

Przegląd 01

PL

Opodatkowanie energii, opłaty za emisję gazów cieplarnianych i dotacje w energetyce



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

2022

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-14
Polityka w zakresie opodatkowania energii wspierająca działania w dziedzinie klimatu	01-06
Cele i zobowiązania UE	07-09
Przepisy UE dotyczące opodatkowania energii, ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i dotacji w energetyce	10-14
Zakres przeglądu i podejście Trybunału	15-18
Obecne podatki energetyczne i ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych	19-35
Opodatkowanie a efektywność energetyczna	19-21
Opodatkowanie z podziałem na sektory i produkty	22-24
Ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych	25-28
Analiza porównawcza jako narzędzie oceny poziomu opodatkowania	29-33
Spółeczne aspekty opodatkowania	34-35
Dotacje w energetyce	36-53
Rodzaje dotacji w energetyce	36-51
Porównanie dopłat do paliw kopalnych i dotacji na odnawialne źródła energii	52-53
Dyrektywa w sprawie opodatkowania energii – ustalenie dolnych pułapów opodatkowania energii	54-61
Obowiązująca obecnie dyrektywa w sprawie opodatkowania energii	54-58
Wnioski ustawodawcze dotyczące opodatkowania energii w ramach pakietu „Gotowi na 55”	59-61

Uwagi końcowe

62-74

Glosariusz

Wykaz akronimów

Zespół Trybunału

Streszczenie

I Opodatkowanie energii jest narzędziem, które rządy mogą wykorzystywać nie tylko do zwiększania dochodów, lecz także do wspierania celów klimatycznych. Może ono sprawiać, że sygnały cenowe dotyczące różnych produktów energetycznych będą odzwierciedlały ich wpływ na środowisko, a także może zachęcać przedsiębiorstwa do dokonywania bardziej ekologicznych wyborów.

II W dyrektywie w sprawie opodatkowania energii określono minimalne poziomy opodatkowania, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Dyrektywa może być też wykorzystywana do wspierania innych istotnych obszarów polityki, takich jak działania w dziedzinie klimatu.

III W lipcu 2021 r. Komisja przedstawiła wnioski dotyczące zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii oraz nowych przepisów. Miałyby one wspierać osiągnięcie bardzo ambitnego unijnego celu klimatycznego na 2030 r., a także dążenie do przekształcenia UE w gospodarkę neutralną dla klimatu do 2050 r. Jednym z celów tych wniosków jest dostosowanie prawodawstwa do celów klimatycznych.

IV W niniejszym przeglądzie wykorzystano wcześniejsze opracowania Trybunału w dziedzinie energii, zmiany klimatu i opodatkowania, jak również publicznie dostępne informacje i materiały zgromadzone specjalnie w tym celu, tak aby przedstawić pogłębione refleksje na temat opodatkowania energii. Trybunał pragnie wnieść wkład w toczącą się debatę na temat zmiany klimatu i opodatkowania energii.

V W przeglądzie skoncentrowano w szczególności uwagę na następujących kwestiach:

- o spójność obecnych poziomów opodatkowania energii i ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych z celami klimatycznymi;
- o dotacje w energetyce, ze szczególnym uwzględnieniem dopłat do paliw ekologicznych i kopalnych;
- o obecna dyrektywa w sprawie opodatkowania energii, w której określono minimalne stawki podatków energetycznych, oraz sposób, w jaki w nowym wniosku Komisji odniesiono się do słabych punktów tej dyrektywy.

VI Opodatkowanie energii może być istotnym czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu celów klimatycznych, niektórym sektorom przyznano jednak znaczne obniżki

i zwolnienia podatkowe. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd wykazał, że poziom opodatkowania źródeł energii nie odzwierciedla generowanych przez nie emisji gazów cieplarnianych.

VII Trybunał zwraca uwagę na to, że w ostatnich latach cena produktów energetycznych po uwzględnieniu wpływu podatków lub uprawnień w ramach handlu uprawnieniami do emisji nie odzwierciedlała kosztów środowiskowych emisji.

VIII W swojej ocenie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii Komisja wskazała niedociągnięcia w przepisach dotyczących minimalnego opodatkowania. Wśród celów wniosków ustawodawczych Komisji w ramach pakietu „Gotowi na 55” znalazło się dostosowanie podatków energetycznych do wartości energetycznej oraz objęcie większej liczby sektorów systemem handlu uprawnieniami do emisji.

IX Dotacje w energetyce mogą posłużyć przejściu na mniej emisyjną gospodarkę, dopłaty do paliw kopalnych utrudniają natomiast skuteczną transformację energetyczną. W ciągu ostatniej dekady dopłaty te pozostawały na stosunkowo stałym poziomie, mimo że Komisja i niektóre państwa członkowskie zobowiązały się do ich stopniowego wycofywania.

X Trybunał zwraca uwagę na następujące wyzwania stojące przed Unią Europejską w związku ze zmianą przepisów:

- zapewnienie spójnego traktowania tych sektorów i nośników energii, które wcześniej korzystały z preferencyjnych warunków;
- ograniczenie dopłat do paliw kopalnych;
- pogodzenie celów klimatycznych z potrzebami społecznymi.

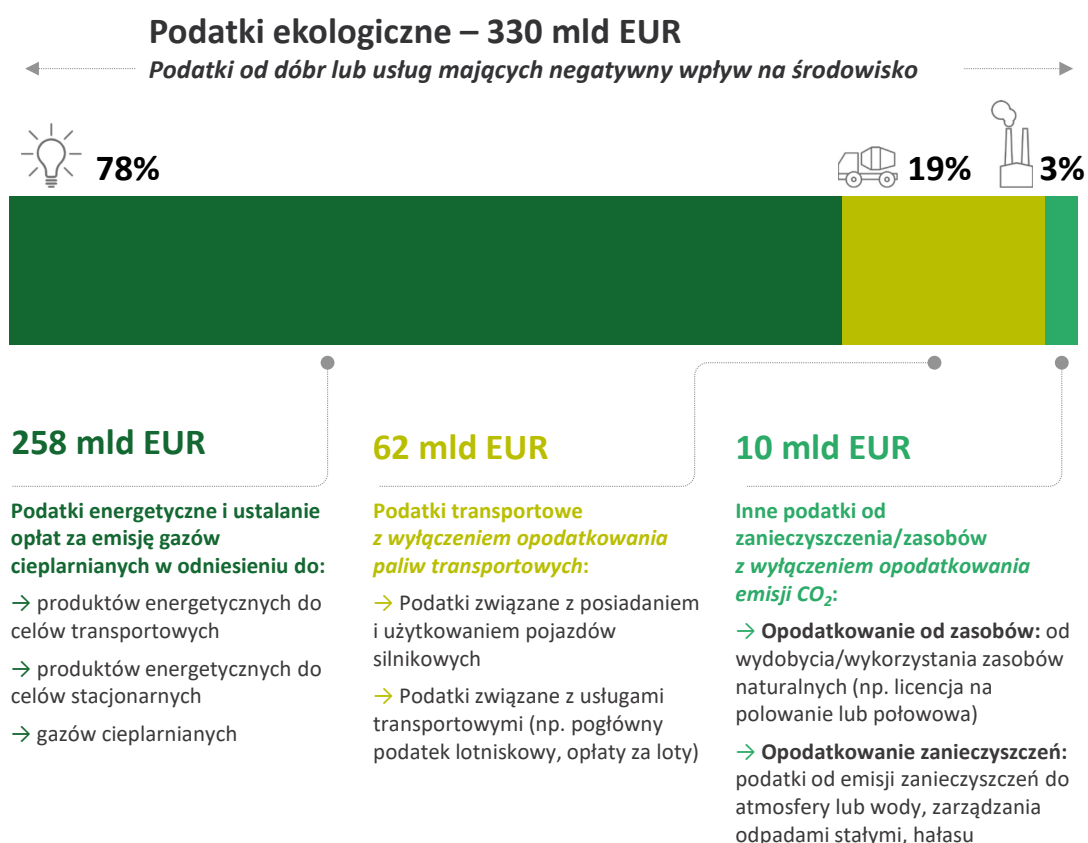
Powyższym wyzwaniom trzeba będzie stawić czoła w instytucjonalnym kontekście jednomyślności w kwestiach podatkowych.

Wstęp

Polityka w zakresie opodatkowania energii wspierająca działania w dziedzinie klimatu

01 Opodatkowanie energii jest instrumentem budżetowym, który można stosować również jako narzędzie zachęcające do dokonywania bardziej ekologicznych wyborów w zakresie energii. W UE-27 podatki energetyczne stanowią ponad trzy czwarte wszystkich podatków ekologicznych (zob. *rys. 1*). W ramach Europejskiego Zielonego Ładu Komisja planuje dostosować opodatkowanie energii do celów klimatycznych.

Rys. 1 – Podatki energetyczne i opłaty za emisję gazów cieplarnianych w UE-27 jako część podatków ekologicznych



Uwaga: Dane Eurostatu dotyczące podatków ekologicznych obejmują dochody z unijnego systemu ETS uwzględnione jako podatki w rachunkach narodowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu, [Environmental tax revenues \(ENV_AC_TAX\)](#), dane za 2019 r.

02 Podatki energetyczne i uprawnienia do emisji mają za podstawę¹:

- o produkty energetyczne do celów transportowych (takie jak benzyna, olej napędowy, gaz ziemny, nafta lub olej opałowy);
- o produkty energetyczne do celów stacjonarnych (np. olej opałowy, gaz ziemny, węgiel, koks, biopaliwa, energia elektryczna);
- o gazy cieplarniane: zawartość węgla pierwiastkowego w paliwach. Dane Eurostatu dotyczące takich podatków obejmują dochody z zezwoleń w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) uwzględnione jako podatki w rachunkach narodowych.

03 Podatki energetyczne i opłaty za emisję gazów cieplarnianych mogą przybierać różne formy:

- o konkretnych podatków od zużycia paliwa (głównie akcyzy) zazwyczaj mających postać stawki podatkowej w przeliczeniu na jednostkę fizyczną (litr lub kilogram) lub jednostkę energii (kilowatogodzinę lub gigadżul);
- o specjalnych podatków od emisji dwutlenku węgla zazwyczaj mających postać stawki podatkowej za zużycia energii z uwzględnieniem zawartości węgla pierwiastkowego;
- o uprawnień do emisji, którymi handluje się w systemach handlu uprawnieniami do emisji.

04 Dotacje w energetyce mogą mieć formę:

- o bezpośrednią: zmiany efektywnych stawek podatkowych (np. ulgi i kredyty podatkowe); dofinansowanie i gwarancje zachęcające do korzystania z danego źródła energii;
- o pośrednią: interwencje na rynku (np. ograniczenia ilościowe w przywozie i wywozie, administracyjne ustalanie cen), obniżania cen zezwoleń i licencji, preferencyjne oprocentowanie kredytów, przenoszenie ryzyka, pominięcie lub niedoszacowanie skutków zewnętrznych (emisji gazów cieplarnianych, zanieczyszczeń, odpadów, wyczerpywania się zasobów naturalnych).

¹ Eurostat, [Environmental taxes – A statistical guide](#), wydanie z 2013 r.

05 Nie ma ogólnounijnej standardowej definicji dotacji w energetyce. OECD ogólnie definiuje takie dotacje² jako środki, które powodują utrzymanie cen konsumpcyjnych poniżej poziomu rynkowego, utrzymanie ceny producenta powyżej poziomu rynkowego lub zmniejszenie kosztów dla konsumentów lub producentów.

06 Polityka w zakresie opodatkowania energii to jedno z szeregu narzędzi, które można wykorzystywać do osiągnięcia celów klimatycznych. Innymi narzędziami są przepisy określające cele (np. przepisy dotyczące wspólnego wysiłku redukcyjnego w zakresie wiążących rocznych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych)³, normy regulacyjne (np. dotyczące emisji z pojazdów) oraz systemy finansowania (np. w odniesieniu do inwestycji w efektywność energetyczną).

Cele i zobowiązania UE

07 Zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem w Europejskim prawie o klimacie⁴ wyznaczono jako cel pośredni na 2030 r. ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych o minimum 55% (w porównaniu z 1990 r.), podwyższając tym samym poprzedni cel wynoszący 40%. W dniu 14 lipca 2021 r. Komisja opublikowała zestaw wniosków mających na celu dostosowanie polityki klimatycznej, energetycznej, transportowej i podatkowej do nowego pośredniego celu klimatycznego na 2030 r. – tzw. pakiet „Gotowi na 55”⁵. Obejmuje on również podwyższone cele w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej (zob. [rys. 2](#)).

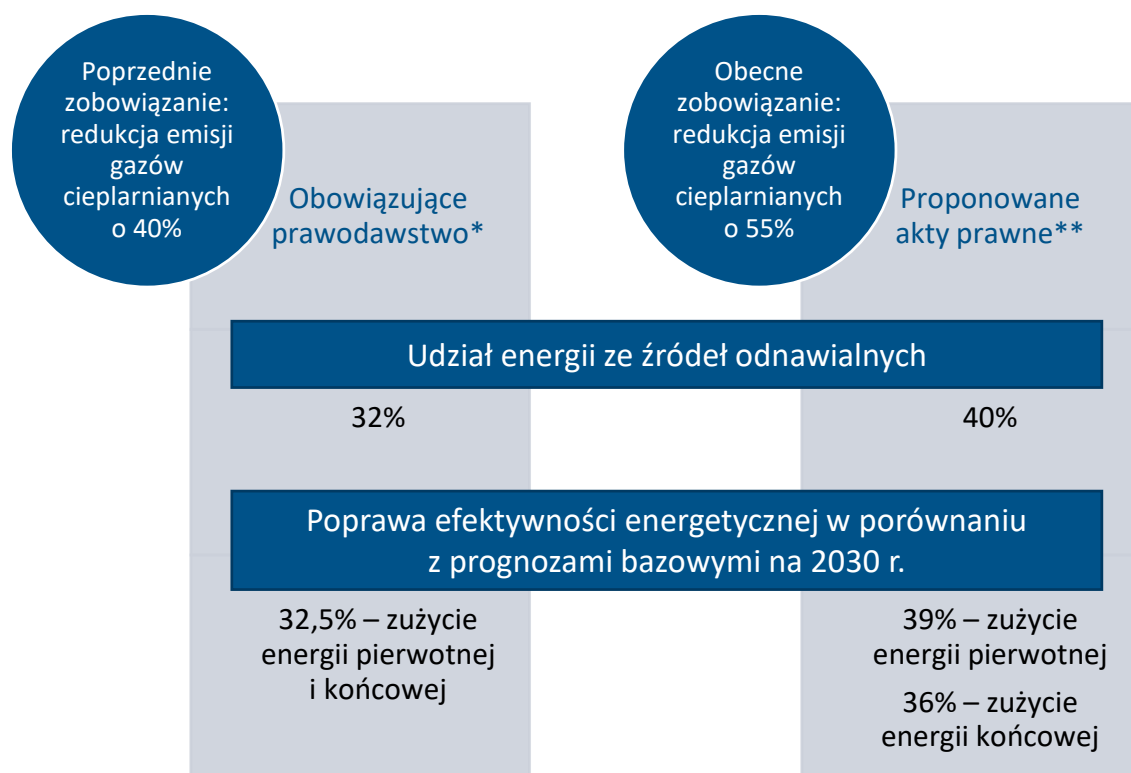
² OECD, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005 r.

³ Strona internetowa Komisji, Pytania i odpowiedzi – rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

⁵ Strona internetowa Komisji – Komunikat prasowy na temat Europejskiego Zielonego Ładu.

Rys. 2 – Aktualizacja celów klimatycznych



* Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dnia 11 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 210).

** Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych (COM(2021) 557 final) oraz Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej (wersja przekształcona) (COM(2021) 558 final).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wyżej wymienionych aktów prawnych i wniosków ustawodawczych.

08 W 2009 r. grupa G-20 zaapelowała o stopniowe wycofanie dopłat do paliw kopalnych do 2020 r.⁶ UE i niektóre z jej państw członkowskich zobowiązały się do stopniowego zniesienia nieefektywnych dopłat do paliw kopalnych do 2025 r.⁷ Komisja zobowiązała się również do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (SDG)⁸, które mają zostać zrealizowane do 2030 r., w tym celu 7 dotyczącego czystej energii po przystępnej cenie oraz celu 12.C dotyczącego racjonalizacji nieefektywnych subwencji na paliwa kopalne, sprzyjających ich zbędnemu zużyciu.

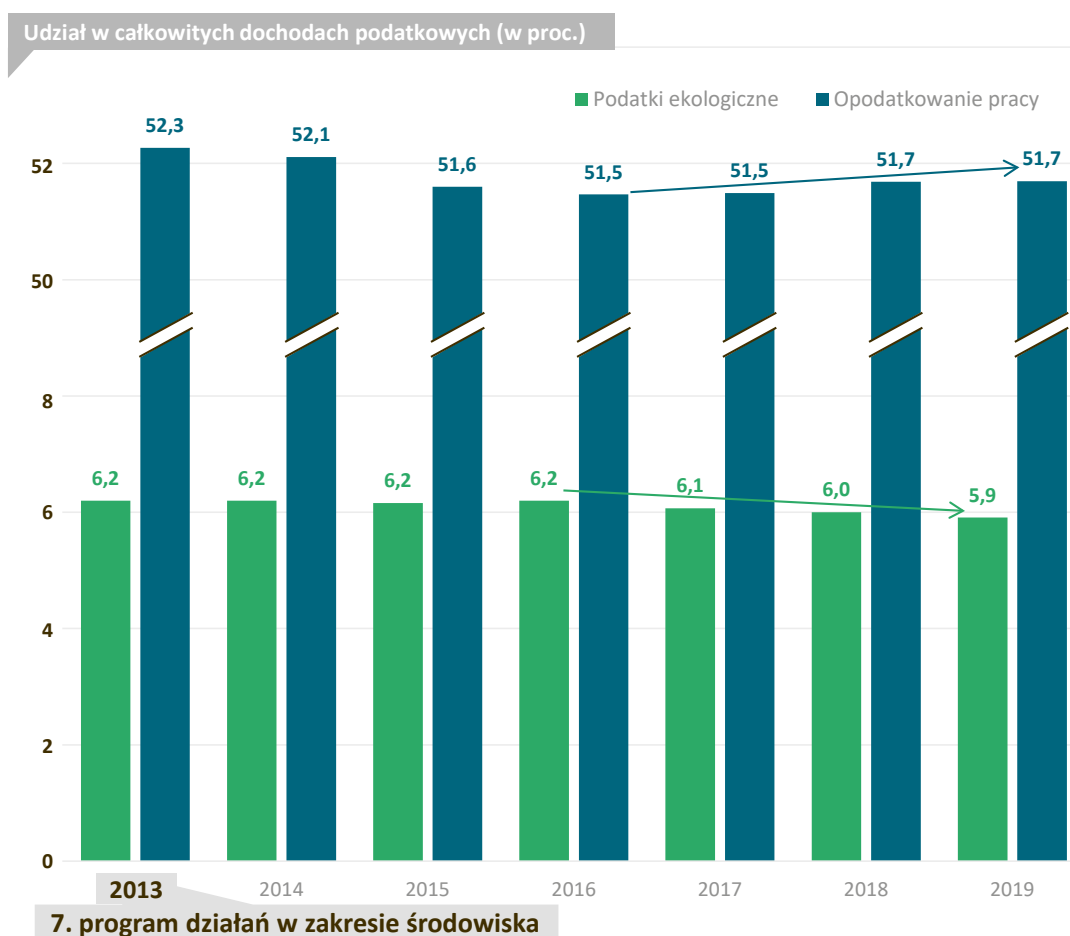
⁶ Oświadczenie przywódców grupy G-20 wydane po szczycie w Pittsburghu, wrzesień 2009 r.

⁷ Deklaracja przywódców grupy G-7 z Ise-Shimy, szczyt G-7 w Ise-Shimie, 26–27 maja 2016 r.

⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_en

09 W 2013 r. w 7. programie działań w zakresie środowiska Komisja zaproponowała przejście z opodatkowania pracy na podatki ekologiczne do 2020 r.⁹, aby wesprzeć zrównoważone wykorzystywanie zasobów. W praktyce od 2016 r. udział podatków ekologicznych w całkowitych dochodach podatkowych nieznacznie zmalał, udział opodatkowania pracy natomiast nieznacznie wzrósł (zob. *rys. 3*).

Rys. 3 – Udział podatków ekologicznych i opodatkowania pracy w całkowitych dochodach podatkowych (2008–2019)



Uwaga: Dane Eurostatu dotyczące podatków ekologicznych obejmują dochody z unijnego systemu ETS uwzględnione jako podatki w rachunkach narodowych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu, [dochody z podatków ekologicznych \(ENV_AC_TAX\)](#), i danych Komisji Europejskiej, [Taxation Trends in the European Union](#).

⁹ W ramach celu priorytetowego 6 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.U. L 354 z 28.12.2013).

Przepisy UE dotyczące opodatkowania energii, ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i dotacji w energetyce

10 Uprawnienia UE w dziedzinie opodatkowania pośredniego obejmują koordynację, harmonizację i przybliżenie VAT i akcyzy, ponieważ podatki te mogą wpływać na jednolity rynek. Opodatkowanie to jeden z obszarów polityki UE, w którym podejmowanie decyzji opiera się na zasadzie jednomyślności¹⁰.

11 W unijnej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii¹¹ określono minimalny poziom opodatkowania niektórych produktów i sektorów energetycznych. Jej głównym celem jest harmonizacja przepisów krajowych w celu uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym.

12 W tym kontekście istotna jest również dyrektywa w sprawie EU ETS¹². Zastosowano w niej opłaty za emisję gazów cieplarnianych głównie w odniesieniu do emisji pochodzących z instalacji w sektorze produkcji energii elektrycznej i w sektorach energochłonnych, zachęcając w ten sposób przedsiębiorstwa w tych sektorach do ograniczenia emisji. Opłaty za emisję gazów cieplarnianych są zatem ustalane przez rynek.

13 Niektóre dotacje w energetyce mogą stanowić formę pomocy państwa, która jest co do zasady niezgodna z unijnymi zasadami rynku wewnętrznego. Komisja jest uprawniona do decydowania, czy takie dotacje stanowią pomoc państwa i czy są zgodne z unijnymi zasadami rynku wewnętrznego. Na potrzeby przeprowadzania takiej oceny Komisja wydała Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020¹³. W czerwcu 2021 r. Komisja

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE” (COM(2019) 8 final).

¹¹ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003).

¹² Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, ostatnio zmieniona w 2018 r. (Dz.U. L 275 z 25.10.2003).

¹³ Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020” (2014/C 200/01) (Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1).

opublikowała nowy projekt Wytycznych w sprawie pomocy państwa na klimat, ochronę środowiska i cele związane z energią na rok 2022¹⁴.

14 Pakiet wniosków „Gotowi na 55” ma na celu m.in.:

- o utworzenie bardziej kompleksowej podstawy opodatkowania w energetyce i zwiększenie minimalnych stawek podatków energetycznych w drodze zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii;
- o rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji na inne sektory, takie jak transport drogowy i budynki;
- o ustanowienie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, aby przedstawić emisje gazów cieplarnianych pochodzące z przywozu jako alternatywę dla bezpłatnych uprawnień do emisji w UE.

¹⁴ Komunikat Komisji „Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022”.

Zakres przeglądu i podejście Trybunału

15 W niniejszym przeglądzie przeanalizowano, w jaki sposób podatki energetyczne, opłaty za emisję gazów cieplarnianych i dotacje w energetyce przyczyniają się do osiągnięcia celów klimatycznych UE. Trybunał dokonał przeglądu odpowiednich przepisów UE, w szczególności obowiązującej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii oraz wniosku Komisji dotyczącego aktualizacji tej dyrektywy. Przegląd obejmuje okres od 2008 r. do lipca 2021 r. Trybunał wziął pod uwagę dodatkowe dane, które zostały udostępnione po lipcu 2021 r., dotyczące cen unijnych zezwoleń na emisję (dostęp do 30 listopada 2021 r.) oraz dotacji w energetyce (dane z października 2021 r.).

16 Niniejszy przegląd nie jest sprawozdaniem z kontroli i opiera się w dużej mierze na powszechnie dostępnych informacjach lub danych zgromadzonych na potrzeby jego sporządzenia. Trybunał zbadał obowiązujące i proponowane przepisy UE, wytyczne, oceny, sprawozdania monitorujące, krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, badania i sprawozdania organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych i organów krajowych, a także sprawozdania sporządzone przez Komisję Europejską lub na jej zlecenie. Przeanalizował dane Eurostatu i instytucji międzynarodowych, a także niektórych organów krajowych. Trybunał omówił obszary objęte niniejszym przeglądem z pracownikami Komisji, odpowiednimi organizacjami pozarządowymi i ośrodkami analitycznymi. Oparł się również na innych swoich sprawozdaniach, a także publikacjach naukowych i innych publicznie dostępnych informacjach.

17 Trybunał sporządził niniejszy przegląd w następstwie niedawnej publikacji pakietu „Gotowi na 55” opracowanego przez Komisję. Jego celem jest przedstawienie niezależnej opinii na temat opodatkowania energii w celu wzbogacenia debaty ustawodawczej.

18 Sprawozdanie składa się z trzech części, które dotyczą:

- o bieżących poziomów opodatkowania energii w państwach członkowskich oraz instrumentów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych, a także sposobu, w jaki przyczyniają się one do osiągnięcia celów klimatycznych;
- o dotacji w energetyce oraz tego, w jaki sposób zachęcają one do działań w dziedzinie klimatu;
- o wkładu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii w osiągnięciu celów klimatycznych.

Obecne podatki energetyczne i ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych

Opodatkowanie a efektywność energetyczna

19 W przeprowadzonej w 2019 r. ocenie postępów w osiąganiu krajowych wartości docelowych na 2020 r. w zakresie efektywności energetycznej¹⁵ Komisja określiła główne czynniki sprzyjające oszczędności energii. Według tej oceny 36% zgłoszonej oszczędności energii osiągnięto w ramach systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej. Na drugim miejscu należy wymienić środki podatkowe w zakresie energii wykraczające poza minimalną stawkę unijną – dzięki nim osiągnięto 16% całkowitej zgłoszonej oszczędności energii.

20 Opodatkowanie energii może być kluczowym czynnikiem sprzyjającym osiągnięciu celów klimatycznych UE¹⁶. W krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu cztery państwa członkowskie określiły ilościowo oddziaływanie planowanych środków podatkowych w zakresie energii. Według ich szacunków będzie to 4–32% całkowitej oczekiwanej oszczędności energii (32% w Niemczech, 14% na Litwie, 10% w Finlandii i 4% w Czechach).

21 OECD wykazała negatywną korelację pomiędzy opodatkowaniem a energochłonnością PKB¹⁷ i stwierdziła, że państwa o wyższych podatkach energetycznych mają zazwyczaj mniej energochłonne gospodarki¹⁸. Trybunał

¹⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Ocena za 2019 r. postępów poczynionych przez państwa członkowskie w osiąganiu krajowych wartości docelowych na 2020 r. w zakresie efektywności energetycznej oraz we wdrażaniu dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, dokonana zgodnie z art. 24 ust. 3 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej”, COM(2020) 326 final.

¹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_pl

¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity

¹⁸ OECD, *Taxing energy use 2019*, październik 2019 r.

przeprowadził podobną ocenę w odniesieniu do państw członkowskich UE i wykrył podobną korelację.

Opodatkowanie z podziałem na sektory i produkty

22 W niedawnym badaniu obliczono, że średnia stawka podatku energetycznego w UE wynosi 25 euro/MWh, a efektywna stawka podatkowa (z uwzględnieniem ulg, kredytów i obniżek podatkowych) – 18 euro/MWh¹⁹. W ramach oceny skutków wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii²⁰ Komisja opublikowała efektywne stawki podatkowe dla konkretnych paliw w niektórych sektorach, lecz nie przedstawiła ogólnych *efektywnych* stawek podatkowych w podziale na sektory.

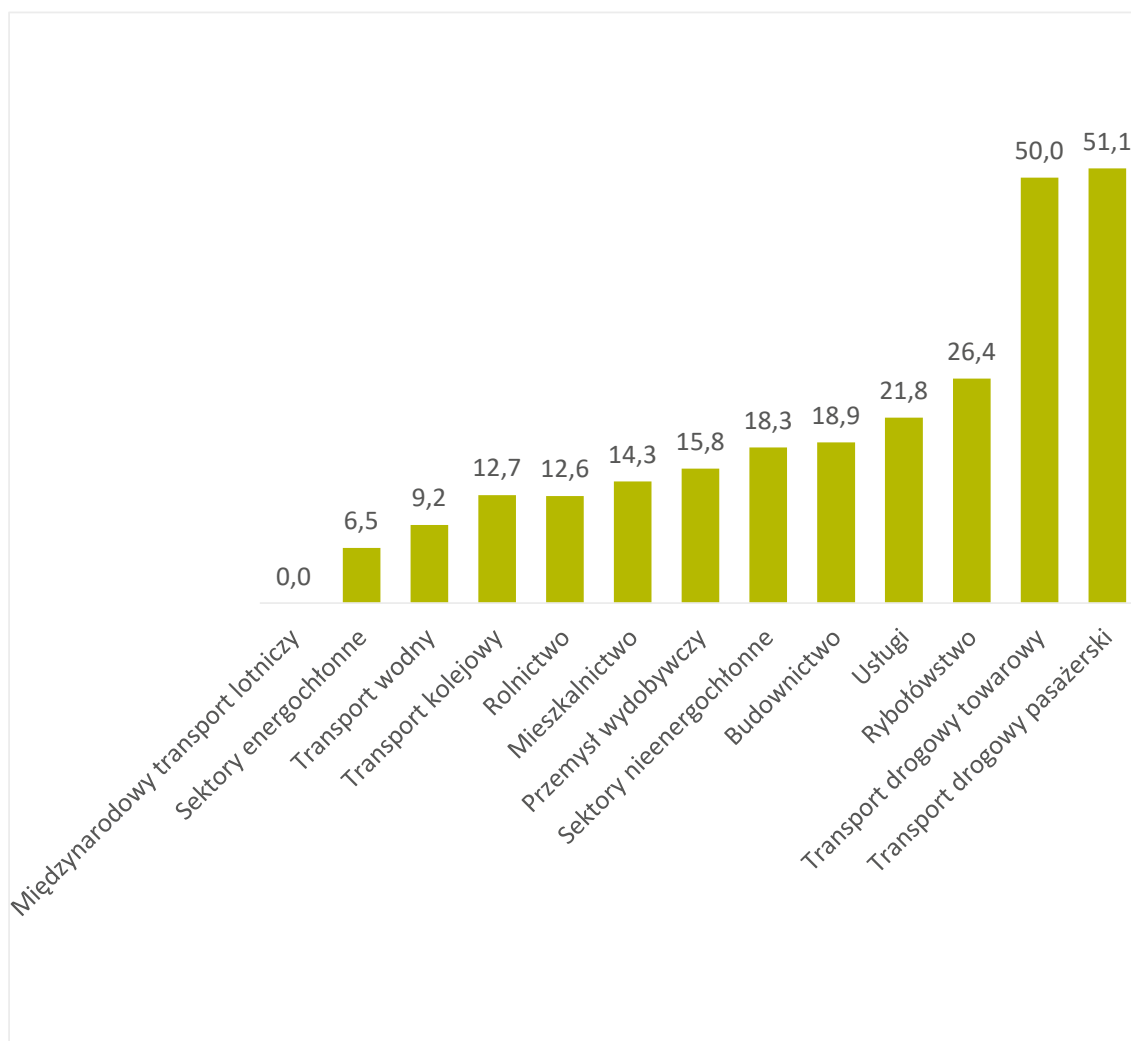
23 Na *rys. 4* przedstawiono średnią wysokość podatku energetycznego w poszczególnych sektorach, obliczoną jako odpowiednie całkowite dochody z podatku energetycznego podzielone przez odpowiednie całkowite zużycie energii w danym sektorze. Z danych zawartych w sprawozdaniu Trinomics²¹ sporządzonym na zlecenie Komisji można wyczytać, że istnieją duże różnice w wysokości średniego podatku energetycznego: od zera w przypadku międzynarodowego transportu lotniczego do ponad 50 euro w przypadku transportu drogowego.

¹⁹ Trinomics, *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, październik 2020 r.

²⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona), COM(2021) 563 final.

²¹ Zob. przypis **19**.

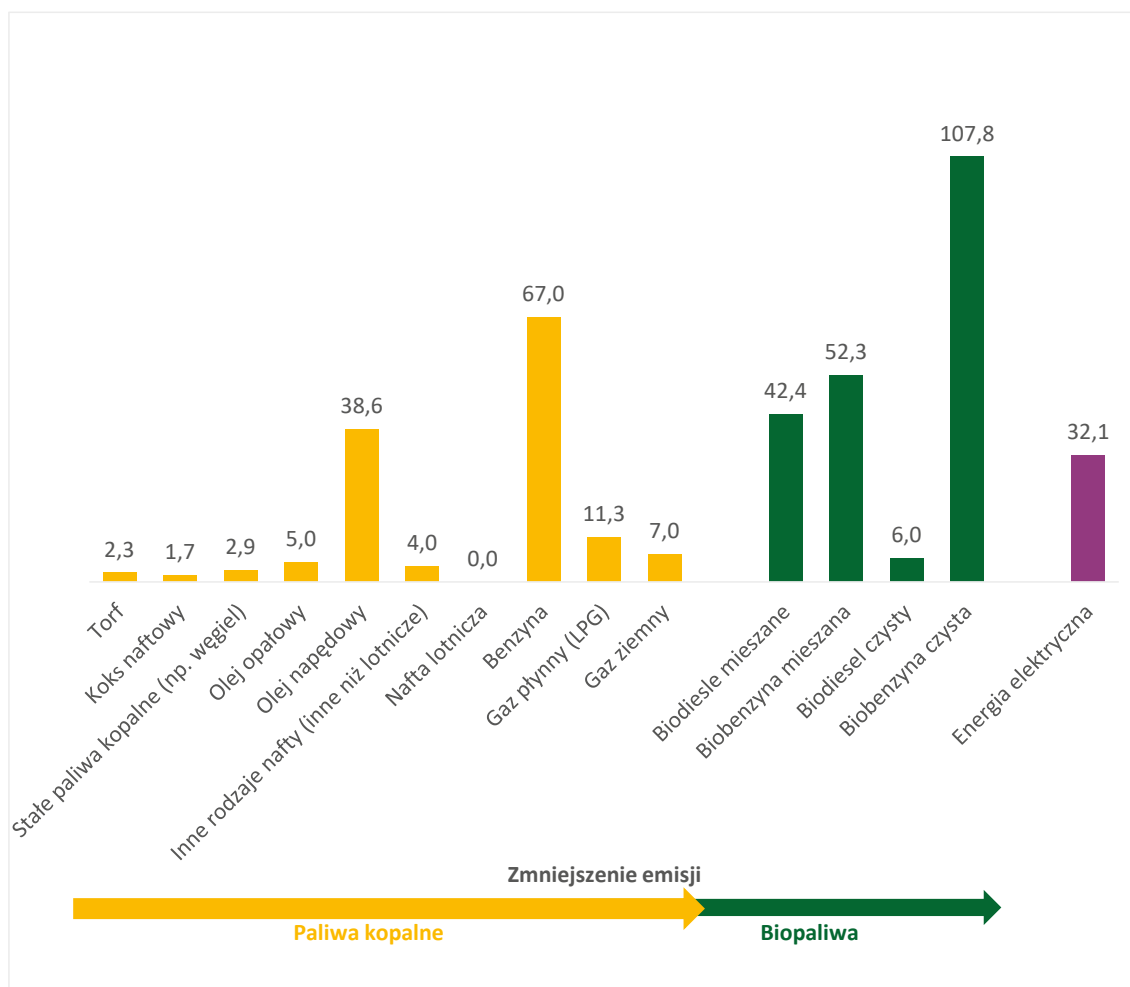
Rys. 4 – Podatki energetyczne z podziałem na sektory (w EUR/MWh)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania końcowego Trinomics, *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments – Final Report Energy Taxes*, październik 2020 r., s. 22.

24 Średnie stawki podatkowe dla produktów energetycznych wynoszą 1,7–107,8 euro/MWh (zob. *rys. 5*). Rozbieżności te nie odzwierciedlają różnic pod względem niskoemisyjności. Węgiel jest opodatkowany niżej niż gaz ziemny (który wiąże się z niższymi emisjami), a opodatkowanie niektórych paliw kopalnych jest znacznie niższe niż opodatkowanie energii elektrycznej (która może być wytwarzana ze źródeł niskoemisyjnych).

Rys. 5 – Podatki z podziałem na produkty energetyczne (w EUR/MWh)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania końcowego Trinomics, [Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments – Final Report Energy Taxes](#), październik 2020 r., s. 25.

Ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych

25 Instytucje międzynarodowe²² zauważają, że ustalenie odpowiednich opłat za emisję dwutlenku węgla przyczynia się do osiągnięcia celów klimatycznych i może być skutecznym narzędziem redukcji emisji. Oznacza to również, że zanieczyszczający płacą za koszty, jakie społeczeństwo ponosi w związku z emisjami pochodzącymi z zużycia energii. Opłaty za emisję dwutlenku węgla mogą być ustalone w formie jawnych podatków od emisji dwutlenku węgla oraz akcyz (dla których można obliczyć ukryty

²² Monitor fiskalny MFW, [How to mitigate climate change](#), październik 2019 r.; OECD, [Effective Carbon Rates 2021](#), maj 2021 r.; MAE, przeglądy polityki energetycznej; Bank Światowy, [strona internetowa](#).

ekwiwalent podatku od emisji dwutlenku węgla) lub w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji takiego jak EU ETS.

26 W sprawozdaniu na temat zrównoważonego finansowania²³ Trybunał zalecił Komisji, aby wskazała dodatkowe środki, które przyczynią się do tego, by opłaty za emisję gazów cieplarnianych w większym stopniu odzwierciedlały koszty środowiskowe tych emisji.

Sektory objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji otrzymują bezpłatne uprawnienia do części swoich emisji

27 System EU ETS ma zastosowanie do sektorów produkcji energii elektrycznej i ciepła, sektorów energochłonnych oraz wewnątrzunijnego lotnictwa komercyjnego. W systemie tym nakłada się ograniczenia na całkowite emisje w tych sektorach. W ramach EU ETS przedsiębiorstwa są zobowiązane do uzyskania uprawnień do emisji obejmujących emitowane przez nie gazy cieplarniane. Domyślną opcją jest ich zakup na aukcji. Uprawnienia są jednak przydzielane bezpłatnie na rzecz sektorów energochłonnych (takich jak sektor produkcji stali i cementu) oraz na rzecz modernizacji sektora produkcji energii elektrycznej w niektórych państwach członkowskich. W sprawozdaniu na temat EU ETS z 2020 r.²⁴ Trybunał odnotował, że przydział bezpłatnych uprawnień nie był wystarczająco dobrze ukierunkowany, aby odzwierciedlać ryzyko ucieczki emisji. Na podstawie zmienionych w 2018 r. przepisów dotyczących EU ETS system bezpłatnych przydziałów przedłużono na kolejne dziesięć lat²⁵.

²³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 22/2021](#) pt. „Zrównoważone finansowanie – potrzeba bardziej spójnych działań UE, aby przekierować finansowanie na zrównoważone inwestycje”, wrzesień 2021 r.

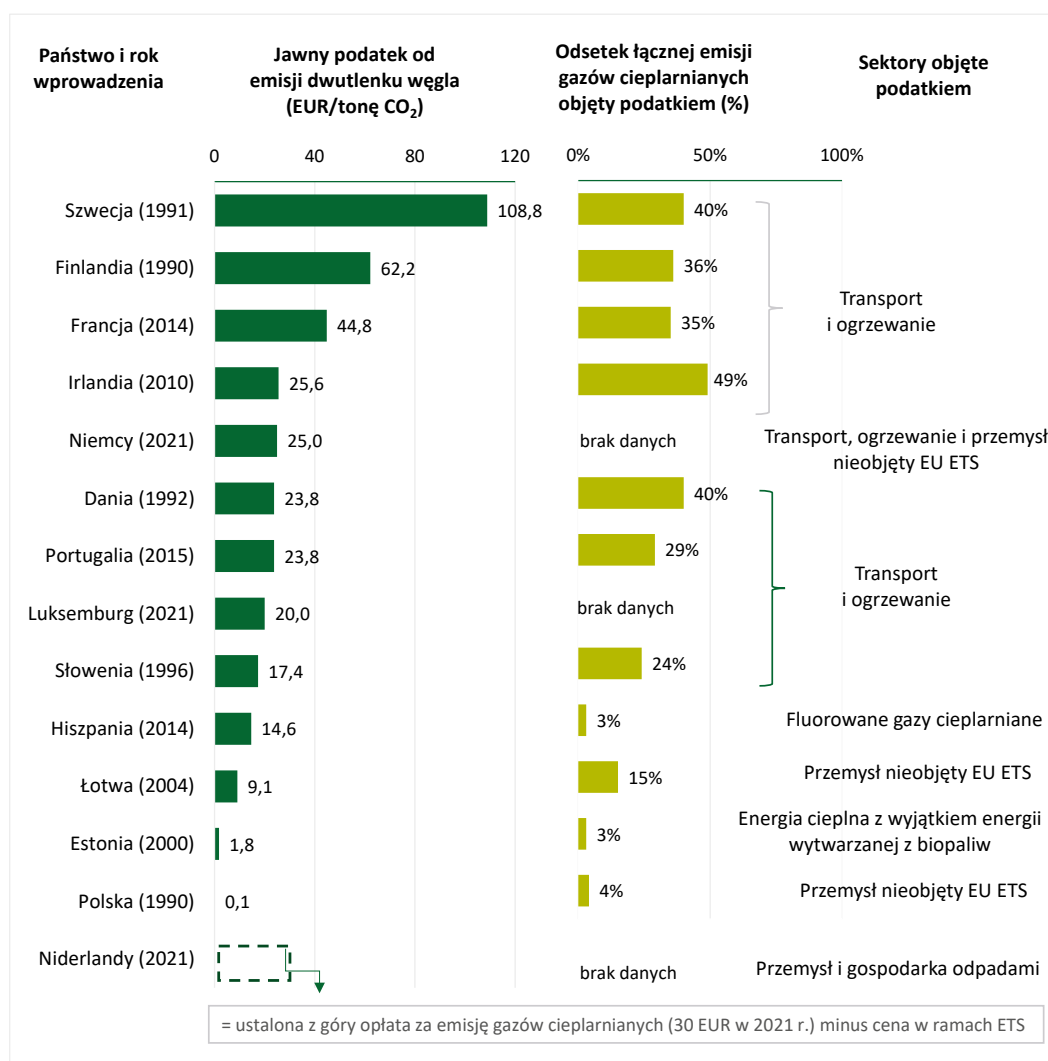
²⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 18/2020](#) pt. „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania”, wrzesień 2020 r.

²⁵ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2018/410](#) z dnia 14 marca 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 3).

Jawne podatki od emisji dwutlenku węgla stały się bardziej powszechne, ale różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich

28 Z czasem w coraz większym stopniu stosowano jawne podatki od emisji dwutlenku węgla, polegające na bezpośrednim ustaleniu opłat za emisję CO₂. W 2008 r. siedem państw członkowskich pobierało jawne podatki od emisji dwutlenku węgla. Obecnie podatki takie stosuje 14 państw członkowskich UE (zob. [rys. 6](#)); podatki te znacznie się różnią – od 0,1 euro za tonę CO₂ w Polsce do ponad 100 euro za tonę CO₂ w Szwecji. Zazwyczaj nie są one stosowane w sektorach objętych już systemem EU ETS. Największy odsetek całkowitych emisji objętych podatkiem istnieje w Irlandii (49%), a w dalszej kolejności plasują się Dania i Szwecja (40%).

Rys. 6 – Jawne podatki od emisji dwutlenku węgla w UE



Uwaga: Dane dotyczące odsetka emisji gazów cieplarnianych objętych podatkiem nie są jeszcze dostępne w przypadku Niemiec, Niderlandów i Luksemburga, które wprowadziły podatek od emisji dwutlenku węgla w 2021 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z [Tax Foundation – bazy danych dotyczących podatków w Europie](#), oraz danych OECD na potrzeby określenia sektorów objętych jawnym podatkiem od emisji dwutlenku węgla w przypadku [Estonii](#) i [Polski](#).

Analiza porównawcza jako narzędzie oceny poziomu opodatkowania

Podatki i ceny uprawnień w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji w państwach członkowskich

29 OECD przeprowadziła niedawno analizę porównawczą krajowych opłat za emisję dwutlenku węgla w odniesieniu do różnych kosztów emisji²⁶:

- o 30 euro za tonę CO₂ – historycznie najniższa dolna wartość poziomu odniesienia dla opłat. Niższe od tego poziomu odniesienia opłaty za emisję CO₂ nie powodują znaczącej redukcji emisji;
- o 60 euro za tonę CO₂ – uśredniona wartość szacunkowa kosztów emisji w 2020 r., która stanowi również dolną wartość kosztów emisji szacowaną na 2030 r. Opłata za emisję gazów cieplarnianych w wysokości 60 euro za tonę CO₂ w latach 30. XXI wieku jest spójna z powolnym obniżaniem emisyjności;
- o 120 euro za tonę CO₂ – centralna wartość szacunkowa opłaty za emisję gazów cieplarnianych potrzebna w 2030 r., aby osiągnąć obniżenie emisyjności do połowy stulecia. OECD zwraca uwagę, że opłata wynosząca 120 euro jest w większym stopniu zgodna z ostatnimi szacunkami ogólnych społecznych kosztów emisji.

30 Poziomy opodatkowania w państwach członkowskich UE w odniesieniu do zastosowań energetycznych innych niż paliwa stosowane w transporcie drogowym (zob. [rys. 4](#) i [rys. 5](#)) są niższe niż 30 euro za tonę CO₂, czyli poziomu, od którego według OECD mają rozpoczynać się starania dotyczące redukcji emisji.

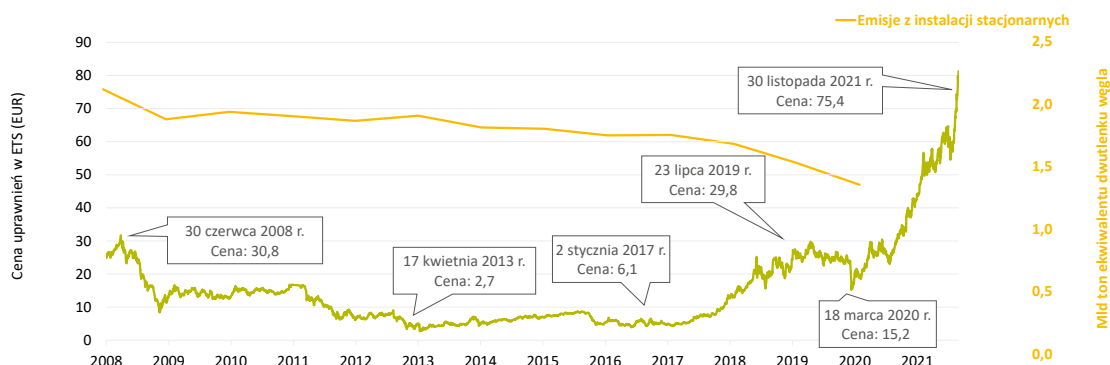
31 System EU ETS opiera się na długoterminowym planie stopniowego obniżania dopuszczalnego pułapu całkowitych emisji dla sektorów objętych tym systemem. Wiąże się to z oczekiwaniem wzrostu opłat, co może skłonić przedsiębiorstwa do wcześniejszego podjęcia działań. Cena uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS znacząco zmieniała się w czasie (zob. [rys. 7](#)). W latach 2008–2020 emisje CO₂ objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji zmniejszyły się o około 40%²⁷, mimo że opłata w EU ETS była niższa od najniższego poziomu odniesienia OECD. Od tego czasu

²⁶ OECD, *Effective carbon rates 2021*, maj 2021 r.

²⁷ Na podstawie danych EEA.

wysokość opłaty w EU ETS wzrosła: koniec listopada 2021 r. cena uprawnień do emisji osiągnęła ponad 70 euro.

Rys. 7 – Zmiany ceny uprawnień do emisji



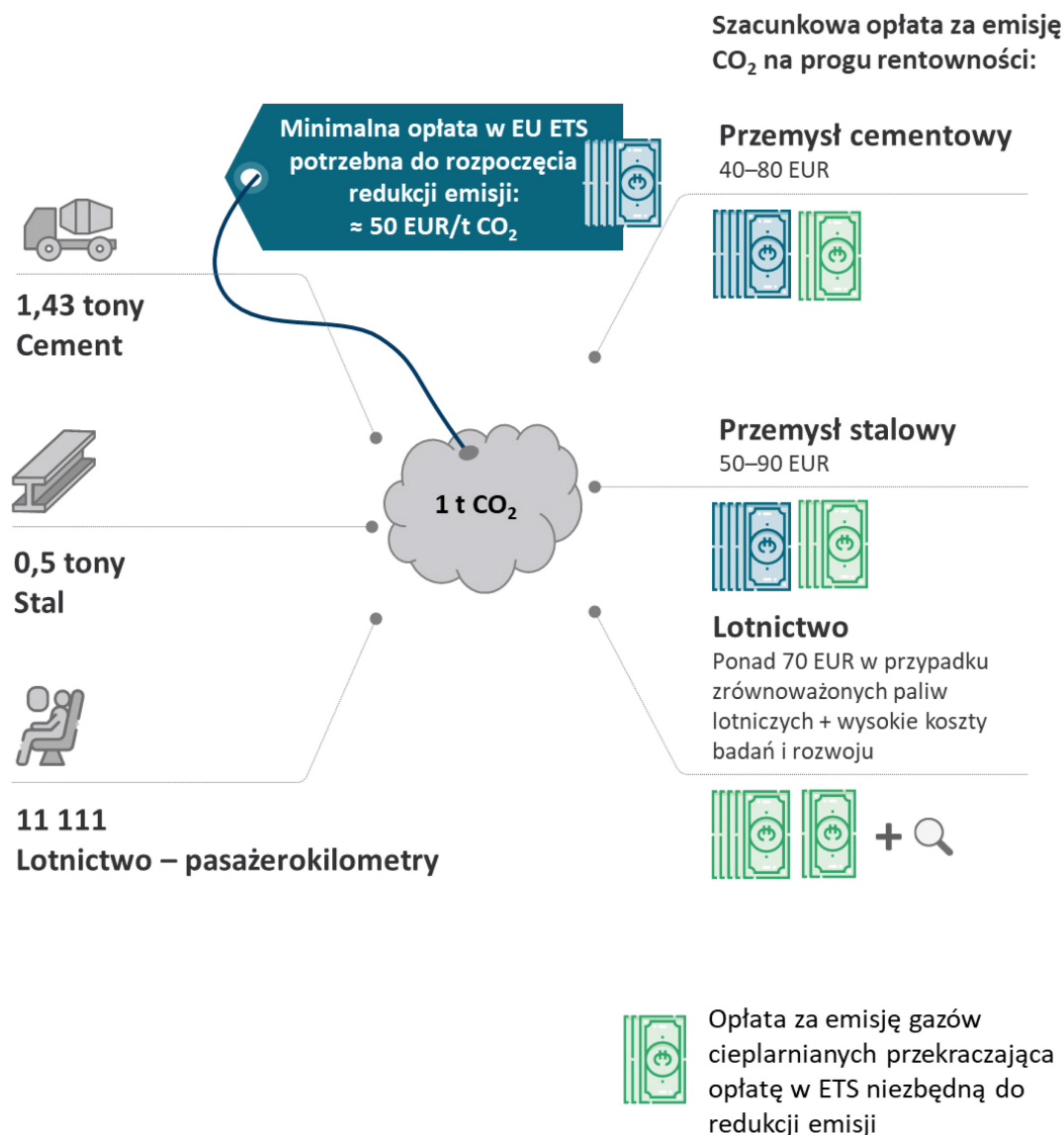
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie przeglądarki opłat za emisję gazów cieplarnianych opracowanej przez organizację Sandbag i przeglądarki danych EU ETS.

Sektory, w których potrzebna jest wyższa opłata za emisję gazów cieplarnianych

32 Wysokość opłaty za emisję CO₂, która to opłata zmniejszyłaby przewagę konkurencyjną paliw kopalnych, różni się w zależności od sektora działalności gospodarczej i technologii (zob. [rys. 8](#)). *Institut du Développement Durable et des Relations Internationales* (IDDRI) obliczył, że technologia niskoemisyjna w przypadku przemysłu cementowego osiągnęłaby próg rentowności przy opłacie za emisję gazów cieplarnianych wynoszącej 40–80 euro za tonę CO₂, podczas gdy w przypadku stali opłata ta musiałaby wynosić 50–90 euro za tonę CO₂²⁸. Na podstawie danych Międzynarodowej Agencji Energetycznej Trybunał oszacował, że aby zachęcić do stosowania zrównoważonych paliw lotniczych oraz do inwestycji w badania i rozwój w zakresie technologii niskoemisyjnych w lotnictwie, należałoby ustalić opłatę za emisję gazów cieplarnianych w wysokości ponad 70 euro za tonę CO₂.

²⁸ IDDRI, *Decarbonising basic materials in Europe*, październik 2019 r.

Rys. 8 – Szacunkowa opłata za emisję CO₂ na progu rentowności mająca zmniejszyć przewagę konkurencyjną paliw kopalnych w porównaniu z technologiami niskoemisyjnymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych CORDIS, danych ze strony internetowej Komisji oraz danych ICCT dotyczących intensywności emisji gałęzi przemysłu, danych IDDRI oraz obliczeń własnych na podstawie danych MAE, średniej ceny ropy naftowej oraz średniego kursu wymiany EUR/USD w czerwcu 2021 r. opłaty na progu rentowności.

33 Opodatkowanie jest jednak tylko jednym z elementów reakcji rządów krajowych. W UE istnieją już zasady i regulacje sektorowe, na przykład normy jakości powietrza i dopuszczalne wartości emisji z pojazdów. Państwa członkowskie realizują konkretne polityki bardziej przyjazne dla klimatu. Przykładem może być Francja, która niedawno zaproponowała wprowadzenie zakazu krótkodystansowych podróży lotniczych tam, gdzie istnieją rozwiązania alternatywne w postaci transportu kolejowego.

Spoleczne aspekty opodatkowania

34 Opodatkowanie energii może wywrzeć znaczne oddziaływanie na gospodarstwa domowe. Jego efektem może być sprzeciw wobec podatków energetycznych. Komisja ustaliła, że kwoty, jakie gospodarstwa domowe wydają na energię (w tym na ogrzewanie i transport), znacznie się różnią. Najuboższe gospodarstwa domowe, znajdujące się w najniższym decylnym rozkładzie dochodów, w Luksemburgu, na Malcie, w Finlandii i Szwecji wydają na energię mniej niż 5% dochodów. W Czechach i na Słowacji gospodarstwa takie wydają na energię ponad 20% dochodów²⁹.

35 Aby zmniejszyć ryzyko odrzucenia reform podatkowych, organizacje międzynarodowe³⁰ zaleciły wprowadzenie większej przejrzystości w zakresie powodów przeprowadzenia tych reform oraz wykorzystania dochodów, obniżki innych podatków i środki redystrybucji (zob. również *ramka 1*). Badania³¹ wykazały, że powiązanie dochodów z celami może zwiększyć akceptację dla podatków od emisji dwutlenku węgla.

²⁹ Dokument roboczy służb Komisji SWD(2020) 951 final, [Energy prices and costs in Europe](#), część 3/6, październik 2020 r.

³⁰ OECD, Environment Working Papers nr 168, [Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology](#), październik 2020 r.; Centrum Ekonomii i Polityki w dziedzinie Zmiany Klimatu oraz Instytut Badawczy Grantham ds. Zmiany Klimatu i Środowiska, [How to make carbon taxes more acceptable](#), grudzień 2017 r., oraz [strona internetowa Komisji – konferencja Green Taxation](#).

³¹ Tamże.

Ramka 1 – Sprzeciw wobec reform dotyczących podatków energetycznych

Francja wprowadziła w 2014 r. podatek od emisji dwutlenku węgla, aby wspomóc dążenie do osiągnięcia celów klimatycznych. Obejmowało to harmonogram podwyżek tego podatku. W 2018 r. w kontekście rosnących międzynarodowych cen ropy naftowej ceny energii gwałtownie wzrosły, co doprowadziło do niepokojów społecznych w postaci ruchu „żółtych kamizelek”. W rezultacie rząd zamroził ten podatek. W sprawozdaniu z 2019 r. francuski Trybunał Obrachunkowy³² zalecił powrót do planowanej podwyżki podatku od emisji dwutlenku węgla, wspartej innymi środkami takimi jak rekompensaty dla gospodarstw domowych w największym stopniu odczuwających skutki tego podatku.

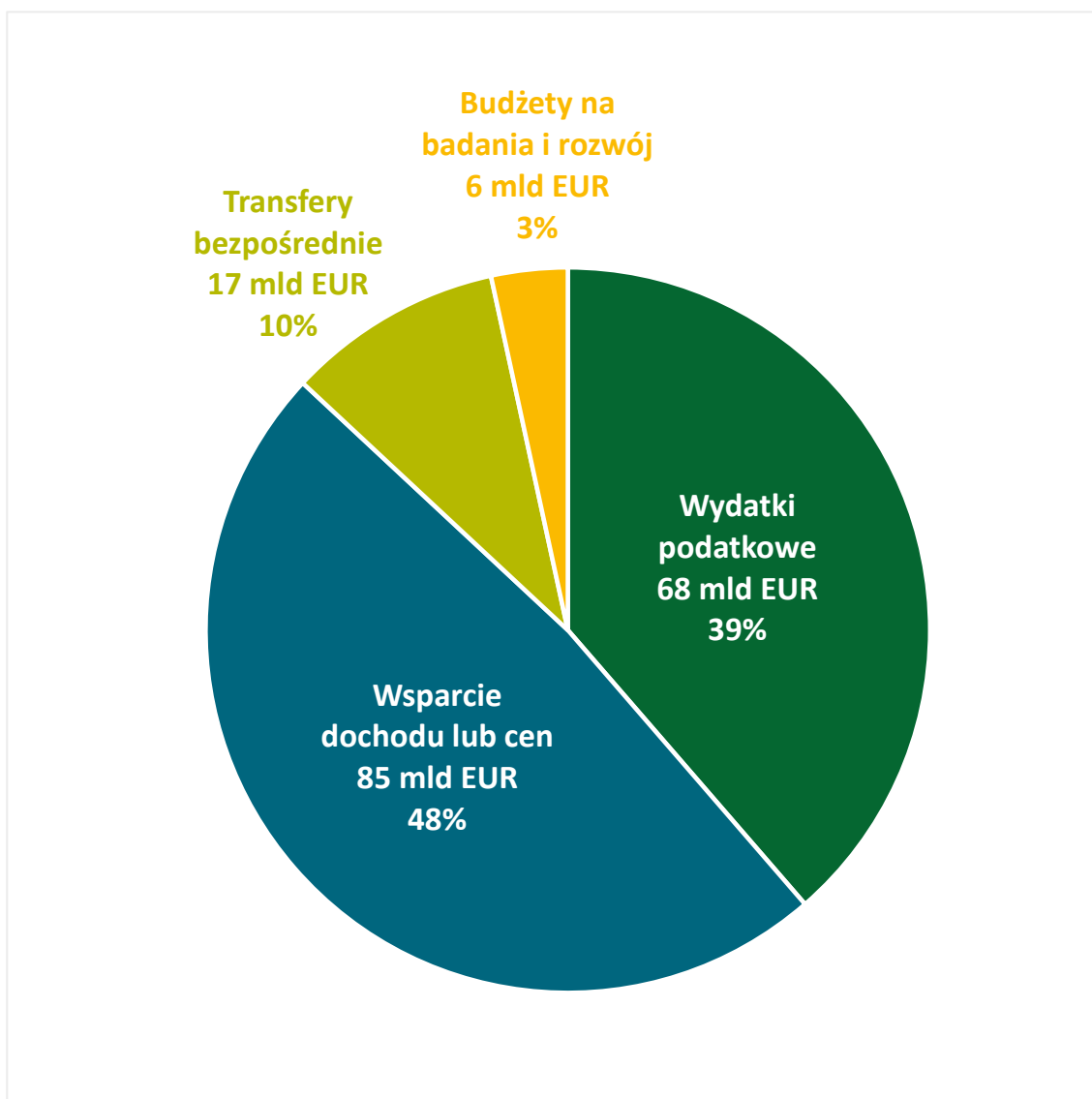
³² Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, [La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique – Synthèse](#), wrzesień 2019 r.

Dotacje w energetyce

Rodzaje dotacji w energetyce

36 Dotacje w energetyce mogą przybierać różne formy: wydatków podatkowych (np. kredytów i ulg podatkowych), wsparcia dochodu lub cen, transferów bezpośrednich lub finansowania w zakresie badań i rozwoju (zob. też pkt **04**). Dotacje w energetyce pochodzące ze środków podatkowych, a tym samym wpływające na efektywną stawkę podatkową, stanowiły 39% wszystkich dotacji w energetyce w 2019 r. – 68 mld euro z całkowitej kwoty 176 mld euro (zob. *rys. 9*).

Rys. 9 – Dotacje w energetyce w 2019 r. z podziałem na kategorie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania końcowego „Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union”, październik 2021 r.

37 Komisja jest odpowiedzialna za zatwierdzanie niektórych dotacji (np. zwolnienia z podatku w przypadku biopaliw³³). Dotyczy to środków selektywnych, które kwalifikują się jako pomoc państwa i nie podlegają ogólnym zasadom wyłączeń grupowych³⁴ lub zasadom pomocy *de minimis*³⁵ (poniżej 200 000 euro w okresie trzech lat), oraz nie są przyznawane w ramach programu pomocy już zatwierdzonego przez Komisję. Komisja ustanowiła wytyczne dotyczące warunków, jakie muszą być spełnione, aby mogła uznać pomoc na cele związane z energią i ochronę środowiska za zgodną z Traktatem. W czerwcu 2021 r. Komisja opublikowała projekt Wytycznych w sprawie pomocy państwa na klimat, ochronę środowiska i cele związane z energią³⁶. Szereg organizacji pozarządowych wyraziło obawy w związku z możliwymi lukami w nowo wprowadzonych przepisach dotyczących zamykania elektrowni węglowych oraz ryzykiem wzrostu wsparcia dla gazu kopalnego³⁷.

38 W przeszłości Rada wykazała, że jest uprawniona do podejmowania decyzji w sprawie przepisów szczegółowych pozwalających państwom członkowskim na udzielanie pomocy państwa, neutralizując tym samym uprawnienia Komisji w zakresie dokonywania oceny, jak miało to miejsce w przypadku ułatwiania zamykania kopalń węgla³⁸.

³³ Strona internetowa Komisji – wiadomość z 3 września 2021 r. ma temat pomocy państwa.

³⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

³⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1).

³⁶ Komunikat Komisji „Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022”.

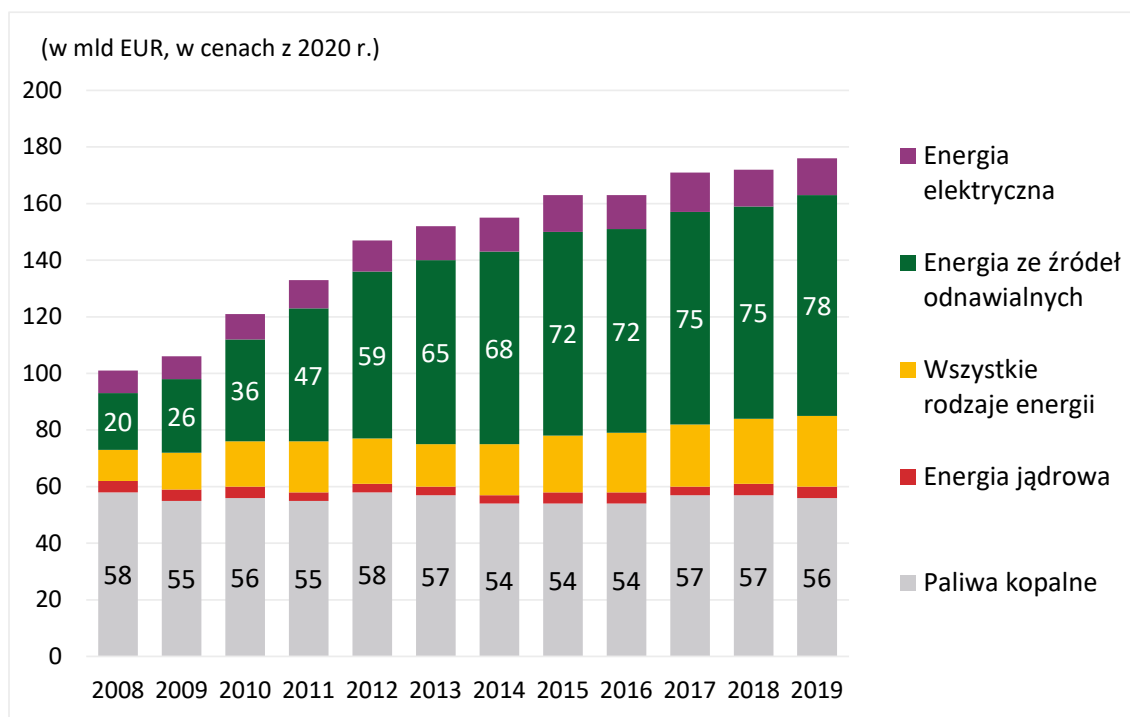
³⁷ Przegląd Wytycznych w sprawie pomocy państwa na klimat, ochronę środowiska i cele związane z energią – pismo organizacji pozarządowych w sprawie paliw kopalnych.

³⁸ 2010/787/UE: decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (Dz.U. L 336 z 21.12.2010, s. 24).

Dotacje na odnawialne źródła energii

39 Dotacje w energetyce z czasem rosły, co wynikało ze zwiększenia dotacji na odnawialne źródła energii. W latach 2008–2019 wzrosły one 3,9 razy³⁹ (zob. *rys. 10*).

Rys. 10 – Dotacje w energetyce w latach 2008–2019 z podziałem na kategorie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania „Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union”, październik 2021 r.

40 Państwa członkowskie mogą wykorzystywać dotacje przeznaczone na odnawialne źródła energii do tego, aby wspomagać osiągnięcie swoich celów klimatycznych. Dotacje te mogą przybrać formę finansowania inwestycji początkowych niezbędnych do korzystania z energii ze źródeł odnawialnych. Inne formy obejmują gwarancje cenowe, taryfy gwarantowane i zwolnienia z podatku.

41 W ostatnim dziesięcioleciu we wszystkich państwach członkowskich wzrosło wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych do produkcji energii elektrycznej. Wzrost dotacji na odnawialne źródła energii przyczynił się do zwiększenia udziału tego rodzaju

³⁹ Trinomics, *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, październik 2020 r.

źródeł energii w UE – wzrósł on z 12,6% w 2008 r. do 19,7% w 2019 r., co stanowi wartość zbliżoną do celu na 2020 r., tj. 20%⁴⁰.

Dotacje na efektywność energetyczną

42 Dotacje mogą być również wykorzystywane jako zachęta do poprawy efektywności energetycznej. Dotacje na efektywność energetyczną wzrosły ponad dwukrotnie od 2008 r.⁴¹ – z 7 mld euro w 2008 r. do 15 mld euro w 2018 r. W 2018 r. na efektywność energetyczną przeznaczono około 9% unijnych dotacji w energetyce w UE ogółem. Największymi beneficjentami tych dotacji były gospodarstwa domowe.

43 Państwa członkowskie co roku przedkładają Komisji sprawozdania z postępów w osiągnięciu krajowych celów w zakresie efektywności energetycznej. W sprawozdaniach tych określają ilościowo oddziaływanie środków mających na celu uzyskanie oszczędności energii. W ocenie tych sprawozdań opracowanej przez Komisję szacuje się, że dotacje w formie zachęt podatkowych i programów finansowania odpowiadają za około 20% całkowitych oszczędności energii zgłoszonych przez państwa członkowskie⁴².

⁴⁰ Dane Eurostatu, udział energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej brutto (T2020_31).

⁴¹ Trinomics, *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, październik 2020 r.

⁴² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Ocena za 2020 r. postępów poczynionych przez państwa członkowskie we wdrażaniu dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej i wprowadzaniu w UE wymogów dotyczących budynków o niemal zerowym zużyciu energii oraz wymagań minimalnych dotyczących optymalnej pod względem kosztów charakterystyki energetycznej budynków zgodnie z dyrektywą 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków”, COM(2020) 954 final, październik 2020 r.

Dopłaty do paliw kopalnych

44 Dopłaty do paliw kopalnych mogą przybierać formę zwolnienia z podatku lub jego obniżenia, transferów budżetowych, wsparcia dochodu i wsparcia cen oraz obniżenia cen produktów. Są one źródłem znaczącego ryzyka⁴³:

- osłabienia skuteczności sygnałów cenowych dotyczących emisji dwutlenku węgla, z czego wynika utrudnienie transformacji energetycznej;
- przyczynienia się do powstawania szkód dla zdrowia publicznego w wyniku sprzyjania głównemu źródłu zanieczyszczenia powietrza;
- zwiększenia ryzyka uzależnienia od inwestycji wysokoemisyjnych oraz inwestowania w aktywa, które muszą zostać wycofane z eksploatacji przed upływem okresu ich użytkowania;
- wywołanie zakłócenia na rynku, co spowoduje, że technologie w zakresie czystej energii i efektywności energetycznej będą stosunkowo droższe.

45 Badanie dotacji w energetyce przeprowadzone niedawno na zlecenie Komisji⁴⁴ wykazało, że dopłaty do paliw kopalnych w państwach członkowskich UE utrzymywały się w latach 2008–2019 na stosunkowo stałym poziomie wynoszącym około 55–58 mld euro rocznie. Państwa członkowskie przekazały dwie trzecie tych dopłat (35 mld euro w 2018 r.) w formie zwolnień z podatków lub ich obniżenia; pozostała jedna trzecia (8,5 mld euro) obejmowała taryfy gwarantowane, premie gwarantowane, obowiązki stosowania energii odnawialnej i systemy wsparcia cen producentów w zakresie produkcji energii elektrycznej w elektrociepłowniach spalających paliwa kopalne⁴⁵.

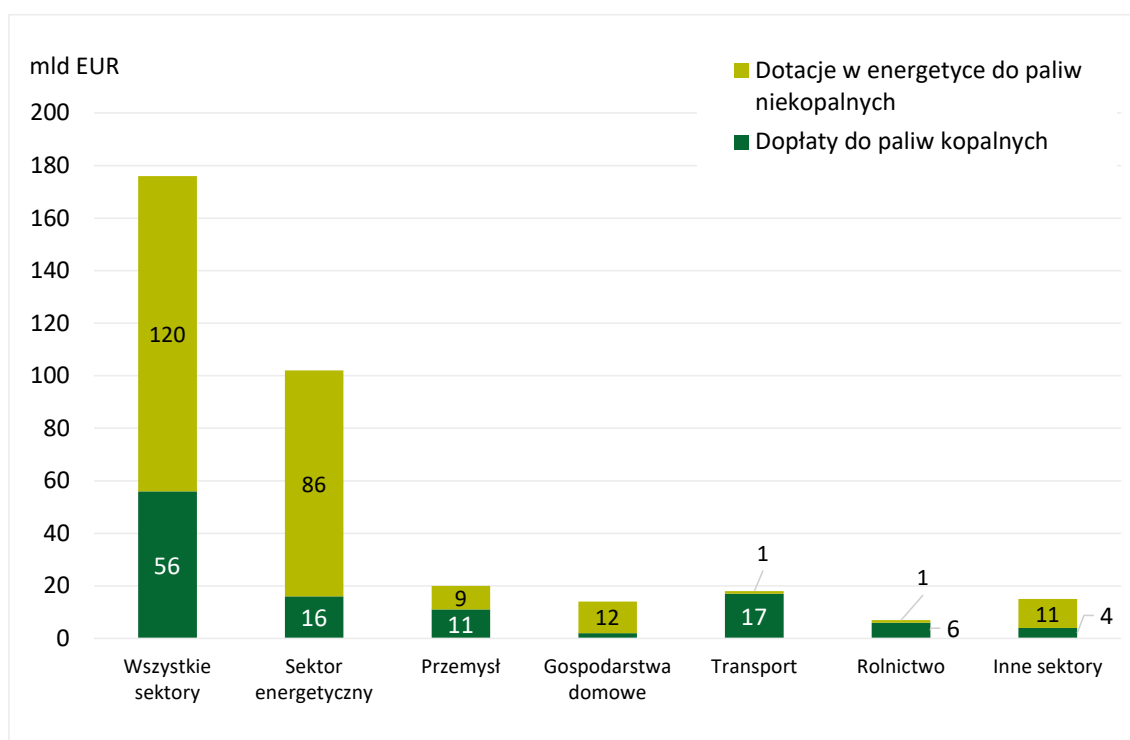
46 Wszystkie sektory otrzymują dopłaty do paliw kopalnych (zob. [rys. 11](#)). Sektor energetyczny otrzymuje zarówno najwięcej dotacji w energetyce, jak i najwięcej dopłat do paliw kopalnych w ujęciu bezwzględnym. Dopłaty do paliw kopalnych stanowią większość dotacji w energetyce dla trzech sektorów: przemysłu, transportu i rolnictwa.

⁴³ ODI, [Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans](#), wrzesień 2019 r.

⁴⁴ Badanie „[Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union](#)”, październik 2021 r.

⁴⁵ Trinomics, [Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments](#), październik 2020 r.

Rys. 11 – Dotacje w energetyce i dopłaty do paliw kopalnych w 2019 r. z podziałem na sektory



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdania „[Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union](#)”, październik 2021 r.

47 W swoim sprawozdaniu na temat systemu EU ETS Trybunał odnotował⁴⁶, że państwa członkowskie, które korzystają z bezpłatnych uprawnień dla sektora produkcji energii elektrycznej w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji, osiągnęły mniejsze obniżenie powiązanej intensywności emisji dwutlenku węgla niż te państwa członkowskie, które nie kwalifikowały się do bezpłatnych uprawnień w ramach tego systemu. W związku z tym bezpłatne uprawnienia w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji, które obejmują emisje gazów cieplarnianych pochodzące głównie z wykorzystywania paliw kopalnych, a zatem mogą być uważane za dopłaty do paliw kopalnych, spowolniły upowszechnianie technologii niskoemisyjnych.

48 W rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną zawarto wymóg, aby państwa członkowskie w swoich krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu przedstawiały informacje na temat krajowych celów dotyczących wycofywania dotacji w energetyce, w szczególności dopłat do paliw kopalnych, a także postępów w zakresie tego wycofywania. Europejskie prawo o klimacie nadaje Komisji uprawnienia do

⁴⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 18/2020](#) pt. „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania”, wrzesień 2020 r.

przedstawienia sprawozdań w ujednoliconym formacie dotyczących stopniowego wycofywania dotacji w energetyce, w szczególności dopłat do paliw kopalnych. Komisja poinformowała Trybunał, że mechanizmy sprawozdawczości mają zostać wprowadzone w drodze aktów wykonawczych w 2022 r.

49 Z przeprowadzonej przez Komisję oceny krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu⁴⁷ wynika, że dopłaty do paliw kopalnych pozostają główną przeszkodą w opłacalnej transformacji energetycznej i klimatycznej oraz w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Trzy państwa członkowskie (Dania, Portugalia i Włochy) przeprowadziły kompleksową ocenę dopłat do paliw kopalnych, 12 państw stwierdziło, że opracuje plany stopniowego odejścia od takich dopłat, a sześć przedstawiło harmonogram działań w tym zakresie. W sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej na 2021 r.⁴⁸ Komisja ponownie podkreśliła konieczność odejścia od dopłat do paliw kopalnych.

50 Organizacje międzynarodowe regularnie zwracały uwagę na rolę dopłat do paliw kopalnych. W przeglądach polityki energetycznej (w latach 2016–2021) Międzynarodowa Agencja Energetyczna zaleciła wyeliminowanie tego rodzaju dopłat⁴⁹ oraz dostosowanie zachęt i sygnałów cenowych do celów klimatycznych⁵⁰. W przeglądach efektywności środowiskowej⁵¹ i krajowych badaniach gospodarczych⁵² OECD zaapelowała o zmniejszenie dopłat do paliw kopalnych oraz o dostosowanie opodatkowania do poziomu zanieczyszczenia.

⁴⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „[Ogólnounijna ocena krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu – Siła napędowa zielonej transformacji i wsparcie odbudowy gospodarki dzięki zintegrowanemu planowaniu w dziedzinie energii i klimatu](#)”, COM(2020) 564 final, wrzesień 2020 r.

⁴⁸ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej na 2021 r. – [przyczynianie się do realizacji Europejskiego Zielonego Ładu i odbudowy Unii](#) (COM(2021) 950 final), październik 2021 r.

⁴⁹ Np. Belgia (2016 r.), Niemcy (2020 r.), Polska (2016 r.).

⁵⁰ Np. Austria (2020 r.), Słowacja (2016 r.), Finlandia (2018 r.), Unia Europejska (2020 r.).

⁵¹ Czechy, Węgry.

⁵² Czechy, Dania, Grecja, Hiszpania, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Słowacja.

51 W sprawozdaniu Trybunału z 2020 r. na temat EU ETS⁵³ zalecono ponowne zbadanie roli bezpłatnych uprawnień i ich lepsze ukierunkowanie. Komisja przyjęła to zalecenie i poinformowała Trybunał, że podjęła w tym zakresie działania następcze. Trybunał odnotował, że takie działania przyczyniłyby się również do zmniejszenia dopłat do paliw kopalnych.

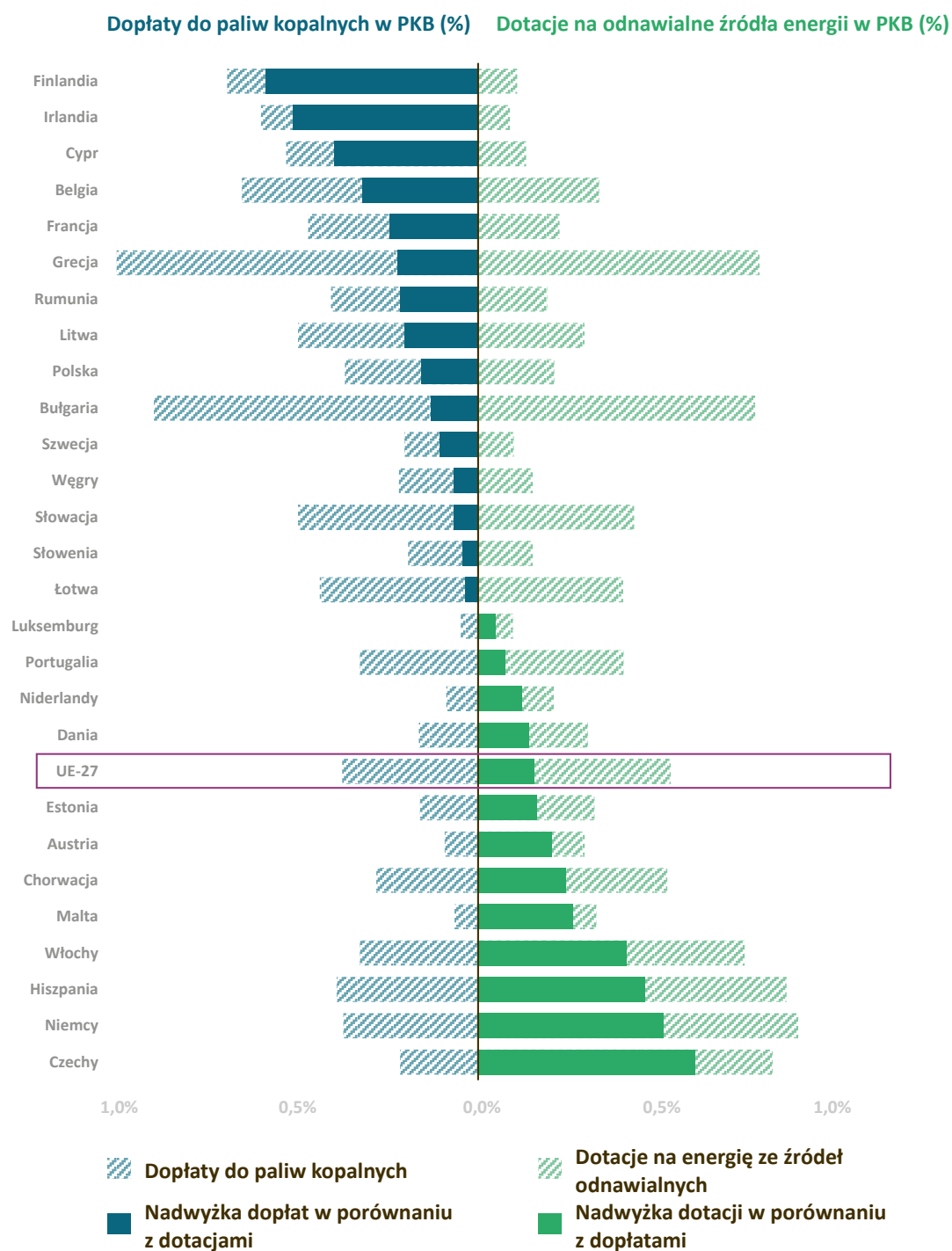
Porównanie dopłat do paliw kopalnych i dotacji na odnawialne źródła energii

Piętnaście państw członkowskich dotuje paliwa kopalne w większym stopniu niż energię ze źródeł odnawialnych

52 Trybunał porównał dopłaty do paliw kopalnych z dotacjami na odnawialne źródła energii (zob. [rys. 12](#)). Ogólnie rzecz biorąc, w całej UE dotacje na odnawialne źródła energii są wyższe. Z danych zagregowanych nie można jednak wyczytać znacznych różnic występujących między państwami członkowskimi. Piętnaście państw członkowskich przyznaje więcej dopłat do paliw kopalnych niż dotacji na odnawialne źródła energii. W państwach członkowskich, które wydają więcej niż średnią unijną na dopłaty do paliw kopalnych, ogólnie występuje nadwyżka dopłat do paliw kopalnych w stosunku do dotacji na odnawialne źródła energii.

⁵³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne nr 18/2020](#) pt. „Unijny system handlu uprawnieniami do emisji – przydziały bezpłatnych uprawnień wymagały lepszego ukierunkowania”, wrzesień 2020 r.

Rys. 12 – Poziom dopłat do paliw kopalnych w porównaniu z dotacjami na odnawialne źródła energii



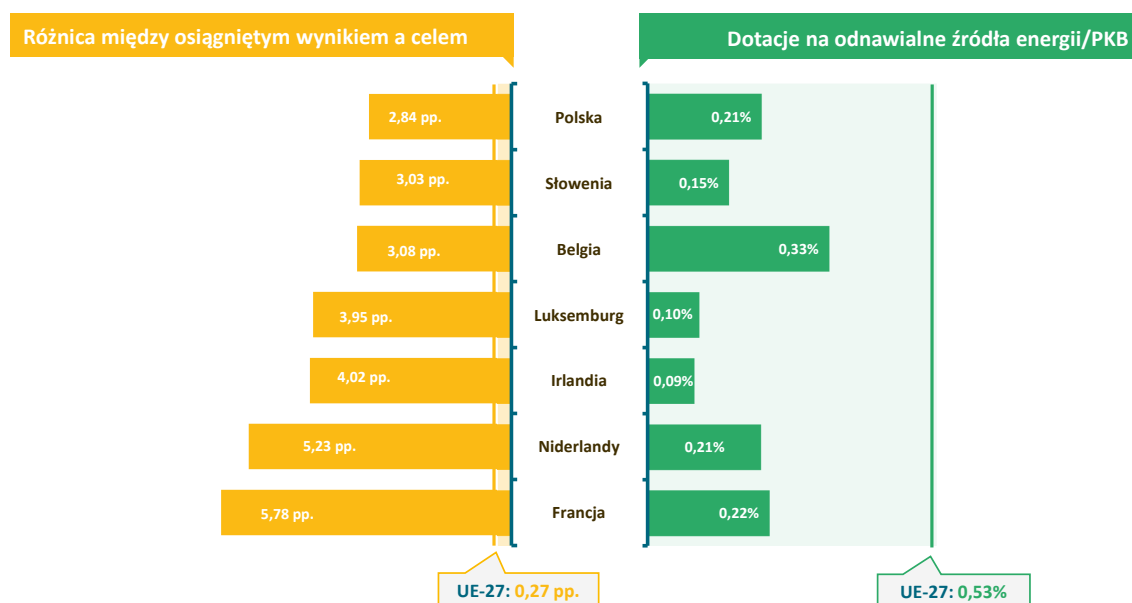
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie badania Trinomics, *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, październik 2020 r.

Państwa członkowskie, które pozostają w tyle pod względem postępów w osiągnięciu celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, przeznaczają mniej środków na energię z tych źródeł

53 Trybunał przeanalizował sytuację w siedmiu państwach członkowskich, które w latach 2018 i 2019 osiągnęły wyniki o ponad dwa punkty procentowe gorsze od wyznaczonych na 2020 r. celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych⁵⁴. Trybunał odnotowuje, że we wszystkich tych państwach członkowskich udział dotacji na odnawialne źródła energii w PKB jest niższy od średniej unijnej (zob. *rys. 13*).

Rys. 13 – Odległość od celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych a poziom dotacji na odnawialne źródła energii

Państwa członkowskie, których wyniki w 2019 r. były o ponad dwa punkty procentowe gorsze od wyznaczonych celów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu dotyczących udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej brutto (T2020_31) oraz badania Trinomics, *Study on energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, październik 2020 r.

⁵⁴ Określonych w *dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001* z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. L 328 z 21.12.2018, s. 82).

Dyrektywa w sprawie opodatkowania energii – ustalenie dolnych pułapów opodatkowania energii

Obowiązująca obecnie dyrektywa w sprawie opodatkowania energii

Dyrektywa w sprawie opodatkowania energii ma przede wszystkim na celu wsparcie rynku wewnętrznego

54 Głównym celem dyrektywy z 2003 r. w sprawie opodatkowania energii jest zapewnienie należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Określono w niej minimalny poziom opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, co służy harmonizacji przepisów krajowych i uniknięciu zakłóceń na rynku wewnętrznym. Wspiera ona również inne obszary polityki, takie jak: ochrona środowiska, konkurencyjność gospodarki UE i wymiar społeczny. Od czasu wejścia dyrektywy w życie w UE zaszły istotne zmiany, takie jak podniesienie ambitnych celów klimatycznych, postęp technologiczny i aktualizacje przepisów. Od 2003 r. zmiany wprowadzone w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii odzwierciedlały w formie decyzji wykonawczych Rady tylko modyfikacje formalne, takie jak zmiana Nomenklatury scalonej, która jest stosowana do definiowania produktów energetycznych podlegających opodatkowaniu.

55 Wielu użytkowników objętych dyrektywą w sprawie opodatkowania energii może korzystać ze zróżnicowanych stawek, obniżek lub zwolnień podatkowych ustalonych przez państwa członkowskie. Kilka przykładów takiej elastyczności dopuszczalnej na mocy przepisów dyrektywy przedstawiono na [rys. 14](#).

Rys. 14 – Ramy dyrektywy w sprawie opodatkowania energii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

56 W ocenie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii⁵⁵ Komisja stwierdziła, że dyrektywa ta nie wspiera korzystania z niskoemisyjnych rozwiązań alternatywnych, prowadzi do zaniżania cen niektórych paliw wysokoemisyjnych i nie zawiera jasnych przepisów prawnych dotyczących niektórych nowych produktów energetycznych, takich jak: paliwa alternatywne, e-paliwa, paliwa syntetyczne, biometan i paliwa odnawialne pochodzenia niebiologicznego. Ponadto minimalne stawki opodatkowania określone w dyrektywie nie spełniają już swojej pierwotnej roli w zakresie konwergencji. Opodatkowanie minimalne wprowadzono w celu zmniejszenia różnic między krajowymi poziomami podatków energetycznych. Z czasem większość państw członkowskich podwyższyła stawki podatkowe znacznie powyżej minimum określonego w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii. Sytuacja ta może prowadzić do zakłóceń na rynku wewnętrznym.

⁵⁵ Dokument roboczy służb Komisji „Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity”, SWD(2019) 329 final.

Minimalne poziomy opodatkowania energii nie zachęcają do korzystania z czystszych źródeł energii

57 Na *rys. 15* przedstawiono obliczoną przez Komisję minimalną stawkę podatkową odpowiadającą podatkowi od emisji dwutlenku węgla. Wynika z niego, że minimalna stawka podatkowa dla najbardziej zanieczyszczającego źródła energii – węgla wykorzystywanego do celów działalności gospodarczej – jest jedną z najniższych.

Rys. 15 – Minimalne opodatkowanie wybranych produktów energetycznych



Uwaga: Dane liczbowe dotyczące równoważnego podatku od emisji dwutlenku węgla w odniesieniu do energii elektrycznej opierają się na [unijnej średniej intensywności emisji gazów cieplarnianych związanej z produkcją energii elektrycznej](#), która to intensywność zależy od źródła energii wykorzystywanego do produkcji energii elektrycznej. Emisje CO₂ wynoszą od około 1 tony CO₂ na MWh w przypadku elektrowni węglowych do zera w przypadku energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych, takich jak energia słoneczna i wiatrowa, lub przez elektrownie jądrowe.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [przeprowadzonej przez Komisję oceny dyrektywy w sprawie opodatkowania energii](#).

58 Obecna dyrektywa w sprawie opodatkowania energii daje państwom członkowskim możliwość częściowego lub całkowitego zwolnienia z opodatkowania niektórych odnawialnych źródeł energii, takich jak biopaliwa, oraz możliwość całkowitego zwolnienia z opodatkowania energii elektrycznej uzyskiwanej z odnawialnych źródeł energii. Komisja zauważa⁵⁶, że elastyczność ta nie gwarantuje, że ogólnie energia ze źródeł odnawialnych jest objęta niższą efektywną stawką podatkową w porównaniu z niektórymi źródłami paliw kopalnych.

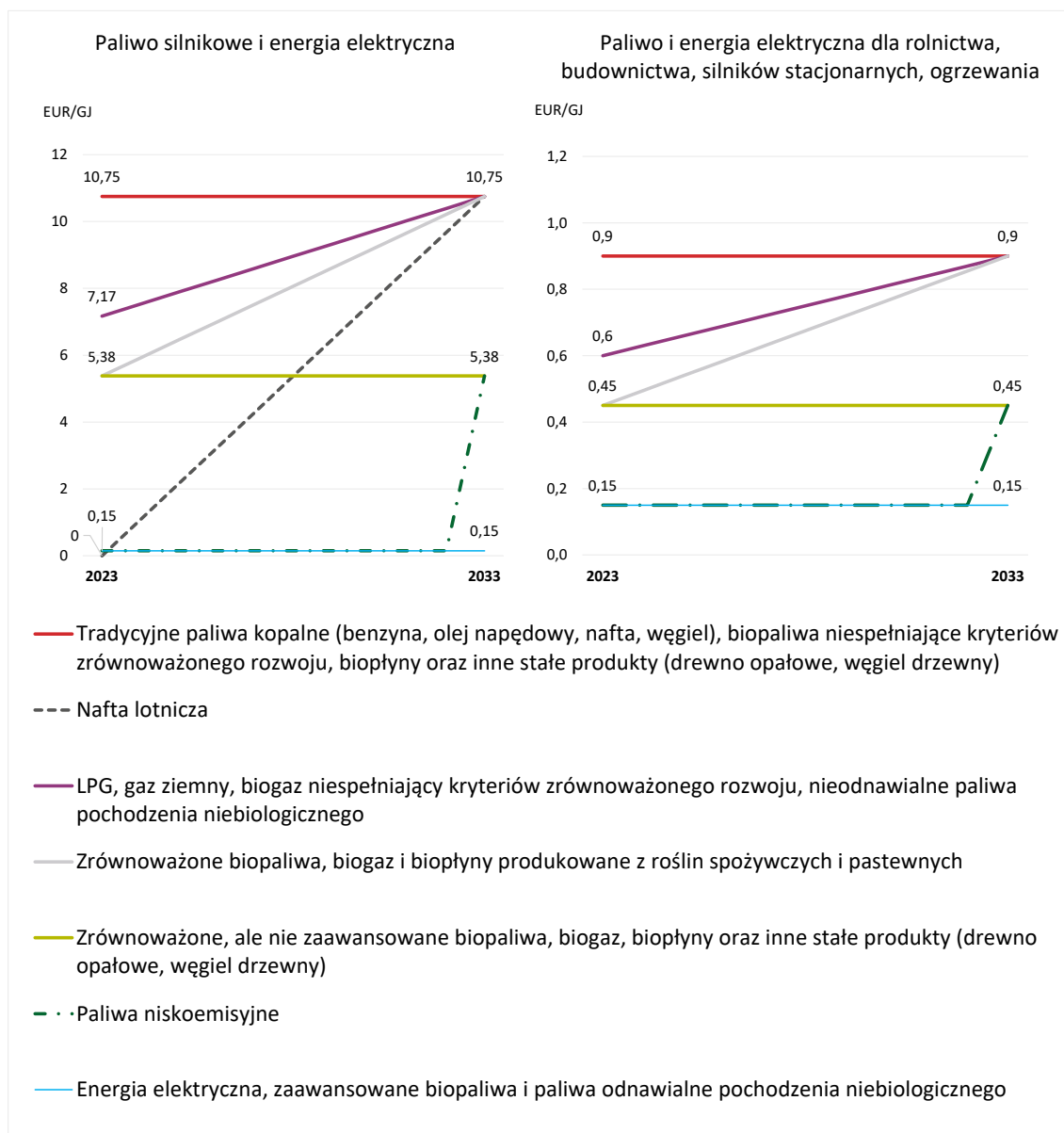
Wnioski ustawodawcze dotyczące opodatkowania energii w ramach pakietu „Gotowi na 55”

Komisja zaproponowała nowe stawki podatkowe oparte na wartości energetycznej

59 We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie opodatkowania energii Komisja zaproponowała nową strukturę stawek podatkowych (zob. [rys. 16](#)).

⁵⁶ Zob. przypis [55](#).

Rys. 16 – Proponowane stawki podatku energetycznego (nieindeksowane)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, COM(2021) 563 final, lipiec 2021 r.

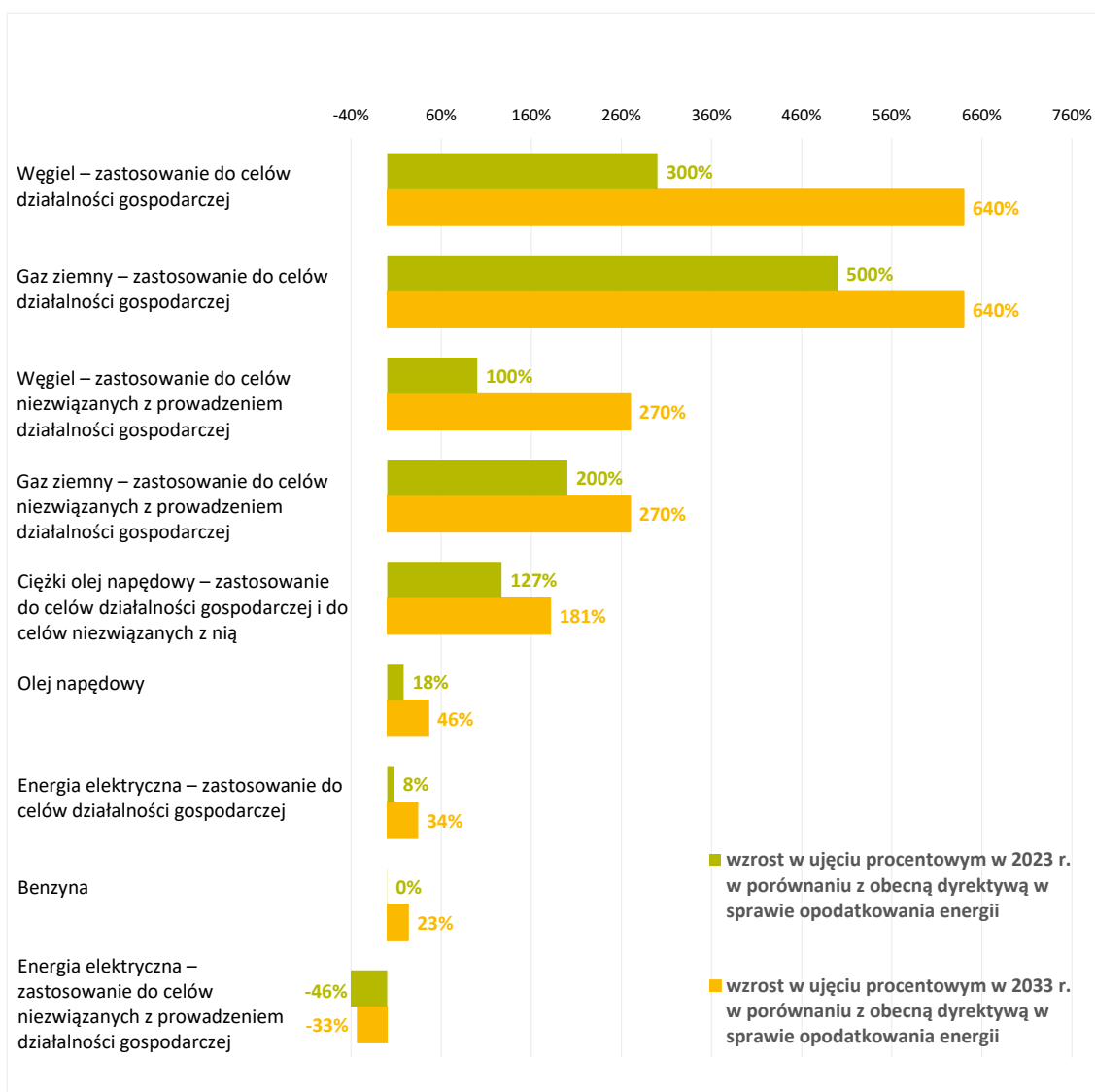
60 Proponowane zmiany obejmują:

- o wprowadzenie nowych stawek podatkowych opartych na wartości energetycznej oraz realizacji celów środowiskowych i klimatycznych:
- o przejście z opodatkowania opartego na ilości na opodatkowanie oparte na wartości energetycznej (w EUR/GJ);

- wprowadzenie rankingu i ustalenie minimalnego opodatkowania poszczególnych produktów energetycznych w zależności od ich efektywności środowiskowej;
- podniesienie minimalnych stawek podatkowych dla paliw silnikowych i paliw do ogrzewania, a jednocześnie obniżenie minimalnej stawki podatku w odniesieniu do energii elektrycznej do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (zob. [rys. 17](#));
- wyeliminowanie korzystnego traktowania niektórych sektorów lub paliw oraz rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii:
 - wyeliminowanie korzystnego traktowania oleju napędowego w porównaniu z benzyną;
 - zniesienie zwolnienia z podatku od ropy naftowej stosowanej w lotniczych przewozach pasażerskich i ciężkiego oleju napędowego stosowanego w transporcie morskim w przypadku podróży wewnątrzunijnych;
 - zlikwidowanie możliwości pełnego zwolnienia przez państwa członkowskie z opodatkowania zużycia energii przez zakłady energochłonne i rolnictwo lub możliwości ograniczenia tego opodatkowania poniżej najniższych poziomów;
 - rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na torf, drewno opałowe, węgiel drzewny i paliwa alternatywne (takie jak wodór);
 - określenie różnych minimalnych stawek podatku energetycznego dla poszczególnych kategorii biopaliw;
 - zniesienie rozróżnienia między zastosowaniem do celów działalności gospodarczej i do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- przepisy przejściowe:
 - stopniowe zwiększanie podwyżek podatku energetycznego w ciągu dziesięcioletniego okresu przejściowego, tj. lat 2023–2033, w odniesieniu do niektórych paliw i zastosowań, tak aby zapewnić płynne odejście od obecnego pełnego zwolnienia z opodatkowania. Co najważniejsze, okresy przejściowe będą obowiązywały w gospodarstwach domowych i branży lotniczej;
 - indeksacja minimalnych stawek podatkowych o wskaźnik inflacji;

- o utrzymanie możliwości stosowania przez państwa członkowskie zwolnień i obniżek ze względów społecznych bądź ze względu na ochronę środowiska.

Rys. 17 – Zmiany stawek podatku energetycznego z obecnych poziomów minimalnych do proponowanych poziomów minimalnych w 2033 r. (nieindeksowanych o wskaźnik inflacji)



Uwaga: Do przekształcenia stawek podatkowych opartych na objętości zastosowano współczynniki przekształcenia na podstawie oceny skutków sporządzonej przez Komisję.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, COM(2021) 563 final, lipiec 2021 r., oraz sporządzonej przez Komisję oceny skutków.

Dodatkowe wnioski Komisji dotyczące energii i klimatu

61 Pakiet „Gotowi na 55” obejmuje również:

- o wniosek dotyczący zmiany systemu handlu uprawnieniami do emisji, w tym przepisów dotyczących transportu morskiego w systemie EU ETS i obniżenia pułapu emisji w ramach uprawnień;
- o oddzielny, lecz równoległy system handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do zastosowania paliw do spalania w sektorach transportu drogowego i w budynkach;
- o Społeczny Fundusz Klimatyczny – finansowanie przeznaczone dla obywateli, którzy chcą finansować inwestycje w efektywność energetyczną, nowe systemy ogrzewania i chłodzenia oraz czystsza mobilność;
- o mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM). Proponowane przepisy zobowiązują importerów towarów do uiszczania opłat za certyfikaty CBAM odpowiadające emisjom gazów cieplarnianych wbudowanym, związanym z przywozem. Proponuje się zniżkę w odniesieniu do emisji objętych mechanizmem ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych w państwie pochodzenia. Komisja zaproponowała stopniowe wprowadzanie CBAM w miarę wycofywania bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS;
- o ReFuelEU Aviation – rozporządzenie wprowadzające obowiązek zwiększania wykorzystania zrównoważonych paliw lotniczych jako paliwa do silników odrzutowych tankowanego w portach lotniczych UE;
- o FuelEU Maritime – rozporządzenie mające na celu promowanie stosowania zrównoważonych paliw żeglugowych i technologii bezemisyjnych, ustanawiające maksymalny limit intensywności emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze zużycia energii na statkach zawijających do portów europejskich;
- o aktualizacje dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii.

Uwagi końcowe

62 Komisja uznała opodatkowanie energii za kluczowy czynnik sprzyjający oszczędności energii. Państwa członkowskie odnotowują w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu, że w przyszłości opodatkowanie w znacznym stopniu przyczyni się do oszczędności energii.

63 Poziomy opodatkowania różnią się znacznie w zależności od sektora i nośnika energii. Na podstawie obowiązującej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii bardziej zanieczyszczające źródła energii mogą być opodatkowane korzystniej niż niskoemisyjne źródła energii.

64 Podczas gdy większość państw członkowskich nakłada na paliwa podatki, które znacznie przekraczają poziomy minimalne ustanowione w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii, szereg państw członkowskich utrzymuje podatki na poziomie zbliżonym do minimalnego. Sytuacja ta może prowadzić do zakłóceń na rynku wewnętrznym.

65 Unijny system handlu uprawnieniami do emisji i krajowe podatki od emisji dwutlenku węgla uzupełniają unijne ramy opodatkowania energii. Bezpłatne uprawnienia w ramach handlu uprawnieniami do emisji pozwalają jednak niektórym uczestnikom rynku nie płacić za część swoich emisji CO₂. Sytuacja ta będzie się utrzymywać w bieżącym dziesięcioleciu.

66 Dopłaty do paliw kopalnych stanowią przeszkodę w osiągnięciu celów klimatycznych, ponieważ utrudniają zieloną transformację energetyczną. Ogółem dopłaty państw członkowskich do paliw kopalnych wynoszą ponad 55 mld euro rocznie. W ciągu ostatniego dziesięciolecia utrzymywały się one na stosunkowo stabilnym poziomie pomimo apeli o ich stopniowe wycofywanie. Niektóre państwa członkowskie wydają więcej na dopłaty do paliw kopalnych niż na dotacje na cele ekologiczne.

67 W lipcu 2021 r. w ramach pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55” Komisja opublikowała wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Celem tego wniosku jest wyeliminowanie niedociągnięć w obecnych przepisach dotyczących opodatkowania energii, a w szczególności dokładniejsze dostosowanie poziomu opodatkowania do wartości energetycznej i efektywności środowiskowej nośników energii. W dalszym ciągu dyrektywa umożliwiłaby państwom członkowskim obniżenie stawek podatku energetycznego w niektórych sektorach ze względów

środowiskowych, a także dotyczących efektywności energetycznej i ubóstwa energetycznego.

68 Pakiet legislacyjny zawiera również wniosek mający na celu rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji na transport morski oraz ustanawia oddzielny system handlu uprawnieniami do emisji w sektorach transportu i budowlanym. Stopniowemu wycofywaniu bezpłatnych uprawnień związanych z ryzykiem ucieczki emisji gazów cieplarnianych towarzyszyłoby proponowane stopniowe wprowadzanie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

69 Łącznie wnioski te skutkowałyby opodatkowaniem zużycia energii i ustaleniem opłat za emisję gazów cieplarnianych w szerszym zakresie, niż ma to miejsce na podstawie obowiązujących przepisów.

70 Jednym z wyzwań stojących przed decydentami unijnymi jest znalezienie sposobów dostosowania opodatkowania energii w UE do celów polityki klimatycznej. Niskie opłaty za emisję gazów cieplarnianych i niskie podatki energetyczne od paliw kopalnych zwiększają względne koszty technologii niskoemisyjnych i opóźniają zieloną transformację energetyczną. Jak zauważył już wcześniej Trybunał, bezpłatne uprawnienia przyznawane w niektórych państwach członkowskich na produkcję energii elektrycznej spowolniły upowszechnianie technologii ekologicznych.

71 Polityka podatkowa nie jest jedynym instrumentem mającym wpływ na zużycie energii, a wyzwanie polega na znalezieniu właściwej kombinacji środków regulacyjnych i finansowych. Do celów uzupełnienia i wzmocnienia wsparcia podatkowego na rzecz bardziej ekologicznej energii i oszczędności energii można wykorzystać dobrze ukierunkowane dotacje i wyraźnie określone normy regulacyjne.

72 Z drugiej strony dopłaty do paliw kopalnych hamują transformację energetyczną lub podnoszą jej koszty. Stopniowe wycofanie ich do 2025 r., do którego zobowiązały się UE i jej państwa członkowskie, będzie wiązało się z trudną transformacją społeczną i gospodarczą.

73 Skutki społeczne poszczególnych inicjatyw mogą być znaczne i, jeżeli nie zostaną uwzględnione, mogą negatywnie wpłynąć na przejście na bardziej ekologiczną gospodarkę. Poczucie, że niektóre grupy lub sektory są traktowane niesprawiedliwie, może prowadzić do oporu wobec postępu w tej dziedzinie.

74 Powyższym wyzwaniom trzeba będzie stawić czoła w instytucjonalnym kontekście jednomyślności w kwestiach podatkowych.

Niniejszy przegląd został przyjęty przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Obrachunkowego Samo Jereb, w Luksemburgu w dniu 15 grudnia 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE
Prezes

Glosariusz

Biobenzyna – biopaliwo ciekłe nadające się do mieszania z benzyną konwencjonalną lub mogące ją zastępować.

Biodiesel – biopaliwo ciekłe nadające się do mieszania z olejem napędowym/olejem typu diesel pochodzenia kopalnego lub mogące taki olej zastępować.

Biopaliwo – paliwo produkowane z suchej masy organicznej lub z palnych olejów roślinnych.

Gaz cieplarniany – gaz atmosferyczny – taki jak dwutlenek węgla lub metan – który pochłania i emituje promieniowanie, zatrzymując ciepło i doprowadzając tym samym do wzrostu temperatury powierzchni Ziemi. Zjawisko to nazywa się efektem cieplarnianym.

„Gotowi na 55” – unijny pakiet legislacyjny mający na celu osiągnięcie celów w zakresie klimatu, w szczególności celu polegającego na ograniczeniu unijnych emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r.

Obniżenie emisyjności – przejście na system gospodarczy, w którym emisje dwutlenku węgla (CO₂) i innych gazów cieplarnianych są ograniczone.

Pomoc państwa – bezpośrednie lub pośrednie wsparcie rządowe dla przedsiębiorstwa lub organizacji, dające im przewagę nad konkurentami.

Premia gwarantowana – instrument polityki polegający na wypłacaniu producentom energii elektrycznej premii doliczanej do ceny rynkowej.

System handlu uprawnieniami do emisji – system pozwalający na osiągnięcie celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w niektórych sektorach, w którym obowiązują pułapy całkowitych dopuszczalnych emisji, a przedsiębiorstwa lub inne podmioty uczestniczące w systemie mogą kupować i sprzedawać uprawnienia w postaci zezwoleń na emisję.

Taryfa gwarantowana – mechanizm polityki polegający na oferowaniu producentom ceny stałej w dłuższym okresie za każdą jednostkę energii dostarczaną do sieci.

Ucieczka emisji – wzrost emisji gazów cieplarnianych w wyniku przeniesienia produkcji z państwa o surowych ograniczeniach emisji do państwa, w którym przepisy nie są tak surowe.

Zawartość węgla pierwiastkowego – CO₂ i inne gazy cieplarniane o skutku równoważnym CO₂ uwalniane w procesie spalania lub utleniania paliwa kopalnego lub powiązane ze spalaniem lub utlenianiem paliwa kopalnego wykorzystywanego do produkcji energii elektrycznej.

Zużycie energii końcowej – łączna energia zużyta przez użytkowników końcowych, takich jak: gospodarstwa domowe, przemysł i rolnictwo, z wyłączeniem energii zużytej przez sam sektor energetyczny.

Zużycie energii pierwotnej – całkowite zapotrzebowanie na energię, w tym zużycie przez sam sektor energetyczny, straty podczas przemiany energetycznej i dystrybucji energii oraz zużycie energii końcowej, ale z wyłączeniem wykorzystania nośników energii do celów innych niż energetyczne (np. ropy naftowej do produkcji tworzyw sztucznych).

Wykaz akronimów

ETD – dyrektywa w sprawie opodatkowania energii – dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51)

ETS – system handlu uprawnieniami do emisji

GJ – gigadzul

IDDRI – Instytut Zrównoważonego Rozwoju i Stosunków Międzynarodowych – niekomercyjny ośrodek badań naukowych w Paryżu

kWh – kilowatogodzina

MAE – Międzynarodowa Agencja Energetyczna

MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy

MWh – megawatogodzina = 3,60 GJ

NECP – krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu

NGO – organizacja pozarządowa

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

SAF – zrównoważone paliwo lotnicze

SDG – cel zrównoważonego rozwoju

toe – tona oleju ekwiwalentnego = 41,8 GJ

VAT – podatek od wartości dodanej

Zespół Trybunału

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, zajmującą się zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Samo Jereb. Kontrolą kierował członek Trybunału Viorel Ștefan, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Roxana Bănică, szefowa gabinetu; Olivier Prigent, attaché; Emmanuel Rauch, kierownik; Lucia Roșca, koordynator zadania, a także kontroler Josef Edelmann i kontrolerka Anna Zalega. Wsparcie graficzne zapewniła Marika Meisenzahl.



Viorel Ștefan



Roxana Bănică



Olivier Prigent



Emmanuel Rauch



Lucia Roșca



Josef Edelmann



Anna Zalega



Marika Meisenzahl

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2022.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zawarto indywidualnych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania nie można zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną, tak jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich stosowanymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

W niniejszym przeglądzie oceniono, na ile opodatkowanie energii, ustalanie opłat za emisję gazów cieplarnianych i dotacje w energetyce są dostosowane do unijnych celów klimatycznych. Opodatkowanie energii może stanowić wsparcie działań na rzecz klimatu, lecz obowiązujące obecnie poziomy podatków nie odzwierciedlają tego, na ile różne źródła energii są też źródłami zanieczyszczeń. W latach 2008–2019 dotacje na rzecz energii ze źródeł odnawialnych zwiększyły się prawie czterokrotnie, podczas gdy dopłaty na rzecz paliw kopalnych pozostały na stałym poziomie. Piętnaście państw członkowskich wydaje więcej na dopłaty do paliw kopalnych niż na dotacje na odnawialne źródła energii. W połowie 2021 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. W niniejszym przeglądzie Trybunał zarysował wyzwania, przed jakimi stoją decydenci, związane z aktualizacją polityki dotyczącej opodatkowania energii oraz dotacji, czyli z uspołnieniem opodatkowania energii w różnych sektorach i w przypadku różnych nośników energii, ograniczeniem dopłat do paliw kopalnych oraz z pogodzeniem celów w zakresie klimatu z potrzebami społecznymi.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Formularz kontaktowy:

eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY