adjunta en el anexo a la presente nota expone la opinión de la Presidencia sobre la situación actual y sobre los avances realizados en el examen de la propuesta de referencia durante el primer semestre de 2025.

Se ruega al Comité de Representantes Permanentes que tome nota del informe de situación de la Presidencia que figura en el anexo de la presente nota y lo transmita al Consejo.

Se ruega al Consejo de Asuntos Económicos y Financieros que tome nota del informe de la Presidencia que figura en el anexo como punto «A» del orden del día de una de sus próximas sesiones.

Revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía

Informe de situación de la Presidencia

I. INTRODUCCIÓN

1. El 14 de julio de 2021, la Comisión presentó una propuesta de Directiva del Consejo por la que se reestructura el régimen de la Unión de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (refundición)¹ (en lo sucesivo, «propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía»).
2. La propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía forma parte del paquete de medidas «Objetivo 55»², con el que se aspira a cumplir los ambiciosos objetivos de la UE de reducir las emisiones en al menos un 55 % para 2030, con respecto a los niveles de 1990, y lograr la neutralidad climática de aquí a 2050. El paquete consta de un conjunto de propuestas interrelacionadas, todas ellas orientadas hacia el mismo objetivo: garantizar una transición justa, competitiva y ecológica de aquí a 2030 y después de esa fecha. Abarca diversos ámbitos de actuación y sectores económicos: clima, energía y combustibles, transporte, edificios, uso de la tierra y silvicultura.
3. La propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía tiene los siguientes objetivos:
 - a) ofrecer un marco adaptado que contribuya a realizar los objetivos de la UE para 2030 y a lograr la neutralidad climática de aquí a 2050, en el contexto del Pacto Verde Europeo. Se trataría de armonizar la imposición de los productos energéticos y de la electricidad con las políticas de la UE en materia de energía, medio ambiente y clima, y contribuir así a las iniciativas de la UE destinadas a la reducción de las emisiones;
 - b) proporcionar un marco que preserve y mejore el mercado interior de la UE mediante la actualización del ámbito de aplicación de los productos energéticos imponibles y de la estructura de los tipos impositivos, y a través de la racionalización del uso de las exenciones y reducciones fiscales por parte de los Estados miembros; y
 - c) preservar la capacidad de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros.

¹ 10872/21.

² 10849/21.

4. Según la Comisión, estos objetivos se lograrían pasando de una imposición basada en el volumen a una basada en el contenido energético, estableciendo una clasificación de tipos impositivos en función de los resultados ambientales y limitando los incentivos al uso de combustibles fósiles. De acuerdo con dicha clasificación, los combustibles fósiles convencionales, como el gasóleo y la gasolina, se gravarían con el tipo más elevado, y la electricidad, con el más bajo.
5. El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones emitieron sus dictámenes el 20 de enero de 2022³ y el 27 de abril de 2022⁴, respectivamente. Aún está pendiente el dictamen del Parlamento Europeo.

II. ESTADO DE LOS TRABAJOS EN EL CONSEJO

6. El análisis de la propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía se puso en marcha en el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Fiscalidad Indirecta – Impuestos Especiales / Fiscalidad de la Energía) en septiembre de 2021. Desde entonces, el Grupo «Cuestiones Fiscales» (Alto Nivel) ha debatido el expediente en varias ocasiones.
7. El 7 de diciembre de 2021, el Consejo Ecofin tomó nota del informe de situación de la Presidencia relativo a las propuestas del paquete «Objetivo 55», entre ellas, la propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía⁵. El 17 de junio de 2022, el Consejo Ecofin tomó nota del informe de situación de la Presidencia relativo a la propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía⁶. El 6 de diciembre de 2022, el Consejo Ecofin mantuvo un debate de orientación⁷ sobre dicha propuesta y dio orientaciones políticas sobre la manera de proceder. En general, los ministros respaldaron el planteamiento más flexible de la Presidencia y pidieron que se hallaran soluciones a las cuestiones pendientes.
8. El 10 de diciembre de 2024, el Consejo Ecofin mantuvo un debate de orientación⁸ sobre dicha propuesta y dio orientaciones políticas.
9. El análisis técnico ha proseguido en los órganos preparatorios del Consejo teniendo en cuenta dichas orientaciones políticas.

³ 5615/22.

⁴ 7822/25.

⁵ 14574/21.

⁶ 9874/22.

⁷ 14736/22.

⁸ 16174/24 REV 1.

III. PROGRESOS REALIZADOS EN EL PRIMER SEMESTRE DE 2025

10. A partir de los avances realizados por las Presidencias anteriores, la Presidencia polaca ha proseguido los trabajos de revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía. El expediente se ha analizado en las reuniones del Grupo «Cuestiones Fiscales» de los días 30 de enero, 1 de abril y 20 de mayo de 2025.
11. Durante el primer semestre de 2025, la Presidencia ha elaborado tres textos transaccionales completos, teniendo en cuenta los resultados de los debates mantenidos en las reuniones del Grupo. El más reciente de esos textos se presentó al Grupo «Cuestiones Fiscales» el 20 de mayo⁹. Además, la Presidencia ha elaborado varias notas explicativas en las que analiza determinadas disposiciones de la Directiva, lo que ha facilitado los debates y ha contribuido a avanzar hacia la resolución de las cuestiones pendientes.
12. Una de las cuestiones tratadas ha sido la manera de alcanzar el objetivo común de que las industrias de la UE sigan siendo competitivas en un contexto mundial cambiante y el papel que podría desempeñar la fiscalidad de la energía en la consecución de ese objetivo. La Comisión ha presentado los aspectos relativos a la fiscalidad de la energía de las siguientes Comunicaciones: «Pacto por una Industria Limpia: una hoja de ruta conjunta para la competitividad y la descarbonización»¹⁰, «Plan de Acción para una Energía Asequible. Explotar el verdadero valor de nuestra Unión de la Energía para garantizar una energía asequible, eficiente y limpia para todos los europeos»¹¹, «Una Brújula para la Competitividad de la UE»¹² y «Un Plan de Acción para el Acero y los Metales»¹³. A la luz de estas Comunicaciones, la Presidencia considera que los sectores de gran consumo de energía, como los procesos mineralógicos y metalúrgicos, necesitan más apoyo, por lo que se justifica, a juicio de la Presidencia, que se permita a los Estados miembros seguir prestando apoyo a estos sectores mediante su exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva.

⁹ 9008/25.

¹⁰ 6515/25.

¹¹ 6601/25.

¹² 5785/25.

¹³ 7288/25.

13. Una de las novedades que incorpora la propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía es la indexación automática de los niveles mínimos de imposición. El objetivo de la indexación es evitar que los efectos económicos de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía se vayan erosionando con el paso del tiempo. La Presidencia ha facilitado el debate sobre las normas de indexación, en particular las relativas a la base temporal y el límite máximo de indexación.
14. Se han aclarado los conceptos de «uso único» y «uso único distinto». Dado que estos términos planteaban dudas en cuanto a su interpretación y ámbito de aplicación, la Presidencia ha abierto un debate para aclarar su sentido. Determinados usos de los productos energéticos y de la electricidad, en determinados sectores de la economía en los que se utilizan productos energéticos o electricidad, pueden necesitar apoyo adicional. Por ello, los Estados miembros podrán aplicar niveles reducidos de imposición (exención total de impuestos especiales o tipos impositivos reducidos) a dichos usos específicos. En el texto transaccional, estos supuestos se denominan «usos únicos distintos». Del resultado de estos debates se infiere que el concepto de «uso único distinto» se engloba dentro del concepto más amplio de «uso único». Por otra parte, se ha considerado necesario mantener el concepto de «uso único» para hacer referencia a todos los supuestos de uso de productos energéticos y electricidad que entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, es decir, aquellos que no se ajustan a la definición de doble uso de productos energéticos y electricidad. El término «uso único» se ha mantenido en el texto transaccional, pero el debate iniciado por la Presidencia ha contribuido a aclarar el concepto, a fin de que los operadores económicos, las administraciones tributarias y los ciudadanos puedan entender e interpretar mejor el texto de la futura Directiva.

15. Las delegaciones han planteado la cuestión de las pequeñas instalaciones que usan para consumo propio electricidad que ellas mismas han generado a partir de fuentes de energía no renovables que ya han sido gravadas. La Directiva sobre Fiscalidad de la Energía en vigor permite a los Estados miembros establecer una excepción para la electricidad generada por pequeños productores para su propio uso, siempre que se graven los insumos energéticos utilizados. Aunque la propuesta de Directiva sobre Fiscalidad de la Energía ha mantenido el objetivo general que se perseguía con el régimen aplicable a los pequeños productores, se ha establecido un umbral para definir las pequeñas instalaciones. El objetivo del umbral es poner el foco en la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables y tener en cuenta la posibilidad de que las instalaciones a gran escala puedan beneficiarse de una ventaja fiscal desproporcionada. Sin embargo, esto ha conllevado que se limitase la posibilidad de eximir a las pequeñas instalaciones que usan para consumo propio electricidad que han generado a partir de fuentes de energía no renovables que ya han sido gravadas. Por este motivo, la Presidencia ha modificado las disposiciones pertinentes del texto transaccional. El resultado es que los Estados miembros podrán: a) aplicar una excepción a la producción de electricidad para uso propio cuando los productos energéticos empleados para dicha producción no sean productos gravables (viento, sol, residuos, etc.), con lo que se evita imponer una carga innecesaria a la producción de productores no profesionales o muy pequeños, y se incentiva el desarrollo de este tipo de instalaciones; b) aplicar una excepción a la electricidad producida a partir de productos energéticos que ya han sido gravados con arreglo a la Directiva. Se refiere a los casos en los que la electricidad utilizada en un proceso industrial ha sido generada por el fabricante para uso propio, por ejemplo, a partir de gas natural.
16. Tras examinar las peticiones de algunas delegaciones, la Presidencia ha decidido excluir del ámbito de aplicación de la Directiva todos los residuos utilizados para calefacción. La imposición de una carga adicional en forma de impuesto especial podría dar lugar a un aumento de los precios de los servicios prestados por las empresas de recogida y eliminación de residuos. Como consecuencia de ello, podría producirse un aumento de la incineración de residuos por cuenta propia, lo que, si no se dispone de las infraestructuras adecuadas, podría dar lugar a una mayor contaminación de la atmósfera con gases nocivos, o a fugas de carbono, debido al aumento de las exportaciones de residuos a terceros países. Por lo tanto, a juicio de la Presidencia, se justifica excluir los residuos del ámbito de aplicación del proyecto de Directiva.

17. Se han introducido algunas modificaciones en el texto transaccional para velar por la seguridad jurídica y armonizar la futura Directiva sobre Fiscalidad de la Energía con otros actos legislativos pertinentes. En particular, en el caso de futuras modificaciones del anexo IX de la Directiva (UE) 2018/2001 (Directiva sobre Fuentes de Energía Renovables o DFER II), la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados con el fin de modificar el anexo III de la futura Directiva sobre Fiscalidad de la Energía, con el fin de adaptarlo a la versión revisada de la DFER II. También se han realizado los cambios oportunos a la lista de materias primas para la producción de «biocarburantes avanzados, biolíquidos y biogás» (anexo III del texto transaccional de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía).
18. Además, con el fin de adaptar a la nomenclatura combinada (NC) el cuadro de conversión de los valores correspondientes al poder calorífico neto (anexo II del texto transaccional de la Directiva), la Presidencia ha actualizado las descripciones de la columna «Nombre del producto» y algunos códigos de la NC.
19. En una versión anterior del texto transaccional, se establecía que el Consejo podía adoptar actos de ejecución para modificar la categoría de un producto energético cuando esta no estuviera en consonancia con su comportamiento medioambiental. Sin embargo, durante la negociación se ha puesto de manifiesto que, con arreglo al TFUE, el acto de base no puede modificarse normalmente mediante un acto de ejecución. La modificación de la categoría de un producto energético podría considerarse un elemento esencial de la propuesta de Directiva. Se ha constatado que una opción jurídicamente viable sería transformar la delegación de poderes en una cláusula de revisión, por lo que la Presidencia ha revisado el texto transaccional en consecuencia.
20. Asimismo, se han adaptado los considerandos a fin de garantizar la coherencia con la parte dispositiva.
21. Las delegaciones han reiterado sus posiciones, bien conocidas, sobre algunas otras cuestiones. Sin embargo, la Presidencia no ha reabierto los debates sobre estas cuestiones, ya que considera que se han debatido exhaustivamente en años anteriores y que el texto refleja una solución transaccional frágil.

IV. PERSPECTIVAS

22. A juicio de la Presidencia, el estado de las negociaciones refleja un delicado equilibrio entre los distintos puntos de vista de las delegaciones, teniendo también en cuenta el aspecto de la competitividad que recientemente han puesto de relieve muchas delegaciones. Todas las cuestiones que plantea la propuesta de Directiva se han debatido exhaustivamente desde el inicio de las negociaciones y las posiciones de las delegaciones son, en general, bien conocidas, aunque algunas de ellas han evolucionado.

23. No obstante, será necesario seguir trabajando para conciliar las posiciones de las delegaciones. La Presidencia también reconoce que son necesarios algunos ajustes técnicos, así como un examen jurídico del texto transaccional. La Presidencia señala que las delegaciones se han comprometido a proseguir los trabajos a partir de los avances logrados hasta la fecha.

V. CONCLUSIÓN

24. En este contexto, la Presidencia polaca ruega al Consejo que tome nota del presente informe, con el fin de seguir avanzando en las negociaciones a partir de los avances logrados hasta la fecha.
