

Bruxelas, 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU E AO CONSELHO**

**Um processo de decisão mais eficaz e mais democrático no âmbito da política energética
e climática da UE**

1. Introdução

A União da Energia é uma das principais prioridades da União Europeia. O seu objetivo fundamental é dar aos cidadãos europeus – famílias e empresas – energia segura, sustentável, competitiva e a preços acessíveis. Baseia-se num sistema energético integrado à escala da União que contribua para uma visão estratégica europeia de longo prazo com vista a uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima¹.

Nos últimos anos, foram realizados progressos importantes no sentido da consecução dos objetivos da União da Energia, em especial com a adoção do pacote sobre segurança energética², do pacote Energias Limpas para Todos os Europeus³ – o maior pacote legislativo da UE em matéria de energia jamais acordado –, da legislação da UE em matéria de clima⁴ e dos três pacotes de mobilidade de 2017-2018⁵. Além disso, no contexto do pacote Energias Limpas para Todos os Europeus, o Regulamento sobre a governação da União da Energia⁶ facilitará a concretização de todas as dimensões da União da Energia, com base numa estreita cooperação entre a UE e os Estados-Membros. O quarto relatório sobre o estado da União da Energia apresenta uma panorâmica dos progressos realizados no sentido da realização dos objetivos da União da Energia⁷.

Como parte de uma agenda virada para o futuro em matéria de política energética e climática, há domínios que necessitam de ser melhorados para que possam ser atingidos todos os objetivos políticos. Um aspeto importante desta agenda para as futuras políticas energéticas consiste em examinar a forma como a União toma decisões neste domínio. No seu discurso sobre o estado da União de 2017, o Presidente Juncker deixou claro que, para questões importantes relativas ao mercado único, as decisões do Conselho devem ser tomadas com maior frequência por maioria qualificada, com participação equivalente do Parlamento Europeu. Esta última questão é particularmente relevante no domínio nuclear, no qual as

¹ COM(2018) 773 final, de 28 de novembro de 2018 — «Um Planeta Limpo para Todos».

² Regulamento (UE) 2017/1938 relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás; Decisão (UE) 2017/684 que cria um sistema de intercâmbio de informações sobre acordos intergovernamentais e instrumentos não vinculativos entre Estados-Membros e países terceiros no domínio da energia; COM(2016) 49 final, de 16 de fevereiro de 2016 – Estratégia da UE para o gás natural liquefeito e o armazenamento de gás; COM(2016) 51 final, de 16 de fevereiro de 2016 – Estratégia da UE para o Aquecimento e a Refrigeração.

³ COM (2016) 860 final, de 30 de novembro de 2016 – Energias Limpas para Todos os Europeus.

⁴ Diretiva (UE) 2018/410 que altera a Diretiva 2003/87/CE para reforçar a relação custo-eficácia das reduções de emissões e o investimento nas tecnologias hipocarbónicas, e a Decisão (UE) 2015/1814; Regulamento (UE) 2018/842 relativo às reduções anuais obrigatórias das emissões de gases com efeito de estufa pelos Estados-Membros entre 2021 e 2030 como contributo para a ação climática a fim de cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris; Regulamento (UE) 2018/841 relativo à inclusão das emissões e das remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, com a alteração do uso do solo e com as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030.

⁵ COM(2017) 283 final, de 31 de maio de 2017 – Uma agenda para uma transição socialmente justa para uma mobilidade ecológica, competitiva e conectada para todos; COM(2017) 675 final, de 8 de novembro de 2017 – Realizar o objetivo de uma mobilidade hipocarbónica; COM(2018) 293 final, de 17 de maio de 2018 – Mobilidade sustentável para a Europa: segura, conectada e limpa.

⁶ Regulamento (UE) 2018/1999 relativo à Governação da União da Energia e da Ação Climática.

⁷ COM (2019) 175, de 3 de abril de 2019 — Quarto relatório sobre o estado da União da Energia.

decisões ao abrigo do Tratado Euratom não envolvem o Parlamento Europeu nos mesmos termos que o previsto no processo legislativo ordinário do Tratado de Lisboa.

