

Bruksela, dnia 9.4.2019 r.
COM(2019) 177 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ I RADY**

**Skuteczniejszy i bardziej demokratyczny proces podejmowania decyzji w dziedzinie
polityki UE w zakresie energii i klimatu**

1. Wprowadzenie

Unia energetyczna jest jednym z podstawowych priorytetów Unii Europejskiej. Jej zasadniczym celem jest zapewnienie europejskim gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom bezpiecznej, zrównoważonej, konkurencyjnej i przystępnej cenowo energii. Podstawę unii energetycznej stanowi zintegrowany ogólnounijny system energetyczny, wspierający europejską długoterminową wizję strategiczną dobrze prosperującej, nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu i neutralnej dla klimatu¹.

W ostatnich latach poczyniono duże postępy na drodze do realizacji celów unii energetycznej, w szczególności dzięki przyjęciu pakietu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego², pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”³ (który jest największym kiedykolwiek uzgodnionym unijnym pakietem legislacyjnym), przepisów UE w dziedzinie klimatu⁴ oraz trzech pakietów na rzecz mobilności z lat 2017–2018⁵. Ponadto, w kontekście pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”, rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną⁶ ułatwi realizację wszystkich wymiarów unii energetycznej w oparciu o ścisłą współpracę między UE i jej państwami członkowskimi. W czwartym sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej przedstawiono w ogólnym zarysie postępy poczynione na rzecz realizacji celów unii energetycznej⁷.

Istnieją obszary stanowiące część przyszłościowego programu polityki energetycznej i klimatycznej, które trzeba będzie ulepszyć, aby osiągnąć wszystkie cele polityczne. Ważnym aspektem tego perspektywicznego programu przyszłej polityki energetycznej jest

¹ COM(2018) 773 final z dnia 28 listopada 2018 r. – „Czysta planeta dla wszystkich”.

² Rozporządzenie (UE) 2017/1938 dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego; decyzja (UE) 2017/684 ustanawiająca mechanizm wymiany informacji w odniesieniu do umów międzyrządowych i instrumentów niewiążących w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi; COM(2016) 49 final z dnia 16 lutego 2016 r. – „Strategia UE dotycząca skroplonego gazu ziemnego i magazynowania gazu”; COM(2016) 51 final z dnia 16 lutego 2016 r. – „Strategia UE w zakresie ogrzewania i chłodzenia”.

³ COM(2016) 860 final z dnia 30 listopada 2016 r. – „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”.

⁴ Dyrektywa (UE) 2018/410 zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814; rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego; rozporządzenie (UE) 2018/841 w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030.

⁵ COM(2017) 283 final z dnia 31 maja 2017 r. – „Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej

i opartej na sieci mobilności dla wszystkich”; COM(2017) 675 final z dnia 8 listopada 2017 r. – „Osiągnięcie mobilności

niskoemisyjnej”; COM(2018) 293 final z dnia 17 maja 2018 r. – „Zrównoważona mobilność dla Europy: bezpieczna, połączona i ekologiczna”.

⁶ Rozporządzenie (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu.

⁷ COM(2019) 175 z dnia 3 kwietnia 2019 r. – „Czwarte sprawozdanie w sprawie stanu unii energetycznej”.

zbadanie sposobu podejmowania przez Unię decyzji w tej dziedzinie. W swoim orędziu o stanie Unii z 2017 r. przewodniczący Jean-Claude Juncker jasno stwierdził, że w przypadku ważnych zagadnień dotyczących jednolitego rynku decyzje w Radzie powinny być częściej podejmowane kwalifikowaną większością głosów – przy równoprawnym udziale Parlamentu Europejskiego. Ta ostatnia kwestia ma szczególne znaczenie w dziedzinie jądrowej, w której zgodnie z Traktatem Euratom Parlament Europejski nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji na takich samych warunkach, jakie przewidziano w Traktacie z Lizbony dla zwykłej procedury ustawodawczej.

Z biegiem lat UE przeszła od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną, rozszerzonego na mocy Jednolitego aktu europejskiego⁸ na większość obszarów polityki. W pozostałych obszarach, takich jak np. podatki, nie nastąpiła zmiana w procesie decyzyjnym. Powód zastąpienia jednomyślności większością kwalifikowaną jest prosty i istotny. Państwa członkowskie uznały, że gdy w określonym obszarze polityki potrzebny jest pewien poziom ambicji, osiągnięty zostaje punkt, w którym zasada jednomyślności spowalnia postęp i uniemożliwia Unii dostosowanie się do zmieniającej się rzeczywistości i zapewnienie Europejczykom najważniejszych środków obrony ich interesów. Pod tym względem każda zmiana w kierunku większości kwalifikowanej stanowi dla UE duży krok naprzód. Głosowanie większością kwalifikowaną opiera się na kulturze kompromisu. Stwarza ono większą przestrzeń do dyskusji i prowadzi do pragmatycznych rezultatów odzwierciedlających interesy wszystkich. To elastyczne, skuteczne i szybkie podejście do podejmowania decyzji pozwoliło Unii stać się globalnym punktem odniesienia i podmiotem wyznaczającym standardy w takich obszarach polityki, jak: ochrona środowiska i konsumentów, normy zatrudnienia i standardy społeczne, ochrona danych oraz swobodny i uczciwy handel⁹.

