

Bruksela, 12 czerwca 2025 r.
(OR. en)

7819/25

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0213(CNS)

FISC 93
ECOFIN 401
ENER 97
ENV 240
CLIMA 102

NOTA DO PUNKTU I/A

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Zmiana dyrektywy w sprawie opodatkowania energii – Sprawozdanie z postępu prac

W sprawozdaniu z postępu prac przedstawionym w załączniku do niniejszej noty przedstawiono poglądy prezydencji na temat aktualnej sytuacji i postępów poczynionych w analizie wyżej wymienionego wniosku w pierwszej połowie 2025 r.

Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o zapoznanie się ze sprawozdaniem prezydencji z postępu prac przedstawionym w załączniku do niniejszej noty i o przekazanie go Radzie.

Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych jest proszona o zapoznanie się – w ramach punktu A jednego z nadchodzących posiedzeń – z tym sprawozdaniem prezydencji z postępu prac zamieszczonym w załączniku do niniejszej noty.

Zmiana dyrektywy w sprawie opodatkowania energii**Sprawozdanie prezydencji z postępu prac****I. WPROWADZENIE**

1. 14 lipca 2021 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona)¹ („wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii”).
2. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii jest częścią pakietu „Gotowi na 55”², który ma służyć realizacji ambitnych unijnych celów polegających na ograniczeniu emisji do 2030 r. o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. Pakiet ten jest zestawem wzajemnie powiązanych wniosków, z których wszystkie służą temu samemu celowi, jakim jest zapewnienie sprawiedliwej i konkurencyjnej zielonej transformacji do 2030 r. i w latach kolejnych. Obejmuje szereg obszarów polityki i sektorów gospodarki: klimat, energię i paliwa, transport, budynki, użytkowanie gruntów i leśnictwo.
3. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii ma następujące cele:
 - a) stworzenie dostosowanych ram, które pozwolą przyczynić się do osiągnięcia celów Unii na 2030 r. i do neutralności klimatycznej do 2050 r. w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu. Polegałoby to na dostosowaniu opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej do polityki energetycznej, środowiskowej i klimatycznej UE, co stanowiłoby wkład w starania UE na rzecz ograniczenia emisji;
 - b) stworzenie ram, które chronią i ulepszają rynek wewnętrzny UE, poprzez aktualizację zakresu produktów energetycznych podlegających opodatkowaniu i struktury stawek, a także racjonalizację stosowania przez państwa członkowskie zwolnień podatkowych i obniżek podatku; oraz
 - c) zachowanie zdolności generowania dochodów dla budżetów państw członkowskich.

¹ Dok. 10872/21.

² Dok. 10849/21.

Zdaniem Komisji cele te zostałyby osiągnięte poprzez odejście od opodatkowania uzależnionego od ilości na rzecz opodatkowania uzależnionego od wartości energetycznej, wprowadzenie skali podatkowej zależnej od efektywności środowiskowej oraz ograniczenie zachęt do korzystania z paliw kopalnych. Zgodnie z tą skalą konwencjonalne paliwa kopalne, takie jak olej napędowy i benzyna, byłyby opodatkowane najwyższą stawką, a energia elektryczna – najniższą.

4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął swoją opinię 20 stycznia 2022 r.³, a Europejski Komitet Regionów – 27 kwietnia 2022 r.⁴ Opinia Parlamentu Europejskiego nie jest jeszcze dostępna.