Ao longo do tempo, a UE passou da regra da unanimidade para a votação por maioria qualificada, alargada pelo Ato Único Europeu⁸ à maior parte dos domínios de intervenção. Noutros domínios, como a tributação, não se verificou uma mudança no processo de decisão. A razão para a substituição da unanimidade pela maioria qualificada é simples e imperativa. Os Estados-Membros reconheceram que, quando é necessário um certo nível de ambição num domínio de intervenção específico, atinge-se um ponto em que a regra da unanimidade atrasa o progresso e impede a UE de se ajustar às novas realidades e de proporcionar aos europeus os meios mais adequados para defenderem os seus interesses. Nessa perspetiva, cada passo no sentido da maioria qualificada constituiu um importante passo em frente para a UE. A votação por maioria qualificada baseia-se numa cultura de compromisso. Cria mais espaço para debate e resultados pragmáticos que reflitam os interesses de todos. Esta abordagem flexível, eficiente e rápida nas decisões permitiu à União tornar-se uma referência mundial na definição de normas em domínios políticos como a proteção do ambiente e dos consumidores, o emprego e as normas sociais, a proteção de dados e o comércio livre e equitativo⁹.

Não é obrigatoriamente necessária uma alteração do Tratado para passar da regra da unanimidade para a maioria qualificada: tal pode ser alcançado através das chamadas «cláusulas-ponte» nos tratados atuais, após a aprovação do Conselho ou do Conselho Europeu.

A presente comunicação apresenta a justificação para decisões mais eficientes e democráticas em algumas áreas da política energética, incluindo na área nuclear. Examina as opções para:

- o reforço da votação por maioria qualificada e do processo legislativo ordinário nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, como referido na Comunicação «Rumo a um processo de decisão mais eficaz e mais democrático no âmbito da política fiscal da UE».
- o reforço da responsabilidade democrática no âmbito do Tratado Euratom.

2. Opções para reforço da votação por maioria qualificada nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

⁸ Ato Único Europeu, JO L 169 de 29.6.1987, p. 1.

⁹ Esta é a terceira comunicação sobre a votação por maioria qualificada. As comunicações anteriores são as seguintes: COM(2019) 8 final, de 15 de janeiro de 2019 – Rumo a um processo de decisão mais eficaz e mais democrático no âmbito da política fiscal da UE; COM(2018) 647 final, de 12 de setembro de 2018 – Um ator mais forte a nível mundial: maior eficiência do processo de decisão da política externa e de segurança comum da UE.

Ao examinar a atual estrutura institucional para a União da Energia, uma das questões principais é a de saber se os procedimentos atuais de decisão da UE são plenamente adequados para a consecução dos objetivos da UE em matéria de energia e clima.

2.1 Processo atual de decisão em matéria de política energética e climática

O Tratado de Lisboa estabelece que, por norma, as decisões na União são tomadas pelo processo legislativo ordinário, através do qual os atos legislativos são adotados, sob proposta da Comissão, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, deliberando este por maioria qualificada. Este princípio aplica-se ao título da energia do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Este tratado¹⁰ prevê explicitamente a votação por maioria qualificada no que respeita às medidas de política energética destinadas a:

- assegurar o funcionamento do mercado da energia;
- assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União;
- promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis;
- promover a interconexão das redes de energia.

Neste contexto, o Tratado também reconhece explicitamente o direito dos Estados-Membros de determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético¹¹.

Além disso, o Tratado exige que, no domínio da energia, o Conselho delibere por unanimidade, após consulta do Parlamento Europeu, aquando da adoção de disposições de carácter essencialmente fiscal¹².

Do mesmo modo, o Tratado exige que, no domínio da proteção do ambiente, o Conselho delibere por unanimidade ao adotar i) disposições de carácter fundamentalmente fiscal; ii) medidas que afetem o ordenamento do território, a gestão dos recursos hídricos ou a afetação dos solos e iii) medidas que afetem consideravelmente a escolha do Estado-Membro entre diferentes fontes de energia e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético¹³.

2.2 Necessidade de procedimentos de decisão mais eficazes no domínio da fiscalidade

A União está empenhada em atingir os seus objetivos em matéria de energia e clima para 2030 e em prosseguir a transformação e modernização no sentido de uma futura economia com impacto neutro no clima. Um dos requisitos fundamentais é que as políticas de

¹⁰ Artigo 194.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹¹ Artigo 194.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹² Artigo 194.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

¹³ Artigo 192.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

regulação, financeiras e fiscais nos domínios da energia e do clima sejam totalmente coerentes e se reforcem mutuamente.

