

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej

COM(2011) 169 wersja ostateczna – 2011/0092 (CNS)

oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Bardziej racjonalne opodatkowanie energii w UE: wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii energetycznej”

COM(2011) 168 wersja ostateczna

(2012/C 24/13)

Sprawozdawca: **Eric PIGAL**

Dnia 29 kwietnia 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej

COM(2011) 169 wersja ostateczna – 2011/0092 (CNS)

oraz

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Bardziej racjonalne opodatkowanie energii w UE: wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii energetycznej”

COM(2011) 168 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 4 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski

1.1.1 W czasie, gdy wiele państw członkowskich określa swoje strategie wychodzenia z kryzysu gospodarczego i finansowego, zmiana dyrektywy w sprawie opodatkowania energii oferuje możliwości pogodzenia celów gospodarczych i środowiskowych. Umożliwia zainteresowanym państwom członkowskim przeniesienie części podatków związanych z zatrudnieniem lub kapitałem na taką formę opodatkowania, która zachęcać będzie do zachowań z poszanowaniem środowiska i sprzyjających efektywności energetycznej, zgodnie z celami strategii „Europa 2020”.

1.1.2 Europa nie może zadowalać się celami, które wyznały sobie w zakresie polityki energetycznej. Musi obecnie wyposażyć się w środki ich realizacji. Aby je osiągnąć, powinna wysłać silny „sygnał cenowy”. Chodzi o skuteczny, jeśli nie jedyny, sposób umożliwiający narzucenie zmiany postaw i zachowań.

1.1.3 Przekształcona dyrektywa w sprawie opodatkowania energii stanowi bez wątpienia krok naprzód w stosunku do jej początkowej wersji. Dzięki wprowadzeniu dwóch czynników pomiaru/opodatkowania energii jest ona bardziej precyzyjna i właściwa. Czynnik „podatku od CO₂” uzupełnia system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

1.1.4 Opierając się na dwóch czynnikach opodatkowania, większość rodzajów energii powinna być traktowana/opodatkowana tak samo, na podstawie wskaźników emisji CO₂ i zawartości energii. Należy jednak zauważyć, że energia elektryczna nie podlega tym samym zasadom opodatkowania, co inne rodzaje energii.

1.1.5 Sygnał cenowy, wywołujący wysokim opodatkowaniem paliw, mimo że chwilowo może być bolesny, przygotowuje europejskich konsumentów energii na nieuniknione wyczerpywanie zasobów i ograniczenia, sprzyja inwestycjom i działaniom na rzecz oszczędności energii, zwiększa atrakcyjność odnawialnych źródeł energii i przyspiesza ich rozwój, poprawia odporność na szok cenowy na rynku ropy itp.

Z kolei w odniesieniu do paliw grzewczych ten sygnał cenowy związany z opodatkowaniem pozostaje niesłyszalny i w dalszym ciągu może taki pozostać po przekształceniu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Konsumentci nie mogą uzyskiwać korzyści z prac i inwestycji na rzecz oszczędności energii paliw grzewczych i odczuwają nieprzewidywalne wahania rynku.

1.1.6 Większa atrakcyjność oszczędnego zużycia paliw dla konsumentów przyniosłaby również korzyści przedsiębiorstwom sektora, przyspieszając odnawianie wyposażenia i oferując nowe możliwości rynkowe.

1.1.7 Sektory przemysłu zużywające duże ilości energii, które jak dotąd były wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, zostały do niego słusznie włączone.

Niemniej jednak inne sektory dalej podlegają całkowitemu lub częściowemu wyłączeniu, np.:

- rolnictwo, budownictwo, roboty publiczne;
- transport publiczny i sił zbrojnych, zbieranie odpadów, administracja publiczna;
- karetki pogotowia (ale nie taksówki), transport lotniczy, wspólnotowy transport morski;
- energia elektryczna zużywana w gospodarstwach domowych itp.

Trudno znaleźć ideę spójności przyświecającą wszystkim tym zwolnieniom, tym bardziej że mogą one zagrozić prawidłowemu odbiorowi komunikatu związanego z opodatkowaniem przez tych, którym one nie przysługują.

1.1.8 W przeciwieństwie do tego, co zapowiadano w komunikacie Komisji Europejskiej, w nowej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii nie określono ram, nie przedstawiono stanowiska, ani nawet nie sformułowano zaleceń odnośnie do wykorzystania przez państwa członkowskie części lub całości wpływów z nowego systemu opodatkowania w celu kierowania zmian w podaży ku nowym technologiom lub czystszy rodzajom energii.

1.1.9 Należy jednak zauważyć, że dyrektywa w sprawie opodatkowania energii przyczynia się do tworzenia jednolitego rynku, mając na celu umożliwienie osiągnięcia harmonizacji opodatkowania energii.

1.2 Zalecenia

1.2.1 Komitet popiera starania Komisji Europejskiej na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020”. Przekształcenie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii zmierza wyraźnie w tym kierunku, mając na celu:

- zachęcanie do zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska;
- ochronę rynku wewnętrznego i sprzyjanie wzrostowi;
- umożliwienie ograniczenia kosztów zatrudnienia i deficytów budżetowych.

1.2.2 Tym niemniej EKES żąda, że przekształcenie dyrektywy nie jest szersze i spójniejsze. Zanim jeszcze tekst został przedstawiony Radzie i z nią omówiony, Komisja Europejska przejęła inicjatywę i umieściła w nim wyjątki lub odstępstwa, po to by pewne państwa członkowskie nie wyraziły swego niezadowolenia albo by zadowolili inne.

W procesie negocjacji, który odbędzie się w Radzie, Komisja Europejska może nie mieć już pola manewru, oprócz ostatecznego i niebezpiecznego zniekształcenia samej idei przekształcenia, w takiej formie, w jakiej zostało przedstawione.

1.2.3 Można oczekiwać głosów oporu, a nawet sprzeciwu, ze strony państw członkowskich. Niemniej jednak, Komitet uważa,

że Europa, a w szczególności Komisja Europejska, powinna być w stanie narzucić pewne środki państwom członkowskim, tym bardziej wówczas, kiedy niektóre z nich blokują na poziomie krajowym decyzje, które trzeba podjąć, by na poziomie europejskim osiągnąć przyjęte przez wszystkich cele.

1.2.4 Komisja Europejska powinna ponadto przygotować się na odpieranie działań lobbingsowych pewnych grup, które pragną zablokować wszelkie zmiany, kładąc nacisk na „możliwe dodatkowe koszty” lub „niebezpieczną utratę konkurencyjności”. O ile Komisja powinna niewątpliwie zachęcać państwa członkowskie do uwzględniania pewnych sporadycznych i delikatnych sytuacji, powinna również „trzymać kurs” na europejskie cele energetyczne i podkreślać strategiczne korzyści z innowacji w nowych źródłach energii, związane z tym tworzenie nowych miejsc pracy i wzrostu, poprawę jakości życia itp.

1.2.5 Komitet sugeruje, by Komisja Europejska, aby osłabić możliwy opór państw członkowskich, określiła rozwiązania umożliwiające pomoc w adaptacji do narzucanych zmian i by w miarę możliwości włączyła je do proponowanego tekstu. Taka postawa wydaje nam się słuszniejsza od wprowadzania ustępstw przed przewidywanymi negocjacjami z państwami członkowskimi, zwłaszcza że umożliwiłoby to również konsumentom lepsze przygotowanie do pożądaných zmian.

2. Wprowadzenie

2.1 Streszczenie

2.1.1 Analizowany tekst nie stanowi nowej dyrektywy, ale przekształconą wersję dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Przekształcona wersja powinna wejść w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.; data ta zbiega się z terminem rozpoczęcia trzeciego etapu wdrażania systemu EU ETS.

2.1.2 Dla każdego rodzaju paliwa zmieniona dyrektywa wprowadza **dwa czynniki** opodatkowania, każdy w innym celu:

- opodatkowanie **emisji CO₂**, którego celem jest zmniejszenie **zanieczyszczenia** gazami cieplarnianymi;
- opodatkowanie **zawartości energii**, którego celem jest zmniejszenie **zużycia** energii, niezależnie od wykorzystywanego produktu energetycznego.

2.1.3 Dla paliw silnikowych:

- w **2013 r.** podatek od emisji CO₂ wyniesie **20 EUR** za tonę CO₂;
- w **2018 r.** podatek od energii wyniesie **9,6 EUR** za gigadżul.

2.1.4 Dla paliw grzewczych:

- w **2013 r.** podatek od emisji CO₂ wyniesie **20 EUR** za tonę CO₂;
- w **2013 r.** podatek od energii wyniesie **0,15 EUR** za gigadżul.

2.1.5 Przypominamy, że w obecnej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii, podobnie jak we wniosku w sprawie jej przekształcenia, wprowadza się **minimalną stawkę opodatkowania**. Państwa mogą zatem wyznaczyć wyższą stawkę opodatkowania, co zresztą w większości czynią.

2.2 Kontekst

2.2.1 Omawiany wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy wpisuje się w szereg dotychczas opracowanych i przyjętych dyrektyw, a mianowicie:

- **2003/96/WE**: dyrektywa w sprawie **opodatkowania energii**, którą należy zmienić;
- **2003/87/WE**: dyrektywa definiująca **gazy cieplarniane** i ustanawiająca **system handlu uprawnieniami do emisji CO₂ (EU ETS)**;
- **2009/29/WE**: dyrektywa zmieniająca limity emisji od roku 2013;
- **2006/32/WE**: dyrektywa dotycząca **efektywności energetycznej**; definicja **wartości opałowej** ⁽¹⁾ w załączniku II;
- **2009/28/WE**: dyrektywa określająca **kryteria zrównoważonego rozwoju**, w szczególności dla paliw silnikowych i grzewczych uzyskiwanych z biomasy.

2.2.2 W niniejszej opinii zbadano wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie opodatkowania energii oraz wykorzystano informacje uzupełniające przedstawione w komunikacie ⁽²⁾ oraz w notatce ⁽³⁾ przygotowanej przez Komisję Europejską (KE).

2.2.3 Należy stwierdzić, że prace Komisji Europejskiej na rzecz wdrożenia tej europejskiej polityki wpisują się w kontekst międzynarodowy, którego różne aspekty istotnie wpływają na takie kwestie jak:

- **ustawodawstwo**: konwencja chicagowska w ścisły i wiążący sposób ogranicza opodatkowanie lotnictwa;
- **rynek**: badania naukowe umożliwiły wydobycie olei łupkowych; to odkrycie pozwala na eksploatację nowych złóż, zwiększając tym samym podaż energii z paliw kopalnych; spowodowało również całkowity przewrót na rynku gazu: na całym świecie ceny gazu gwałtownie spadły, zmniejszając atrakcyjność innych źródeł energii, zwłaszcza odnawialnych;
- **strategia**: wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie znacząco wpływają nie tylko na ceny paliw, lecz również na stanowisko państw członkowskich wobec tych źródeł energii;
- **środowisko**: należy uwzględnić protokoły z Kioto i dyskusje z Cancun i w odpowiednim wypadku dostosować do nich strategię i politykę europejską;
- **opinia publiczna**: wydarzenia w Fukushima pokazały, jak bardzo nieoczekiwane wydarzenie wielkiej wagi może wstrząsnąć opinią publiczną; strategię i decyzje państw

członkowskich i Europy nie powinny pozostawać na nią obojętne; władze powinny naturalnie szybko dostosować swoją politykę.

2.2.4 Tym samym pojawia się pytanie, jak w perspektywie międzynarodowej umieścić problematykę opodatkowania energii:

- jaki poziom cen odniesienia dla CO₂ przyjąć w Europie wobec braku ogólnoświatowego porozumienia?
- należy również wspomnieć o idei ogólnego międzynarodowego podatku.

2.3 Chronologia wydarzeń

2.3.1 Poprzednia dyrektywa (2003/96/WE) została wydana na podstawie wniosku Komisji Europejskiej z 1996 r. Podczas długich negocjacji Rada Unii Europejskiej w znacznym stopniu zmieniła wniosek, aby uwzględnić specyfikę różnych państw. Poprawki polegały na zaproponowaniu zasady stopniowego wprowadzania, wraz z okresami przejściowymi, odstępstwami i innymi wyłączeniami. Ostatecznie wniosek dotyczący dyrektywy z 1996 r. został przyjęty w 2003 r.

2.3.2 Jego wdrożenie w państwach członkowskich, zmiany na rynku energii, rozwój świadomości skutków dla środowiska i klimatu wynikających ze zużycia energii ukazały słabości i sposoby poprawy sytuacji (zob. niżej).

2.3.3 Prace nad zmianą tej dyrektywy rozpoczęto w 2005 r. Pierwszą próbę skoncentrowaną na komercyjnym wykorzystaniu oleju gazowego podjęto w 2007 r., nie uzyskała ona jednak akceptacji Rady. O opracowanie nowego wniosku w sprawie zmiany zwróciła się Rada Europejska w swoich konkluzjach z marca 2008 r., a wniosek został uznany przez Komisję Europejską za priorytetowy w dorocznej analizie wzrostu w 2011 r.

W dniu 12 kwietnia 2011 r. kolegium komisarzy przyjęło wniosek dotyczący przekształcenia przepisów dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

3. Uwagi ogólne

3.1 Przekształcenie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii stanowi przede wszystkim reakcję na nowe priorytety europejskie określone w **strategii „Europa 2020”**, takie jak:

- przeciwdziałanie zmianie klimatu;
- nadanie priorytetowego znaczenia zrównoważonemu rozwojowi;
- gospodarka bardziej konkurencyjna i bardziej przyjazna środowisku;
- harmonizacja fiskalna;
- ograniczenie obciążenia podatkowego związanego z zatrudnieniem;
- wsparcie dla gospodarstw domowych uzyskujących niskie dochody;
- konsolidacja budżetowa w państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Wartość opałowa: wartość opałowa produktów energetycznych i energii elektrycznej.

⁽²⁾ COM(2011) 168 wersja ostateczna.

⁽³⁾ MEMO 11/238.

3.2 Przekształcenie jest również zgodne z „**zasadą 3 razy 20**” wyrażoną w strategii dotyczącej klimatu i energii w UE w latach 2013–2020:

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20 %;
- pozyskiwanie 20 % energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r.;
- zwiększenie efektywności energetycznej o 20 %.

3.3 Celem wniosku jest również **zarządzenie** słabym punktom lub brakom stwierdzonym w **poprzedniej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii**:

- obecne minimalne stopy mają ogólnie zastosowanie do zużytej ilości, bez względu na wartość energetyczną lub zanieczyszczenie;
- powoduje to zachowania sprzeczne z założeniami przyjętymi przez UE; przykładowo zachęca do zużycia węgla, a jest niekorzystne dla energii ze źródeł odnawialnych;
- w obecnej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii nie przewiduje się zachęt wspierających substitucję rodzajów energii; najbardziej opodatkowany jest etanol;
- niewystarczająca koordynacja dyrektywy w sprawie opodatkowania energii i systemu EU ETS przejawia się podwójnym opodatkowaniem lub brakiem opodatkowania w niektórych sektorach.

3.4 Obecne przekształcenie uwzględni **ograniczenia zewnętrzne**:

- restrukturyzację i modernizację systemów fiskalnych;
- kryzys gospodarczy, który zawęży pole manewru państw członkowskich i zaostrza ograniczenia budżetowe;
- namacalne wystąpienie pierwszych skutków zmiany klimatu, które można realnie zmierzyć;
- napięcia międzynarodowe, przyczyny problemów i niepokoju na międzynarodowym rynku energii.

3.5 Przekształcenie dyrektywy powinno się także odbywać z uwzględnieniem pewnych dodatkowych **ograniczeń wewnętrznych**:

- unikanie opodatkowania energii, które byłoby dyskryminacyjne lub powodowałoby zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami w różnych państwach członkowskich;
- i odwrotnie: ograniczenie zakłóceń związanych z brakiem harmonizacji opodatkowania energii w Europie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Główne elementy

4.1.1 Jak stwierdzono we wprowadzeniu, zasadnicze znaczenie przypisano we wniosku (art. 1) wprowadzeniu **dwóch czynników opodatkowania**. Ponadto we wniosku potwierdzono (art. 4), że obliczone stawki stanowią **wartości minimalne**, które państwa członkowskie mogą przekraczać i które są poddawane ocenie co 3 lata.

4.1.2 Inną ważną kwestię wyrażoną we wniosku stanowi propozycja wprowadzenia (art. 4 ust. 3) nowego obowiązku dla państw członkowskich, które powinny stosować do **wszystkich produktów** wykorzystywanych w tym samym celu (paliwa silnikowe lub grzewcze) **taki sam poziom opodatkowania** obliczony na podstawie emisji CO₂ i zawartości energii.

4.1.3 W pierwotnej dyrektywie minimalny poziom opodatkowania był ustalany dla danego produktu (i konkretnego zastosowania), lecz bez ich wzajemnego powiązania.

4.1.4 W związku z tą zmianą państwa członkowskie będą musiały ponownie obliczyć poziom opodatkowania (krajowego), aby upewnić się, że jest on zgodny z minimalnymi europejskimi stawkami opodatkowania (zob. tabele A, B, C w załączniku I zmienionej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii).

4.1.5 Obowiązek ten dotyczy paliw silnikowych i grzewczych. Obowiązek wejdzie w życie **w 2013 r. dla paliw grzewczych i w 2023 r. dla paliw silnikowych**; takie opóźnienie wynika z uwzględnienia znacznych różnic między państwami członkowskimi.

4.1.6 Minimalny poziom opodatkowania energii elektrycznej znajduje się jednak w oddzielnej tabeli (tabela D), gdyż obowiązek proporcjonalności i dostosowania poziomu opodatkowania **nie ma zastosowania do energii elektrycznej**.

4.1.7 Podatek od **energii elektrycznej** opłacany będzie w dalszym ciągu przez konsumenta końcowego (**przy poborze energii**); ma to na celu uniknięcie podwójnego opodatkowania – produkcji i zużycia energii.

4.1.8 Ponieważ zużywanie energii elektrycznej nie wiąże się z emisją CO₂, podatkiem od takiej emisji można obciążyć tylko **producentów energii elektrycznej**. Duże zakłady będą wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, gdyż są one objęte **systemem EU ETS**. W tym kontekście energia elektryczna wytworzona przez **elektrownie jądrowe** nie jest objęta podatkiem od emisji CO₂ (brak emisji), lecz podatkiem od zużycia energii.

4.1.9 W celu zintegrowania dyrektywy 2003/87/WE z systemem przydziałów CO₂ oraz aby uniknąć nakładania się przepisów, w zmienionej dyrektywie zaproponowano (art. 14 ust. 1 lit. d) zwolnienie produktów energetycznych wykorzystywanych do działań objętych systemem **EU ETS** z podatku od emisji CO₂. Jednocześnie działania dotychczas wyłączone z EU ETS wejdą obecnie w **zakres stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii**.

4.2 Poszczególne sektory

4.2.1 We wniosku uwzględniono również to, że sektory mogą być narażone na ryzyko **ucieczki emisji** (art. 14a) i zaproponowano wprowadzenie do 2020 r. ulgi podatkowej dla każdego zakładu. Ulga podatkowa obliczana będzie na podstawie średniego rocznego zużycia produktów energetycznych w okresie referencyjnym.

4.2.2 Działalność, która dotychczas była **zwolniona z opodatkowania** (art. 2) została obecnie objęta podatkiem, czy to ze względu na emisję CO₂, czy też w związku z zawartością energii.

4.2.3 Jeśli chodzi o **zróżnicowane stawki opodatkowania** (art. 5), jedyna zmiana polega na wyłączeniu taksówek z zakresu stosowania tego przepisu.

4.2.4 **Transport lotniczy** (z wyjątkiem prywatnego) oraz unijny **transport morski** (z wyjątkiem prywatnego do celów rekreacyjnych) są wyłączone z zakresu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

4.2.5 **Paliwa silnikowe** mogą być opodatkowane tak jak **paliwa grzewcze** (art. 8) w poszczególnych sektorach lub użyciach:

- rolnictwo, ogrodnictwo, hodowla ryb, leśnictwo;
- silniki stacjonarne;
- budownictwo, inżynieria lądowa i roboty publiczne;
- pojazdy niedopuszczone do ruchu drogowego.

4.2.6 Komisja Europejska planuje wobec **rolnictwa** i powodowanych przez nie emisji CO₂ (art. 14a) przeprowadzenie analizy pozwalającej na stwierdzenie tego, czy w tym sektorze dochodzi do **ucieczki emisji**; jeżeli tak, Komisja zezwoliłaby państwom członkowskim na udzielenie **ulgi podatkowej** gospodarstwom rolnym.

Ponadto jeśli chodzi o podatek od **zawartości energii**, Komisja Europejska przyzna (art. 15 ust. 3) całkowite zwolnienie, jeśli sektor rolnictwa może zapewnić **w zamian odpowiednią efektywność energetyczną**; ocena tego pojęcia pozostaje w gestii każdego państwa członkowskiego.

4.2.7 **Biopaliwa** (art. 16) nie są już opodatkowane jak paliwa kopalne. Zastosowanie ma tutaj ogólny podatek energetyczny (od zawartości energii).

4.2.8 Różnica dotyczy jednak podatku od emisji CO₂. Nie wszystkie biopaliwa są odnawialne; niektóre emitują więcej CO₂ niż go zużywają. **Biopaliwa ze źródeł odnawialnych** nie zostaną nim objęte, ponieważ z założenia uznaje się, że ich wykorzystywanie nie powoduje żadnej emisji CO₂. **Biopaliwa nieodnawialne** zostaną objęte podatkiem od emisji CO₂ jako konwencjonalne produkty energetyczne.

4.2.9 Do **2023 r.** państwa członkowskie będą mogły w dalszym ciągu stosować specjalną stawkę podatku niższą niż stawka minimalna przewidziana w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii.

4.2.10 Dla **paliw grzewczych i energii elektrycznej dla gospodarstw domowych** (oraz stowarzyszeń charytatywnych) państwa członkowskie utrzymały (art. 15 ust. 1 lit. h) możliwość udzielania zwolnień całkowitych lub częściowych.

5. Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego

5.1 Fundamentalne elementy dyrektywy w sprawie opodatkowania energii

5.1.1 Uwzględnienie **dwóch czynników** do obliczania stawki podatku energetycznego stanowi bez wątpienia krok naprzód w stosunku do poprzedniej dyrektywy. Po pierwsze odpowiada to dwóm celom strategii „Europa 2020”, a mianowicie: zmniejszenie emisji CO₂ oraz zużycia energii.

Ponadto umożliwia to **bardziej szczegółowy** (niż za pomocą jednego kryterium) pomiar szkodliwych skutków zużycia energii: zanieczyszczenia i nadmiernego zużycia zasobów światowych.

5.1.2 Na mocy wniosku dotyczącego zmienionej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii wprowadza się podatek od emisji **CO₂ na szczeblu krajowym** w każdym państwie członkowskim; przypominamy, że obecnie na **szczeblu europejskim** istnieje już inny mechanizm związany z zakupem przydziałów w ramach systemu EU ETS.

Ponadto instalacja objęta systemem EU ETS nie będzie mogła podlegać opodatkowaniu na podstawie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii; będzie z niego zwolniona. Tym samym dyrektywa w sprawie opodatkowania energii pozwoli uniknąć **podwójnego opodatkowania emisji CO₂** na mocy dwóch przepisów. I odwrotnie, dyrektywa w sprawie opodatkowania energii pozwala wprowadzić instrument opodatkowania, który obejmuje również niewielkie zakłady dotychczas wyłączone z EU ETS ze względu na swoje rozmiary.

EKES popiera tę propozycję włączenia systemu EU ETS do dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, ponieważ **koryguje ona w ten sposób EU ETS**, który nie obejmował 50 % wartości emisji CO₂ z paliw silnikowych i grzewczych.

5.1.3 Niektóre rodzaje energii powodują większe zanieczyszczenie niż inne jej rodzaje. Niektóre rodzaje energii, bardziej wydajne, prowadzą do większego zużycia. Przedstawiona we wniosku propozycja osiągnięcia **naależytej równowagi** między różnymi źródłami energii jest więc zasadniczo spójna i uzasadniona.

Doprowadzi to jednak do znacznego **podniesienia poziomu opodatkowania** niektórych rodzajów energii w stosunku do obecnego, niższego poziomu opodatkowania w niektórych państwach członkowskich. Najbardziej uderzającym przykładem jest opodatkowanie oleju gazowego, którego minimalny poziom powinien przewyższać poziom opodatkowania benzyny ze względu na nieco wyższy poziom emisji CO₂, a zwłaszcza ze względu na większą zawartość energii. Tymczasem w licznych państwach członkowskich **obecna sytuacja jest dokładnie odwrotna**. Ponieważ opodatkowanie oleju gazowego jest niższe, jest on tańszy niż benzyna, a samochody w przeważającej części są wyposażone w silniki Diesla.

5.1.4 Komitet zgadza się z analizą Komisji co do tego, że ze względu na to że olej gazowy jest znacznie tańszy niż benzyna, rynek rafineryjny jest obecnie silnie zaburzony przez zbyt duży popyt na olej gazowy i zbyt mały na benzynę. Większe opodatkowanie oleju gazowego mogłoby jedynie sprzyjać przywróceniu równowagi.

5.1.5 Niemniej jednak EKES zwraca również uwagę Komisji Europejskiej na fakt, że **odwrócenie rozbieżności cen benzyny w stosunku do oleju gazowego** mogłoby w znacznym stopniu zdeorganizować rynek przemysłu samochodowego i obciążyć gospodarstwa domowe dodatkowymi kosztami związanymi z transportem samochodowym. Także tutaj przejście powinno więc być stopniowe.

5.1.6 Paradoksalnie w przypadku paliw silnikowych **wysoki poziom opodatkowania stanowił ochronę konsumentów** przed szokiem cenowym na rynku ropy: wysoka cena powoduje zapobiegawcze zmniejszenie zużycia, a wysokie podatki ograniczają udział elementu ceny paliwa, wrażliwego na zmiany rynkowe (szok cenowy).

5.1.7 W ciągu kilku dziesięcioleci dzięki inwestycjom w badania i rozwój konstruktorzy z powodzeniem zmniejszyli zużycie energii w konstruowanych silnikach. Pomimo nawracających gwałtownych skoków cen ropy naftowej sektor transportowy nigdy nie został sparaliżowany.

5.1.8 Na podstawie tej analizy EKES zauważa, że podatek od emisji **CO₂ jest identyczny** dla paliw silnikowych i dla paliw grzewczych. Wyniesie on 20 EUR za tonę CO₂, a zatem przykładowo **0,0533 EUR na litr** każdego rodzaju oleju gazowego (do celów grzewczych lub innych).

EKES wyraża jednak zdziwienie tym, że **ogólny podatek energetyczny** wynosi:

- dla **paliw silnikowych**: 9,6 EUR/GJ, a zatem **0,316 EUR na litr** oleju gazowego,
- i jest na bardzo niskim poziomie w przypadku **paliw grzewczych**: 0,15 EUR/GJ, a zatem **0,0054 EUR na litr** oleju gazowego do celów grzewczych.

5.1.9 Z tego względu EKES pragnie, aby **podatek energetyczny od paliw grzewczych** stał się odczuwalny dla konsumentów, gdyż jego wysokość nie może wynosić 0,0054 EUR na litr!

EKES zaleca stopniowe, lecz znaczne **podniesienie** tego podatku w celu:

- uwzględnienia nieuniknionych potrzeb konsumentów w zakresie ogrzewania;
- zmniejszenia zużycia paliw grzewczych;
- uzasadnienia inwestycji podmiotów gospodarczych w innowacje energetyczne w zastosowaniach domowych i przemysłowych (jak w przypadku konstruktorów samochodów).

5.2 *Wyjątki i wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii*

5.2.1 W pięciu państwach członkowskich istnieje możliwość niższego opodatkowania **oleju gazowego wykorzystywanego do celów komercyjnych** (pojazdy ciężarowe, autokary, taksówki itp.) w stosunku do opodatkowania paliwa do użytku prywatnego. W zmienionej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii uwzględnia się tę możliwość i obliuguje państwa członkowskie do przywrócenia równowagi w tym zakresie.

Ponieważ zanieczyszczenie powodowane przez olej gazowy jest zawsze takie samo bez względu na przeznaczenie paliwa (do

użytku komercyjnego czy też prywatnego), położenie kresu takim obniżkom opodatkowania jest **zgodne ze zdrowym rozsądkiem, a przede wszystkim** z zasadami przewidzianymi w strategii „Europa 2020”. Ponadto gwałtowny rozwój transportu drogowego, w większości opartego na zużyciu oleju gazowego, pokazuje konieczność **powstrzymania tej tendencji** i zmniejszenia natężenia ruchu pojazdów ciężarowych.

Tymczasem **połączenie skutków** dwóch czynników zwiększających poziom opodatkowania oleju gazowego (równowaga w stosunku do poziomu opodatkowania benzyny (zob. powyżej) oraz przeznaczenia do użytku komercyjnego) spowoduje znaczną podwyżkę cen oleju gazowego w niektórych państwach członkowskich. W takim razie przedstawiciele niektórych zawodów, dobrze zorganizowanych i których można zmobilizować do działania, mogą wywierać presję na swoje rządy krajowe lub spowodować znaczne **rozruchy społeczne**.

EKES zwraca zatem uwagę Komisji Europejskiej na niebezpieczeństwa związane z wprowadzeniem zbyt dużych lub nagłych zmian oraz na ich nieuniknione skutki dla państw członkowskich. EKES zaleca zatem wprowadzenie **środków wspierających**, które umożliwią z jednej strony spełnienie wymogów strategii „Europa 2020”, a z drugiej strony – zachęcenie państw członkowskich do wsparcia zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

5.2.2 Państwa członkowskie powinny opodatkować wszystkie **rodzaje energii w równym stopniu** i proporcjonalnie do wysokości emisji CO₂ oraz zawartości energii (zob. powyżej). Z takiego obowiązku ujednolicenia wyłączona jest jednak **energia elektryczna**.

EKES zastanawia się nad zasadnością takiego **wyłączenia** i wzywa Komisję Europejską do dostosowania jej wniosku tak, aby energia elektryczna była traktowana w taki sam sposób, jak inne rodzaje energii.

5.2.3 Działania, które uznano za **nieobjęte opodatkowaniem** energetycznym w poprzedniej dyrektywie, powinny zostać obecnie dostosowane do innych rodzajów działalności i w związku z tym opodatkowane identycznie od emisji CO₂ i poziomu zużycia energii.

Przypominamy, że następujące działania są **zwolnione z opodatkowania**: procesy metalurgiczne i redukcja chemiczna, procesy elektrolityczne, funkcjonowanie zakładów zużywających bardzo dużo energii elektrycznej (koszt energii stanowi ponad 50 % kosztów produkcji) oraz produkcja niemetalowych wyrobów mineralowych (cement, szkło, wapno itp.).

Dzięki wprowadzeniu tej zmiany autorzy wniosku wykażą się **oczywistą konsekwencją**: działalność powodująca zanieczyszczenie lub duże zużycie energii będzie opodatkowana w sposób niedyskryminacyjny, a wszystkie podmioty zostaną zachęczone do inwestowania w zmniejszanie energetycznego oddziaływania ich działalności.

EKES może tylko wyrazić poparcie dla takiej odzyskanej równości i konsekwencji. Komitet wyraża jednak zaniepokojenie **skutkami społecznymi i gospodarczymi** dla działalności, której kwestia ta dotyczy. W związku z tym Komitet zaleca również w tym przypadku wprowadzenie **środków wspierających**, aby:

- umożliwić odpowiednim sektorom przeprowadzenie inwestycji lub transformacji;
- zapewnić ich trwałość i zlokalizowanie na terytorium UE.

Ponadto Komitet zastanawia się nad realnymi skutkami tej zmiany, która polega na włączeniu wspomnianych rodzajów działalności w zakres stosowania **dyrektywy w sprawie opodatkowania energii**, aby jednocześnie wyłączyć te rodzaje działalności, które wchodzą w zakres systemu **EU ETS**.

Wreszcie EKES zastanawia się na ryzykiem ucieczki emisji, która mogłaby dotyczyć działalności uprzednio zwolnionych z opodatkowania. System EU ETS posiada mechanizmy ochronne. Dyrektywa w sprawie opodatkowania energii mogłaby się na nim wzorować.

5.2.4 Państwa członkowskie mają w dalszym ciągu możliwość ustalania **różnej wysokości stawek opodatkowania** wobec niemal wszystkich wcześniej uwzględnionych działań. Utrzymanie korzystnych stawek dla **lokalnego transportu publicznego** nie zachęci bez wątpienia tego sektora do inwestycji na rzecz zmniejszania zanieczyszczenia lub zużycia paliwa. Utrzymanie takich stawek można jednak uznać za uzasadnione ze względu na to, że zachęcają one do korzystania z transportu publicznego, zamiast prywatnego.

EKES zastanawia się jednak nad tym, co uzasadnia utrzymywanie korzystnych ulg **dla firm zbierających odpady, karetok pogotowia, administracji publicznej, osób niepełnosprawnych, sił zbrojnych itp.**

Dlatego Komitet zaleca zmianę wniosku tak, aby względy świetnie uzasadniające wyłączenie **taksówek** ze stosowania zróżnicowanych stawek opodatkowania miały również zastosowanie do innych środków transportu.

5.2.5 Opierając się na tej samej analizie jak w przypadku zróżnicowanych stawek opodatkowania, EKES zastanawia się nad przyczynami, które uzasadniają **wyłączenie** z zakresu stosowania dyrektywy **transportu lotniczego i wspólnotowego transportu morskiego**.

5.2.6 Nawet jeżeli w przyszłości transport lotniczy i morski mogłyby wejść w zakres systemu **EU ETS** wyłącznie ze względu na emisję CO₂, EKES obawia się, że te dwa bardzo energochłonne sektory nie zostaną opodatkowane z tytułu **zużycia energii**.

Tak czy inaczej, ze względu na konwencje międzynarodowe te dwa rodzaje transportu nie mogą być opodatkowane z tytułu „zawartości energii”. Komitet proponuje zatem przeprowadzenie negocjacji na szczeblu światowym w celu przybliżenia tych konwencji do przepisów europejskich.

5.2.7 EKES zastanawia się nad zachowaną przez państwa członkowskie możliwością **zwolnienia gospodarstw domowych** (na przykład) z opodatkowania **paliw grzewczych i energii elektrycznej**.

Taka możliwość podważa całą spójność systemu proponowanego w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii. Dyrektywa ta opiera się bowiem na założeniu, że za **pomocą ceny** dane podmioty zostaną zachęczone do zmniejszenia emisji CO₂

i zużycia energii. Dlaczego taki środek miałby pomijać gospodarstwa domowe, które w znacznym stopniu odpowiadają za zużycie energii?

EKES zaleca więc **usunięcie z tekstu wniosku możliwości zwolnienia z opodatkowania** paliw grzewczych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe, jednak przy uwzględnieniu specyficznych ograniczeń, z jakimi mają do czynienia lokalni/krajowi konsumenci.

5.2.8 Z **myślą o zachowaniu spójności** zmieniona dyrektywa w sprawie opodatkowania energii ponownie obejmuje zakresem stosowania działania dotychczas z niego wyłączone i gwarantuje, że wykorzystanie oleju gazowego do celów komercyjnych nie będzie się już odbywało na warunkach korzystniejszych niż jego wykorzystanie do celów prywatnych.

Jak w takim razie uzasadnić, że inne sektory działalności (np. **rolnictwo, budownictwo, roboty publiczne itp.**) w dalszym ciągu są objęte korzystnymi warunkami, tj. opodatkowaniem **paliw silnikowych stawkami jak w przypadku paliw grzewczych**, a zatem dużo niższymi? Tymczasem sektory te powinny **dać przykład**, gdyż ze względu na ich działalność oraz widoczność znajdują się one **w centrum zmian** związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i środowiskiem.

5.2.9 EKES zastanawia się nad uzasadnieniem **zastosowania takich wyłączeń**, które nie mają charakteru gospodarczego, społecznego ani środowiskowego. Komitet jest zaniepokojony, ponieważ takie podejście może zostać wykorzystane do opóźnienia lub zablokowania wprowadzenia nowej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii pod pretekstem jej rzekomo **dyskryminującego i arbitralnego** charakteru.

5.2.10 Szczególnie jeśli chodzi o sektor **rolnictwa**, Komitet pragnie zaalarmować Komisję Europejską w związku z tym, że przepisy zmienionej dyrektywy są **dość niejednoznaczne** i że państwa członkowskie mogą zażądać **wyjaśnień i większej pewności** przed przyjęciem wniosku.

Kwestie, które wymagają wyjaśnienia, to:

- **przyczyny, które uzasadniają szczególne i niezwykle korzystne potraktowanie** rolnictwa, które byłoby sprzeczne z zasadami i założeniami dotyczącymi wpływu za pośrednictwem ceny, wyrażonymi w dyrektywie, oraz z wysiłkami wymaganymi od innych sektorów, które również znajdują się w trudnej sytuacji;
- **proces i kryteria oceny**, odnoszące się do ryzyka ucieczki emisji, a także proponowanej zachęty na rzecz efektywności energetycznej.

5.3 Różne aspekty dyrektywy w sprawie opodatkowania energii

5.3.1 Nowa dyrektywa w sprawie opodatkowania energii nie może stanowić prostego i jednolitego rozwiązania. Polityka energetyczna w Unii Europejskiej jest w większym niż gdzie indziej stopniu **skomplikowana i zdeterminowana przez liczne czynniki**; wymaga ona albo połączenia kilku rozwiązań, albo rozwiązania złożonego.

EKES zauważa jednak wysiłki autorów wniosku zmierzające do **uproszczenia** zasad, celów i zastosowań w zmienionej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii.

5.3.2 Jednocześnie, tak jak stwierdzono wcześniej, przekształcenie dyrektywy wpisuje się w kontekst złożonych i skomplikowanych regulacji prawnych. Dyrektywa obejmuje liczne odniesienia do innych tekstów i dyrektyw. Takie **wzajemne powiązanie** tekstów pozwala na uniknięcie niepotrzebnego **powtarzania** pewnych elementów w kilku dyrektywach.

Dziedziny energii i ochrony środowiska mają jednak charakter w znacznej mierze ewolucyjny. Możliwość zaktualizowania nomenklatury (art. 2 ust. 5) stanowi tutaj najlepszy przykład. Ponadto wszelkie zmiany w tekście referencyjnym mogą mieć wpływ na teksty powiązane, które mogą się okazać nieoczekiwane lub niepożądane.

EKES proponuje przede wszystkim umieszczenie w **załączniku** wszystkich tekstów referencyjnych; ponadto, jeśli okaże się to przydatne, wyjaśnienie tego, czy niektóre załączone elementy mogą **zostać utrwalone**, aby zapewnić spójność przyszłej dyrektywy.

5.3.3 W art. 4 przewidziano uwzględnienie w obliczeniach minimalnej stawki „łącznej kwoty podatków pośrednich”, w tym środków krajowych, takich jak **podatek od emisji CO₂** w niektórych państwach członkowskich. A zatem zakres opodatkowania i wyłączenia przewidziane przez państwa członkowskie dla podatku od emisji CO₂ mogą być inne niż opodatkowanie przewidziane w dyrektywie.

Zdaniem EKES-u Komisja Europejska mogłaby wyjaśnić, że państwa członkowskie powinny **zintegrować** dwie stawki opodatkowania emisji CO₂ w momencie dokonywania **transportu**.

5.3.4 Zmiana dyrektywy koncentruje się na opodatkowaniu energii; ponadto Komisja Europejska przyznaje, że dyrektywa w sprawie opodatkowania energii nie obejmuje **wykorzystania przez państwa członkowskie wpływów podatkowych** uzyskanych w związku ze stosowaniem dyrektywy.

W strategii „Europa 2020” za priorytet uznano zrównoważony rozwój gospodarczy nastawiony na gospodarkę efektywniej korzystającą z zasobów, bardziej przyjazną środowisku i bardziej konkurencyjną.

EKES zastanawia się, dlaczego **szczegółowe środki** nie zostały włączone w zakres stosowania przyszłej dyrektywy, aby zapewnić wspólne, spójne działanie państw członkowskich na rzecz bardziej zrównoważonej, przyjaznej środowisku i konkurencyjnej gospodarki, przykładowo środki:

- społeczne sprzyjające zatrudnieniu i zmniejszające koszty pracy;
- wspierania rozwoju technologicznego w sektorze nowych sposobów pozyskiwania energii;
- konsolidacja budżetowa w państwach członkowskich.

5.3.5 Poziom emisji CO₂ wyraża się w tonach; jednostkę pomiaru zawartości energii stanowią gigadzule (GJ). Minimalną stawkę opodatkowania każdego produktu energetycznego oblicza się na podstawie emisji CO₂ i zawartości energii. Taką minimalną stawkę sprowadza się następnie do **jednostek**, które stanowią zazwyczaj **podstawę sporządzania faktur i opodatkowania**; przeważnie jest to litr dla paliw silnikowych i niektórych paliw grzewczych, kilowatogodzina (KWh) dla energii elektrycznej itp. Takie przeliczenie wymaga przeprowadzenia obliczeń przez służby Komisji. Tymczasem zasady i założenia wykorzystywane do takich obliczeń nie są podawane do wiadomości, co uniemożliwia przedstawicielom niektórych państw członkowskich uzyskanie takich samych wyników.

EKES przypomina, że zharmonizowanie obliczeń stosowanych do przeliczenia jest niezbędne, i dlatego zaleca uwzględnienie w tekście **sposobu przeliczania** wykorzystywanych jednostek i wykorzystanie w największym możliwym stopniu jednostek najbliższych realiom opodatkowania w państwach członkowskich.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON