EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.4.9.
COM(2019) 177 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK ÉS A TANÁCSNAK

Hatékonyabb és demokratikusabb uniós energia- és éghajlat-politikai döntéshozatal

1. Bevezetés

Az energiaunió az Európai Unió egyik kulcsfontosságú prioritása. Alapvető célja, hogy biztonságos, fenntartható, versenyképes és megfizethető energiaellátást biztosítson az európai fogyasztóknak, legyen szó akár háztartásokról, akár vállalkozásokról. Az energiaunió egy integrált, uniós szintű energiarendszeren alapul, amely hozzájárul a virágzó, modern, versenyképes és klímasemleges gazdaságra vonatkozó hosszú távú európai stratégiai jövőkép[1] megvalósításához.

Az elmúlt években jelentős előrelépés történt az energiaunió céljainak megvalósítása terén, különösen az energiabiztonságra vonatkozó csomag[2], az eddig elfogadott legnagyobb uniós energiaügyi jogalkotási csomagnak számító „Tiszta energia minden európainak" csomag[3], az uniós éghajlat-politikai jogszabályok[4], valamint a három 2017–2018-as mobilitási csomag[5] elfogadása nyomán. Ezenkívül a „Tiszta energia minden európainak" csomag összefüggésében az energiaunió irányításáról szóló rendelet[6] – az EU és tagállamai közötti szoros együttműködés alapján – elő fogja segíteni az energiaunió valamennyi dimenziójának kiteljesítését. Az energiaunió helyzetéről szóló negyedik jelentés áttekintést nyújt az energiaunió célkitűzéseinek megvalósítása terén elért eredményekről[7].

Az éghajlat- és energiapolitika előremutató menetrendjének részeként több területen is előrelépést kell elérni ahhoz, hogy teljesülhessen az összes szakpolitikai célkitűzés. A jövőbeli energiapolitikák ezen előremutató menetrendjének fontos részét képezi az ezt a területet érintő uniós döntéshozatal vizsgálata. Az Unió helyzetéről szóló 2017-es beszédében Juncker elnök egyértelművé tette, hogy az egységes piaccal kapcsolatos fontos kérdésekben a Tanács határozatait gyakrabban kell minősített többséggel meghozni, az Európai Parlament azonos mértékű részvétele mellett. Ez utóbbi kérdés különösen releváns a nukleáris energia

[1] COM(2018) 773 final (2018. november 28.) – Tiszta bolygót mindenkinek.

[2] A földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló (EU) 2017/1938 rendelet; a tagállamok és harmadik országok által kötött kormányközi energiaügyi megállapodásokra és nem kötelező erejű jogi eszközökre vonatkozó információcsere-mechanizmus létrehozásáról szóló (EU) 2017/684 határozat; a cseppfolyósított földgázra és a földgáztárolásra vonatkozó uniós stratégiáról szóló, 2016. február 16-i COM(2016) 49 final közlemény; valamint az Európai Unió hőtechnikai stratégiájáról szóló, 2016. február 16-i COM(2016) 51 final közlemény.

[3] COM(2016) 860 final (2016. november 30.) – Tiszta energia minden európainak.

[4] A 2003/87/EK irányelvnek a költséghatékony kibocsátáscsökkentés és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházások növelése érdekében történő módosításáról és az (EU) 2015/1814 határozat módosításáról szóló (EU) 2018/410 irányelv; a Párizsi Megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében a tagállamok által 2021-től 2030-ig kötelezően teljesítendő, az éghajlat-politikai fellépéshez hozzájáruló éves üvegházhatásúgázkibocsátás-csökkentések meghatározásáról szóló (EU) 2018/842 rendelet; valamint a földhasználathoz, a földhasználat-változtatáshoz és az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó üvegházhatásúgáz-kibocsátásnak és -elnyelésnek a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó éghajlat- és energiapolitikai keretbe történő beillesztéséről szóló (EU) 2018/841 rendelet.

[5] COM(2017) 283 final (2017. május 31.) – A mindenkit megillető tiszta, versenyképes és összekapcsolt mobilitás felé való, társadalmilag igazságos átmenet programja; COM(2017) 675 final (2017. november 8.) – Az alacsony kibocsátású mobilitás megteremtése; COM(2018) 293 final (2018. május 17.) – Fenntartható mobilitás Európában: biztonságos, összekapcsolt és tiszta közlekedés.

[6] Az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról szóló (EU) 2018/1999 rendelet.

[7] COM(2019) 175 (2019. április 3.) – Az energiaunió helyzetéről szóló negyedik jelentés.

területén, ahol az Euratom-Szerződés alapján elfogadott határozatok meghozatalában az Európai Parlament nem vesz részt a Lisszaboni Szerződésben rögzített rendes jogalkotási eljárás szerintiekkel azonos feltételek mellett.

