



Bruksela, dnia 14.7.2021 r.  
SWD(2021) 642 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**  
**STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek dotyczący dyrektywy Rady**

**w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona)**

{COM(2021) 563 final} - {SEC(2021) 663 final} - {SWD(2021) 640 final} -  
{SWD(2021) 641 final}

<b>Streszczenie oceny skutków</b>
Ocena skutków przeglądu dyrektywy 2003/96/WE
<b>A. Zasadność działań</b>
<b>Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?</b>
<p>Inicjatywa dotycząca przeglądu dyrektywy 2003/96/WE (dyrektywa w sprawie opodatkowania energii lub dyrektywa ETD) stanowi część pakietu „Gotowi na 55” i jest realizowana w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu.</p> <p>Ocena skutków dotyczyła przede wszystkim faktu, że dyrektywa w sprawie opodatkowania energii: (i) jest niezgodna z celami UE w zakresie klimatu i energii; (ii) de facto faworyzuje stosowanie paliw kopalnych oraz (iii) nie przyczynia się już do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.</p> <p>Problemy te wynikają przede wszystkim z: (i) obecnego poziomu i struktury stawek minimalnych (brak mechanizmu indeksacji, opodatkowanie paliw na podstawie ilości zamiast wartości energetycznej i bez uwzględnienia ich efektywności środowiskowej), (ii) przestarzały zakres produktów energetycznych (w szczególności biopaliw) oraz (iii) bardzo szeroki wachlarz zróżnicowań podatku, obniżek i zwolnień podatkowych, które ograniczają faktyczny zakres dyrektywy.</p>
<b>Co należy osiągnąć?</b>
<p>Główne cele proponowanych wariantów strategicznych to:</p> <p>I. Wkład w realizację celów UE na 2030 r. i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu. Pozwoliłoby to dostosować opodatkowanie produktów energetycznych i energii elektrycznej do polityki UE w zakresie energii i klimatu oraz przyczyniłoby się do wysiłków UE na rzecz redukcji emisji. Zapewniona zostałaby w ten sposób spójność z systemem handlu uprawnieniami do emisji oraz uniknięto by niespójności i powielania działań.</p> <p>II. Ochrona i poprawa rynku wewnętrznego UE poprzez aktualizację zakresu i struktury stawek oraz racjonalizację stosowania zwolnień i obniżek podatkowych przez państwa członkowskie.</p> <p>III. Inne elementy, które należy uwzględnić, to utrzymanie zdolności dyrektywy ETD do generowania dochodów dla budżetów państw członkowskich, a także efektów dystrybucyjnych.</p>
<b>Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (pomocniczość)?</b>
<p>Zidentyfikowane problemy można rozwiązać jedynie poprzez zmianę dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, w koordynacji z innymi środkami polityki UE. Istnieje ryzyko, że podejścia krajowe będą zakłócać rynek wewnętrzny i podważać cele Europejskiego Zielonego Ładu ze względu na niezharmonizowaną strukturę i poziom podatków krajowych. Jedynie zharmonizowane ramy mogą pomóc w osiągnięciu poziomu ambicji UE w tych obszarach, a jednocześnie umożliwić zachowanie zarówno konkurencyjności sektorów produkcyjnych, jak i równego opodatkowania sektorów i sposobów wykorzystania energii. Wkład UE w osiągnięcie bardziej ambitnych celów klimatycznych na świecie będzie skuteczniejszy, jeżeli UE będzie koordynować wszystkie możliwe instrumenty polityki, w tym opodatkowanie, realizując ambitny plan, który obejmuje również rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji i inne odpowiednie działania polityczne w ramach pakietu „Gotowi na 55”.</p>
<b>B. Rozwiązania</b>

**Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?**

Scenariusz odniesienia (wariant 0) stanowią istniejące ramy polityki klimatyczno-energetycznej na okres do 2030 r., tj. uzgodnione wcześniej cele ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r., a także główne narzędzia polityki służące realizacji tych celów.

Wariant 1 zakłada indeksację stawek minimalnych i częściowe rozszerzenie podstawy opodatkowania, przy czym istniejąca struktura zostaje w znacznym stopniu zachowana. Uwzględnione mają zostać sektory wewnątrzunijnej żeglugi powietrznej i morskiej z zerową stawką minimalną i likwidacją istniejących zwolnień podatkowych.

W wariantcie 2 wprowadza się system stawek uproszczonych. Stawki minimalne podlegają indeksacji i oparte są na wartości energetycznej, wprowadzony zostaje również okres przejściowy (10 lat w przypadku wariantu 2a i krótszy okres do 2030 r. w przypadku wariantu 2b). Wariant ten koncentruje się na wartości energetycznej i przewiduje podwyższony poziom opodatkowania (głównie w przypadku paliw do ogrzewania), natomiast rozszerzenie podstawy opodatkowania na sektory wewnątrzunijnej żeglugi powietrznej i morskiej zostałyby objęte zakresem dyrektywy przy zastosowaniu stawek minimalnych, które byłyby liniowo podwyższane w okresie przejściowym wynoszącym 10 lat w odniesieniu do działalności wewnątrzunijnej. Wariant 2c wprowadza nowy komponent stawek, który pozwala uwzględnić – obok cech z wariantu 2a – emisje zanieczyszczeń powietrza z produktów.

Wariant 3 obejmuje komponent dotyczący wielkości emisji w odniesieniu do sektorów, które obecnie nie są objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji. Tak jak w przypadku wariantu 2, również i w tym przypadku przewidziano dwa okresy przejściowe (10 lat i okres do 2030 r.). Również w tym wariantcie przeanalizowano wprowadzenie komponentu dotyczącego zanieczyszczeń.

Biorąc pod uwagę, że system EU ETS należy rozszerzyć na emisje z transportu i budynków, za wariant preferowany uważa się wariant 2a, aby uniknąć podwójnego opodatkowania.

Dobrze skalibrowane rozszerzenie EU ETS na transport drogowy, żeglugę morską i śródlądową oraz budynki, w połączeniu z wariantem 2 dla przeglądu dyrektywy ETD, pomogłoby w osiągnięciu ambitnego unijnego celu klimatycznego zakładającego redukcję emisji o 55 %, umożliwiając jednocześnie osiągnięcie pozostałych celów przeglądu dyrektywy ETD.

**Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?**

W ramach konsultacji publicznych zdecydowana większość przedsiębiorstw i organów publicznych była zdania, że podatek energetyczny powinien być oparty na zawartości energii. Ponadto zdecydowana większość wszystkich rodzajów respondentów opowiada się za przeglądem dyrektywy ETD, który wprowadzi zachęty dla alternatywnych źródeł energii. Stanowiłoby to wsparcie dla przejścia na neutralność klimatyczną, bowiem ograniczone zostałyby możliwości faworyzowania paliw kopalnych poprzez zmniejszenie możliwości obniżek podatku, zwolnień podatkowych i ulg podatkowych. Zdecydowana większość obywateli i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego popiera zniesienie preferencyjnego traktowania podatkowego konkretnych sektorów działalności oraz rozróżnienia między wykorzystaniem komercyjnym i niekomercyjnym.

**C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu**

**Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych**

<b>wariantów?</b>
<p>Preferowany wariant 2a jest w pełni spójny z innymi inicjatywami pakietu „Gotowi na 55” i odpowiednimi politykami UE. Proponowany wariant strategiczny przyczyni się do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu poprzez redukcję emisji w UE-27. Szacuje się, że w porównaniu ze scenariuszem odniesienia emisje w 2035 r. spadną w następujący sposób:</p> <p style="text-align: center;">Gazy cieplarniane -1,6 %; NOx: -1,7 %; Pył zawieszony PM2,5: -2,5 %; SO2: -1,6 %;</p> <p>Objęcie wewnątrzunijnego transportu lotniczego i morskiego zakresem dyrektywy przyczyni się do większej spójności opodatkowania transportu. Wprowadzenie nowych poziomów minimalnych i poszerzenie podstawy opodatkowania przyczynią się do większej konwergencji efektywnych stawek podatkowych w UE.</p>
<b>Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?</b>
<p>Szacuje się, że koszty będą następujące: (i) spadek zatrudnienia na poziomie UE-27 o 0,2 % w 2025 r. w porównaniu ze scenariuszem odniesienia, (ii) wzrost cen ogrzewania i transportu w gospodarstwach domowych oraz (iii) wzrost kosztów dla przedsiębiorstw z powodu ograniczenia możliwości zwolnień i wzrostu cen paliw kopalnych.</p> <p>Wyższe stawki podatkowe prowadzą do wzrostu cen konsumpcyjnych, zarówno w odniesieniu do paliw silnikowych, jak i paliw do ogrzewania. W ramach preferowanego wariantu wzrost ten jest podobny w przypadku cen paliw do ogrzewania i paliw transportowych, odpowiednio o około 0,8 % i 1,2 %. Wyniki wskazują, że proponowane zmiany podatkowe mogą zmniejszyć skorygowany dochód do dyspozycji (dochody do dyspozycji bez podatków pośrednich) gospodarstw domowych, często w sposób regresywny. Jednak gdy dodatkowe dochody podatkowe są przekazywane z powrotem gospodarstwom domowym w formie ryczałtu, cała zmiana systemu podatkowego staje się progresywna, ponieważ transfery te powodują większy wzrost dochodu do dyspozycji uboższych gospodarstw domowych.</p>
<b>Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?</b>
<p>Proponowany wariant nie będzie miał konkretnego wpływu na MŚP ani na konkurencyjność przemysłu UE.</p>
<b>Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?</b>
<p>W scenariuszu odniesienia w nadchodzących latach przewiduje się, że dochody w państwach członkowskich zmniejszą się między 2020 a 2035 r. o prawie 32 % ze względu na oczekiwany rozwój systemu energetycznego charakteryzujący się malejącą zależnością od paliw dzięki oszczędnościom energii i odejściu od paliw kopalnych, a także jeżeli państwa członkowskie nie podwyższą swoich stawek krajowych. Preferowany wariant 2a w znacznym stopniu złagodziłby tę tendencję poprzez zwiększenie dochodów.</p> <p>Przegląd dyrektywy ETD ma na celu wprowadzenie ulepszeń i uproszczeń w zakresie stawek podatkowych i podstawy opodatkowania. Planowane zmiany nie powinny jednak zasadniczo zmienić faktycznego opodatkowania i zarządzania podatkiem akcyzowym od produktów energetycznych i energii elektrycznej.</p>
<b>Czy wystąpią inne znaczące skutki?</b>

Nie
<b>Proporcjonalność?</b>
Wniosek jest proporcjonalny i konieczny do osiągnięcia celów, ponieważ uwzględnia obecne ograniczenia dyrektywy ETD przy jednoczesnym znacznym zachowaniu jej struktury. Proponowany wariant 2a wprowadza nowe poziomy minimalne, poszerza podstawę opodatkowania, uwzględnia szczególną sytuację gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji i przemysłu oraz przewiduje 10-letni okres przejściowy w celu umożliwienia płynnego przejścia. Ponadto inicjatywa przewiduje regularne przeglądy w celu zapewnienia proporcjonalności środków z zakresu polityki.
<b>D. Działania następcze</b>
<b>Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?</b>
Obecnie art. 29 dyrektywy ETD przewiduje regularną analizę na podstawie sprawozdania oraz, w stosownych przypadkach, wniosku Komisji. Sprawozdanie zostanie przygotowane po upływie 5 lat od dnia wdrożenia dyrektywy.