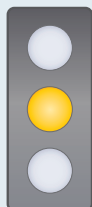


PRZEDMIOT DYREKTYWY: Opodatkowanie energii ma być lepiej skoordynowane z celami polityki klimatycznej i energetycznej UE.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy konsumenci energii.

**ZA:**

- Proponowane dostosowanie zasad opodatkowania energii do systemu handlu limitami emisji jest krokiem w dobrym kierunku.
- Zastosowanie jednolitych, minimalnych poziomów opodatkowania zależnych od poziomu emisji CO₂ i wartości energetycznej danych produktów zmniejszy niepożądany wpływ podatków na decyzję o wyborze źródła energii.

PRZECIWI:

- Wprowadzenie minimalnego poziomu opodatkowania związanego z emisją CO₂ nie przyczyni się do skoordynowania cen certyfikatów w systemie handlu limitami emisji. Stawki podatkowe powinny być raczej ujednolicone lub też – w idealnym przypadku – paliwa napędowe i grzewcze powinny zostać włączone do systemu handlu limitami emisji.
- Przepis, zgodnie z którym wprowadzenie jednakowych minimalnych poziomów opodatkowania w danym państwie członkowskim musi pociągać za sobą nałożenie w praktyce identycznych stawek podatkowych narusza zasadę pomocniczości.

TREŚĆ**Tytuł**

Wniosek z 13 kwietnia 2011 r. w sprawie **Dyrektywy** Rady zmieniającej Dyrektywę 2003/96/EC w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących **opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, sygnatura COM(2011) 169.**

Komunikat z 13 kwietnia 2011 r.: Bardziej racjonalne opodatkowanie energii w UE: **wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii energetycznej, sygnatura COM(2011) 168.**

Treść

Odniesienia do paragrafów i aneksów dotyczą Dyrektywy 2003/96/EC („Dyrektywa w sprawie Opodatkowania Energii”) w wersji zawartej w zmienionym Wniosku COM(2011) 169.

› **Tło**

- Dyrektywa w sprawie Opodatkowania Energii 2003/96/EC określa ogólnounijne minimalne poziomy opodatkowania przez Państwa Członkowskie:
 - energii elektrycznej,
 - „produktów energetycznych”: paliw (benzyny, oleju napędowego, kerozyny, gazu płynnego, gazu ziemnego) i olejów opałowych (oleju gazowego, ciężkiego oleju napędowego, kerozyny, gazu płynnego, gazu ziemnego, koksu i węgla).
- Komisja krytykuje Dyrektywę w sprawie Opodatkowania Energii 2003/96/EC, ponieważ:
 - minimalne poziomy opodatkowania paliw napędowych i grzewczych uzależnione są wyłącznie od wielkości zużycia – nie bierze się pod uwagę wartości energetycznej tych paliw lub wielkości emisji dwutlenku węgla, będącej skutkiem ich wykorzystywania;
 - odmienny sposób opodatkowania stosowany w przypadku paliw napędowych i grzewczych w stosunku do ich wartości energetycznej prowadzi do zaburzeń na wewnętrznym rynku energii;
 - zasady opodatkowania nie są zharmonizowane z unijnym systemem handlu limitami emisji, co w rezultacie może prowadzić do podwójnych obciążeń i luk przy ograniczaniu emisji CO₂;
 - zasady opodatkowania wynikające z dyrektywy nie zachęcają do efektywnego wykorzystywania energii lub jej oszczędzania;
 - odnawialne źródła energii są w gorszym położeniu w porównaniu do paliw kopalnych o wyższej wartości energetycznej;
 - benzyna jest w gorszym położeniu w porównaniu z olejem napędowym o wyższej wartości energetycznej.

› **Cel i metoda**

- Komisja zamierza dostosować zasady opodatkowania energii do wyznaczonych przez siebie celów na rok 2020 w zakresie energetyki i ochrony klimatu poprzez powiązanie stawek opodatkowania z poziomem emisji i wartością energetyczną poszczególnych paliw.
- Komisja chce:
 - jednolicie opodatkować energię elektryczną, wyłącznie w oparciu o jej wartość energetyczną;
 - jednolicie opodatkować paliwa napędowe i grzewcze, wyłącznie w oparciu o ich wartość energetyczną i poziom emisji CO₂;
 - opodatkować emisję CO₂ w tych sektorach, które nie są objęte systemem handlu limitami emisji (EU-ETS, Dyrektywa 2003/87/EC).
- Minimalne opodatkowanie paliw napędowych i grzewczych składać się ma z dwóch elementów:
 - podatku związanego z emisją CO₂, zależnego od wielkości emisji;
 - „ogólnego podatku od zużycia energii”, zależnego od wartości energetycznej produktów.
- Komisja spodziewa się, że wspomniane rozwiązania zwiększą dynamikę wzrostu gospodarczego nawet o 0,27 proc. unijnego PKB. Jeśli Państwa Członkowskie wykorzystają dodatkowe dochody wynikające z opodatkowania energii do obniżenia wpłacanych przez pracodawców składek na ubezpieczenia społeczne, zmiany będą miały również pozytywny wpływ na zatrudnienie.

Analiza z dnia 26 lipca 2011 r.

› Element podatku związany z emisją CO₂

- Element podatku związany z emisją CO₂ ma faworyzować, w sposób neutralny technologicznie, wszystkie niskoemisyjne paliwa napędowe i grzewcze.
- Element podatku związany z CO₂:
 - nałożony będzie na wszystkich użytkowników paliw napędowych i grzewczych, nieobjętych systemem EU-ETS (art. 2 (4) oraz art. 14 (1) lit. d).
 - nie będzie dotyczył energii elektrycznej, która objęta jest systemem EU-ETS
 - nie będzie stosowany w przypadku biopaliw, spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju zawarte w art. 17 Dyrektywy o Energii Odnawialnej 2009/28/EC (art.1 (2)).
- Element podatku związany z emisją CO₂ będzie wynosił do najmniej 20 euro za tonę emisji CO₂, poczynając od 1 stycznia 2013 roku.
- W 2015 r. Komisja dokona pierwszego przeglądu minimalnych stawek opodatkowania. Kolejne przeglądy odbywać się będą co pięć lat. Jeśli będzie to konieczne, Komisja będzie proponować zmiany (art. 29).

› Element podatku związany z energią („ogólne opodatkowanie energii”)

- Element opodatkowania związany z energią ma zachęcić do efektywnego zużycia energii oraz do jej oszczędzania.
- Element opodatkowania związany z energią wynosić będzie:
 - w przypadku paliw napędowych – nałożone zostaną różne taryfy w zależności od produktu. Pierwszą podwyżkę zaplanowano na 1 stycznia 2013 r., drugą na 1 stycznia 2015 r. Od 1 stycznia 2018 r. podatek wynosić będzie co najmniej 9,6 euro za gigadzula (GJ) (art. 7 w powiązaniu z załącznikiem I, tablica A);
 - w przypadku paliw napędowych, stosowanych m.in. w rolnictwie, ogrodnictwie, gospodarce wodnej lub leśnictwie – od 1 stycznia 2013 r. co najmniej 0,15 euro za gigadzula (art. 8 (2) w powiązaniu z załącznikiem I, tablica B);
 - w przypadku paliw grzewczych – od 1 stycznia 2013 r. co najmniej 0,15 euro za gigadzula (załącznik I, tablica C);
 - w przypadku energii elektrycznej – od 1 stycznia 2013 r. co najmniej 0,15 euro za gigadzula (załącznik I, tablica D).
- Od 1 stycznia 2016 r. minimalne poziomy ogólnego opodatkowania zużycia energii będą co trzy lata automatycznie dostosowywane do zmian zachodzących w zharmonizowanym Indeksie Cen Konsumpcyjnych (po wyłączeniu z niego cen żywności i energii) (art. 4 (4)).

› Przepisy dotyczące rzeczywistych stawek opodatkowania

Od roku 2023 stosowany będzie przepis, zgodnie z którym wprowadzenie jednakowych minimalnych poziomów opodatkowania różnego rodzaju paliw napędowych i grzewczych skutkować będzie obowiązkiem nałożenia przez Państwa Członkowskie identycznych faktycznych stawek opodatkowania (art. 4 (3) w połączeniu z załącznikiem I). Taka sytuacja dotyczy np. opodatkowania benzyny i oleju napędowego.