II. STAN PRAC W RADZIE

5. We wrześniu 2021 r. na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (opodatkowanie pośrednie – podatki akcyzowe / opodatkowanie energii) (WPTQ) rozpoczęto analizę wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Grupa Robocza do Spraw Podatkowych (wysoki szczebel) (HLWP) kilkakrotnie omawiała to dossier.
6. 7 grudnia 2021 r. Rada (Ecofin) zapoznała się ze sprawozdaniem prezydencji z postępu prac nad wnioskami pakietu „Gotowi na 55”, który obejmował również wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii⁵. 17 czerwca 2022 r. Rada (Ecofin) zapoznała się ze sprawozdaniem prezydencji z postępu prac nad wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie opodatkowania energii⁶. 6 grudnia 2022 r. Rada (Ecofin) przeprowadziła debatę orientacyjną⁷ na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie opodatkowania energii w celu uzyskania politycznych wskazówek co do dalszych działań. Ogólnie rzecz biorąc, ministrowie poparli bardziej elastyczne podejście prezydencji i zwrócili się o znalezienie rozwiązań dotyczących nierozstrzygniętych kwestii.
7. 10 grudnia 2024 r. Rada (Ecofin) przeprowadziła debatę orientacyjną na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie opodatkowania energii⁸ i przedstawiła polityczne wskazówki co do dalszych działań.
8. Analizę techniczną w ramach organów przygotowawczych Rady kontynuowano z uwzględnieniem wskazówek politycznych.

³ Dok. 5615/22.

⁴ Dok. 7822/25.

⁵ Dok. 14574/21.

⁶ Dok. 9874/22.

⁷ Dok. 14736/22.

⁸ Dok. 16174/24 REV 1.

III. POSTĘPY POCZYNIONE W PIERWSZEJ POŁOWIE 2025 R.

9. W oparciu o postępy poczynione przez poprzednie prezydencje polska prezydencja kontynuowała prace nad zmianą dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Dossier było analizowane na posiedzeniach Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (WPTQ) 30 stycznia, 1 kwietnia i 20 maja 2025 r.
10. W pierwszej połowie 2025 r., w oparciu o dyskusje na posiedzeniach grupy roboczej, prezydencja przygotowała trzy wersje pełnego tekstu kompromisowego, a najnowszy tekst kompromisowy został przedłożony WPTQ 20 maja⁹. Dodatkowo w notach wyjaśniających prezydencja przedstawiła swoje analizy poszczególnych przepisów, co ułatwiło dyskusje i pomogło znaleźć rozwiązania nierozstrzygniętych kwestii.
11. Omawiano m.in. możliwości osiągnięcia wspólnego celu, jakim jest utrzymanie konkurencyjności przemysłu UE w zmieniającym się kontekście globalnym oraz rolę, jaką opodatkowanie energii mogłoby odgrywać w tym zakresie. Komisja przedstawiła aspekty opodatkowania energii w swoich komunikatach: „Pakt dla czystego przemysłu: wspólny plan działania na rzecz konkurencyjności i dekarbonizacji”¹⁰, „Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii – Odblokowanie prawdziwego potencjału unii energetycznej w celu zapewnienia przystępnej cenowo, efektywnej i czystej energii dla wszystkich Europejczyków”¹¹, „Kompas konkurencyjności dla UE”¹² oraz „Europejski plan działania w zakresie stali i metali”¹³. W świetle tych komunikatów prezydencja uważa, że sektory energochłonne, takie jak branże wykorzystujące procesy mineralogiczne i metalurgiczne, potrzebują więcej wsparcia. W związku z tym, zdaniem prezydencji, utrzymanie możliwości udzielania przez państwa członkowskie wsparcia w formie wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy jest zasadne.

⁹ Dok. 9008/25.

¹⁰ Dok. 6515/25.

¹¹ Dok. 6601/25.

¹² Dok. 5785/25.

¹³ Dok. 7288/25.

12. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii wprowadza nowy element, jakim jest przepis dotyczący automatycznej indeksacji minimalnych poziomów opodatkowania. Indeksacja ma na celu uniknięcie erozji skutków gospodarczych tej dyrektywy z upływem czasu. Prezydencja ułatwiła dyskusję na temat ustaleń dotyczących indeksacji, w szczególności ram czasowych i pułapu indeksacji.
13. Doprecyzowano pojęcie „pojedynczego wykorzystania” i „odmiennego pojedynczego wykorzystania”. Jako że terminy te budziły wątpliwości, jeśli chodzi o ich interpretację i zakres, prezydencja rozpoczęła dyskusję mającą na celu doprecyzowanie ich znaczenia. Pewne szczególne zastosowania produktów energetycznych i energii elektrycznej w niektórych sektorach gospodarki, w których są one wykorzystywane, mogą wymagać dodatkowego wsparcia. W związku z tym państwa członkowskie mogą stosować określone obniżone poziomy opodatkowania (całkowite zwolnienia z podatków akcyzowych lub obniżone stawki podatku) w takich szczególnych przypadkach. Zostały one wskazane w tekście kompromisowym jako „odmienne pojedyncze wykorzystanie”. W wyniku tej dyskusji uzasadniono, że pojęcie „odmiennego pojedynczego wykorzystania” jest podzbiorem szerszego pojęcia „pojedynczego wykorzystania”. Jednocześnie konieczne wydawało się utrzymanie pojęcia „pojedynczego wykorzystania”, ponieważ odnosi się ono do wszystkich przypadków wykorzystania produktów energetycznych i energii elektrycznej objętych zakresem dyrektywy, czyli tych, które nie odpowiadają definicji podwójnego zastosowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. Termin „pojedyncze wykorzystanie” został utrzymany w tekście kompromisowym, ale dyskusje zapoczątkowane przez prezydencję pomogły osiągnąć postępy w doprecyzowaniu go, tak aby podmioty gospodarcze, administracje podatkowe i obywatele mogli lepiej rozumieć i interpretować tekst przyszłej dyrektywy.

14. Delegacje poruszyły kwestię małych instalacji zużywających na własne potrzeby wytworzoną przez siebie energię elektryczną z nieodnawialnych źródeł energii, które zostały już opodatkowane. Obecnie obowiązująca dyrektywa w sprawie opodatkowania energii pozwala państwom członkowskim – o ile produkty wykorzystywane do produkcji energii podlegają opodatkowaniu – na zwolnienie produkcji energii elektrycznej drobnych producentów, gdy jest ona przeznaczona na własne potrzeby. We wniosku w sprawie opodatkowania energii utrzymano ogólny cel przyświecający systemowi dla drobnych producentów; wprowadzono jednak próg w celu zdefiniowania małych instalacji. Próg ten został wprowadzony po to, aby system został ukierunkowany na produkcję energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych i aby uwzględnić sytuacje, w których wielkoskalowe instalacje mogą korzystać z nieproporcjonalnych korzyści podatkowych. Doprowadziło to jednak do ograniczenia możliwości zwolnienia małych instalacji zużywających na własne potrzeby wytworzoną przez siebie energię elektryczną z nieodnawialnych źródeł energii, które zostały już opodatkowane. Z tego powodu prezydencja zmodyfikowała odpowiednie przepisy w tekście kompromisowym. Dzięki temu państwa członkowskie będą mogły: a) zwolnić produkcję energii elektrycznej na własne potrzeby, w przypadku gdy produkty wykorzystywane do produkcji energii nie są produktami energetycznymi podlegającymi opodatkowaniu (energia wiatrowa, słoneczna, odpadowa itp.). Chodzi o uniknięcie niepotrzebnych obciążeń produkcyjnych dla producentów nieprofesjonalnych lub bardzo drobnych producentów oraz o zachęcenie do rozwijania takich instalacji; b) zwolnić energię elektryczną wytwarzaną z produktów energetycznych, które zostały już opodatkowane zgodnie z dyrektywą. Ma to zastosowanie do sytuacji, w których energia elektryczna wykorzystywana w procesach przemysłowych jest wytwarzana przez wytwórcę na własne potrzeby, np. z gazu ziemnego.
15. Po przeanalizowaniu wniosków niektórych delegacji prezydencja postanowiła wyłączyć wszystkie odpady wykorzystywane do celów grzewczych z zakresu dyrektywy. Dodatkowe obciążenie w postaci podatku akcyzowego mogłoby prowadzić do wzrostu cen usług świadczonych przez przedsiębiorstwa zajmujące się zbiórką odpadów i ich unieszkodliwianiem. W związku z tym mogłoby dojść do wzrostu liczby przypadków spalania odpadów przez poszczególne podmioty we własnym zakresie, co – przy braku odpowiedniej infrastruktury – może powodować większe zanieczyszczenie atmosfery szkodliwymi gazami lub ucieczki emisji gazów cieplarnianych ze względu na zwiększony wywóz odpadów poza UE. Zdaniem prezydencji utrzymanie wyłączenia odpadów z zakresu projektu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii jest zatem zasadne.

W tekście kompromisowym wprowadzono pewne zmiany w celu zagwarantowania pewności prawa i dostosowania przyszłej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii do innych odpowiednich aktów ustawodawczych. W szczególności w przypadku przyszłych zmian załącznika IX do dyrektywy (UE) 2018/2001 (dyrektywa w sprawie energii odnawialnej, RED II) Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych w celu zmiany załącznika III do przyszłej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, aby dostosować go do zmienionej wersji dyrektywy RED II. Wymagane zmiany wprowadzono również w wykazie surowców do produkcji „zaawansowanych biopaliw, biopłynów i biogazu” (załącznik III do kompromisowego tekstu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii).

16. Ponadto, aby dostosować tabelę przeliczeniową wartości opałowych netto (załącznik II do kompromisowego tekstu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii) do Nomenklatury scalonej (CN), prezydencja zaktualizowała opisy zawarte w kolumnie dotyczącej nazwy produktu, a także niektóre kody CN.
17. We wcześniejszej wersji tekstu kompromisowego określono, że Rada może przyjmować akty wykonawcze w celu zmiany kategorii dowolnego produktu energetycznego, jeżeli jego kategoria jest niezgodna z jego efektywnością środowiskową. Podczas dyskusji podkreślono jednak, że zgodnie z TFUE akt podstawowy nie może co do zasady być zmieniany w drodze aktu wykonawczego. Zmianę kategorii produktu energetycznego można uznać za jeden z istotnych elementów wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Okazało się, że rozwiązaniem, które byłoby wykonalne z prawnego punktu widzenia, byłoby przekształcenie uprawnienia w klauzulę przeglądową; prezydencja odpowiednio zmieniła zatem tekst kompromisowy.
18. W motywach wprowadzono dalsze dostosowania w celu zapewnienia spójności z częścią normatywną wniosku.
19. Delegacje powtórzyły swoje dobrze już znane stanowiska w niektórych innych kwestiach. Prezydencja nie otworzyła jednak ponownie dyskusji na te tematy, ponieważ uważa, że kwestie te zostały szczegółowo omówione w poprzednich latach, a tekst odzwierciedla delikatny kompromis.

IV. MOŻLIWE DALSZE DZIAŁANIA

20. Zdaniem prezydencji aktualny stan negocjacji odzwierciedla delikatną równowagę między różnymi poglądami delegacji; uwzględnia też aspekt konkurencyjności, na który zwracało ostatnio uwagę wiele delegacji. Wszystkie kwestie dotyczące wniosku w sprawie opodatkowania energii były szczegółowo omawiane od początku negocjacji, a stanowiska delegacji są ogólnie dobrze znane, choć niektóre z nich zmieniały się.
21. Niemniej jednak konieczne będą dalsze prace, aby pogodzić stanowiska delegacji. Prezydencja przyznaje również, że konieczne są pewne dostosowania techniczne i kontrola prawna tekstu kompromisowego. Prezydencja odnotowuje, że delegacje są zdeterminowane do dalszej pracy nad wnioskiem Komisji w oparciu o dotychczasowe postępy.

V. WNIOSEK

22. W związku z powyższym polska prezydencja zwraca się do Rady o zapoznanie się z niniejszym sprawozdaniem, aby poczynić dalsze postępy w negocjacjach i uwzględnić te poczynione dotychczas.