A política fiscal é um instrumento importante para assegurar a realização dos objetivos da União da Energia e, em especial, para facilitar a transição para fontes de energia limpas, respeitando simultaneamente os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Progride-se no sentido da realização do mercado único da energia e a tributação da energia tem aí um papel importante a desempenhar. Os impostos e taxas representam uma parte significativa dos preços da energia e, em alguns países, a percentagem que lhes cabe tem vindo a subir em produtos essenciais como a eletricidade¹⁴. Tal aumenta a importância do quadro fiscal no funcionamento do mercado interno e nos benefícios de crescimento que dele decorrem.

O quadro atual de tributação da energia¹⁵ baseia-se no artigo 113.º do TFUE, que prevê um processo legislativo especial, por unanimidade, no Conselho. Este quadro não está adaptado à ambição da União em matéria de energia e clima. Não assegura coerência política entre o quadro fiscal e os objetivos e políticas em matéria de energia e de clima. Embora refletindo os padrões de tributação dos Estados-Membros, baseados, em grande medida, na necessidade crescente de receitas, as políticas fiscais atuais não conseguem integrar de forma sistémica o impacto do consumo de combustível e de eletricidade na consecução dos objetivos da UE em matéria de energia e clima, bem como dos objetivos em matéria de saúde e ambiente. A este respeito, a Comissão propôs, em diversas ocasiões, o recurso a um imposto sobre os combustíveis fósseis, em função das emissões de carbono que lhes estejam associadas. Os Estados-Membros não conseguiram chegar a acordo unânime quanto aos termos dessas propostas. O recente apelo de alguns Estados-Membros no sentido de ajustamentos da taxa sobre o carbono aplicada nas fronteiras também exigiria unanimidade.

2.3 *Status quo* e futuro da tributação da energia

O quadro europeu atual para a tributação da energia mantém-se inalterado desde 2003 e está desatualizado. Dificilmente cumpre os objetivos principais, como a diversificação das fontes e dos vetores de energia ou a melhoria da eficiência energética na produção e no consumo, uma vez que a fiscalidade não se baseia no teor energético, mas no volume/peso dos produtos energéticos consumidos.

Não tendo as taxas mínimas aumentado durante mais de uma década a nível da UE, enfraqueceu o sinal de preço induzido pela fiscalidade, que deveria incentivar o investimento em tecnologias e comportamentos eficientes do ponto de vista energético. Além disso, dado que alguns Estados-Membros aumentaram o nível nacional de tributação desde então e outros não, é crescente o risco de distorção da concorrência no mercado único e assiste-se a uma

¹⁴ A fiscalidade total representa 40 % do preço final da eletricidade das famílias, de acordo com o documento (COM(2019) 1, de 9 de janeiro de 2019 – Preços e custos da energia na Europa.

¹⁵ Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade.

erosão da matéria coletável nos países com nível de tributação elevado, nomeadamente no que diz respeito aos combustíveis para veículos, que podem fácil e legalmente cruzar fronteiras. Apesar dos repetidos apelos no sentido de mudanças na tributação, a percentagem global de receitas fiscais provenientes da fiscalidade ambiental na UE permaneceu relativamente inalterada na última década¹⁶.

Por outro lado, a existência de benefícios ou reduções fiscais em determinados setores, nomeadamente na aviação, nos transportes marítimos e rodoviários, na agricultura, nas pescas e nas indústrias com utilização intensiva de energia, enfraquece consideravelmente, em geral, os incentivos ao investimento em capital e a processos de produção mais eficientes do ponto de vista energético nos setores em causa. Estes benefícios ou reduções constituem um encargo para outros setores e/ou para as famílias, que são chamados a compensar as quebras de receitas assim desencadeadas. Podem, ainda, distorcer a concorrência entre setores industriais e promover modos de transporte ineficientes e poluentes¹⁷.

A tributação dos combustíveis em função do volume, e não de acordo com o teor energético dos mesmos, discrimina os combustíveis renováveis em benefício dos combustíveis convencionais, em especial do gasóleo, contrariando uma política energética de fomento de fontes de energia renováveis e de outras fontes de energia limpas que visa facilitar a opção por esse tipo de fontes. Também não contribui para reequilibrar a oferta e a procura de gasóleo no mercado europeu dos combustíveis.

Em 2011, uma proposta da Comissão de alteração da Diretiva 2003/96/CE que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade¹⁸ propôs a introdução de uma componente de CO₂ no quadro da UE para tributação da energia. A tributação em função do CO₂ destinava-se a ser aplicada aos setores não abrangidos pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE, gerando assim um sinal de preço do carbono coerente ao nível de toda a economia na UE. Além disso, a proposta propôs-se basear a tributação dos produtos energéticos no teor energético destes e simplificar o sistema de reduções e isenções fiscais. No entanto, revelou-se impossível alcançar a unanimidade exigida entre os Estados-Membros relativamente aos principais elementos da proposta, nomeadamente em relação à introdução de uma componente fiscal baseada no CO₂. Por conseguinte, em 2015, a Comissão decidiu retirar a proposta. Como tal, o quadro desatualizado de 2003 manteve-se em vigor até ao presente.

A Comissão está atualmente a avaliar a Diretiva Tributação da Energia, tendo em vista a eventual revisão desta. A avaliação analisará a aplicação das diversas disposições, a eficácia e clareza da diretiva e em que medida esta atingiu os seus objetivos, procurando ainda identificar eventuais deficiências. Irá também analisar a coerência da diretiva com outras

¹⁶ Fonte: Eurostat – Impostos ambientais na UE: comparação entre os países (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>).

¹⁷ Alguns destes setores estão, no entanto, sujeitos ao RCLE e, por conseguinte, a um sinal de preço do carbono, nomeadamente as indústrias com utilização intensiva de energia e os voos intra-UE.

¹⁸ COM(2011) 169 final, de 13 de abril de 2011 — Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2003/96/CE que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade.

políticas (por exemplo no domínio da energia, do ambiente, da concorrência e dos transportes), iniciativas ou medidas da UE.

O futuro regime de tributação da energia deve complementar e reforçar a legislação da UE em matéria de energia, bem como o quadro (financeiro/tecnológico/social) conexo, tanto a nível dos Estados-Membros como da UE. Nesta perspetiva, a Comissão considera de importância crucial os três aspetos seguintes.

A tributação da energia deve apoiar a transição para fontes de energia limpas

A fiscalidade sobre a energia deve ser concebida de forma a proporcionar, designadamente, incentivos adequados para reduzir as emissões ao longo do tempo e melhorar a eficiência na utilização dos recursos, nomeadamente através da aplicação aos diversos vetores de energia e combustíveis de taxas de tributação com nexo causal com o ambiente. Pode também orientar determinados comportamentos de forma a satisfazer necessidades e objetivos sociais mais vastos, relacionados com a transição para energias limpas e com as alterações climáticas.

Paralelamente ao incentivo à utilização de fontes de energia limpas, o regime de tributação deve também refletir melhor os custos externos totais dos bens e serviços, em especial através da aplicação coerente do princípio do «poluidor-pagador», ainda não foi atingido. Em especial, o relatório sobre os preços e custos da energia de 2018¹⁹ revelou que permanecem em vigor subsídios aos combustíveis fósseis, nomeadamente sob a forma de reduções ou isenções fiscais, apesar do objetivo fixado na estratégia para a União da Energia de eliminar progressivamente os subsídios prejudiciais ao ambiente. Uma forma de contribuir para a consecução deste objetivo poderia ser através de uma tributação do carbono, que pode alterar as estruturas de consumo e de produção, reduzindo-lhes a intensidade de carbono e de energia e possibilitando reduções das emissões de gases com efeito de estufa e poupanças globais de energia. Incentivaria igualmente o investimento em melhorias de eficiência e em tecnologias hipocarbónicas.

A tributação da energia refletiria, por conseguinte, tanto contributos potenciais para o crescimento sustentável e tecnologias limpas, como os danos externos de cada combustível e das utilizações correspondentes. A este respeito, a fiscalidade sobre a energia seria utilizada para propiciar uma situação de mercado na qual as soluções menos tributadas seriam as que reduziriam também a nossa pegada ecológica e a poluição. Uma questão fundamental será assegurar a coerência dos quadros vigentes para os combustíveis destinados aos transportes e para os combustíveis de aquecimento.

A tributação da energia deve contribuir para um crescimento sustentável e socialmente equitativo

Juntamente com outros instrumentos de política baseados no mercado (como taxas, direitos ou quotas de emissão), a tributação pode ser utilizada para fazer face a desafios ambientais

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

específicos e, ao mesmo tempo, promover o investimento, o crescimento e o emprego. Estudos económicos mostram que certos tipos de fiscalidade, como os impostos sobre o trabalho e os rendimentos, são mais geradores de distorções do que outros, como os impostos sobre o consumo e as taxas ambientais, mais favoráveis ao crescimento.

A fiscalidade sobre a energia e outros instrumentos baseados no mercado deve estar em consonância com o investimento necessário para preparar o futuro, por exemplo facilitando a implantação de tecnologias-chave que contribuam para um crescimento hipocarbónico, que estarão na linha da frente da transição para fontes de energia limpas.

A tributação da energia também influencia o bom funcionamento do mercado único da energia. Os mercados da energia atuais, como os da eletricidade, do gás e do petróleo, estão, em grande medida, integrados ao nível da UE e os fluxos de energia atravessam livremente os Estados-Membros. Tal reflete-se, nomeadamente, no facto de os preços nacionais estarem gradualmente a convergir. A dispersão dos preços da eletricidade, por exemplo, diminuiu 21 % na última década²⁰. A conclusão do mercado interno da energia da UE exigia uma legislação sólida para eliminar numerosos obstáculos e barreiras ao comércio. O quadro regulador da UE tem permitido a realização progressiva do mercado único. Em contrapartida, a política de tributação da energia não evoluiu ao mesmo ritmo para promover uma melhor e maior integração do mercado interno da energia. Por outras palavras, os preços da eletricidade, do gás e dos combustíveis para veículos continuam a ser bastante afetados por custos de apoio a políticas e por instrumentos fiscais estabelecidos a nível nacional, em grau variável de Estado-Membro para Estado-Membro.

O regime de tributação da energia deve igualmente minimizar as distorções decorrentes das diferentes taxas de imposição aplicáveis a combustíveis concorrentes. Deve ser garantida igualdade de tratamento a todas as fontes de energia, tendo em conta a contribuição de cada fonte para os objetivos globais da União da Energia. Por exemplo, deve estabelecer-se uma coerência no universo das fontes de energia e dos utilizadores, a fim de evitar que o sistema fiscal favoreça indevidamente soluções baseadas em combustíveis fósseis no caso dos consumidores (por exemplo incentivando a utilização de carvão nos sistemas de aquecimento, o qual é, muitas vezes, o combustível de aquecimento menos tributado, mas também o mais poluente).

A reforma da tributação sobre a energia deve refletir considerações de equidade social

A política de tributação da energia pode afetar negativamente o poder de compra dos consumidores economicamente vulneráveis se não for tido em conta o impacto social do sistema fiscal. Embora o aumento da tributação dos combustíveis fósseis no setor dos transportes ou do aquecimento seja um incentivo poderoso a mudanças de comportamento, a curto prazo, os consumidores podem ter dificuldade em alterar os seus padrões de consumo, quando esteja em causa parte importante dos seus rendimentos.

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

Por conseguinte, são necessárias medidas de acompanhamento, cuidadosamente concebidas, para assegurar que as alterações fiscais em consonância com os objetivos da política energética e climática também são socialmente aceitáveis para todos os cidadãos. Estas questões sociais terão de ser geridas no âmbito da política social e dos sistemas de segurança social, cujo financiamento tem de beneficiar efetivamente das alterações de tributação e de reafetações de receitas. Tal pode ser feito, não só através do apoio aos consumidores vulneráveis mediante políticas sociais, mas também através da afetação de receitas da tributação da energia e da fiscalidade ambiental para melhorar o desempenho ambiental de setores económicos e/ou regiões, assim como da redução da tributação do trabalho em consequência do aumento das receitas provenientes da fiscalidade ambiental.

2.4 As «cláusulas-ponte» como instrumento de adaptação do processo de decisão

Os tratados preveem a possibilidade de, através da disposição geral do artigo 48.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia (TUE) e de disposições específicas do TFUE, desbloquear os domínios de intervenção sujeitos a unanimidade e de passar o sistema de votação para a maioria qualificada. Esta possibilidade, que permite passar da votação por unanimidade para a votação por maioria qualificada, é designada por «cláusulas-ponte».

No título do TFUE relativo ao ambiente, foi introduzida uma cláusula-ponte específica²¹, que confere ao Conselho competência para decidir que medidas ambientais de natureza fiscal podem ser adotadas pelo processo legislativo ordinário, com votação por maioria qualificada. Para exercer esta competência, o Conselho tem de deliberar por unanimidade, com base numa proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões.

A cláusula-ponte estabelecida no título do TFUE relativo ao ambiente pode ser utilizada para medidas de tributação da energia fundamentalmente de natureza ambiental. Tal poderá justificar-se em relação a medidas de fiscalidade ambiental destinadas a reduzir as emissões de CO₂ e outras emissões poluentes ou a melhorar a eficiência energética, prioridades fundamentais da estratégia da UE para a União da Energia e do Acordo de Paris. Dado que a produção e o consumo de energia são responsáveis por mais de três quartos das emissões de CO₂, a tributação ambiental das emissões de CO₂ só pode alcançar o seu objetivo se a produção e o consumo de energia forem abrangidos por essas medidas de tributação. Por conseguinte, as medidas de tributação da energia relacionadas com as emissões de CO₂ devem beneficiar da cláusula-ponte estabelecida no título do TFUE relativo ao ambiente.

O acionamento desta cláusula-ponte não afetaria diretamente as competências atuais dos Estados-Membros no domínio da fiscalidade, alterando apenas a forma como essas competências são exercidas. Esta abordagem contribuiria para os esforços em curso no sentido de melhorar o quadro institucional da fiscalidade em geral. Além disso, a utilização da cláusula-ponte redundaria na aplicação do processo legislativo ordinário, mediante o qual o

²¹ Artigo 192.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Parlamento Europeu e o Conselho, na qualidade de colegisladores, representam em pé de igualdade um vasto leque de interesses. Com efeito, a votação por maioria qualificada é uma expressão da ideia fundamental de ações unificadas baseadas em compromissos. Esta lógica é válida para a maior parte das decisões políticas no domínio da energia e do clima, pelo que os benefícios da maioria qualificada também podem ser explorados no domínio da fiscalidade ambiental.

Esta iniciativa inserir-se-ia na abordagem mais geral sobre a utilização de cláusulas-ponte, tal como descrito no roteiro da comunicação setorial «Rumo a um processo de decisão mais eficaz e mais democrático no âmbito da política fiscal da UE»²². A segunda etapa deste roteiro prevê que a mudança para o processo legislativo ordinário, baseado numa votação por maioria qualificada no Conselho e em direitos de codecisão do Parlamento Europeu, deve abranger medidas de natureza essencialmente fiscal concebidas para apoiar outros objetivos políticos, incluindo a luta contra as alterações climáticas. A Comissão convidou os líderes da UE a decidirem rapidamente sobre esta segunda fase.

Naquela comunicação, a Comissão sublinhou ainda que a adoção de decisões fiscais mais eficazes neste domínio permitiria executar uma política energética mais respeitadora do ambiente, por exemplo para apoiar objetivos ambiciosos da UE em relação às alterações climáticas. A cláusula-ponte específica do artigo 192.º, n.º 2, do TFUE no domínio do ambiente, que abrange, designadamente, disposições de carácter fundamentalmente fiscal, oferece uma via de transição do processo legislativo especial para o processo legislativo ordinário, tendo em vista uma política energética mais respeitadora do ambiente. Em alternativa, a utilização da cláusula-ponte geral prevista no artigo 48.º, n.º 7, do TUE possibilitaria votações por maioria qualificada no caso de medidas fiscais essencialmente concebidas para objetivos energéticos.

3. Decisão ao abrigo do Tratado Euratom

A energia nuclear é uma realidade do atual cabaz energético europeu. Metade dos Estados-Membros utilizam energia nuclear para produzir eletricidade, representando a eletricidade desta proveniência 27 % da produzida na UE.

Quando o Tratado Euratom foi assinado em 1957, a energia nuclear era tida como um recurso energético para o desenvolvimento económico da Europa. O Tratado confere amplos poderes supranacionais a nível comunitário. Na prática, porém, a aplicação desses poderes foi seletiva e evoluiu ao longo do tempo. Na sua origem, a Euratom pretendia, antes de mais, dar um impulso à energia nuclear; atualmente, as suas atividades estão relacionadas com a segurança, a segurança do aprovisionamento, as salvaguardas, a gestão dos resíduos, a proteção contra radiações, a investigação e aplicações médicas. A Euratom tem desempenhado um papel importante no reforço da segurança nuclear nos novos Estados-Membros e nos países vizinhos da UE. O potencial impacte transfronteiras das questões de segurança nuclear exige,

²² COM(2019) 8 final de 15.1.2019.

ainda mais no presente como exigirá no futuro, um quadro jurídico que transcenda as fronteiras dos Estados-Membros. Este quadro foi reforçado pelo direito derivado adotado desde o acidente de Fukushima. Do mesmo modo, centrais envelhecidas por toda a UE têm levantado questões relacionadas com o prolongamento da vida útil, a redução progressiva da atividade, a desativação, a gestão de resíduos e os investimentos conexos. A importância destas questões aumentará nos próximos anos.

Existe um entendimento claro de que a utilização de energia nuclear é uma opção nacional, a tomar por cada Estado-Membro, e que assim continuará a ser. O Tratado Euratom proporciona o quadro jurídico mais avançado do mundo nos domínios da segurança nuclear, da gestão dos resíduos e da proteção contra radiações. Reconhece-se, porém, que esse tratado precisa de evoluir em consonância com uma UE mais unida, mais forte e mais democrática. Esta questão está refletida na declaração que cinco Estados-Membros anexaram ao Tratado de Lisboa²³, observando que as disposições fundamentais do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica não foram alteradas em substância desde que aquele entrou em vigor e necessitam de ser atualizadas.

Um aspeto central é a responsabilização democrática da Euratom e, em especial, a participação do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais. O Tratado de Lisboa alargou o processo legislativo ordinário a quase todos os domínios políticos nos quais o Parlamento Europeu desempenhava papel meramente consultivo. Embora o processo legislativo ordinário também se aplique, genericamente, ao Tratado Euratom²⁴, na prática, as disposições do Tratado relativas à adoção de atos jurídicos não o preveem. O Parlamento Europeu é apenas consultado sobre as disposições adotadas. Do mesmo modo, o Tratado de Lisboa reforçou o papel do Parlamento no processo de celebração de acordos internacionais, sendo o consentimento do Parlamento frequentemente necessário²⁵. Tal não sucede no âmbito do Tratado Euratom, caso em que o Parlamento Europeu não é consultado sobre a celebração de acordos internacionais. Por conseguinte, poderá ser útil explorar formas de reforçar o papel do Parlamento Europeu no sentido de melhorar a legitimidade democrática do processo de decisão no âmbito da Euratom.

Um domínio adicional no qual o Tratado Euratom não reflete as melhorias em termos de transparência e democratização alcançadas nas sucessivas reformas dos Tratados da UE é no que diz respeito ao papel dos parlamentos nacionais. Embora o Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia faça parte do quadro do Tratado Euratom, não existe no Tratado Euratom equivalente ao artigo 12.º do Tratado da UE, que define o papel dos parlamentos nacionais. Neste contexto, pode ser útil examinar se o papel dos parlamentos nacionais pode ser reforçado no quadro da Euratom.

²³ Declaração n.º 54 ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia da República Federal da Alemanha, da Irlanda, da República da Hungria, da República da Áustria e do Reino da Suécia.

²⁴ O artigo 106.º-A do Tratado Euratom enumera as disposições do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que se aplicam igualmente ao Tratado Euratom. Entre estas contam-se os artigos 288.º a 299.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que abrangem os atos jurídicos da União e os procedimentos para a adoção de atos e de outras disposições.

²⁵ Artigos 207.º e 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A Comissão deve igualmente tomar iniciativas para aumentar a participação da sociedade civil na elaboração das políticas nucleares e suscitar interesse ao nível da UE, em fóruns pertinentes. Em determinadas matérias nucleares, é compreensível que a disponibilidade de informação seja limitada, em especial no domínio da segurança nuclear. Embora se trate de uma questão legítima, aspetos como a segurança nuclear, a gestão dos resíduos radioativos e o planeamento para situações de emergência devem continuar a ser debatidos de forma tão aberta quanto possível, em conformidade com as normas em vigor.

Estas questões estão no cerne das preocupações dos cidadãos. O primeiro passo é a aplicação rigorosa da legislação recentemente acordada. No domínio da gestão responsável e segura do combustível irradiado e dos resíduos radioativos, é da maior importância que os Estados-Membros continuem a elaborar planos abrangentes para a gestão dos resíduos nucleares e os executem. Quando estão em causa impactes transfronteiras, devem ser promovidas consultas transfronteiras entre os Estados-Membros, bem como um maior envolvimento do Grupo de Reguladores Europeus em matéria de Segurança Nuclear (ENSREG). Deve ser reforçada a capacidade coletiva da UE e dos Estados-Membros para responder a acidentes nucleares, clarificando-se a responsabilidade financeira e assegurando um financiamento adequado.

O Tratado Euratom não prevê um procedimento simplificado para a sua revisão, na aceção do artigo 48.º, n.º 7, do TUE. As cláusulas-ponte dos tratados da UE também não são aplicáveis ao Tratado Euratom. Por conseguinte, uma revisão deste tratado, com o objetivo de alargar o recurso ao processo legislativo ordinário ao quadro Euratom, exigiria o recurso ao processo de revisão ordinário do Tratado nos termos do artigo 48.º do TUE.

Por conseguinte, uma alteração do Tratado Euratom para alargar o recurso ao processo legislativo ordinário terá de se inserir num processo mais vasto de reforma do Tratado, recorrendo ao processo de revisão ordinário nos termos do artigo 48.º do TUE, e deve ser encarado como um processo a longo prazo, após 2025. Nos próximos meses, a Comissão Europeia criará um grupo de peritos de alto nível, cuja tarefa consistirá em avaliar a situação do Tratado Euratom e disso apresentar à Comissão um relatório sobre as possibilidades de melhorar a responsabilização democrática da Euratom com base no tratado atual.

4. Conclusão

Tal como a Comissão salientou recentemente na sua Comunicação «Um Planeta Limpo para Todos», a transição energética exige uma ampla transformação económica e social, com a participação de todos os setores da economia e da sociedade, a fim de concretizar a transição para a sustentabilidade e a neutralidade climática até 2050.

A realização deste objetivo exige decisão em todos os domínios de intervenção e é essencial que a UE disponha de instrumentos que lhe permitam tomar as decisões necessárias de forma simultaneamente eficiente e democrática.

Nesse sentido, foram realizados progressos significativos nos últimos anos, com a conclusão do quadro estratégico da União da Energia. Do ponto de vista legislativo, este progresso está

estritamente ligado ao recurso ao processo legislativo ordinário. A plena participação do Parlamento Europeu e do Conselho desempenhou um papel positivo, tanto em termos da natureza democrática do processo como dos resultados ambiciosos alcançados em muitos dossiês importantes.

A presente comunicação identificou dois domínios nos quais o processo de decisão poderá ser reforçado, em benefício da consecução dos objetivos da União da Energia.

A Comissão insta os líderes da UE a:

- Em conformidade com o convite anterior²⁶, decidirem rapidamente sobre o recurso à cláusula-ponte geral (artigo 48.º, n.º 7, do TUE), a fim de passar ao processo legislativo ordinário e à votação por maioria qualificada. O Conselho Europeu é convidado a notificar os parlamentos nacionais da sua iniciativa e a solicitar a aprovação do Parlamento Europeu. Além disso, a cláusula-ponte específica do artigo 192.º, n.º 2, do TFUE oferece uma forma óbvia de passagem ao processo legislativo ordinário, em matéria de fiscalidade no domínio do ambiente;
- Em conjunto com o Parlamento Europeu, o Conselho e outras partes interessadas, participarem ativamente nas reflexões do grupo de peritos de alto nível que a Comissão convidará a avaliar a melhor forma de reforçar a responsabilização democrática e a transparência no quadro do Tratado Euratom.

²⁶ COM(2019) 8 final, de 15 de janeiro de 2019 – Rumo a um processo de decisão mais eficaz e mais democrático no âmbito da política fiscal da UE.