Az EU az egyhangú szavazásról idővel áttért az Egységes Európai Okmány[8] által a legtöbb szakpolitikai területre kiterjesztett minősített többségi szavazásra. Más területeken – például az adózással kapcsolatos kérdésekben – nem történt változás a döntéshozatali folyamatban. Az egyhangúról a minősített többségi szavazásra való áttérésnek egyszerű és kézenfekvő oka van. A tagállamok felismerték, hogy ha egy adott szakpolitikai területen kellően nagyszabású célkitűzések szükségesek, az egyhangúság szabálya lassíthatja az előrehaladást, és meggátolhatja az EU-t abban, hogy alkalmazkodjon a változó körülményekhez, valamint hogy az európai polgárok számára a legmegfelelőbb eszközöket biztosítsa érdekeik védelméhez. Ebben az értelemben a minősített többség felé eddig történt összes elmozdulás fontos előrelépést jelentett az EU számára. A minősített többségi szavazás a kompromisszumkészség kultúráján alapul. Több teret enged a vitának és a mindenki érdekét szem előtt tartó gyakorlati megoldásoknak. Ez a rugalmas, hatékony és gyors döntéshozatali megközelítés lehetővé tette az Uniónak, hogy globális modellé és standardalkotóvá váljon olyan szakpolitikai területeken, mint a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem, a foglalkoztatás és a szociális normák, az adatvédelem, valamint a szabad és tisztességes kereskedelem[9].

Az egyhangú szavazásról a minősített többségi szavazásra való áttéréshez nem feltétlenül szükséges a Szerződés módosítása, a váltás ugyanis – a Tanács vagy az Európai Tanács jóváhagyásával – a jelenlegi Szerződésekben rögzített *„passerelle”* klauzulák révén is megvalósítható.

Ez a közlemény kifejti, miért célszerű hatékonyabb és demokratikusabb döntéshozatalt megvalósítani bizonyos energiapolitikai területeken, ideértve a nukleáris energia kérdéskörét. A közlemény megvizsgálja a következők tekintetében rendelkezésre álló lehetőségeket:

- az Európai Unió működéséről szóló szerződés szerinti minősített többségi szavazás és rendes jogalkotási eljárás megerősítése, ahogy azt a Bizottság az „Úton a hatékonyabb és demokratikusabb uniós adópolitikai döntéshozatal felé” című közleményben is kifejtette;

- az Euratom-Szerződés szerinti demokratikus elszámoltathatóság megerősítése.

[8] Egységes Európai Okmány (HL L 169., 1987.6.29., 1. o.).

[9] Ez a harmadik közlemény a minősített többségi szavazás kérdésköréről. A korábbi közlemények: COM(2019) 8 final (2019. január 15.) – Úton a hatékonyabb és demokratikusabb uniós adópolitikai döntéshozatal felé; valamint COM(2018) 647 final (2018. szeptember 12.) – Erősebb globális szereplő: az EU közös kül- és biztonságpolitikájában alkalmazott döntéshozatal hatékonyabbá tétele.

2. Lehetőségek az Európai Unió működéséről szóló szerződés szerinti minősített többségi szavazás megerősítésére

Az energiaunió meglévő intézményi felépítésének vizsgálata során az egyik legfontosabb kérdés az, hogy a jelenlegi uniós döntéshozatali eljárások teljesen alkalmasak-e az uniós energia- és éghajlat-politikai célok megvalósítására.

2.1. A jelenlegi energia- és éghajlat-politikai döntéshozatali folyamat

A Lisszaboni Szerződés értelmében az uniós döntéshozatal főszabály szerint rendes jogalkotási eljárással történik, tehát a jogalkotási aktusokat a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament és a Tanács fogadja el, az utóbbi minősített többséggel. Ez az elv az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) energiával kapcsolatos címére is vonatkozik.

A Szerződés[10] a következőkre irányuló energiapolitikai intézkedések esetében kifejezetten előírja a minősített többségi szavazást:

- az energiapiac működésének biztosítása;
- az energiaellátás biztonságának garantálása az Unión belül;
- az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása;
- az energiahálózatok összekapcsolásának előmozdítása.

Ebben az összefüggésben a Szerződés kifejezetten elismeri a tagállamoknak az energiaforrásaik kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározásához, a különböző energiaforrások közötti választáshoz és energiaellátásuk általános szerkezetének kialakításához való jogát is[11].

Ezenkívül a Szerződés értelmében a Tanács az energia területén egyhangúlag, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően fogadja el az elsődlegesen adózási természetű rendelkezéseket[12].

A Szerződés ehhez hasonlóan azt is előírja, hogy a környezetvédelem területén a Tanács egyhangúlag fogadja el i. az elsődlegesen adózási természetű rendelkezéseket; ii. a területrendezést, a vízkészlet-gazdálkodást, illetve a földhasználatot érintő intézkedéseket; valamint iii. a tagállamok valamelyikének különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásának általános szerkezetét jelentős mértékben érintő intézkedéseket[13].

2.2. Az adóügyi intézkedésekkel kapcsolatos döntéshozatali eljárások hatékonyabbá tételének szükségessége

[10] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 194. cikkének (1) bekezdése.
[11] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 194. cikkének (2) bekezdése.
[12] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 194. cikkének (3) bekezdése.
[13] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. cikkének (2) bekezdése.

Az Unió elkötelezett a 2030-ra kitűzött energia- és éghajlat-politikai célok elérése, valamint a klímasemleges gazdaság irányába mutató átalakulás és modernizáció folytatása mellett. Ennek egyik alapkövetelménye az, hogy az energiával és az éghajlattal kapcsolatos szabályozási, pénzügyi és adózási politikák teljes mértékben koherensek legyenek és erősítsék egymást.

Az adópolitika fontos eszköz az energiaunió célkitűzéseinek elérése, és különösen a tiszta energiára oly módon való átállás megkönnyítése szempontjából, amely tiszteletben tartja a szubszidiaritás és az arányosság elvét.

Jelenleg is folyamatban van az egységes energiapiac kiteljesítése, amelyben az energiaadóztatás fontos szerepet játszik. Az adók és az illetékek az energiaárak jelentős részét teszik ki, és mértékük bizonyos országokban növekedett olyan kulcsfontosságú termékek esetében, mint a villamos energia[14]. Ez még fontosabbá teszi az adózási keret szerepét a belső piac működése és az azzal összefüggő növekedési előnyök szempontjából.

Az EUMSZ 113. cikkén alapuló jelenlegi energiaadóztatási keret[15] alapján a Tanácsnak egyhangú szavazáson alapuló különleges jogalkotási eljárást kell alkalmaznia. Ez a keret nem igazodik az Unió energia- és éghajlat-politikai törekvéseihez. Nem biztosítja az adózási keret, valamint az energiával és az éghajlattal kapcsolatos politikák és célkitűzések közötti szakpolitikai koherenciát. Bár a jelenlegi adópolitikák tükrözik a tagállami adóztatási mintákat – amelyek főként a bevételnövelés szükségességén alapulnak –, nem képesek rendszerszinten figyelembe venni a tüzelőanyag- és villamosenergia-fogyasztás által az uniós energia- és éghajlat-politikai, valamint egészségügyi és környezetvédelmi célkitűzések elérésére gyakorolt hatást. E tekintetben a Bizottság több alkalommal is egy, a fosszilis tüzelőanyagokra az azok felhasználásával járó szén-dioxid-kibocsátás függvényében kivetett adó bevezetését javasolta. A tagállamok nem tudtak egyhangúlag megállapodni az erre vonatkozó javaslatok feltételeiről. A szén-dioxid-adók bizonyos tagállamok által nemrégiben szorgalmazott, határokon történő kiigazításának bevezetése szintén egyhangú döntéshozatalt követelne meg.

2.3. A jelenlegi helyzet és az energiaadóztatás jövője

Az energiaadóztatás jelenlegi, 2003 óta változatlan formában alkalmazott európai kerete elavult. Alig járul hozzá az olyan kulcsfontosságú célkitűzések eléréséhez, mint az energiaforrások és az energiahordozók diverzifikálása vagy a termelés és a fogyasztás energiahatékonyságának fokozása, ugyanis az adók a felhasznált energiatermékek térfogatán, illetve tömegén, nem pedig azok energiaértékén alapulnak.

A minimális adómérték uniós szinten több mint egy évtizede nem emelkedett, ami aláásta az adózáshoz kapcsolódó, az energiahatékony technológiákba és magatartásba való befektetést

[14] Az energiaárakról és energiaköltségekről szóló jelentés (COM(2019) 1, 2019. január 9.) alapján az adók teljes összege a háztartások által fizetett végső villamosenergia-árak 40 %-át teszi ki.

[15] A Tanács 2003/96/EK irányelve (2003. október 27.) az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről.

ösztönző árjelzést. Emellett mivel egyes tagállamok azóta nemzeti szinten növelték az adók mértékét, mások azonban nem, fennáll annak a kockázata, hogy az egységes piacon egyre nagyobb mértékben torzul a verseny, a magas adómértéket alkalmazó országok adóalapja pedig erodálódik, különösen az olyan üzemanyagok esetében, amelyek könnyen és jogszerűen szállíthatók a határokon át. Az adózási irányváltásra vonatkozó többszöri felhívás ellenére a környezetvédelmi adókból származó adóbevételek teljes százalékos aránya az elmúlt évtizedben lényegében változatlan maradt az EU-ban[16].

Ezenkívül az ágazatspecifikus energiaadó-mentességek, illetve -kedvezmények megléte – ami különösen a légi közlekedési, a tengeri és közúti árufuvarozási, a mezőgazdasági, illetve a halászati ágazatban, valamint a nagy energiaigényű iparágakban jellemző – általánosságban jelentősen gyengíti az érintett ágazatokban az energiahatékonyabb tőkeállományba és termelési folyamatokba való beruházások ösztönzőit. Ezek az adómentességek vagy adókedvezmények terhet rónak más ágazatokra és/vagy a magánháztartásokra, amelyek pótolni kénytelenek az azok által okozott bevételkiesést. Emellett torzíthatják az ipari ágazatok közötti versenyt, továbbá előmozdíthatják a kevéssé hatékony és környezetszennyező közlekedési módok alkalmazását[17].

Az üzemanyagokra kivetett adók mennyiség, nem pedig energiaérték alapján történő meghatározása előnyben részesíti a hagyományos üzemanyagokat, különösen a dízelt a megújulókkal szemben, így ellentmond a tüzelőanyag-váltásra és a megújuló, valamint egyéb tiszta energiaforrások felhasználásának előmozdítására irányuló energiapolitikának. Nem segíti elő a dízelkínálat és -kereslet európai üzemanyagpiacon való kiegyensúlyozását sem.

2011-ben a Bizottság az energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló 2003/96/EK irányelv[18] módosítására irányuló javaslatában az energia uniós adóztatási keretének egy szén-dioxiddal kapcsolatos adóelemmel történő kiegészítését szorgalmazta. A javaslat szerint a szén-dioxid-kibocsátáson alapuló adóztatást az uniós kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá nem tartozó ágazatokban alkalmazták volna, így koherens, a gazdaság egészére kiterjedő szén-dioxid-árjelzés érvényesült volna az EU-ban. A javaslat emellett az energiatermékek energiaérték alapján történő adóztatásának bevezetéséről, valamint az adókedvezmények és -mentességek rendszerének egyszerűsítéséről is rendelkezett. A tagállamok azonban nem tudtak egyhangúlag megállapodni a javaslat fő elemeiről, különösen a szén-dioxid-alapú adóelem bevezetéséről. Ezért a Bizottság 2015-ben úgy döntött, hogy visszavonja javaslatát. Ennek következtében a mai napig az elavult, 2003-as keret van érvényben.

[16] Forrás: Eurostat – Környezetvédelmi adók az EU-ban: országok közötti összehasonlítás https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1.

[17] Az említett ágazatok némelyike azonban a kibocsátáskereskedelmi rendszer hatálya alá tartozik, vagyis esetükben érvényesül a szén-dioxid-árjelzés, ami különösen az energiaigényes iparágakra és az EU-n belüli légi járatokra igaz.

[18] COM(2011) 169 final (2011. április 13.) – Javaslat: A Tanács irányelve az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről szóló 2003/96/EK irányelv módosításáról.

A Bizottság jelenleg – annak esetleges felülvizsgálata céljából – értékeli az energiaadó-irányelvet. Az értékelés során a Bizottság megvizsgálja a különböző rendelkezések végrehajtását, mérlegeli az irányelv hatékonyságát, egyértelműségét, valamint azt, hogy milyen mértékben valósultak meg a célkitűzései, és azonosítja az esetleges hiányosságokat. Megvizsgálja továbbá az irányelv és egyéb uniós szakpolitikák (például az energia-, a környezet-, a verseny- és a közlekedéspolitika), kezdeményezések, illetve intézkedések közötti koherenciát.

A jövőbeli energiaadóztatási rendszernek ki kell egészítenie és meg kell erősítenie az uniós energiaügyi jogszabályokat, valamint – mind tagállami, mind uniós szinten – a támogató (pénzügyi/technológiai/társadalmi) keretet. Ebben a tekintetben a Bizottság az alábbi három szempontot tekinti döntő jelentőségűnek.

Az energiaadóztatásnak támogatnia kell a tiszta energiára való átállást

Az energiaadókat úgy kell megállapítani, hogy megfelelő ösztönzőként szolgáljanak különösen a kibocsátásoknak az idő folyamán történő csökkentésére és az erőforrás-hatékonyság javítására, többek között azáltal, hogy környezetvédelmi szempontból következetes adókulcsok kerülnek megállapításra a különböző energiahordozókra és üzemanyagokra. Emellett az energiaadók képesek bizonyos magatartásformákat oly módon befolyásolni, hogy azok megfeleljenek a tágabb értelemben vett társadalmi igényeknek, valamint a tiszta energiára való átállással és az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzéseknek.

A tiszta energiaforrások használatának ösztönzésével párhuzamosan az adózási rendszernek – különösen „a szennyező fizet” elv következetes alkalmazása révén – jobban kell tükröznie az áruk és a szolgáltatások teljes külső költségét is. Ezt a célkitűzést még nem sikerült elérni. Megemlítendő különösen, hogy az energiaárakról és energiaköltségekről szóló 2018-as jelentés[19] szerint a fosszilis tüzelőanyagokra – különösen adókedvezmények, illetve -mentességek formájában – továbbra is nyújtanak támogatásokat annak ellenére, hogy az energiaunióra vonatkozó stratégia célkitűzésként rögzíti a környezetvédelmi szempontból káros támogatások fokozatos megszüntetését. E célkitűzés elérésének egyik lehetséges módja a szén-dioxid-adó alkalmazása, amely képes megváltoztatni – azaz kevésbé szén-dioxid- és energiaintenzívvé tenni – a fogyasztási és termelési struktúrákat, ami az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentéséhez és általános energiamegtakarításhoz vezet. Emellett ösztönzi a hatékonyságnövelésbe és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházásokat.

Az energiaadóztatás tehát tükrözné mind a fenntartható növekedéshez és a tiszta technológiákban rejlő lehetőségekkel kapcsolatos fejlesztésekhez való hozzájárulást, mind az egyes üzemanyagok és azok felhasználása által okozott külső károkat. E tekintetben az energiaadók olyan piaci helyzet megteremtését szolgálnák, amelyben az ökológiai lábnyomunkat és a környezetszennyezést csökkentő megoldásokat terhelik a legalacsonyabb

[19] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=HU.

adók. Az egyik kulcsfontosságú kérdés a jelenlegi keret koherenciájának biztosítása mind a közlekedés, mind a fűtőanyagok tekintetében.

Az energiaadóztatásnak hozzá kell járulnia a fenntartható és társadalmi szempontból méltányos növekedéshez

Egyéb, piaci alapú szakpolitikai eszközökkel (például a díjakkal, az illetékekkel vagy a kibocsátási kvótákkal) együttesen alkalmazva az adózás alkalmas az egyes környezetvédelmi kihívások kezelésére, és egyúttal ösztönzi a beruházásokat, a munkahelyteremtést és a növekedést. A gazdasági tanulmányokból az derül ki, hogy míg bizonyos típusú – például a munkát és a jövedelmeket terhelő – adók nagyobb torzító hatást gyakorolnak, addig mások, például a fogyasztási és a környezetvédelmi adók növekedésbarátabbak.

Az energiaadóknak és más piaci alapú eszközöknek összhangban kell lenniük a jövőre való felkészüléssel kapcsolatos beruházási igényekkel, például meg kell könnyíteniük az alacsony szén-dioxid-kibocsátású növekedéshez hozzájáruló kulcsfontosságú technológiák bevezetését, amelyek központi szerepet fognak játszani a tiszta energiára való átállásban.

Az energiaadóztatás az egységes energiapiac megfelelő működésére is hatással van. Napjainkban az energiapiacokat – például a villamosenergia-, a gáz- és az olajpiacot – nagy fokú uniós szintű integráltság jellemzi, és az energia szabadon áramlik a tagállamok között. Ez többek között abban is megnyilvánul, hogy a nemzeti árak fokozatosan közelednek egymáshoz. A villamosenergia-árak közötti eltérések például az elmúlt évtizedben 21 %-kal csökkentek[20]. Az EU belső energiapiacának kiteljesítését gátló számos akadály és kereskedelmi korlát megszüntetése jól megalapozott jogszabályi keretet tett szükségessé. Az uniós szabályozási keret fokozatosan lehetővé tette az egységes piac megvalósítását. Ezzel szemben az energiaadóztatási politika nem fejlődött ugyanilyen ütemben, így nem volt képes előmozdítani a belső energiapiac jobb és szorosabb integrációját. Más szóval a villamosenergia-, a gáz- és az üzemanyagárakat továbbra is jelentős mértékben befolyásolják a nemzeti szinten meghatározott, tagállamonként eltérő mértékű szakpolitikai támogatási költségek és adópolitikai eszközök.

Az energiaadóztatási rendszernek a versengő üzemanyagokat terhelő eltérő adómértékekből eredő torzulásokat is minimálisra kell csökkentenie. Biztosítani kell az összes energiaforrás egyenlő elbírálását, figyelembe véve az egyes energiaforrások által az energiaunió átfogó célkitűzéseinek eléréséhez nyújtott hozzájárulást. Törekedni kell például a felhasználók körében az energiaforrások közötti konzisztenciára annak biztosítása érdekében, hogy az adórendszer ne részesítse indokolatlanul előnyben a fosszilis energiahordozókon alapuló fogyasztói megoldásokat (amilyen például a gyakran a legkevésbé adóztatott, ugyanakkor a legszennyezőbb fűtőanyagnak számító szén fűtési rendszerekben történő felhasználásának ösztönzése).

[20] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=HU.

Az energiaadóztatás reformjának tükröznie kell a szociális méltányossággal kapcsolatos megfontolásokat

Az energiaadóztatási politika negatív hatást gyakorolhat a gazdaságilag kiszolgáltatott fogyasztók vásárlóerejére, ha nem veszi figyelembe az adórendszer szociális hatásait. Ugyan a közlekedési vagy a fűtési ágazatban a fosszilis tüzelőanyagokra kivetett adók emelése komoly ösztönző erőként hat a magatartásbeli változásokra, rövid távon előfordulhat, hogy a fogyasztók nem képesek könnyen megváltoztatni a jövedelmük jelentős hányadát érintő fogyasztási szokásaikat.

Ezért gondosan megtervezett kísérő intézkedésekre van szükség annak biztosítása érdekében, hogy az energia- és éghajlat-politikai célkitűzésekkel összhangban végrehajtott adózási módosítások társadalmi szempontból is elfogadhatók legyenek valamennyi polgár számára. Ezekkel a társadalmi kérdésekkel a szociálpolitika és a szociális védőhálók keretében kell foglalkozni, amelyek finanszírozásához az adózási módosításoknak és a bevételek visszaforgatásának ténylegesen hozzá kell járulniuk. Ez nemcsak a kiszolgáltatott fogyasztók szociálpolitikai eszközökkel történő támogatása révén valósítható meg, hanem azáltal is, hogy az energia- és környezetvédelmi adókból származó bevételeket a különböző gazdasági ágazatok és/vagy régiók nagyobb környezeti teljesítmény felé való elmozdulásának elősegítésére használják fel, valamint a környezetvédelmi adókból származó bevételek növekedése nyomán lehetővé teszik a munkát terhelő adók csökkentését.

2.4. A *„passerelle”* klauzulák mint a döntéshozatali eljárás módosításának eszközei

A Szerződések – az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 48. cikkének (7) bekezdésében foglalt általános rendelkezés, valamint az EUMSZ különös rendelkezései révén – lehetőséget biztosítanak az egyhangú szavazás követelményének hatálya alá tartozó szakpolitikai területeken a minősített többségi szavazásra való áttérésre. Ez a *„passerelle”* klauzulák néven ismert lehetőség módot ad az egyhangú szavazásról a minősített többségi szavazásra való váltásra.

Az EUMSZ környezettel kapcsolatos címe által bevezetett különös *„passerelle”* klauzula[21] alapján a Tanács dönthet úgy, hogy az adózási természetű környezetvédelmi intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében, minősített többségi szavazással fogadja el. Ezt a hatáskört a Tanács abban az esetben gyakorolhatja, ha a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően erről egyhangúlag megállapodik.

Az EUMSZ környezettel kapcsolatos címében meghatározott *„passerelle”* klauzula az elsősorban környezetvédelmi jellegű energiaadóztatási intézkedések esetében is alkalmazható lenne. Alkalmazása indokolt lehet a szén-dioxid és más szennyező anyagok kibocsátásának csökkentésére vagy az energiahatékonyság javítására – azaz az EU energiaunióra vonatkozó

[21] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. cikkének (2) bekezdése.

stratégiájában és a Párizsi Megállapodásban meghatározott két kulcsfontosságú prioritás megvalósítására – irányuló környezetvédelmi adózási intézkedések esetében. Mivel az energiatermelés és -felhasználás a szén-dioxid-kibocsátás több mint háromnegyedéért felelős, a szén-dioxid-kibocsátásra kivetett környezetvédelmi adók csak akkor érhetik el céljukat, ha ezek az adózási intézkedések az energiatermelésre és -felhasználásra is kiterjednek. Ennek megfelelően helyénvaló, hogy az EUMSZ környezettel kapcsolatos címében meghatározott *„passerelle”* klauzula alkalmazása az energiával kapcsolatos szén-dioxid-adóztatási intézkedésekre is kiterjedjen.

Ennek a *„passerelle”* klauzulának az alkalmazása nem érintené közvetlenül a tagállamok jelenlegi adóügyi hatáskörét, mindössze módosítaná e hatáskörök gyakorlásának módját. Ez a megközelítés inkább támogatná az adózás általános intézményi keretének javítására irányuló erőfeszítéseket. Ezenkívül a *„passerelle”* klauzula alkalmazása rendes jogalkotási eljárást vonna maga után, amelynek keretében az Európai Parlament és a Tanács társjogalkotóként eljárva egyenrangú félként képviselné az érdekek széles körét. A minősített többségi szavazás ugyanis a kompromisszumon alapuló egységes fellépés alapgondolatát fejezi ki. Ez a logika az energia- és éghajlat-politikai döntések többsége esetében helytálló, ezért a környezetvédelmi adóztatás területén is célszerű tovább vizsgálni a minősített többségi szavazás előnyeit.

Ez a váltás a *„passerelle”* klauzulák alkalmazásával kapcsolatos általánosabb megközelítés részét képezné, amint azt a Bizottság az „Úton a hatékonyabb és demokratikusabb uniós adópolitikai döntéshozatal felé” című ágazati közleményben[22] foglalt ütemtervben is felvázolta. Az ütemterv második lépésében a rendes jogalkotási eljárásra való áttérést – amely a Tanács minősített többségi szavazásán és az Európai Parlament együttdöntési jogain alapul – ki kell terjeszteni az olyan, elsődlegesen adózási természetű intézkedésekre, amelyek célja más szakpolitikai célok, többek között az éghajlatváltozás elleni küzdelem támogatása. A Bizottság felkérte az uniós vezetőket, hogy mielőbb határozzanak e második lépéssel kapcsolatban.

A Bizottság az említett közleményben azt is hangsúlyozta, hogy az e területet érintő adózási döntéshozatal hatékonyabbá tétele lehetővé tenné egy környezetbarátabb energiapolitika megvalósítását, például az EU éghajlatváltozással kapcsolatos ambiciózus céljainak támogatása érdekében. Az EUMSZ 192. cikkének (2) bekezdésében foglalt különös *„passerelle”* klauzula – amely különösen az elsődlegesen adózási természetű rendelkezésekre terjed ki – lehetőséget biztosít a különlegesről a rendes jogalkotási eljárásra való áttérésre, ezáltal pedig az energiapolitika környezetbarátabbá tételére. Alternatív megoldásként az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdésében meghatározott általános *„passerelle”* klauzula alkalmazásával bevezethető a minősített többségi szavazás az elsősorban energetikai célokra kidolgozott adóintézkedések esetében.

3. Az Euratom-Szerződés szerinti döntéshozatal

[22] COM(2019) 8 final (2019.1.15).

A nukleáris energia napjainkban ténylegesen is az európai energiaszerkezet részét képezi. A tagállamok fele nukleáris energiát használ a villamosenergia-termeléshez, és az ily módon előállított energia az EU villamosenergia-termelésének 27 %-át teszi ki.

1957-ben, az Euratom-Szerződés aláírásakor a nukleáris energiát Európa gazdasági fejlődését szolgáló energiaforrásnak tekintették. Ez a Szerződés széles körű szupranacionális hatásköröket biztosít közösségi szinten. A gyakorlatban azonban e hatáskörök gyakorlása szelektív volt, és az idők folyamán megváltozott. Míg az Euratom eredeti célja elsősorban a nukleáris energia alkalmazásának fellendítése volt, addig napjainkban tevékenységei a biztonsággal, az ellátás biztonságával, a biztosítékokkal, a hulladékkezeléssel, a sugárvédelemmel, a kutatással és az orvosi célú alkalmazással függnek össze. Az Euratom fontos szerepet játszott a nukleáris biztonságnak az új tagállamokban és az EU szomszédságában történő megerősítésében. A nukleáris biztonsággal összefüggő problémák esetleges, határokon átnyúló hatásai a tagállami határokon átívelő jogi keretet követelnek meg, ami napjainkban és az elkövetkező éveket tekintve fokozottan igaz. Ezt a keretet a fukusimai baleset óta elfogadott másodlagos jogszabályok is megerősítették. Az élettartamuk meghosszabbítása, az időben történő fokozatos kivonás, a leszerelés, a hulladékkezelés és a kapcsolódó beruházások tekintetében problémákat vetnek fel az EU egész területén megtalálható elöregedő erőművek is. Ezek a kérdések az elkövetkező években még fontosabbá válnak majd.

A nukleáris energia alkalmazása egyértelműen az egyes tagállamok nemzeti szinten hozott döntésén alapul, és ez a jövőben is így lesz. Az Euratom-Szerződés világszinten a legkorszerűbb jogi keretet biztosítja a nukleáris biztonság, a hulladékgazdálkodás, illetve a sugárvédelem terén. Ugyanakkor elismert aggodalmak fűződnek azon elvárás teljesüléséhez, hogy az Euratom-Szerződésnek az egységesebb, erősebb és demokratikusabb EU-val összhangban kell fejlődnie. Ezt az aggályt a Lisszaboni Szerződéshez csatolt azon nyilatkozat[23] is tükrözi, amelyben öt tagállam hangsúlyozta, hogy az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés alapvető rendelkezéseit annak hatálybalépése óta nem módosították lényegesen, és azokat naprakésszé kell tenni.

A legfontosabb szempontok közé tartozik az Euratom demokratikus elszámoltathatósága, és különösen az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részvétele. A Lisszaboni Szerződés csaknem minden olyan szakpolitikai területre kiterjesztette a rendes jogalkotási eljárást, ahol az Európai Parlamentnek korábban csak konzultatív szerepe volt. Ugyan a rendes jogalkotási eljárás általánosságban az Euratom-Szerződésre is vonatkozik[24], a gyakorlatban a Szerződés jogi aktusok elfogadására vonatkozó rendelkezései nem rendelkeznek róla. Az Európai Parlamentnek csupán konzultációs szerepe van ezekkel a rendelkezésekkel kapcsolatban.

[23] A Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Magyar Köztársaság, az Osztrák Köztársaság és a Svéd Királyság 54. sz. nyilatkozata az Európai Unió működéséről szóló szerződéshez.

[24] Az Euratom-Szerződés 106a. cikke felsorolja az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés azon rendelkezéseit, amelyek az Euratom-Szerződésre is alkalmazandók. Ezek közé tartozik az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288–299. cikke, amelyek az uniós jogi aktusokra, valamint a jogi aktusok elfogadására vonatkozó eljárásokra és egyéb rendelkezésekre terjednek ki.

Hasonlóképpen a Lisszaboni Szerződés nagyobb szerepet biztosít a Parlamentnek a nemzetközi megállapodások megkötésében, amihez sok esetben a Parlament egyetértése szükséges[25]. Ez az Euratom-Szerződés esetében nem így van, annak alapján ugyanis nem konzultálnak az Európai Parlamenttel a nemzetközi megállapodások megkötéséről. Ezért érdemes lehet megvizsgálni, miként juttatható nagyobb szerephez az Európai Parlament az Euratom égisze alatt zajló döntéshozatal demokratikus legitimitásának javítása érdekében.

A nemzeti parlamentek szerepe szintén olyan terület, ahol az Euratom-Szerződés nem tükrözi az uniós Szerződések egymást követő reformjai során az átláthatóság és a demokratizáció terén elért előrelépéseket. Ugyan a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló (1.) jegyzőkönyv az Euratom-Szerződés keretének részét képezi, az Euratom-Szerződésben nem található az Európai Unióról szóló szerződés nemzeti parlamentek szerepéről rendelkező 12. cikkének megfelelő rendelkezés. Mindezek alapján hasznos lehet megvizsgálni, hogy a nemzeti parlamentek Euratom-keretben betöltött szerepe tovább erősíthető-e.

A Bizottságnak olyan kezdeményezéseket is tennie kell, amelyek célja a civil társadalom nukleáris politikai döntéshozatalban való részvételének növelése, valamint a megfelelő fórumok iránti érdeklődés uniós szintű fokozása. Bizonyos nukleáris kérdésekben – különösen a nukleáris biztonság területén – érthető módon korlátozott lehet az információk hozzáférhetősége. Bár ez jogos megfontolás, az olyan kérdéseket, mint a nukleáris biztonság, a radioaktív hulladékok kezelése és a vészhelyzeti tervezés, továbbra is helyénvaló a meglévő szabályokkal összhangban a lehető legnyilvánosabb formában megvitatni.

Ezek a kérdések központi jelentőséggel bírnak a polgárok számára. Az első lépés a nemrég elfogadott jogszabályok szigorú végrehajtása. A kiégett fűtőelemek és a radioaktív hulladékok felelősségteljes és biztonságos kezelése terén rendkívül fontos, hogy a tagállamok folytassák a nukleáris hulladékok kezelésére vonatkozó átfogó tervek kidolgozását és e tervek végrehajtását. A határokon átnyúló hatások esetében elő kell mozdítani a tagállamok közötti, határokon átnyúló konzultációt, valamint az Európai Nukleáris Biztonsági Szabályozó Hatóságok Csoportjának (ENSREG) fokozott részvételét. Meg kell erősíteni az EU és a tagállamok azon képességét, hogy közösen reagáljanak a nukleáris balesetekre, továbbá különösen fontos egyértelműen meghatározni a pénzügyi felelősséget és biztosítani e tekintetben a megfelelő finanszírozást.

Az Euratom-Szerződés nem rendelkezik a felülvizsgálatára vonatkozó egyszerűsített eljárásról úgy, ahogy azt az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése teszi. Az uniós Szerződésekben meghatározott *„passerelle”* klauzulák szintén nem alkalmazhatók az Euratom-Szerződésre. Ezért a Szerződés olyan felülvizsgálatához, amelynek célja a rendes jogalkotási eljárás alkalmazásának az Euratom-keretre való kiterjesztése, az EUSZ 48. cikkében a Szerződések tekintetében rögzített rendes felülvizsgálati eljárást kellene alkalmazni.

[25]Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 207. és 218. cikke.

Következésképpen az Euratom-Szerződésnek a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását kiterjesztő módosítását a Szerződés szélesebb körű reformjának részeként, az EUSZ 48. cikkében a Szerződések tekintetében meghatározott rendes felülvizsgálati eljárás alapján kellene elfogadni, ami hosszabb távú, a 2025 utáni időszakra vonatkozó tervezést feltételez. Az elkövetkező hónapokban az Európai Bizottság magas szintű szakértői csoportot hoz létre, amelynek feladata az Euratom-Szerződés jelenlegi helyzetének értékelése és a Bizottság felé történő jelentése annak mérlegelése érdekében, hogy a jelenlegi Szerződés alapján miként javítható az azzal összefüggő demokratikus elszámoltathatóság.

4. Következtetés

Amint azt a Bizottság a nemrégiben kiadott „Tiszta bolygót mindenkinek” című közleményében hangsúlyozta, az energetikai átálláshoz átfogó gazdasági és társadalmi átalakulás szükséges, amelynek keretében a gazdaság és a társadalom valamennyi szegmense hozzájárul a klímasemlegességre és a fenntarthatóságra való áttérés 2050-ig történő megvalósításához.

E célkitűzés eléréséhez határozott fellépésre van szükség a különböző szakpolitikai területeken, és alapvető fontosságú, hogy az EU rendelkezzen az ahhoz szükséges eszközökkel, hogy hatékony és demokratikus módon hozza meg a szükséges döntéseket.

E tekintetben az energiaunió szakpolitikai keretének kiteljesítésével jelentős előrelépés történt az elmúlt években. Ami a szabályozási oldalt illeti, ez az előrelépés szorosan összefügg a rendes jogalkotási eljárás alkalmazásával. Az Európai Parlament és a Tanács teljes körű részvétele pozitív hatást fejtett ki mind a folyamat demokratikus jellegét, mind pedig számos fontos ügy nagyszabású eredményét illetően.

Ez a közlemény két olyan területet határozott meg, ahol az energiaunió célkitűzéseinek elérése érdekében tovább lehetne javítani a döntéshozatalt.

A Bizottság a következőkre kéri fel az uniós vezetőket:

– a rendes jogalkotási eljárásra és a minősített többségi szavazásra való áttérés érdekében a korábbi felhívással összhangban[26] mielőbb döntsenek az EUSZ 48. cikkének (7) bekezdése szerinti általános *„passerelle”* klauzula alkalmazásáról. A Bizottság felkéri az Európai Tanácsot, hogy tájékoztassa a nemzeti parlamenteket a kezdeményezésről, és kérje az Európai Parlament egyetértését. Emellett az EUMSZ 192. cikkének (2) bekezdése szerinti különös *„passerelle”* klauzula kézenfekvő lehetőséget kínál a környezetvédelem területét érintő adózási kérdésekben a rendes jogalkotási eljárásra való áttérésre;
– az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal és más érdekelt felekkel együtt aktívan vegyenek részt azon magas szintű szakértői csoport eszmecseréiben, amelyet a Bizottság a

[26] COM(2019) 8 final (2019. január 15.) –Úton a hatékonyabb és demokratikusabb uniós adópolitikai döntéshozatal felé.

demokratikus elszámoltathatóság és az átláthatóság Euratom-Szerződés keretében történő növelése legmegfelelőbb módjának értékelésére kér fel.