Do przejścia od jednomyślności do większości kwalifikowanej nie jest konieczna zmiana Traktatu – można to osiągnąć dzięki tak zwanym „klauzulom pomostowym” w obecnych traktatach, po zatwierdzeniu przez Radę lub Radę Europejską.

W niniejszym komunikacie przedstawiono argumenty na rzecz skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w niektórych obszarach polityki energetycznej, w tym w dziedzinie jądrowej. Poddano w nim analizie możliwość:

- rozszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną i stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, na co zwrócono już uwagę w komunikacie „W kierunku skuteczniejszego i bardziej

⁸ Jednolity akt europejski, Dz.U. L 169 z 29.6.1987, s. 1–28.

⁹ Niniejszy komunikat jest trzecim komunikatem dotyczącym kwestii głosowania większością kwalifikowaną. Poprzednie komunikaty na ten temat to: COM(2019) 8 final z dnia 15 stycznia 2019 r. – „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”; oraz COM(2018) 647 final z dnia 12 września 2018 r. – „Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej: usprawnienie procesu podejmowania decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE”.

demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”;

- zwiększenia demokratycznej rozliczalności na podstawie Traktatu Euratom.

2. Możliwości rozszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Przy badaniu istniejącej struktury instytucjonalnej unii energetycznej jedną z głównych kwestii jest ustalenie, czy obecne procedury decyzyjne UE są w pełni odpowiednie do realizacji celów UE w zakresie energii i klimatu.

2.1 Obecny proces decyzyjny w dziedzinie polityki energetycznej i klimatycznej

Traktat z Lizbony stanowi, że standardowym sposobem podejmowania decyzji w Unii jest zwykła procedura ustawodawcza, w ramach której akty ustawodawcze przyjmowane są, na wniosek Komisji, przez Parlament Europejski i Radę, przy czym ta ostatnia stanowi większością kwalifikowaną. Zasada ta ma zastosowanie do tytułu dotyczącego energii w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Traktat¹⁰ wyraźnie przewiduje głosowanie większością kwalifikowaną w sprawie środków z zakresu polityki energetycznej mających na celu:

- zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
- wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii;
- wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

W tym kontekście w Traktacie uznano również wyraźnie prawo państw członkowskich do określania warunków wykorzystania ich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury ich zaopatrzenia w energię¹¹.

Ponadto Traktat zawiera wymóg, zgodnie z którym w dziedzinie energetyki Rada stanowi jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim przy przyjmowaniu przepisów, które mają głównie charakter fiskalny¹².

Traktat zawiera też podobny wymóg, w myśl którego w dziedzinie ochrony środowiska Rada stanowi jednomyślnie przy przyjmowaniu: (i) przepisów przede wszystkim o charakterze fiskalnym; (ii) środków wpływających na zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi oraz zarządzanie zasobami wodnymi; oraz (iii) środków wpływających znacząco na wybór

¹⁰ Art. 194 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹¹ Art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹² Art. 194 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

państwa członkowskiego spomiędzy różnych źródeł energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię¹³.

2.2 Konieczność zapewnienia skuteczniejszych procedur decyzyjnych w zakresie środków podatkowych

Unia dąży do osiągnięcia swoich celów na rok 2030 w zakresie energii i klimatu oraz pragnie kontynuować transformację i modernizację w kierunku przyszłej gospodarki neutralnej dla klimatu. Jednym z fundamentalnych wymogów jest to, aby polityka regulacyjna, finansowa i podatkowa w dziedzinach energii i klimatu była w pełni spójna i wzajemnie się wzmacniała w tych trzech obszarach.

Polityka podatkowa jest ważnym instrumentem służącym realizacji celów unii energetycznej, a w szczególności ułatwieniu przejścia na czystą energię, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Wciąż czynione są postępy w kierunku ukończenia budowy jednolitego rynku energii, a opodatkowanie energii ma ważną rolę do odegrania w tym zakresie. Podatki i opłaty stanowią znaczną część cen energii, a ich udział w cenach podstawowych produktów, takich jak energia elektryczna, wzrasta w niektórych krajach¹⁴. Sprawia to, że ramy podatkowe mają tym większe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego i idących za nim korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego.

Podstawę aktualnych ram opodatkowania energii¹⁵ stanowi art. 113 TFUE, który przewiduje specjalną procedurę ustawodawczą i jednomyślne stanowienie przez Radę. Ramy te nie są dostosowane do ambicji Unii w zakresie energii i klimatu. Nie zapewniają one spójności politycznej na styku ram podatkowych oraz polityki i celów w zakresie energii i klimatu. Obecna polityka podatkowa, mimo że odzwierciedla stosowane w państwach członkowskich schematy opodatkowania wynikające głównie z potrzeby zwiększania dochodów, nie uwzględnia w systemowy sposób wpływu zużycia paliw i energii elektrycznej na realizację unijnych celów w zakresie energii i klimatu oraz celów w zakresie zdrowia i środowiska. W tym względzie Komisja zgłaszała przy różnych okazjach wnioski dotyczące zastosowania podatku od paliw kopalnych stosownie do emisji dwutlenku węgla związanych z wykorzystaniem tych paliw. Państwa członkowskie nie były w stanie jednomyślnie uzgodnić warunków odnoszących się do tych wniosków. Niedawny apel niektórych państw członkowskich o dokonanie dostosowań w podatku od emisji dwutlenku węgla również wymagałby zajęcia jednomyślnego stanowiska.

¹³ Art. 192 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁴ Według sprawozdania na temat cen i kosztów energii (COM(2019) 1 z dnia 9 stycznia 2019 r.) całkowita kwota podatków stanowi 40 % końcowej ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych.

¹⁵ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.

2.3 Stan obecny i przyszłość opodatkowania energii

Obecne europejskie ramy opodatkowania energii nie zmieniły się od 2003 r. i są przestarzałe. Prawie w ogóle nie umożliwiają one realizacji kluczowych celów, takich jak dywersyfikacja źródeł energii i nośników energii lub poprawa efektywności energetycznej w odniesieniu do produkcji i zużycia, ponieważ podstawą podatków nie jest wartość opałow, lecz objętość/masa zużytych produktów energetycznych.

Brak podwyżki stawek minimalnych od ponad dziesięciu lat na poziomie UE osłabił działanie sygnału cenowego opartego na bodźcu podatkowym, który miał zachęcać do inwestycji w technologie i zachowania efektywne energetycznie. Ponieważ od tego czasu niektóre państwa członkowskie podniosły krajowy poziom opodatkowania, a inne tego nie zrobiły, istnieje ponadto ryzyko coraz większych zakłóceń konkurencji na jednolitym rynku oraz erozji bazy podatkowej w krajach o wysokim opodatkowaniu, zwłaszcza w odniesieniu do paliw silnikowych, które można łatwo i legalnie przewozić przez granice. Pomimo wielokrotnych apeli o zmianę systemu podatkowego łączny odsetek dochodów podatkowych pochodzących z podatków na ochronę środowiska zasadniczo nie zmienił się w UE w ciągu ostatniego dziesięciolecia¹⁶.

Również to, że w różnych sektorach, zwłaszcza w transporcie lotniczym, morskim i drogowym towarów, w sektorach rolnictwa i rybołówstwa oraz w sektorach energochłonnych, istnieją zwolnienia i ulgi w zakresie podatków od energii, ogólnie znacznie osłabia motywację do inwestowania w bardziej energooszczędne formy kapitału zakładowego i procesy produkcji w tych sektorach. Te zwolnienia i ulgi podatkowe stanowią obciążenie dla innych sektorów lub prywatnych gospodarstw domowych, które muszą zrekompensować niedobory dochodów wynikłe z tych zwolnień i ulg. Mogą one ponadto zakłócać konkurencję między poszczególnymi sektorami gospodarki i mogą sprzyjać niewydajnym i zanieczyszczającym rodzajom transportu¹⁷.

Opodatkowanie paliw na podstawie ich objętości, a nie w zależności od ich wartości opałowej, faworyzuje paliwa konwencjonalne, a zwłaszcza olej napędowy, na niekorzyść paliw odnawialnych, stanowiąc w ten sposób zaprzeczenie polityki energetycznej, której celem jest przestawienie się na inne paliwa oraz propagowanie odnawialnych i innych czystych źródeł energii. Nie sprzyja ono również przywróceniu równowagi popytu i podaży oleju napędowego na europejskim rynku paliw.

W 2011 r. we wniosku Komisji dotyczącym zmiany dyrektywy 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania energii¹⁸

¹⁶ Źródło: Eurostat – Podatki ekologiczne w UE: porównanie krajów

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

¹⁷ Niektóre z tych sektorów są jednak objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji, a zatem są podatne na sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla – zwłaszcza sektor energochłonny i loty wewnątrz UE.

¹⁸ COM(2011) 169 final z dnia 13 kwietnia 2011 r. – wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE

zaproponowano wprowadzenie składnika związanego z emisją CO₂ do unijnych ram opodatkowania energii. Opodatkowanie oparte na emisji CO₂ miało być stosowane w sektorach nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, dzięki czemu w całej gospodarce w UE stosowany byłby spójny sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla. Oprócz tego zaproponowano oparcie opodatkowania produktów energetycznych na ich wartości opałowej oraz uproszczenie systemu ulg i zwolnień podatkowych. Osiągnięcie wymaganej jednomyślności państw członkowskich odnośnie do głównych elementów wniosku, a zwłaszcza co do wprowadzenia składnika podatkowego opartego na emisji CO₂, okazało się jednak niemożliwe. W związku z tym w 2015 r. Komisja postanowiła wycofać swój wniosek. W rezultacie przestarzałe ramy z 2003 r. obowiązują aż do dzisiaj.

Komisja poddaje obecnie ocenie dyrektywę w sprawie opodatkowania energii z myślą o jej ewentualnej zmianie. W ramach tej oceny zbadane zostanie wdrożenie jej poszczególnych przepisów, uwzględniona będzie jej skuteczność, jasność i stopień, w jakim osiągnięto jej cele, oraz wskazane zostaną ewentualne niedoskonałości. Ocena umożliwi również zbadanie spójności dyrektywy z innymi obszarami polityki (np. dotyczącymi energetyki, środowiska, konkurencji i transportu), inicjatywami lub środkami unijnymi.

Przyszły system opodatkowania energii powinien uzupełniać i wzmacniać prawodawstwo UE w dziedzinie energetyki oraz ramowe warunki wspomagające (finansowe, technologiczne i społeczne), zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i UE. Patrząc z tej perspektywy, Komisja uważa, że następujące trzy aspekty mają zasadnicze znaczenie.

Opodatkowanie energii powinno wspierać przejście na czystą energię

Podatki od energii powinny być tak pomyślane, aby zapewniały zwłaszcza odpowiednie zachęty do stopniowego ograniczania emisji i bardziej efektywnego gospodarowania zasobami, również dzięki spójnym pod względem środowiskowym stawkom podatkowym dotyczącym poszczególnych nośników energii i paliw. Mogą one również wpływać na pewne zachowania w sposób odpowiadający szerszym potrzebom i celom społecznym związanym z przejściem na czystą energię i zmianą klimatu.

Oprócz motywowania do korzystania ze źródeł czystej energii system podatkowy powinien także lepiej odzwierciedlać pełne koszty zewnętrzne towarów i usług, w szczególności dzięki konsekwentnemu stosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci”. Ten cel nie został jeszcze osiągnięty. W szczególności, jak pokazuje sprawozdanie z 2018 r. na temat cen i kosztów energii¹⁹, wciąż funkcjonuje subsydiowanie paliw kopalnych, zwłaszcza w postaci ulg lub zwolnień podatkowych, pomimo wytyczonego w strategii na rzecz unii energetycznej celu, jakim jest wyeliminowanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska. Jednym ze sposobów zmierzenia się z tym celem mogłoby być zastosowanie podatku od emisji

w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=PL>.

dwutlenku węgla, który to podatek może zmienić strukturę zużycia i produkcji, czyniąc ją mniej emisyjną i energochłonną, co prowadziłoby do redukcji emisji gazów cieplarnianych i ogólnych oszczędności energii. Zachęca on także do inwestycji w poprawę efektywności i technologie niskoemisyjne.

Opodatkowanie energii odzwierciedlałoby zatem wkład w zrównoważony wzrost gospodarczy i potencjalny rozwój czystych technologii, jak i zewnętrzne szkody powodowane przez każde paliwo i jego zastosowania. W tym sensie podatki od energii działałyby na rzecz powstania takiej sytuacji rynkowej, w której najniżej opodatkowane byłyby te rozwiązania, które również zmniejszają nasz ślad ekologiczny i zanieczyszczenie. Kluczową kwestią jest zapewnienie spójności obecnych ram zarówno w odniesieniu do paliw transportowych, jak i opałowych.

Opodatkowanie energii powinno przyczyniać się do zrównoważonego i sprawiedliwego społecznie wzrostu gospodarczego

Wraz z innymi rynkowymi instrumentami polityki (takimi jak opłaty lub uprawnienia do emisji) system podatkowy może być wykorzystywany do rozwiązywania określonych problemów środowiskowych, wspierając jednocześnie inwestycje, tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy. Badania ekonomiczne pokazują, że pewne rodzaje podatków – takie jak opodatkowanie pracy i podatek dochodowy – powodują większe zakłócenia, natomiast inne, takie jak podatki konsumpcyjne i ekologiczne, bardziej sprzyjają wzrostowi.

Podatki od energii i inne instrumenty rynkowe powinny współgrać z potrzebami inwestycyjnymi przygotowującymi grunt pod przyszły rozwój, na przykład ułatwiając wprowadzenie kluczowych technologii przyczyniających się do niskoemisyjnego wzrostu gospodarczego, które odegrają pierwszoplanową rolę w procesie przejścia na czystą energię.

Opodatkowanie energii ma również wpływ na prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku energii. Dzisiejsze rynki energii – takie jak rynki energii elektrycznej, gazu i ropy naftowej – są w znacznym stopniu zintegrowane na poziomie UE, a przepływ energii między państwami członkowskimi odbywa się bez przeszkód. Odzwierciedleniem tego jest między innymi fakt stopniowego ujednolicenia cen krajowych. Przykładowo, rozbieżności cen energii elektrycznej zmniejszyły się o 21 % w ciągu ostatnich dziesięciu lat²⁰. Ukończenie budowy unijnego wewnętrznego rynku energii wymagało skutecznych przepisów pozwalających na usunięcie licznych przeszkód i barier handlowych. Unijne ramy regulacyjne umożliwiły stopniowe tworzenie jednolitego rynku. Polityka w zakresie opodatkowania energii wręcz przeciwnie – nie ewoluowała w tym samym rytmie na rzecz lepszej i głębszej integracji wewnętrznego rynku energii. Innymi słowy, na ceny energii elektrycznej, gazu i paliw silnikowych nadal znaczny wpływ wywierają koszty wspierania określonej polityki i instrumenty podatkowe ustanowione na szczeblu krajowym i funkcjonujące w różnym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=PL>.

System opodatkowania energii powinien również minimalizować zakłócenia wynikające z różnych stawek podatkowych od konkurujących ze sobą paliw. Wszystkie źródła energii powinny być tak samo traktowane, z uwzględnieniem tego, w jaki sposób każde z nich przyczynia się do realizacji nadrzędnych celów unii energetycznej. Należy przykładowo prowadzić konsekwentną politykę odnośnie do całej gamy źródeł energii, z której korzystają wszyscy użytkownicy, tak by system podatkowy nie faworyzował nadmiernie oferowanych konsumentom rozwiązań opartych na paliwach kopalnych (na przykład rozwiązań motywujących do stosowania w systemach grzewczych węgla, który często jest najniżej opodatkowanym paliwem opałowym, lecz również najbardziej zanieczyszczającym).

Reforma opodatkowania energii powinna odzwierciedlać względy sprawiedliwości społecznej

Polityka w zakresie opodatkowania energii może negatywnie wpływać na siłę nabywczą konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, jeżeli nie uwzględnia się skutków społecznych systemu podatkowego. Mimo że podwyżki podatków od paliw kopalnych w transporcie lub sektorze grzewczym stanowią silną zachętę do zmiany zachowań, to w krótkiej perspektywie zmiana struktury zużycia może okazać się niełatwa dla konsumentów, gdy sprawa dotyczyć będzie znacznej części ich dochodów.

Niezbędne są zatem starannie przemyślane środki wspomagające, aby sprawić, by zmiany w podatkach zgodne z celami polityki w zakresie energii i klimatu były również społecznie akceptowalne dla wszystkich obywateli. Te kwestie społeczne trzeba będzie rozwiązywać za pomocą polityki społecznej i systemów opieki społecznej, których finansowanie musi czerpać faktyczne korzyści ze zmian w podatkach i reinwestowania dochodów. Można to osiągnąć, nie tylko wspierając poprzez politykę społeczną konsumentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, lecz również wykorzystując dochody z opodatkowania energii i z podatków ekologicznych na rzecz przechodzenia sektorów gospodarki lub regionów na efektywność środowiskową oraz umożliwiając obniżenie opodatkowania pracy w wyniku zwiększenia dochodów z podatków ekologicznych.

2.4 „Klauzule pomostowe” jako narzędzie dostosowania procedury decyzyjnej

W Traktatach przewidziano – dzięki ogólnemu postanowieniu w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz szczegółowym postanowieniom w TFUE – możliwość przełamania impasu w tych obszarach polityki, w których obowiązuje wymóg jednomyślności, i zmiany systemu głosowania na system większości kwalifikowanej. Możliwość taką określa się jako „klauzule pomostowe”, które pozwalają przejść od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną.

W tytule TFUE dotyczącym środowiska wprowadzono szczegółową klauzulę pomostową²¹, na mocy której nadano Radzie uprawnienia do decydowania, że środki ochrony środowiska o charakterze fiskalnym można uchylać, stosując zwykłą procedurę ustawodawczą

²¹ Art. 192 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

i głosowanie większością kwalifikowaną. Aby skorzystać z tych uprawnień, Rada musi uzgodnić jednomyślne stanowisko na podstawie wniosku Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Klauzula pomostowa ustanowiona w tytule TFUE poświęconym środowisku mogłaby być wykorzystywana w odniesieniu do środków w zakresie opodatkowania energii mających przede wszystkim charakter środowiskowy. Byłoby to uzasadnione w przypadku środków w zakresie opodatkowania energii mających na celu zmniejszenie emisji CO₂ i innych emisji zanieczyszczeń lub poprawę efektywności energetycznej, które to cele mają priorytetowe znaczenie w strategii na rzecz unii energetycznej i w porozumieniu paryskim. Ponieważ produkcja i wykorzystanie energii generują ponad trzy czwarte emisji CO₂, podatki ekologiczne od emisji CO₂ mogą osiągnąć swój cel jedynie wtedy, gdy produkcja i wykorzystanie energii zostaną objęte takimi środkami podatkowymi. Środki podatkowe dotyczące energii i związane z emisją CO₂ powinny być zatem objęte klauzulą pomostową ustanowioną w tytule TFUE dotyczącym środowiska.

Zastosowanie tej klauzuli pomostowej nie wpływałoby bezpośrednio na obecne kompetencje państw członkowskich w dziedzinie opodatkowania, lecz zmieniałoby jedynie sposób wykorzystywania tych kompetencji. Takie podejście stanowiłoby raczej wkład w wysiłki na rzecz ogólnego wzmocnienia ram instytucjonalnych systemu podatkowego. Ponadto wynikiem wykorzystania klauzuli pomostowej byłoby zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, w ramach której Parlament Europejski i Rada jako współprawodawcy reprezentują na równych zasadach szerokie spektrum interesów. Głosowanie większością kwalifikowaną jest w istocie wyrazem fundamentalnej idei połączonych działań opartych na kompromisie. Takie przesłanki stoją za większością decyzji politycznych w obszarze energii i klimatu, tak więc korzyści, jakie daje większość kwalifikowana, można również spożytkować w obszarze podatków ekologicznych.

Takie posunięcie stanowiłoby część ogólniejszego podejścia do stosowania klauzul pomostowych, określonego w planie działania przedstawionym w komunikacie sektorowym „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”²². W drugim etapie tego planu działania przewidziano, że przejście do zwykłej procedury ustawodawczej, w oparciu o głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie i prawo Parlamentu Europejskiego do współdecydowania, powinno obejmować środki przede wszystkim o charakterze fiskalnym, mające wspierać inne cele polityczne, w tym przeciwdziałanie zmianie klimatu. Jeżeli chodzi o ten drugi etap, Komisja wezwała przywódców UE do szybkiego podjęcia decyzji.

Komisja podkreśliła również we wspomnianym komunikacie, że efektywniejsze decyzje związane z podatkami w tym obszarze umożliwiłyby realizację bardziej przyjaznej dla środowiska polityki energetycznej, na przykład wsparcie ambitnych celów UE w zakresie zmiany klimatu. W dziedzinie środowiska szczegółowa klauzula pomostowa z art. 192 ust. 2

²² COM(2019) 8 final z dnia 15.01.2019 r.

TFUE, która w szczególności obejmuje przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym, umożliwia przejście od specjalnej do zwykłej procedury ustawodawczej na rzecz polityki energetycznej bardziej przyjaznej dla środowiska. Alternatywnie, wykorzystanie ogólnej klauzuli pomostowej z art. 48 ust. 7 TUE zapewniłoby głosowanie większością kwalifikowaną w odniesieniu do środków podatkowych opracowanych przede wszystkim do celów związanych z energetyką.

3. Podejmowanie decyzji na podstawie Traktatu Euratom

W obecnych realiach energia jądrowa stanowi element europejskiego koszyka energetycznego. Połowa państw członkowskich wykorzystuje energię jądrową do wytwarzania energii elektrycznej, uzyskując tą drogą 27 % produkowanej w UE energii elektrycznej.

Gdy podpisywano Traktat Euratom w 1957 r., energia jądrowa była postrzegana jako źródło energii, które umożliwi rozwój gospodarczy Europy. W traktacie tym przewidziano szerokie uprawnienia ponadnarodowe na poziomie wspólnotowym. Jednakże w praktyce stosowanie tych uprawnień miało charakter wybiórczy i ewoluowało z czasem. W swoich początkach Europejska Wspólnota Energii Atomowej miała przede wszystkim zapewnić bodziec do rozwoju energetyki jądrowej; obecnie jej działania wiążą się z bezpieczeństwem, w tym bezpieczeństwem dostaw energii, zabezpieczeniami materiałów jądrowych, gospodarowaniem odpadami, ochroną radiologiczną, badaniami naukowymi i zastosowaniami medycznymi. Euratom odegrał ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa jądrowego w nowych państwach członkowskich i w krajach sąsiadujących z UE. Potencjalne skutki transgraniczne kwestii związanych z bezpieczeństwem jądrowym wymagają – jeszcze bardziej obecnie i w nadchodzących latach – ram prawnych wykraczających poza granice państw członkowskich. Ramy te zostały wzmocnione za pomocą prawa wtórnego przyjętego po awarii w elektrowni Fukushima. Starzenie się elektrowni w całej UE również rodzi kwestie związane z przedłużaniem cyklu życia, wycofywaniem z eksploatacji w odpowiednim momencie, likwidacją, gospodarowaniem odpadami i związanymi z tym inwestycjami. Znaczenie tych kwestii będzie rosnąć z latami.

Nie ma wątpliwości co do tego, że decyzja o korzystaniu z energii jądrowej należy do każdego z państw członkowskich i w przyszłości też tak będzie. Traktat Euratom stanowi najnowocześniejsze w świecie ramy prawne w dziedzinach bezpieczeństwa jądrowego, gospodarowania odpadami i ochrony radiologicznej. Istnieje jednak rozpowszechnione przekonanie, że Traktat Euratom wymaga zmian dostosowujących go do bardziej zjednoczonej, mocniejszej i bardziej demokratycznej UE. Wyrazem tego przekonania jest deklaracja, którą pięć państw członkowskich dołączyło do Traktatu z Lizbony²³, zwracając uwagę, że główne postanowienia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej nie podlegały znaczącym zmianom od wejścia w życie tego traktatu i zachodzi potrzeba ich aktualizacji.

²³ Deklaracja 54 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej złożona przez Republikę Federalną Niemiec, Irlandię, Republikę Węgierską, Republikę Austrii i Królestwo Szwecji.

Kluczową kwestią jest demokratyczna rozliczalność Euratomu, a w szczególności zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Na mocy Traktatu z Lizbony rozszerzono zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej na prawie wszystkie obszary polityki, w których Parlament Europejski odgrywał wcześniej jedynie rolę konsultacyjną. Zwykła procedura ustawodawcza ma również ogólne zastosowanie w przypadku Traktatu Euratom²⁴, jednak w praktyce nie jest ona przewidziana w postanowieniach Traktatu dotyczących przyjmowania aktów prawnych. W związku z tymi postanowieniami z Parlamentem Europejskim przeprowadzane są jedynie konsultacje. W Traktacie z Lizbony wprowadzono również wzmocnioną rolę Parlamentu w procesie zawierania umów międzynarodowych, gdzie często niezbędna jest zgoda Parlamentu²⁵. Nie ma to miejsca w przypadku Traktatu Euratom, zgodnie z którym nie prowadzi się konsultacji z Parlamentem Europejskim przy zawieraniu umów międzynarodowych. Mogłoby zatem okazać się przydatne zbadanie, w jaki sposób zwiększyć rolę Parlamentu Europejskiego, tak by proces podejmowania decyzji w ramach Euratomu cechował się lepszą legitymacją demokratyczną.

Dodatkowym obszarem, w którym Traktat Euratom nie odzwierciedla udoskończeń w zakresie przejrzystości i demokratyzacji osiągniętych w ramach kolejnych reform traktatów UE, jest rola parlamentów narodowych. Co prawda protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej stanowi część ram Traktatu Euratom, jednak w Traktacie Euratom brak jest odpowiednika art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym określono rolę parlamentów narodowych. W tym kontekście mogłoby być przydatne zbadanie możliwości dodatkowego wzmocnienia roli parlamentów narodowych w ramach Euratomu.

Komisja powinna również podejmować inicjatywy mające na celu zwiększenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki jądrowej i większe ogólnoeuropejskie zainteresowanie tą problematyką na odpowiednich forach. W pewnych kwestiach związanych z energetyką jądrową dostępność informacji może być ze zrozumiałych względów ograniczona, zwłaszcza w dziedzinie jądrowego bezpieczeństwa fizycznego. Jest to uzasadnione zastrzeżenie, jednak kwestie takie jak bezpieczeństwo jądrowe, zarządzanie odpadami promieniotwórczymi i planowanie awaryjne wciąż wymagają możliwie najbardziej otwartej debaty zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Kwestie te leżą w centrum uwagi obywateli. Pierwszym krokiem jest skrupulatne wdrożenie ostatnio uzgodnionych przepisów. W dziedzinie odpowiedzialnego i bezpiecznego zarządzania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi jest niezmiernie ważne, aby państwa członkowskie nadal opracowywały kompleksowe plany zarządzania odpadami jądrowymi i realizowały te plany. Gdy w grę wchodzi skutki transgraniczne, należy propagować międzynarodowe konsultacje między państwami członkowskimi, jak

²⁴ W art. 106a Traktatu Euratom wymieniono postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które mają zastosowanie również do Traktatu Euratom. Należą do nich art. 288–299 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczące aktów prawnych Unii, procedur przyjmowania aktów i innych postanowień.

²⁵ Art. 207 i 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

również większe zaangażowanie Europejskiej Grupy Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (ENSREG). Należy wzmacniać zdolność wspólnego reagowania UE i państw członkowskich na wypadki jądrowe, w szczególności z myślą o doprecyzowaniu odpowiedzialności finansowej i zapewnieniu odpowiedniego finansowania w tym zakresie.

W Traktacie Euratom nie przewidziano uproszczonej procedury jego zmiany na kształt tej, o której mowa w art. 48 ust. 7 TUE. Klauzule pomostowe na mocy traktatów UE również nie mają zastosowania do Traktatu Euratom. Zmiana Traktatu mająca na celu rozszerzenie zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej na ramy Euratomu wymagałaby zatem użycia zwykłej procedury zmiany Traktatu na podstawie art. 48 TUE.

W związku z tym zmiana Traktatu Euratom w celu rozszerzenia zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej musiałaby być częścią szerszego procesu reformy Traktatu z użyciem zwykłej procedury zmiany Traktatu na podstawie art. 48 TUE i należy ją postrzegać w długoterminowej perspektywie wykraczającej poza rok 2025. W najbliższych miesiącach Komisja Europejska powoła grupę ekspertów wysokiego szczebla, której zadaniem będzie ocenić aktualną sytuację dotyczącą Traktatu Euratom oraz rozważyć ewentualne sposoby zwiększenia, na podstawie obecnego Traktatu, demokratycznej rozliczalności, którą traktat ten umożliwia, a następnie złożyć Komisji odpowiednie sprawozdanie.

4. Podsumowanie

Jak podkreślono ostatnio w komunikacie Komisji „Czysta planeta dla wszystkich”, transformacja energetyczna wymaga kompleksowej transformacji ekonomicznej i społecznej, angażującej wszystkie sektory gospodarki i grupy społeczne na rzecz urzeczywistnienia przejścia do neutralności klimatycznej i zrównoważonego rozwoju do roku 2050.

Osiągnięcie tego celu wymaga zdecydowanego działania we wszystkich obszarach polityki, a wyposażenie UE w narzędzia podejmowania niezbędnych decyzji w zarówno skuteczny, jak i demokratyczny sposób ma zasadnicze znaczenie.

W tym względzie w ostatnich latach osiągnięto znaczne postępy wraz z ukończeniem budowy ram politycznych unii energetycznej. W kwestiach regulacyjnych postępy te są ściśle powiązane ze stosowaniem zwykłej procedury ustawodawczej. Pełne zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i Rady odegrało pozytywną rolę, zarówno jeżeli chodzi o demokratyczny charakter procesu, jak i realizację ambitnych celów w przypadku wielu ważnych tematów.

W niniejszym komunikacie określono dwa obszary, w których można dodatkowo usprawnić proces podejmowania decyzji z korzyścią dla realizacji celów unii energetycznej.

Komisja wzywa przywódców UE:

- zgodnie z wcześniejszym apelem²⁶, do podjęcia szybkiej decyzji o zastosowaniu ogólnej klauzuli pomostowej (art. 48 ust. 7 TUE) w celu przejścia do zwykłej procedury ustawodawczej i głosowania większością kwalifikowaną. Rada Europejska proszona jest o powiadomienie parlamentów narodowych o swojej inicjatywie i o wystąpienie o zgodę Parlamentu Europejskiego. Ponadto szczegółowa klauzula pomostowa określona w art. 192 ust. 2 TFUE stanowi oczywisty sposób przejścia do zwykłej procedury ustawodawczej w sprawach podatkowych w dziedzinie środowiska;
- oraz Parlament Europejski, Radę i inne zainteresowane strony do aktywnego udziału w rozważaniach grupy ekspertów wysokiego szczebla, do której Komisja zwróci się o dokonanie oceny, w jaki sposób najlepiej zwiększyć demokratyczną rozliczalność i przejrzystość w ramach wytyczonych przez Traktat Euratom.

²⁶ COM(2019) 8 final z dnia 15 stycznia 2019 r. – „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”.