



Bruselj, 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU SVETU
IN SVETU**

**Učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v okviru energetske in podnebne politike
EU**

1. Uvod

Ena od ključnih prednostnih nalog Evropske unije je energetska unija. Njen osnovni cilj je Evropejcem – gospodinjstvom in podjetjem – zagotoviti varno, trajnostno, konkurenčno in cenovno dostopno energijo. Temelji na celovitem energetskega sistema na ravni Unije, ki bi prispeval k evropski strateški dolgoročni viziji za uspešno, sodobno, konkurenčno, vključujoče in podnebno nevtrarno gospodarstvo¹.

V zadnjih letih je bil dosežen pomemben napredek k uresničitvi ciljev energetske unije, zlasti s sprejetjem svežnja za zanesljivo oskrbo z energijo², svežnja ukrepov Čista energija za vse Evropejce³ (doslej najobsežnejši sprejeti energetski zakonodajni sveženj EU), podnebne zakonodaje EU⁴ ter treh svežnjev o mobilnosti za obdobje 2017–2018⁵. Poleg tega bo v okviru svežnja Čista energija za vse Evropejce z uredbo o upravljanju energetske unije⁶ na podlagi tesnega sodelovanja med EU in njenimi državami članicami olajšano zagotavljanje vseh razsežnosti energetske unije. V četrtem poročilu o stanju energetske unije je na voljo pregled napredka, doseženega za uresničitev ciljev energetske unije⁷.

Kot del v prihodnost usmerjene agende za energetske in podnebno politiko obstajajo področja, ki jih je treba dodatno izboljšati, da bi se dosegli vsi cilji politike. Pomemben vidik te v prihodnost usmerjene agende za prihodnje energetske politike vključuje proučevanje, kako Unija sprejema odločitve na tem področju. V govoru o stanju v Uniji leta 2017 je predsednik Juncker jasno povedal, da se pri pomembnih vprašanjih enotnega trga odločitve v Svetu morajo pogostejše sprejemati s kvalificirano večino – ob enakopravni udeležbi Evropskega parlamenta. Zadnje je zlasti pomembno na jedrskem področju, kjer odločitve v okviru Pogodbe Euratom ne vključujejo Evropskega parlamenta pod enakimi pogoji, kot je bilo predvideno v rednem zakonodajnem postopku Lizbonske pogodbe.

¹ COM(2018) 773 final z dne 28. novembra 2018 – Čist planet za vse.

² Uredba (EU) 2017/1938 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom, Sklep (EU) 2017/684 o vzpostavitvi mehanizma za izmenjavo informacij v zvezi z medvladnimi sporazumi in nezavezujočimi instrumenti med državami članicami in tretjimi državami na področju energije; COM(2016) 49 final z dne 16. februarja 2016 – Strategija EU za utekočinjeni zemeljski plin in skladiščenje plina; COM(2016) 51 final z dne 16. februarja 2016 – Strategija EU za ogrevanje in hlajenje.

³ COM(2016) 860 final z dne 30. novembra 2016 – Čista energija za vse Evropejce.

⁴ Direktiva (EU) 2018/410 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklepa (EU) 2015/1814; Uredba (EU) 2018/842 o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma; Uredba (EU) 2018/841 o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030.

⁵ COM(2017) 283 final z dne 31. maja 2017 – Agenda za socialno pravičen prehod na čisto, konkurenčno in povezano mobilnost za vse; COM(2017) 675 final z dne 8. novembra 2017 – Uresničevanje nizkoemisijske mobilnosti; COM(2018) 293 final z dne 17. maja 2018 – Trajnostna mobilnost za Evropo: varna, povezana in čista.

⁶ Uredba (EU) 2018/1999 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov.

⁷ COM(2019) 175 z dne 3. aprila 2019 – Četrto poročilo o stanju energetske unije.

Sčasoma je EU prešla z odločanja s soglasjem na glasovanje s kvalificirano večino, ki je bilo z Enotnim evropskim aktom⁸ razširjeno na večino področij. Na drugih področjih, kot je obdavčitev, se postopek odločanja ni spremenil. Razlog za nadomestitev odločanja s soglasjem z glasovanjem s kvalificirano večino je preprost in utemeljen. Države članice so priznale, da kadar je na specifičnem področju potrebna določena raven ambicij, se doseže točka, ko pravilo o odločanju s soglasjem upočasnjuje napredek in Evropski uniji preprečuje prilagajanje spremembam in zagotavljanje najustreznejših načinov za zagovarjanje interesov državljanov. S tega vidika je bil vsak korak h glasovanju s kvalificirano večino velik napredek za EU. Glasovanje s kvalificirano večino temelji na kulturi sklepanja kompromisov. Tako povečuje možnosti za razpravo in pragmatične rezultate, ki izražajo interese vseh. Ta prilagodljivi, učinkoviti in hitri pristop k sprejemanju odločitev je Uniji omogočil, da je postala svetovni zgled in oblikovalka standardov na področjih, kot so varstvo okolja in potrošnikov, zaposlitveni in socialni standardi, varstvo podatkov ter prosta in pravična trgovina⁹.

Za prehod s soglasja na kvalificirano večino ni nujno potrebna sprememba pogodbe – prehod je ob odobritvi Sveta ali Evropskega sveta mogoč tudi s tako imenovanimi „premostitvenimi klavzulami“ v veljavnih pogodbah.

V tem sporočilu so določeni razlogi za učinkovitejše in bolj demokratično sprejemanje odločitev na nekaterih področjih energetske politike, vključno z jedrskim področjem. V njem so proučene možnosti za:

- izboljšanje glasovanja s kvalificirano večino in rednega zakonodajnega postopka v okviru Pogodbe o delovanju Evropske unije, kot je bilo že poudarjeno v sporočilu „Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU“;
- močnejšo demokratično odgovornost v okviru Pogodbe Euratom.

2. Možnosti za izboljšanje glasovanja s kvalificirano večino v okviru Pogodbe o delovanju Evropske unije

Eno glavnih vprašanj pri proučevanju obstoječe institucionalne ureditve za energetske unijo je, ali trenutni postopki odločanja v EU popolnoma ustrezajo namenu zagotavljanja energetskih in podnebnih ciljev EU.

2.1 Trenutni postopek odločanja za energetske in podnebno politiko

⁸ Enotni evropski akt, UL L 169, 29.6.1987, str. 1–28.

⁹ To je tretje sporočilo o vprašanju glasovanja s kvalificirano večino. Prejšnji sporočili: COM(2019) 8 final z dne 15. januarja 2019 – Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU ter COM(2018)647 final z dne 12. septembra 2018 – Močnejši svetovni akter: učinkovitejše odločanje na področju skupne zunanje in varnostne politike EU.

Lizbonska pogodba določa, da je standardno pravilo odločanja v Uniji redni zakonodajni postopek, pri katerem zakonodajne akte na predlog Komisije sprejmeta Evropski parlament in s kvalificirano večino Svet. To načelo se uporablja za naslov o energetiki v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU).

Pogodba¹⁰ izrecno določa uporabo glasovanja s kvalificirano večino za ukrepe energetske politike, katerih cilj je:

- zagotoviti delovanje trga energije,
- zagotoviti zanesljivost oskrbe z energijo v Uniji,
- spodbujati energijsko učinkovitost in varčevanje z energijo ter razvoj energije iz novih in obnovljivih virov,
- spodbujati medsebojno povezovanje energetske omrežij.

V zvezi s tem Pogodba državam članicam izrecno priznava tudi pravico določanja pogojev za izkoriščanje svojih energetskih virov, izbiranja med različnimi viri energije in oblikovanja splošne strukture svoje oskrbe z energijo¹¹.

Poleg tega Pogodba zahteva, da na energetske področju pri sprejemanju določb predvsem davčnega značaja Svet ravna soglasno po posebnem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Evropskim parlamentom¹².

V podobnem smislu Pogodba zahteva, da na področju varstva okolja Svet deluje soglasno, ko sprejema (i) določbe, ki so predvsem davčnega značaja, (ii) ukrepe, ki vplivajo na prostorsko načrtovanje, upravljanje vodnih virov ali rabo zemljišč, in (iii) ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo¹³.

2.2 Potreba po učinkovitejših postopkih odločanja o davčnih ukrepih

Unija si prizadeva doseči energetske in podnebne cilje za leto 2030 ter nadaljevati preoblikovanje in posodabljanje za podnebno nevtralno gospodarstvo v prihodnosti. Ena temeljnih zahtev je, da so regulativna, finančna in davčna politika na energetske in podnebne področju popolnoma usklajene ter se medsebojno podpirajo.

Davčna politika je pomemben instrument za zagotavljanje doseganja ciljev energetske unije in zlasti za lažji prehod na čisto energijo ob upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Pri trenutnem napredovanju v smeri dokončanja enotnega trga energije ima obdavčitev energije pomembno vlogo. Davki in dajatve sestavljajo znaten delež cen energije in njihov

¹⁰ Člen 194(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

¹¹ Člen 194(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

¹² Člen 194(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

¹³ Člen 192(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

delež se je pri ključnih proizvodih, kot je elektrika, v nekaterih državah še povečal¹⁴. S tem se povečuje pomen okvira obdavčitve za delovanje notranjega trga in s tem povezane koristi rasti.

Trenutni okvir za obdavčitev energije¹⁵ temelji na členu 113 PDEU, ki določa posebni zakonodajni postopek s soglasjem v Svetu. Ta okvir ni prilagojen energetske in podnebni ambiciji Unije. Ne zagotavlja usklajenosti politik okvira za obdavčitev z energetsko in podnebno politiko in cilji. Čeprav trenutne davčne politike odražajo vzorce obdavčevanja v državah članicah, ki temeljijo predvsem na potrebah po povečanju prihodkov, ne vključujejo sistematsko učinka porabe goriv in elektrike na doseganje energetske in podnebne cilje EU ter tudi zdravstvenih in okoljskih ciljev. V zvezi s tem je Komisija ob različnih priložnostih predlagala uporabo davka na fosilna goriva skladno z emisijami, ki nastajajo pri njihovi uporabi. Državam članicam ni uspelo doseči soglasja glede pogojev teh predlogov. Soglasje je potrebno tudi glede nedavnega poziva nekaterih držav članic, da se izkoristijo prilagoditve mejnega davka na ogljik.

2.3 Obstoječe stanje in prihodnost obdavčitve energije

Trenutni evropski okvir za obdavčitev energije ni bil spremenjen že od leta 2003 in je zastarel. Komajda zagotavlja doseganje ključnih ciljev, kot sta diverzifikacija virov energije in nosilcev energije ali izboljšanje energijske učinkovitosti pri proizvodnji in porabi, saj davki ne temeljijo na energijski vsebnosti, temveč na količini/teži porabljenih energentov.

Ker na ravni EU že več kot desetletje ni bilo povečanja minimalnih stopenj, se je zmanjšal z davki povezan cenovni signal, ki naj bi spodbujal naložbe v energijsko učinkovito tehnologijo in ravnanje. Ker so nekatere države članice od takrat povišale nacionalne davčne stopnje, druge pa ne, obstaja nevarnost vse večjega izkrivljanja konkurence na enotnem trgu in zmanjšanja davčne osnove v državah z visoko obdavčitvijo, zlasti za pogonska goriva, ki jih je mogoče preprosto in zakonito prevažati čez meje. Kljub večkratnim pozivom k preusmeritvi obdavčitve se skupni odstotek prihodkov od okoljskih davkov v EU v zadnjem desetletju skorajda ni spremenil¹⁶.

Tudi oprostitve ali znižanja davkov na energijo v nekaterih sektorjih, zlasti v letalskem, pomorskem in cestnem tovornem prometu, kmetijstvu/ribištvu ter energijsko intenzivnih gospodarskih panogah, na splošno precej zmanjšujejo spodbude za naložbe v energijsko učinkovitejši osnovni kapital in proizvodne procese v teh sektorjih. Te oprostitve ali znižanja davkov so breme za druge sektorje in/ali zasebna gospodinjstva, ki morajo pokriti posledične

¹⁴ Po poročilu o cenah in stroških energije (COM(2019) 1 z dne 9. januarja 2019) davki skupno tvorijo 40 odstotkov končne cene elektrike za gospodinjstva.

¹⁵ Direktiva Sveta 2003/96/ES z dne 27. oktobra 2003 o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije.

¹⁶ Vir: Eurostat – Environmental taxes in the EU: countries compared (Okoljski davki v EU: primerjava držav) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

primanjkljaje prihodkov. Poleg tega lahko izkrivljajo konkurenco med industrijskimi panogami ter spodbujajo neučinkovite in onesnažujoče načine prevoza¹⁷.

Obdavčitev goriv glede na količino namesto glede na energijsko vsebnost diskriminira goriva iz obnovljivih virov v korist klasičnih goriv (zlasti dizelskega) in tako nasprotuje energetske politiki, katere namen je prehod na druga goriva ter spodbujanje obnovljivih virov in virov čiste energije. Prav tako ne pomaga pri uravnoteženju ponudbe in povpraševanja dizelskega goriva na evropskem trgu goriv.

Leta 2011 je Komisija v predlogu za spremembo Direktive 2003/96/ES o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije¹⁸ predlagala uvedbo komponente CO₂ v okvir EU za davek na energijo. Obdavčitev na podlagi CO₂ bi se uporabljala v panogah, ki jih ne zajema sistem EU za trgovanje z emisijami, pri čemer bi bil uporabljen signal glede cen ogljika, usklajen na ravni celotnega gospodarstva v EU. Predlagano je bilo tudi, da bi obdavčitev energentov temeljila na njihovi energijski vsebnosti in da se poenostavi sistem znižanj in oprostitev davka. Izkazalo se je, da glede glavnih postavk predloga in še zlasti glede uvedbe komponente davka na podlagi CO₂ med državami članicami ni mogoče doseči potrebnega soglasja. Zato se je Komisija leta 2015 odločila, da predlog umakne. Posledično je še danes veljaven zastareli okvir iz leta 2003.

Komisija trenutno ocenjuje možnosti morebitne spremembe direktive o davku na energijo. Pri ocenjevanju bo obravnavala izvajanje različnih določb, proučila njeno učinkovitost, njeno jasnost in obseg doseženih ciljev ter ugotavljala morebitne pomanjkljivosti. Obravnavala bo tudi njeno usklajenost z drugimi politikami (npr. z energetske, okoljske, konkurenčne in prometno politiko), pobudami ali ukrepi EU.

Prihodnja ureditev obdavčitve energije mora dopolniti in okrepiti energetske zakonodaje EU ter tudi (finančni/tehnološki/socialni) okvir omogočanja na ravni držav članic in na ravni EU. V zvezi s tem Komisija kot najpomembnejše obravnava naslednje tri vidike.

Obdavčitev energije mora podpirati prehod na čisto energijo

Davki na energijo morajo biti zasnovani tako, da zagotavljajo predvsem ustrezne pobude za postopno zmanjšanje emisij in izboljšanje učinkovite rabe virov, vključno z okoljsko skladnimi davčnimi stopnjami za različne nosilce energije in goriva. Prav tako lahko usmerjajo določeno ravnanje na način, ki izpolnjuje širše družbene potrebe in cilje, povezane s preходом na čisto energijo ter podnebnimi spremembami.

Vzporedno s spodbujanjem uporabe virov čiste energije mora ureditev obdavčitve tudi bolje odražati vse zunanje stroške blaga in storitev, zlasti z dosledno uporabo načela „onesnaževalec plača“. Ta cilj še ni bil dosežen. Natančneje, poročilo o stroških in cenah

¹⁷ Nekateri od teh panog pa so predmet sistema za trgovanja z emisijami in s tem tudi signala glede cen ogljika, zlasti energijsko intenzivne industrijske panoge in leti znotraj EU.

¹⁸ COM(2011) 169 final z dne 13. aprila 2011 – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2003/96/ES o prestrukturiranju okvira Skupnosti za obdavčitev energentov in električne energije.

energije za leto 2018¹⁹ je pokazalo, da subvencije za fosilna goriva, zlasti v obliki znižanj ali oprostitve davka, še vedno obstajajo kljub cilju, zastavljenemu v strategiji za energetske unijo, da se okolju škodljive subvencije postopoma odpravijo. En način obravnavanja tega cilja bi lahko bila uporaba davka na ogljik, ki lahko spremeni strukturo porabe in proizvodnje, da bosta manj ogljično in energijsko intenzivni, kar bi privedlo do zmanjšanja emisij toplogrednih plinov in splošnih prihrankov energije. Tako bi spodbujali tudi naložbe v izboljšave učinkovitosti in nizkoogljične tehnologije.

Obdavčitev energije bi zato izražala prispevek k trajnostni rasti in mogočemu razvoju čistih tehnologij ter tudi zunanjo škodo vsakega goriva in njegove uporabe. V zvezi s tem bi se davki na energijo uporabljali za omogočanje tržnih razmer, kjer so najmanj obdavčene tiste rešitve, ki tudi zmanjšujejo naš ekološki odtis in onesnaževanje. Ključno je zagotavljanje skladnosti trenutnega okvira za goriva za prevoz in ogrevanje.

Obdavčitev energije mora prispevati k trajnostni in socialno pravični rasti

Skupaj z drugimi tržnimi instrumenti politik (kot so takse, dajatve ali emisijske kvote) se lahko obdavčitev uporablja za spopadanje z nekaterimi okoljskimi izzivi, hkrati pa spodbuja naložbe, rast in zaposlovanje. Ekonomske študije kažejo, da imajo nekatere vrste davkov, kot so davki na delo in dohodek, bolj izkrivljajoč učinek, medtem ko so drugi, na primer davek na potrošnjo in okoljski davek, naklonjeni rasti.

Davki na energijo in drugi tržni instrumenti morajo biti skladni z naložbenimi potrebami za pripravo na prihodnost, na primer z omogočanjem uvajanja ključnih tehnologij, ki prispevajo k nizkoogljični rasti, kar bo v ospredju pri prehodu na čisto energijo.

Obdavčitev energije vpliva tudi na pravilno delovanje enotnega trga energije. Trenutni trgi energije, denimo trgi električne energije, plina in nafte, so na ravni EU tesno povezani, kar omogoča prost pretok energije med državami članicami. To je med drugim razvidno tudi iz dejstva, da se nacionalne cene postopoma izenačujejo. Porazdelitev na primer stroška elektrike se je v zadnjem desetletju zmanjšala za 21 odstotkov²⁰. Za dokončanje notranjega trga energije EU je bila potrebna trdna zakonodaja, da bi se odpravile številne ovire in trgovinske omejitve. Regulativni okvir EU je postopno omogočil vzpostavitev enotnega trga. Nasprotno pa se politika obdavčitve energije ni razvila z enako hitrostjo, da bi spodbudila boljše in nadaljnje povezovanje notranjega trga energije. Z drugimi besedami, na cene elektrike, plina in pogonskih goriv še vedno močno vplivajo stroški podpore politik in davčni instrumenti, določeni na nacionalni ravni ter v različnem obsegu v državah članicah.

Ureditev obdavčitve energije mora tudi kar najbolj zmanjšati izkrivljanja, ki izhajajo iz različnih davčnih stopenj za konkurenčna goriva. Vsi viri energije bi morali biti obravnavani enako in z upoštevanjem prispevka posameznega vira k skupnim ciljem energetske unije. Prizadevati si je treba denimo za doslednost pri virih energije med uporabniki in tako

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0769>.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0769>.

preprečiti, da bi davčni sistem neupravičeno dajal prednost fosilnim rešitvam za potrošnike (na primer s spodbujanjem uporabe premoga v ogrevalnih sistemih, ki je pogosto najmanj obdavčeno gorivo za ogrevanje, vendar tudi najbolj onesnažuje okolje).

Reforma davka na energijo mora odražati vidike socialne pravičnosti

Politika obdavčitve energije bi lahko negativno vplivala na kupno moč ekonomsko ranljivih potrošnikov, če ne upoštevamo socialnega učinka davčnega sistema. Čeprav so zvišanja davkov na fosilna goriva v prometnem sektorju ali sektorju ogrevanja močne spodbude za spremembe v vedenju, potrošniki kratkoročno morda ne bodo mogli preprosto spremeniti svojih vzorcev potrošnje, če je vpleten pomemben delež njihovega dohodka.

Zato so potrebni skrbno načrtovani spremljevalni ukrepi, ki bodo zagotovili, da bodo davčne preusmeritve, skladne s cilji energetske in podnebne politike, tudi družbeno sprejemljive za vse državljane. Ta družbena vprašanja je treba obravnavati v okviru socialne politike in sistema socialnega varstva, ki bi se morala učinkovito financirati s preusmeritvijo davčnega bremena in recikliranjem prihodkov. To je mogoče doseči s podporo ranljivih potrošnikov prek socialnih politik ter tudi z uporabo prihodkov od energetskih in okoljskih davkov za podporo prehoda gospodarskih sektorjev in/ali regij k okoljski uspešnosti in z omogočanjem znižanja obdavčitve dela kot posledice povečanja prihodkov od okoljskih davkov.

2.4 „Premostitvene klavzule“ kot orodje za prilagoditev postopka odločanja

Splošne določbe iz člena 48(7) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in posebne določbe iz PDEU zagotavljajo možnost za sprostitev področij, za katera velja zahteva po soglasju, in za preoblikovanje glasovalnega režima v glasovanje s kvalificirano večino. Ta možnost je navedena kot „premostitvene klavzule“ in omogoča prehod s soglasja na glasovanje s kvalificirano večino.

Naslov o okolju v PDEU uvaja posebno premostitveno klavzulo²¹, ki daje Svetu pristojnost odločitve, da je okoljske ukrepe davčnega značaja mogoče sprejeti v okviru rednega zakonodajnega postopka z glasovanjem s kvalificirano večino. Za izvajanje te pristojnosti mora Svet to soglasno sprejeti na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Premostitvena klavzula, določena v naslovu o okolju v PDEU, se lahko uporabi za ukrepe v zvezi z obdavčitvijo energije, ki so predvsem okoljskega značaja. To bi lahko bilo upravičeno za ukrepe v zvezi z obdavčitvijo energije, katerih cilj je zmanjšanje emisij CO₂ in drugih emisij onesnaževal ali izboljšanje energijske učinkovitosti, kar sta ključni prednostni nalogi strategije EU za energetske unijo in Pariškega sporazuma. Ker je več kot tri četrtine emisij CO₂ posledica proizvodnje in uporabe energije, lahko okoljski davki na emisije CO₂ svoj namen dosežejo samo, če ti davčni ukrepi zajemajo proizvodnjo in uporabo energije. V skladu

²¹ Člen 192(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

s tem morajo ukrepi obdavčitve emisij CO₂ v zvezi z energijo izkoristiti premostitveno klavzulo, določeno v naslovu o okolju v PDEU.

Sprožitev te premostitvene klavzule ne bi neposredno vplivala na trenutne pristojnosti držav članic na področju obdavčitve, temveč bi samo spremenila način izvajanja teh pristojnosti. Tak pristop bi precej prispeval k prizadevanjem za izboljšanje institucionalnega okvira za obdavčitev na splošno. Uporaba premostitvene klavzule bi pomenila tudi uporabo rednega zakonodajnega postopka, pri čemer bi Evropski parlament in Svet kot sozakonodajalca enakovredno zastopala velik razpon interesov. Glasovanje s kvalificirano večino je dejansko izraz temeljne ideje o poenotenih ukrepih, ki temeljijo na kompromisu. Ta utemeljitev velja za večino političnih odločitev na področju energije in podnebja, zato je mogoče prednosti glasovanja s kvalificirano večino dalje proučiti tudi na področju okoljske obdavčitve.

Takšna poteza bi bila del splošnejšega pristopa k uporabi premostitvenih klavzul, kakor je opisan v načrtu v sektorskem sporočilu „Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU“²². Po drugi fazi tega načrta mora prehod na redni zakonodajni postopek, ki temelji na glasovanju s kvalificirano večino v Svetu in pravicah soodločanja Evropskega parlamenta, zajemati ukrepe zlasti davčne narave, ki so namenjeni podpori drugim ciljem politike, vključno z bojem proti podnebnim spremembam. Komisija je voditelje EU pozvala k hitremu sprejetju odločitve glede te druge faze.

Komisija je v sporočilu poudarila tudi, da bi učinkovitejše davčne odločitve na tem področju omogočile izvajanje do okolja prijaznejše energetske politike, na primer v podporo ambicioznim ciljem EU v zvezi s podnebnimi spremembami. Posebna premostitvena klavzula iz člena 192(2) PDEU na področju okolja, ki zajema predvsem določbe zlasti davčne narave, ponuja način za prehod s posebnega na redni zakonodajni postopek za okoljsko prijaznejšo energetske politiko. Kot druga možnost bi uporaba splošne premostitvene klavzule iz člena 48(7) PEU omogočila glasovanje s kvalificirano večino za davčne ukrepe, namenjene predvsem za energetske cilje.

3. Odločanje v okviru Pogodbe Euratom

V zdajšnji evropski mešanici energetskih virov je jedrska energija resničnost. Polovica držav članic jo uporablja za proizvodnjo električne energije in znaša 27 odstotkov proizvodnje elektrike v EU.

Ob podpisu Pogodbe Euratom leta 1957 je jedrska energija veljala za vir, ki bo omogočil evropski gospodarski razvoj. Ta pogodba zagotavlja obsežna nadnacionalna pooblastila na ravni Skupnosti. Toda v praksi je bila uporaba teh pooblastil selektivna in se je sčasoma spremenila. Na začetku je bil Euratom namenjen predvsem zagotavljanju podpore za jedrsko energijo, zdaj pa so njegove dejavnosti povezane z varnostjo, zanesljivostjo oskrbe, zaščitnimi ukrepi, ravnanjem z odpadki, varstvom pred sevanjem, raziskavami in medicinskimi

²² COM(2019) 8 final z dne 15.1.2019.

aplikacijami. Euratom je imel pomembno vlogo pri krepitvi jedrske varnosti v novih državah članicah in v sosedstvu EU. Morebitni čezmejni vpliv vprašanj jedrske varnosti zahteva (še zlasti danes in v prihodnjih letih) pravni okvir, ki presega meje držav članic. Ta okvir je bil okrepljen s sekundarno zakonodajo, sprejeto po nesreči v Fukušimi. Tudi čedalje starejše elektrarne po celotni EU načenjajo vprašanja o podaljšanju življenjske dobe, pravočasnem postopnem prenehanju uporabe, razgradnji, ravnanju z odpadki in povezanimi naložbami. Ta vprašanja bodo v prihodnjih letih postala še pomembnejša.

Nedvomno velja, da je uporaba jedrske energije nacionalna odločitev posamezne države članice, in tako bo tudi v prihodnje. Na področjih jedrske varnosti, ravnanja z odpadki in varstva pred sevanjem Pogodba Euratom zagotavlja najnaprednejši pravni okvir na svetu. Kljub temu je bilo ugotovljeno, da Pogodba Euratom potrebuje spremembe v skladu z enotnejšo, močnejšo in bolj demokratično EU. To je bilo izraženo v izjavi petih držav članic k Lizbonski pogodbi²³, ki navaja, da temeljne določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo od začetka njene veljavnosti niso bile bistveno spremenjene in jih je treba posodobiti.

Osrednji vidik je demokratična odgovornost Euratoma in zlasti sodelovanje Evropskega parlamenta ter nacionalnih parlamentov. Lizbonska pogodba je redni zakonodajni postopek razširila na skoraj vsa področja, na katerih je imel Evropski parlament prej le posvetovalno vlogo. Čeprav redni zakonodajni postopek na splošno velja tudi za Pogodbo Euratom²⁴, pa v praksi določbe v Pogodbi v zvezi s sprejemanjem pravnih aktov ne predvidevajo njegove uporabe. Glede teh določb ima Evropski parlament samo posvetovalno vlogo. Podobno je Lizbonska pogodba uvedla tudi večjo vlogo Parlamenta v postopku sklepanja mednarodnih sporazumov, kjer je pogosto potrebno soglasje Parlamenta²⁵. To pa ne velja za Pogodbo Euratom, kjer Evropski parlament ni zaprosen za mnenje o sklepanju mednarodnih sporazumov. Zato bi bilo koristno raziskati, kako okrepiti vlogo Evropskega parlamenta za izboljšanje demokratične legitimnosti odločanja v okviru Euratoma.

Z vlogo nacionalnih parlamentov je povezano še eno področje, na katerem Pogodba Euratom ne odraža izboljšav preglednosti in demokratizacije, doseženih z zaporednimi reformami Pogodb EU. Čeprav je Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji del okvira Pogodbe Euratom, pa v njej ni člena, enakovrednega členu 12 Pogodbe o Evropski uniji, ki določa vlogo nacionalnih parlamentov. Glede na navedeno bi bilo morda koristno preučiti, ali je mogoče vlogo nacionalnih parlamentov po Pogodbi Euratom še dodatno okrepiti.

Komisija bi morala tudi prevzeti pobudo za večjo udeležbo civilne družbe pri oblikovanju jedrske politike in večjo zanimanje EU v ustreznih forumih. Razpoložljivost informacij o

²³ Izjava 54 k Pogodbi o delovanju Evropske unije, ki so jo podale Zvezna republika Nemčija, Irska, Republika Madžarska, Republika Avstrija in Kraljevina Švedska.

²⁴ Člen 106a Pogodbe Euratom navaja določbe Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki veljajo tudi za Pogodbo Euratom. Te vključujejo člene 288 do 299 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki zajemajo pravne akte Unije, postopke za sprejetje aktov in druge določbe.

²⁵ Člena 207 in 218 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

jedrskih vprašanjih je lahko razumljivo omejena, zlasti na področju jedrske varnosti. Čeprav je skrb upravičena, bi morali o vprašanjih, kot so jedrska varnost, ravnanje z radioaktivnimi odpadki in načrtovanje za izredne razmere, še naprej razpravljati kar najbolj odprto in v skladu z obstoječimi pravili.

Ta vprašanja so v središču pomislekov državljanov. Prvi korak je strogo izvajanje nedavno sprejete zakonodaje. Na področju odgovornega in varnega ravnanja z izrabljenim gorivom in radioaktivnimi odpadki je izjemno pomembno, da države članice še naprej pripravljajo celostne načrte za ravnanje z jedrskimi odpadki in te načrte tudi izvajajo. Ko govorimo o čezmejnem učinku, je treba spodbujati čezmejna posvetovanja med državami članicami in intenzivnejše sodelovanje skupine evropskih regulatorjev za jedrsko varnost (ENSREG). Okrepiti bi bilo treba skupno sposobnost EU in držav članic za odzivanje na jedrske nesreče, zlasti da bi se pojasnila finančna odgovornost in zagotovilo ustrezno financiranje v zvezi s tem.

Pogodba Euratom ne določa poenostavljenega postopka za njeno revizijo v smislu člena 48(7) PEU. Poleg tega premostitvene klavzule iz Pogodb EU ne veljajo za Pogodbo Euratom. Zato bi bilo treba za revizijo te pogodbe, s katero bi se uporaba rednega zakonodajnega postopka razširila na okvir Pogodbe Euratom, uporabiti redni postopek za spremembo Pogodb iz člena 48 PEU.

Posledično bi morala biti sprememba Pogodbe Euratom za razširitev uporabe rednega zakonodajnega postopka del obsežnejšega postopka reforme Pogodbe ob uporabi rednega postopka za spremembo Pogodb iz člena 48 PEU, obravnavana pa bi morala biti dolgoročno, z vidika obdobja po letu 2025. V prihodnjih mesecih bo Evropska komisija ustanovila skupino strokovnjakov na visoki ravni, katere naloga bo Komisiji pripraviti oceno in poročilo o stanju Pogodbe Euratom z namenom razmisleka, kako bi lahko na podlagi trenutne Pogodbe izboljšali njeno demokratično odgovornost.

4. Sklepne ugotovitve

Kot je Komisija pred kratkim poudarila v sporočilu „Čist planet za vse“, je za energetski prehod potrebna celovita gospodarska in družbena preobrazba, ki vključuje vse gospodarske in družbene sektorje, da bi se do leta 2050 uresničil prehod na podnebno nevtralnost in trajnost.

Uresničitev tega cilja zahteva odločne ukrepe na vseh področjih, zato je pomembno, da se EU opremi z orodji za učinkovito in demokratično sprejemanje potrebnih odločitev.

S tega vidika je bil z dokončanjem okvira politike energetske unije v zadnjih letih dosežen pomemben napredek. Na ravni zakonodaje je ta napredek tesno povezan z uporabo rednega zakonodajnega postopka. Celovito sodelovanje Evropskega parlamenta in Sveta je imelo pozitivno vlogo za demokratičnost postopka in tudi za doseganje ambicioznih rezultatov pri številnih pomembnih vprašanjih.

V sporočilu sta navedeni področji, kjer bi bilo mogoče postopke odločanja še dodatno izpopolniti za boljše doseganje ciljev energetske unije.

Komisija poziva voditelje EU, naj:

- v skladu s prejšnjim pozivom²⁶ hitro sprejmejo odločitev o uporabi premostitvenih klavzul za prehod na redni zakonodajni postopek in glasovanje s kvalificirano večino. Hkrati poziva Evropski svet, naj nacionalne parlamente obvesti o tej pobudi in zaprosi za odobritev Evropskega parlamenta. Poleg tega posebna premostitvena klavzula iz člena 192(2) PDEU ponuja očiten način za prehod na redni zakonodajni postopek za davčne zadeve na področju okolja;
- skupaj z Evropskim parlamentom, Svetom in drugimi zainteresiranimi stranmi aktivno sodelujejo pri odločitvah skupine strokovnjakov na visoki ravni, ki jo Komisija poziva, naj oceni, kako kar najbolj izboljšati demokratično odgovornost in preglednost v okviru Pogodbe Euratom.

²⁶ COM(2019) 8 final z dne 15. januarja 2019 – Za učinkovitejše in bolj demokratično odločanje v davčni politiki EU.