› Wyłączenia

- W przypadku rolnictwa, ogrodnictwa, gospodarki wodnej i leśnictwa stawka ogólnego podatku od zużycia energii może zostać zmniejszona do zera. Państwa Członkowskie muszą jednak wówczas podjąć działania prowadzące do uzyskania „zasadniczo równoważnej” poprawy efektywności (art. 15 (3)).
- Obowiązujące obecnie prawo do przyznawania ulg lub zniżek podatkowych dotyczących gazu ziemnego lub płynnego, używanego do napędzania pojazdów, wygasa 1 stycznia 2023 r. (art. 15 (1) lit. 1).
- Od 1 stycznia 2023 r. Państwa Członkowskie nie będą już mogły różnicować stawek opodatkowania dotyczących oleju napędowego w zależności od tego, czy paliwa te wykorzystywane są do celów komercyjnych czy niekomercyjnych (art. 7).

› Wprowadzenie ulg podatkowych w przypadku znacznego zagrożenia ucieczką emisji

- Firmy z sektorów, w przypadku których istnieje „znaczące zagrożenie ucieczką emisji” (art. 13a (13) Dyrektywy o Handlu Limitami Emisji 2003/87/EC) uzyskają ulgi podatkowe związane z emisją CO₂ (art. 14a (1) oraz (5)).
- Wielkość ulgi nie może przekraczać wysokości aktualnie obowiązującej stawki podatkowej (art. 14a (14)).

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

Do tej pory minimalne opodatkowanie paliw napędowych i grzewczych ustalone było w odniesieniu do wielkości zużycia (tak było w przypadku benzyny, oleju napędowego, kerozyny), masy (gaz płynny, ciężki olej napędowy) lub wartości energetycznej (gaz ziemny, węgiel i koks). Od tej pory stawki podatkowe powinny być zawsze związane z poziomem emisji CO₂ i wartością energetyczną, charakterystycznymi dla danego paliwa.

- Obecnie nie istnieją jakiekolwiek wymagania dotyczące relacji między faktycznymi stawkami opodatkowania paliw napędowych i grzewczych, wynikające z obowiązujących minimalnych poziomów opodatkowania. Od roku 2023 jednak rzeczywiste stawki podatkowe będą musiały być takie same, jeśli zastosowanie będą miały te same minimalne stawki opodatkowania.
- Obecnie Państwa Członkowskie mają prawo różnicować stawki opodatkowania oleju napędowego w zależności od tego, czy paliwa te wykorzystywane są do celów komercyjnych czy niekomercyjnych. Uprawnienia te mają być zlikwidowane.
- Do tej pory nie istniały ulgi podatkowe dla firm z sektorów, w przypadku których istnieje „znaczące zagrożenie ucieczką emisji”.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Zdaniem Komisji, dostosowanie Dyrektywy o Opodatkowaniu Energii do celów związanych z unijną polityką energetyczną i klimatyczną możliwe jest jedynie poprzez akt prawny UE.

Analiza z dnia 26 lipca 2011 r.

Tło polityczne

Na mocy Dyrektywy w sprawie Opodatkowania Energii 2003/96/EC, unijny system minimalnych stawek opodatkowania (dyrektywy 92/81/EEC oraz 92/82/EEC), wcześniej ograniczony do olejów mineralnych, został rozszerzony o węgiel, gaz ziemny oraz energię elektryczną.

W 2007 r. strategia energetyczna UE została przeprogramowana zgodnie z „Decyzją 20-20-20” Rady Europejskiej z 2007 r., wyznaczającą następujące unijne cele polityczne w zakresie energii i klimatu: do roku 2020 UE ma zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o co najmniej 20 proc. w porównaniu z rokiem 1990, Państwa Członkowskie poprzez zwiększanie efektywności energetycznej muszą ograniczyć zużycie energii przewidywane dla roku 2020 o 20 proc., a udział odnawialnych źródeł energii w ogólnym zużyciu energii w UE wynosić ma co najmniej 20 proc. Dodatkowo każde Państwo Członkowskie musi zwiększyć udział biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i paliw napędowych do celów transportowych o co najmniej 10 proc.

W ramach Systemu Handlu Limitami Emisji UE (Dyrektywa 2003/87/EC), emisja gazów cieplarnianych możliwa jest tylko przy założeniu, że emitent posiada prawo do emisji („certyfikat”). Liczba certyfikatów jest ograniczona. Podlegają one jednak obrotowi, cena jest więc ustalana przez mechanizmy rynkowe.

Procedura legislacyjna

13 kwietnia 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Cł
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja ds. Gospodarczych i Finansowych (decydująca), sprawozdawca: Astrid Lulling (Grupa Europejskiej Partii Ludowej, Luksemburg)
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	jednomyslność

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 113 TFEU (harmonizacja podatków pośrednich, d. art. 93 TEC)
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	art. 113 TFEU (specjalna procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Lepsze dopasowanie zasad opodatkowania energii do systemu handlu limitami emisji jest zasadniczo słuszne – stosowanie różnych instrumentów w sposób nieskoordynowany osłabia bowiem efektywność polityki ochrony klimatu. Wprowadzając jednak minimalne poziomy opodatkowania w przypadku elementu podatku związanego z emisją CO₂, koordynacja ta okazuje się możliwa tylko w ograniczonym zakresie, ponieważ Państwa Członkowskie będą mogły ustalać stawki podatkowe znacząco przekraczające ceny certyfikatów w systemie handlu limitami emisji. Zamiast więc określać minimalne poziomy opodatkowania, Komisja powinna w pełni zharmonizować ogólnounijne stawki podatku w części związanej z emisją CO₂.

Rozwiązaniem jeszcze lepszym od wprowadzania stawek zależnych od emisji CO₂ byłoby włączenie paliw napędowych i grzewczych do systemu handlu limitami emisji – i to już na etapie produkcji lub importu („handel limitami emisji u źródła”). Szczególnie w sektorze transportowym wielkość zużycia, a co za tym idzie również poziom emisji CO₂ wolno reaguje na sygnały cenowe. Włączenie paliw napędowych do łącznego pułapu emisji CO₂ w systemie handlu limitami z pewnością nie zaszkodziłoby ochronie klimatu: sygnały cenowe i rzeczywiste możliwości dostosowania się do nich pomogłyby wybrać najbardziej efektywne sposoby redukcji emisji we wszystkich sektorach.

Co więcej, stały poziom podatku związanego z emisją CO₂ oznacza, że nie może być on dostosowywany do codziennych zmian cen w systemie handlu limitami emisji. Związany z emisją CO₂ system opodatkowania powinien być więc rewidowany częściej niż co pięć lat – pozwoliłoby to na maksymalnie dostosowanie do cen w systemie handlu limitami emisji.

Bez ogólnounijnego porozumienia w sprawie ochrony klimatu, kwestia ucieczki emisji (transferu emisji poza UE) może być ograniczana jedynie w ramach systemu handlu limitami emisji UE – jeśli zainteresowane przedsiębiorstwa uzyskają darmowe prawa do emisji.

Z tego samego względu planowane wprowadzenie ulg podatkowych również jest co do zasady słuszne. Takie wyłączenia nieuchronnie prowadzą jednak do zakłócania konkurencji, ponieważ definicja wyłączeń nigdy nie jest wystarczająco przejrzysta. Poza tym można spodziewać się politycznych nacisków.

Możliwość opodatkowania działalności gospodarczej w zróżnicowany sposób prowadzi do powstawania przywilejów motywowanych celami politycznymi. Dlatego też zniesienie możliwości odmiennego opodatkowywania paliw napędowych w zależności od tego, czy wykorzystywane są do celów komercyjnych czy niekomercyjnych, oraz specjalnych zasad korzystania z gazu ziemnego i gazu płynnego, jest rozwiązaniem słusznym. Utrzymanie możliwości zredukowania ogólnej stawki opodatkowania zużycia energii w przypadku rolnictwa, ogrodnictwa, gospodarki wodnej i leśnictwa pozostaje jednak nieuzasadnionym przywilejem.

Analiza z dnia 26 lipca 2011 r.

Automatyczne dostosowanie ogólnego opodatkowania zużycia energii do zmian w zharmonizowanym Indeksie Cen Konsumpcyjnych spowoduje, że minimalne poziomy opodatkowania będą rosły razem z inflacją, przez co oznaczać będą większe wydatki dla obywateli – niezależnie od trendów dotyczących ich dochodów. Lepszym rozwiązaniem byłoby regularne, zapisane w dyrektywie, rewidowanie minimalnych poziomów opodatkowania.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Poprzez jednolite dostosowanie minimalnych poziomów opodatkowania do poziomu emisji CO₂ oraz wartości energetycznej, niepożądany wpływ podatków na decyzję o wyborze źródła energii zostanie wyeliminowany.

Przepis, zgodnie z którym od 2023 r. obowiązywanie tych samych minimalnych poziomów opodatkowania paliw napędowych i grzewczych skutkować będzie obowiązkiem wprowadzenia w praktyce identycznych stawek podatkowych ogranicza swobodę Państw Członkowskich w zakresie polityki podatkowej. Choć równe opodatkowanie paliw napędowych pomoże uchronić przed zakłóceniami w swobodnym wyborze technologii napędowych w Państwach Członkowskich, rozwiązanie to oznacza również, że opodatkowanie poszczególnych paliw napędowych w Państwach Członkowskich nie będzie jednakowe. Państwa Członkowskie najprawdopodobniej będą wykorzystywać ten fakt, by zwiększać obciążenia podatkowe „na żądanie Brukseli”. Okres przejściowy, wspaniałomyślnie ustalony aż do roku 2023, może ułatwić realizację nowych ustaleń, ale nie rozwiąże zasadniczego problemu.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zakładany przez Komisję pozytywny wpływ proponowanych rozwiązań na wzrost gospodarczy i poziom zatrudnienia jest wątpliwy. Po pierwsze, przewidywania te oparte są na założeniu, że dodatkowe dochody podatkowe zostaną wykorzystane do zmniejszenia obciążeń płacowych, na co UE nie będzie miała wpływu. Po drugie, popyt na energię i poziom zatrudnienia często są ze sobą powiązane. Wyższe koszty zużycia energii i jednocześnie ograniczenie kosztów pracy nie musi konieczne prowadzić do niższego zużycia energii i równoczesnego zwiększenia popytu na pracę.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Jeśli Państwa Członkowskie w efekcie nowelizacji dyrektywy zwiększą obciążenia podatkowe, atrakcyjność Europy jako miejsca do inwestowania spadnie.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. UE może regulować przepisy podatkowe Państw Członkowskich dotyczące konsumpcji, jeśli jest to niezbędne dla ustanowienia i właściwego funkcjonowania jednolitego rynku oraz uniknięcia zakłóceń na tym rynku (art. 113 TFEU).

Pomocniczość

Przepis, zgodnie z którym wprowadzenie minimalnych poziomów opodatkowania paliw napędowych musi w praktyce pociągać za sobą stosowanie tych samych stawek podatkowych nie prowadzi do harmonizacji opodatkowania paliw napędowych wśród Państw Członkowskich. Nie jest więc jasne, dlaczego tego rodzaju ogólnounijny przepis ma zostać wprowadzony. A skoro tak – wpisanie go do dyrektywy oznacza naruszenie zasady pomocniczości (art. 5 (3) TEU).

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Lepsze dopasowanie zasad opodatkowania energii do systemu handlu limitami emisji jest zasadniczo słuszne. Zastosowanie jednolitych minimalnych poziomów opodatkowania emisji CO₂ i działalności zmniejszy niepożądany wpływ podatków na decyzję o wyborze źródła energii. Zamiast jednak ustalać minimalne poziomy opodatkowania, UE powinna zdecydować się na ujednoczenie w całej Unii stawek podatku związanych z emisją CO₂ dla paliw napędowych i grzewczych. Jeszcze lepszym rozwiązaniem niż podatek związany z emisją CO₂ byłoby włączenie paliw napędowych i grzewczych w system handlu limitami emisji – już na etapie produkcji lub importu („handel limitami u źródła”). Przepis, zgodnie z którym wprowadzenie tych samych minimalnych poziomów opodatkowania paliw napędowych musi konieczne skutkować zastosowaniem w praktyce identycznych stawek podatkowych, narusza zasadę pomocniczości.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl