



Bruxelles, 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL
EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**Un proces decizional mai eficient și mai democratic în ceea ce privește politica UE în
domeniul energiei și al climei**

1. Introducere

Uniunea energetică reprezintă una dintre prioritățile-cheie ale Uniunii Europene. Obiectivul fundamental al acesteia este de a oferi europenilor - gospodării și întreprinderi - energie sigură, durabilă, competitivă și accesibilă. Aceasta se bazează pe un sistem energetic integrat la nivelul Uniunii care contribuie la o viziune europeană strategică pe termen lung pentru o economie prosperă, modernă, competitivă și neutră din punct de vedere al impactului asupra climei¹.

În ultimii ani s-au realizat progrese importante în direcția atingerii obiectivelor uniunii energetice, în special odată cu adoptarea pachetului „Securitate energetică”,² a pachetului „Energie curată pentru toți europenii”³, care este cel mai amplu pachet legislativ al UE în domeniul energiei care a fost convenit vreodată, a legislației UE în domeniul schimbărilor climatice⁴ și a celor trei pachete privind mobilitatea din 2017-2018⁵. În plus, în contextul pachetului „Energie curată pentru toți europenii”, Regulamentul privind guvernanța uniunii energetice⁶ va facilita realizarea tuturor dimensiunilor uniunii energetice, pe baza unei colaborări strânse între UE și statele sale membre. Cel de al patrulea raport privind starea uniunii energetice oferă o imagine de ansamblu asupra progreselor înregistrate în direcția atingerii obiectivelor uniunii energetice⁷.

Ca parte a unei agende orientate spre viitor privind politica în domeniul energiei și al climei, există domenii care vor trebui să fie îmbunătățite în continuare pentru a îndeplini toate obiectivele de politică. Un aspect important al acestei agende orientate spre viitor cu privire la viitoarele politici în domeniul energiei îl reprezintă examinarea modului în care Uniunea adoptă deciziile în acest domeniu. În discursul său cu privire la starea Uniunii din 2017, președintele Juncker a clarificat faptul că, pentru chestiunile importante privind piața unică, deciziile în cadrul Consiliului ar trebui să fie adoptate mai des cu majoritate calificată - cu

¹ COM(2018) 773 final din 28 noiembrie 2018 - O planetă curată pentru toți.

² Regulamentul (UE) 2017/1938 privind măsurile de garantare a siguranței furnizării de gaze; Decizia (UE) 2017/684 privind instituirea unui mecanism de schimb de informații cu privire la acordurile interguvernamentale și la instrumentele fără caracter juridic obligatoriu dintre statele membre și țări terțe în domeniul energiei; COM(2016) 49 final din 16 februarie 2016 - O strategie a UE pentru gazul natural lichefiat și pentru stocarea gazelor; COM(2016) 51 final din 16 februarie 2016 - O strategie a UE pentru încălzire și răcire.

³ COM(2016) 860 final din 30 noiembrie 2016 - Energie curată pentru toți europenii.

⁴ Directiva (UE) 2018/410 de modificare a Directivei 2003/87/CE în vederea rentabilizării reducerii emisiilor de dioxid de carbon și a sporirii investițiilor în acest domeniu și a Deciziei (UE) 2015/1814; Regulamentul (UE) 2018/842 privind reducerea anuală obligatorie a emisiilor de gaze cu efect de seră de către statele membre în perioada 2021-2030 în vederea unei contribuții la acțiunile climatice de respectare a angajamentelor asumate în temeiul Acordului de la Paris; Regulamentul (UE) 2018/841 cu privire la includerea emisiilor de gaze cu efect de seră și a absorbțiilor rezultate din exploatarea terenurilor, schimbarea destinației terenurilor și silvicultură în cadrul de politici privind clima și energia pentru 2030.

⁵ COM(2017) 283 final din 31 mai 2017 - O agendă pentru o tranziție echitabilă din punct de vedere social către o mobilitate curată, competitivă și conectată pentru toți; COM(2017)675 final din 8 noiembrie 2017 - Realizarea obiectivelor privind mobilitatea cu emisii scăzute; COM (2018)293 final din 17 mai 2018 - Mobilitate durabilă pentru Europa: sigură, conectată și curată.

⁶ Regulamentul (UE) 2018/1999 privind guvernanța uniunii energetice și a acțiunilor climatice.

⁷ COM(2019) 175 din 3 aprilie 2019 - Cel de al patrulea raport privind starea uniunii energetice.

implicarea în egală măsură a Parlamentului European. Acest din urmă aspect este deosebit de relevant în domeniul nuclear, unde deciziile adoptate în temeiul Tratatului Euratom nu implică Parlamentul European în aceiași termeni precum cei prevăzuți în procedura legislativă ordinară din Tratatul de la Lisabona.

În timp, UE a trecut de la votul în unanimitate la cel cu majoritate calificată, extins prin Actul Unic European⁸ la majoritatea domeniilor de politică. În alte domenii, cum ar fi impozitarea, nu a avut loc nicio schimbare a procesului decizional. Motivul pentru înlocuirea unanimității cu majoritatea calificată este simplu și imperativ. Statele membre au recunoscut că, atunci când este necesar un anumit nivel de ambiție într-un domeniu de politică specific, se ajunge la un punct în care regula unanimității încetinește progresul și împiedică UE să se adapteze la realitățile aflate în schimbare și să furnizeze europenilor mijloacele cele mai adecvate pentru a-și apăra interesele. În acest sens, fiecare demers de trecere la majoritatea calificată a reprezentat un mare pas înainte pentru UE. Votul cu majoritate calificată se bazează pe o cultură a compromisului. Acesta creează un spațiu mai amplu de discuție și rezultate pragmatice care reflectă interesele tuturor. Această abordare flexibilă, eficientă și rapidă a procesului decizional a permis Uniunii să devină o referință la nivel global și un reper în stabilirea standardelor în domenii de politică precum protecția mediului și protecția consumatorului, ocuparea forței de muncă și standarde sociale, protecția datelor, precum și comerțul liber și echitabil⁹.

Nu este neapărat necesară o modificare a tratatului pentru a trece de la unanimitate la majoritate calificată - acest lucru poate fi realizat cu ajutorul așa-numitelor „clauze pasarelă” din tratatele actuale, cu aprobarea Consiliului sau a Consiliului European.

Prezenta comunicare prezintă argumentele pentru un proces decizional mai eficient și democratic în unele domenii ale politicii energetice, inclusiv în domeniul nuclear. Aceasta examinează opțiunile pentru

- un vot consolidat cu majoritate calificată și o procedură legislativă ordinară în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, astfel cum s-a subliniat deja în Comunicarea „Către un proces decizional mai eficient și mai democratic în domeniul politicii fiscale a UE”.
- o responsabilitate democratică mai solidă în temeiul Tratatului Euratom.

⁸ Actul unic european, JO L 169, 29.6.1987, p. 1-28.

⁹ Aceasta este cea de a treia Comunicare privind chestiunea votului cu majoritate calificată. Comunicările anterioare sunt: COM(2019) 8 final din 15 ianuarie 2019 - Către un proces decizional mai eficient și mai democratic în domeniul politicii fiscale a UE. și COM(2018)647 final din 12 septembrie 2018 - Un actor mai puternic pe plan mondial: un proces mai eficient de luare a deciziilor pentru politica externă și de securitate a UE.

2. Opțiunile pentru un vot consolidat cu majoritate calificată în temeiul Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene

În examinarea configurației instituționale existente pentru uniunea energetică, unul dintre aspectele principale îl reprezintă faptul dacă actualele proceduri decizionale ale UE sunt pe deplin adecvate scopului în ceea ce privește atingerea obiectivelor UE privind energia și schimbările climatice.

2.1 Procesul decizional actual pentru politica în domeniul energiei și al climei

Tratatul de la Lisabona stabilește faptul că norma decizională standard în Uniune este procedura legislativă ordinară, prin care actele legislative sunt adoptate, la propunerea Comisiei, de către Parlamentul European și de către Consiliu, acesta din urmă hotărând cu majoritate calificată. Acest principiu se aplică titlului referitor la energie din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Tratatul¹⁰ prevede în mod explicit votul cu majoritate calificată pentru măsurile de politică în domeniul energiei care vizează:

- să asigure funcționarea pieței energiei;
- să asigure securitatea aprovizionării cu energie în Uniune;
- să promoveze eficiența energetică și economia de energie, precum și dezvoltarea de noi surse de energie și energii regenerabile;
- să promoveze interconectarea rețelelor energetice.

În acest context, tratatul recunoaște, de asemenea, în mod explicit dreptul statelor membre de a stabili condițiile pentru exploatarea resurselor lor energetice, opțiunea lor între diferite surse de energie, precum și structura generală a alimentării lor cu energie¹¹.

În plus, tratatul prevede că, în domeniul energiei, Consiliul hotărăște în unanimitate și după consultarea Parlamentului European atunci când adoptă dispoziții care sunt în principal de natură fiscală¹².

În mod similar, tratatul prevede că, în domeniul protecției mediului, Consiliul hotărăște în unanimitate atunci când adoptă (i) dispoziții în principal de natură fiscală; (ii) măsuri privind amenajarea teritoriului, administrarea resurselor de apă sau exploatarea solurilor și (iii) măsuri care aduc atingere în mod semnificativ opțiunii unui stat membru între diferite surse de energie și structura generală a alimentării sale cu energie¹³.

¹⁰ Articolul 194 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

¹¹ Articolul 194 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

¹² Articolul 194 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

¹³ Articolul 192 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

2.2 Necesitatea unor proceduri decizionale mai eficiente în ceea ce privește măsurile fiscale

Uniunea este angajată să își atingă obiectivele în ceea ce privește energia și schimbările climatice pentru 2030 și să continue procesul de transformare și modernizare către o economie neutră din punct de vedere al impactului asupra climei în viitor. Una dintre cerințele fundamentale este aceea ca politicile de reglementare, financiare și fiscale în domeniul energiei și al climei să fie pe deplin coerente și să se consolideze reciproc.

Politica fiscală este un instrument special pentru garantarea atingerii obiectivelor uniunii energetice și, în special, pentru facilitarea tranziției către o energie curată, cu respectarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

Se înregistrează progrese în direcția finalizării pieței unice a energiei, iar impozitarea energiei joacă un rol important. Impozitele și contribuțiile reprezintă o parte importantă din prețul energiei, iar ponderea acestora a crescut pentru produsele-cheie precum electricitatea în unele țări¹⁴. Acest lucru crește importanța cadrului de impozitare pentru funcționarea pieței interne și beneficiile în termeni de creștere economică aferente acesteia.

Cadrul actual de impozitare a energiei¹⁵ se bazează pe articolul 113 din TFUE, care prevede o procedură legislativă specială cu unanimitate în Consiliu. Acest cadru nu este adaptat la ambiția Uniunii în ceea ce privește energia și clima. Acesta nu reușește să ofere coerență în materie de politică între cadrul fiscal și politicile și obiectivele în domeniul energiei și al climei. Reflectând structurile fiscale ale statelor membre, bazate în mare parte pe nevoile de colectare a veniturilor, politicile fiscale actuale nu reușesc să integreze într-o manieră sistemică impactul consumului de combustibili și de electricitate asupra atingerii obiectivelor UE în ceea ce privește energia și clima, precum și a obiectivelor privind sănătatea și protecția mediului. În acest sens, Comisia a propus cu diferite ocazii utilizarea unei taxe pe combustibili fosili în funcție de emisiile de carbon asociate cu utilizarea acestora. Statele membre nu au putut conveni în unanimitate cu privire la termenii acestor propuneri. Apelul recent lansat de câteva state membre de a utiliza ajustări ale taxei pe carbon la frontiere necesită, de asemenea, unanimitate.

2.3 *Statu-quo* și viitorul impozitării energiei

Cadrul european actual de impozitare a energiei a rămas neschimbat din 2003 și este, în mod evident, depășit. Acesta permite cu greu atingerea obiectivelor-cheie cum ar fi diversificarea surselor de energie și a purtătorilor de energie sau îmbunătățirea eficienței energetice a producției și consumului, întrucât taxele nu se bazează pe conținutul de energie ci pe volumul/greutatea produselor energetice consumate.

¹⁴ Taxele totale reprezintă 40 % din prețul final al electricității pentru gospodării conform raportului privind prețurile și costul energiei [COM(2019) 1] din 9 ianuarie 2019.

¹⁵ Directiva 2003/96/CE a Consiliului din 27 octombrie 2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității.

Absența unei creșteri a ratelor minime timp de mai bine de un deceniu la nivelul UE a erodat semnalul transmis de prețul indus de taxă care ar fi trebuit să încurajeze investițiile în tehnologii și comportamente eficiente din punct de vedere energetic. În plus, întrucât unele state membre au mărit de atunci nivelul național de impozitare, iar altele nu, există riscul unei denaturări în creștere a concurenței pe piața unică și al erodării bazei de impozitare în statele cu o impozitare ridicată, în special în ceea ce privește carburanții care pot fi transportați cu ușurință și în mod legal la nivel transfrontalier. În pofida unor apeluri repetate pentru o modificare a impozitării, procentul global al veniturilor fiscale provenite din taxele de mediu în UE a rămas relativ neschimbat în ultimul deceniu¹⁶.

De asemenea, prezența scutirilor sau a reducerilor fiscale specifice sectorului energetic, în special în sectorul aviației, maritim, al transporturilor rutiere de mărfuri și în cel agricol/piscicol, precum și în cazul industriilor mari consumatoare de energie, în general erodează în mod considerabil stimulentele pentru investiții în capital social și pentru procese de producție mai eficiente din punct de vedere energetic din aceste sectoare. Aceste scutiri sau reduceri fiscale constituie o povară pentru alte sectoare și/sau pentru gospodăriile private care sunt nevoite să acopere deficitele de venituri determinate de acestea. În plus, acestea pot denatura concurența dintre sectoarele industriale și pot promova moduri de transport ineficiente și poluante¹⁷.

Impozitarea combustibililor în funcție de volum și nu în funcție de conținutul de energie al acestora este discriminatorie față de combustibilii din surse regenerabile, favorizându-se combustibilii convenționali, în special cei diesel; acest lucru este în contradicție cu o politică energetică care vizează utilizarea altor combustibili și promovarea surselor de energie regenerabile și a altor surse de energie curată. De asemenea, aceasta nu contribuie nici la reechilibrarea cererii și ofertei de combustibili diesel pe piața europeană a combustibililor.

În 2011, o propunere a Comisiei de modificare a Directivei 2003/96/CE privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a energiei¹⁸ a propus introducerea unei componente bazate pe CO₂ în cadrul UE de impozitare a energiei. Impozitarea bazată pe CO₂ urma să fie aplicată sectoarelor care nu intră sub incidența sistemului UE de comercializare a certificatelor de emisii, aplicând astfel, în UE, un semnal referitor la prețul carbonului coerent și la nivelul întregii economii. În plus, s-a propus ca impozitarea produselor energetice să se bazeze pe conținutul de energie al acestora, precum și să se simplifice sistemul de reduceri și scutiri fiscale. Cu toate acestea, s-a dovedit imposibil să se atingă unanimitatea prevăzută între statele membre cu privire la principalele elemente ale propunerii, în special cu privire la introducerea unei componente fiscale bazate pe CO₂. Prin urmare, în 2015, Comisia a decis să-și retragă propunerea. În consecință, cadrul depășit din 2003 a rămas în vigoare până azi.

¹⁶ Sursă: Eurostat - Taxele de mediu în UE: țări comparate.

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

¹⁷ Cu toate acestea, unele dintre aceste sectoare fac obiectul ETS și, prin urmare, al unui semnal referitor la prețul carbonului, în special industriile mari consumatoare de energie și sectorul zborurilor din interiorul UE.

¹⁸ COM(2011)169 final din 13 aprilie 2011 - Propunere de Directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2003/96/CE privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității.

Comisia evaluează în prezent Directiva privind impozitarea energiei, în vederea posibilei revizuirii a acesteia. Evaluarea va analiza punerea în aplicare a diferitelor dispoziții, va examina eficacitatea acesteia, claritatea, măsura în care aceasta și-a atins obiectivele și va identifica posibilele lacune. De asemenea, aceasta va analiza coerența directivei cu alte politici (de exemplu, energie, mediu, concurență și transport), inițiative sau măsuri ale UE.

Viitorul regim de impozitare a energiei ar trebui să completeze și să consolideze legislația UE în domeniul energiei, precum și cadrul (financiar/tehnologic/social) funcțional, atât la nivelul statelor membre, cât și la nivelul UE. În acest sens, Comisia consideră următoarele trei aspecte ca fiind deosebit de importante.

Impozitarea energiei ar trebui să sprijine tranziția către energie curată

Taxele pe energie ar trebui să fie concepute astfel încât acestea să asigure în special stimulente adecvate pentru reducerea emisiilor în timp și îmbunătățirea eficienței resurselor, inclusiv prin rate de impozitare coerente din punctul de vedere al mediului în ceea ce privește diferenții purtători de energie și combustibili. De asemenea, acestea pot determina un anumit comportament într-un mod care să satisfacă nevoile societale și obiectivele mai ample legate de tranziția către o energie curată și de schimbările climatice.

În paralel cu stimularea utilizării surselor de energie curată, regimul fiscal ar trebui, de asemenea, să reflecte mai bine costurile externe totale ale bunurilor și serviciilor, în special prin aplicarea consecventă a principiului „poluatorul plătește”. Acest obiectiv nu a fost încă atins. În special, raportul din 2018 privind prețurile și costul energiei¹⁹ a arătat că subvențiile pentru combustibilii fosili, în special sub forma reducerilor sau a scutirilor fiscale, rămân în vigoare, în pofida obiectivului stabilit în Strategia privind uniunea energetică de eliminare treptată a subvențiilor dăunătoare mediului. O modalitate de abordare a acestui obiectiv ar putea fi utilizarea unei taxe pe carbon, care poate modifica structurile de consum și producție făcându-le mai puțin consumatoare de carbon și energie și ducând la reduceri ale emisiilor de gaze cu efect de seră și la economii globale de energie. De asemenea, aceasta stimulează investițiile în îmbunătățirea eficienței și în tehnologii cu emisii scăzute de carbon.

Prin urmare, impozitarea energiei ar reflecta atât contribuția la o creștere durabilă și potențiale dezvoltări ale tehnologiilor curate, cât și daunele externe ale fiecărui combustibil și ale utilizărilor acestuia. În acest sens, taxele pe energie ar fi utilizate pentru a permite o situație de piață în care soluțiile cel mai puțin impozitate sunt cele care reduc, de asemenea, amprenta noastră ecologică și poluarea. Un aspect-cheie îl reprezintă asigurarea coerenței cadrului actual atât pentru transport, cât și pentru combustibilii pentru încălzire.

Impozitarea energiei ar trebui să contribuie la o creștere durabilă și echitabilă din punct de vedere social

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

Împreună cu alte instrumente de politică bazate pe piață (cum ar fi taxe, contribuții sau cote de emisii), impozitarea poate fi utilizată pentru a aborda provocări de mediu specifice, promovând în același timp investițiile, locurile de muncă și creșterea economică. Studiile economice arată că anumite tipuri de impozite - cum sunt cele pe muncă și venituri - au un caracter de denaturare mai pronunțat, în timp ce altele, cum sunt cele pe consum sau cele de mediu, sunt mai favorabile creșterii economice.

Taxele pe energie și alte instrumente bazate pe piață ar trebui să fie în concordanță cu nevoile de investiții care pregătesc viitorul, de exemplu prin facilitarea introducerii de tehnologii-cheie care contribuie la o creștere cu emisii scăzute de carbon, ceea ce va promova tranziția către o energie curată.

Impozitarea energiei are, de asemenea, un impact asupra bunei funcționări a pieței unice a energiei. În prezent, piețele energiei, cum ar fi cele ale electricității, gazelor și petrolului, sunt într-o mare măsură integrate la nivelul UE, iar energia circulă în mod liber între statele membre. Acest lucru este reflectat, printre altele, de faptul că prețurile practicate la nivel național se află într-un proces gradual de convergență. De exemplu, în decursul ultimului deceniu, s-a înregistrat o scădere cu 21 % a eșalonării costului electricității²⁰. Finalizarea pieței interne a energiei a UE a necesitat o legislație solidă, în vederea înlăturării numeroaselor obstacole și bariere din calea comerțului. Cadrul de reglementare al UE a permis treptat realizarea pieței unice. Dimpotrivă, politica de impozitare a energiei nu a evoluat în același ritm pentru a promova o mai bună și continuă integrare a pieței interne a energiei. Cu alte cuvinte, prețurile la electricitate, gaze și carburanți rămân afectate în mod semnificativ de costurile de sprijinire a politicilor și de instrumentele fiscale stabilite la nivel național și într-o măsură care diferă de la un stat membru la altul.

De asemenea, regimul de impozitare a energiei ar trebui să reducă la minim denaturările care rezultă din diferitele rate ale impozitării aplicate combustibililor concurenți. Ar trebui să existe un tratament egal al tuturor surselor de energie, ținându-se cont de contribuția fiecărei surse la atingerea obiectivelor generale ale uniunii energetice. De exemplu, ar trebui urmărită coerența între sursele de energie în rândul utilizatorilor pentru a garanta faptul că sistemul fiscal nu favorizează în mod nejustificat soluțiile bazate pe combustibili fosili pentru consumatori (încurajând, de exemplu, utilizarea cărbunelui în sistemele pentru încălzire, care este de regulă combustibilul pentru încălzire cel mai puțin impozitat, dar și cel mai poluant).

Reforma impozitării energiei ar trebui să reflecte considerațiile privind echitatea socială

Politica de impozitare a energiei ar putea influența în mod negativ puterea de cumpărare a consumatorilor vulnerabili din punct de vedere economic în cazul în care impactul sistemului fiscal nu este luat în considerare. În timp ce mărirea impozitelor pentru combustibilii fosili în sectorul transporturilor sau al încălzirii constituie un stimulent puternic în direcția modificării comportamentale, pe termen scurt consumatorii s-ar putea confrunta cu dificultăți în ceea ce

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

privește capacitatea de modificare a tiparelor lor de consum atunci când este afectat un procent important din veniturile lor.

Prin urmare, sunt necesare măsuri de însoțire atent concepute pentru a garanta faptul că schimbările fiscale în concordanță cu obiectivele de politică în domeniul energiei și al climei sunt, de asemenea, acceptabile din punct de vedere social pentru toți cetățenii. Aceste aspecte sociale vor trebui să fie abordate prin politica socială și prin sistemele de asistență socială, a căror finanțare trebuie să beneficieze în mod efectiv de reorientările fiscale și de reciclarea veniturilor. Acest lucru se poate realiza nu doar prin sprijinirea consumatorilor vulnerabili cu ajutorul politicilor sociale, ci și prin utilizarea veniturilor provenite din impozitarea energiei și din taxele de mediu pentru a favoriza tranziția sectoarelor economice și/sau a regiunilor către performanța de mediu și prin permiterea unei reduceri a impozitării muncii ca urmare a creșterii veniturilor din taxele de mediu.

2.4 „Clauzele pasarelă” ca instrument de adaptare a procedurii decizionale

Tratatele prevăd posibilitatea, prin dispoziția generală de la articolul 48 alineatul (7) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și prin dispoziții specifice din TFUE, de a debloca domeniile de politică care intră sub incidența cerinței privind unanimitatea și de a schimba regimul de vot în cel de vot cu majoritate calificată. Această posibilitate este cunoscută sub denumirea de „clauze pasarelă” și prevede trecerea de la votul în unanimitate la votul cu majoritate calificată.

La titlul referitor la mediu din TFUE, a fost introdusă o clauză pasarelă specifică²¹, care oferă Consiliului competența de a decide ca măsurile de mediu de natură fiscală să poată fi adoptate în cadrul unei proceduri legislative ordinare cu un vot cu majoritate calificată. În vederea exercitării acestei competențe, Consiliul trebuie să convină în unanimitate pe baza unei propuneri a Comisiei și după consultarea Parlamentului European, a Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor.

Clauza pasarelă stabilită la titlul referitor la mediu din TFUE ar putea fi utilizată pentru măsurile de impozitare a energiei care sunt în special de natură ecologică. Acest lucru ar putea fi justificat pentru măsurile privind taxe de mediu ce vizează reducerea CO₂ și a altor emisii poluante sau îmbunătățirea eficienței energetice, care constituie priorități-cheie ale strategiei UE privind uniunea energetică și ale Acordului de la Paris. Întrucât producția și utilizarea energiei sunt responsabile pentru mai mult de trei sferturi din emisiile de CO₂, taxele de mediu pe emisiile de CO₂ își pot îndeplini obiectivul doar dacă producția și utilizarea energiei intră sub incidența unor astfel de măsuri fiscale. Prin urmare, măsurile de impozitare a CO₂ în ceea ce privește energia ar trebui să beneficieze de clauza pasarelă stabilită la titlul referitor la mediu din TFUE.

²¹ Articolul 192 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Declanșarea acestei clauze pasarelă nu ar afecta în mod direct competențele actuale ale statelor membre în domeniul impozitării ci doar ar modifica modul în care aceste competențe sunt exercitate. O astfel de abordare ar contribui mai curând la eforturile de consolidare a cadrului instituțional pentru impozitare în general. Mai mult, utilizarea clauzei pasarelă ar avea drept rezultat aplicarea procedurii legislative ordinare, în cadrul căreia Parlamentul European și Consiliul, în calitate de co-legiuitori, reprezintă, de pe poziții egale, o gamă largă de interese. Într-adevăr, votul cu majoritate calificată este o expresie a ideii fundamentale de acțiuni unificate, bazate pe compromis. Acest raționament este valabil pentru majoritatea deciziilor de politică în domeniul energiei și al climei; prin urmare, beneficiile majorității calificate pot fi examinate în continuare și în domeniul taxelor de mediu.

O astfel de schimbare ar face parte din abordarea generală privind utilizarea clauzelor pasarelă, astfel cum se evidențiază în foaia de parcurs a Comunicării sectoriale „Către un proces decizional mai eficient și mai democratic în domeniul politicii fiscale a UE²²”. A doua etapă a acestei foi de parcurs prevede că trecerea la procedura legislativă ordinară, pe baza votului cu majoritate calificată în Consiliu și a drepturilor de co-decizie ale Parlamentului European, ar trebui să vizeze măsuri, în special de natură fiscală, concepute să sprijine alte obiective de politică, inclusiv combaterea schimbărilor climatice. Pentru această a doua etapă, Comisia a invitat liderii UE să adopte rapid o decizie.

De asemenea, Comisia a subliniat în această comunicare că niște decizii de natură fiscală mai eficiente în acest domeniu ar face posibilă punerea în aplicare a unei politici energetice mai favorabile mediului, de exemplu sprijinirea obiectivelor ambițioase ale UE în ceea ce privește schimbările climatice. Clauza pasarelă specifică de la articolul 192 alineatul (2) din TFUE în domeniul mediului, care vizează în special dispoziții de natură în principal fiscală, oferă o cale de a trece de la procedura legislativă specială la cea ordinară pentru o politică energetică mai favorabilă mediului. În mod alternativ, utilizarea clauzei pasarelă generale de la articolul 48 alineatul (7) din TUE ar permite votul cu majoritate calificată pentru măsurile fiscale concepute în special pentru obiectivele energetice.

3. Adoptarea deciziilor în temeiul Tratatului Euratom

Energia nucleară este o realitate în mixul energetic european din zilele noastre. Jumătate din statele membre utilizează energie nucleară pentru producția lor de energie electrică, aceasta reprezentând 27 % din producția de energie electrică a UE.

Atunci când a fost semnat Tratatul Euratom în 1957, energia nucleară era considerată o resursă de energie pentru dezvoltarea economică a Europei. Acest tratat prevede puteri supranaționale extinse la nivelul Comunității. Cu toate acestea, în practică, aplicarea acestor puteri a fost selectivă și a evoluat în timp. La origini, Euratom era destinat în principal să ofere un impuls energiei nucleare; în prezent, activitățile sale sunt legate de siguranță, securitatea aprovizionării, garanții, gestionarea deșeurilor, protecția împotriva radiațiilor,

²² COM(2019) 8 final din 15.1.2019.

cercetare și aplicații medicale. Euratom a jucat un rol important în consolidarea securității nucleare în noile state membre și în vecinătatea UE. Potențialul impact transfrontalier al chestiunilor legate de securitatea nucleară necesită - cu atât mai mult astăzi și în anii următori - un cadru juridic care depășește granițele statelor membre. Acest cadru a fost consolidat datorită legislației secundare adoptate după accidentul de la Fukushima. În mod similar, centralele energetice vechi de pe teritoriul UE ridică întrebări legate de extinderea duratei de viață, scoaterea treptată din folosință la timp, dezafectarea, gestionarea deșeurilor și investițiile aferente. Importanța acestor aspecte va crește în anii următori.

Există o înțelegere clară a faptului că utilizarea energiei nucleare este o alegere națională care trebuie făcută de fiecare stat membru, iar acest lucru va fi valabil în continuare. Tratatul Euratom prevede cel mai avansat cadru juridic din lume în domeniul securității nucleare, al gestionării deșeurilor și al protecției împotriva radiațiilor. Există, cu toate acestea, o preocupare recunoscută potrivit căreia Tratatul Euratom trebuie să evolueze în concordanță cu o UE mai unită, mai puternică și mai democratică. Această preocupare este reflectată în Declarația făcută de cinci state membre la Tratatul de la Lisabona²³, luându-se act de faptul că dispozițiile esențiale ale Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice nu au făcut obiectul unor modificări de fond de la intrarea în vigoare a tratatului menționat anterior și că este necesară o actualizare.

Un aspect central îl reprezintă responsabilitatea democratică a Euratom și, în special, implicarea Parlamentului European și a parlamentelor naționale. Tratatul de la Lisabona a extins procedura legislativă ordinară la aproape toate domeniile de politică în care Parlamentul European avea anterior doar un rol consultativ. În timp ce procedura legislativă ordinară se aplică de asemenea, în general, Tratatului Euratom²⁴, în practică dispozițiile din tratat referitoare la adoptarea actelor juridice nu prevăd acest lucru. Parlamentul European este doar consultat cu privire la aceste dispoziții. În mod similar, Tratatul de la Lisabona a introdus un rol consolidat pentru Parlament în procesul de încheiere a acordurilor internaționale, deseori fiind necesară aprobarea Parlamentului²⁵. Acest lucru nu este valabil în temeiul Tratatului Euratom, în temeiul căruia Parlamentul European nu este consultat în ceea ce privește încheierea acordurilor internaționale. Prin urmare, ar putea fi util să se examineze modalitățile de consolidare a rolului Parlamentului European în vederea îmbunătățirii legitimității democratice a procesului decizional în cadrul Euratom.

Un alt domeniu în care Tratatul Euratom nu reflectă îmbunătățirile în termeni de transparență și de democratizare realizate ca parte a reformelor succesive ale Tratatelor UE este cel referitor la rolul parlamentelor naționale. În timp ce Protocolul nr. 1 privind rolul parlamentelor naționale în Uniunea Europeană face parte din cadrul Tratatului Euratom, nu

²³ Declarația 54 la Tratatul privind Uniunea Europeană a Republicii Federale Germania, a Irlandei, a Republicii Ungare, a Republicii Austria și a Regatului Suediei.

²⁴ Articolul 106a din Tratatul Euratom enumeră dispozițiile din Tratatul privind Uniunea Europeană și din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene care se aplică, de asemenea, în cazul Tratatului Euratom. Printre acestea se numără articolele 288-299 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, care se referă la actele juridice ale Uniunii și la procedurile pentru adoptarea actelor și alte dispoziții.

²⁵ Articolele 207 și 218 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

există în Tratatul Euratom un echivalent al articolului 12 din Tratatul privind UE care să stabilească rolul parlamentelor naționale. În acest context, ar putea fi util să se examineze dacă rolul parlamentelor naționale în cadrul Euratom poate fi consolidat în continuare.

Comisia ar trebui, de asemenea, să ia o serie de inițiative pentru a spori implicarea societății civile în elaborarea politicii nucleare, precum și pentru a spori interesul la nivelul forurilor relevante din întreaga UE. În ceea ce privește anumite aspecte din domeniul nuclear, disponibilitatea informațiilor poate fi limitată din motive ușor de înțeles, în special în domeniul securității nucleare. În timp ce aceasta este o preocupare legitimă, aspecte precum securitatea nucleară, gestionarea deșeurilor radioactive și planificarea în situații de urgență merită să fie în continuare dezbătute cât mai deschis posibil, în conformitate cu normele existente.

Aceste aspecte sunt esențiale pentru preocupările cetățenilor. Prima etapă o reprezintă punerea riguroasă în aplicare a legislației recent aprobate. În ceea ce privește gestionarea responsabilă și sigură a combustibililor utilizați și a deșeurilor radioactive, este de o importanță crucială ca statele membre să continue să dezvolte planuri cuprinzătoare pentru gestionarea deșeurilor nucleare și să pună în aplicare aceste planuri. Atunci când este vorba despre impactul transfrontalier, ar trebui să fie promovate consultările transfrontaliere între statele membre, precum și o mai mare implicare a Grupului european la nivel înalt pentru siguranța nucleară și gestionarea deșeurilor (ENSREG). Ar trebui să se consolideze capacitatea colectivă a UE și a statelor membre de a răspunde în situații de accidente nucleare, în special pentru a clarifica responsabilitatea financiară și pentru a garanta o finanțare adecvată în această privință.

Tratatul Euratom nu prevede o procedură simplificată pentru revizuirea acestuia în sensul articolului 48 alineatul (7) din TUE. De asemenea, nici clauzele pasarelă în temeiul Tratatelor UE nu sunt aplicabile Tratatului Euratom. Prin urmare, o revizuire a tratatului, care să vizeze extinderea utilizării procedurii legislative ordinare la cadrul Euratom, ar necesita utilizarea procedurii ordinare de revizuire a tratatului în temeiul articolului 48 din TUE.

În consecință, o modificare a Tratatului Euratom în vederea extinderii utilizării procedurii legislative ordinare ar trebui să facă parte dintr-un proces mai amplu de reformă a tratatului utilizând procedura ordinară de revizuire a tratatului în temeiul articolului 48 din TUE și ar trebui să fie considerată pe termen mai lung, într-o perspectivă post-2025. În lunile următoare, Comisia Europeană va stabili un Grup de experți la nivel înalt a cărui misiune va fi aceea de a evalua și de a prezenta rapoarte Comisiei cu privire la stadiul Tratatului Euratom, în vederea examinării modalității de a îmbunătăți responsabilitatea sa democratică, pe baza tratatului actual.

4. Concluzie

Astfel cum a subliniat recent Comisia în Comunicarea sa „O planetă curată pentru toți”, tranziția energetică necesită o transformare economică și societală cuprinzătoare, cu implicarea tuturor sectoarelor din economie și societate în vederea realizării tranziției, până în 2050, către neutralitate și durabilitate din punctul de vedere al impactului asupra climei.

Realizarea acestui obiectiv necesită luarea de măsuri decisive în toate domeniile de politică și este esențial ca UE să dețină instrumentele decizionale necesare într-un mod care este deopotrivă eficient și democratic.

În acest sens, s-au înregistrat progrese semnificative în ultimii ani în legătură cu finalizarea cadrului politicii privind uniunea energetică. Pe partea de reglementare, aceste progrese sunt strâns legate de utilizarea procedurii legislative ordinare. Implicarea deplină a Parlamentului European și a Consiliului a jucat un rol pozitiv, atât în ceea ce privește natura democratică a procesului, cât și în ceea ce privește atingerea unui rezultat ambițios cu privire la numeroase dosare importante.

Prezenta comunicare a identificat două domenii în care procesul decizional ar putea fi consolidat în continuare în beneficiul atingerii obiectivelor uniunii energetice.

Comisia invită liderii UE:

- În conformitate cu apelul anterior²⁶, să adopte rapid o decizie cu privire la utilizarea clauzei pasarelă generale [articolul 48 alineatul (7) din TUE], în vederea trecerii la procedura legislativă ordinară și la votul cu majoritate calificată. Consiliul European este invitat să notifice parlamentelor naționale inițiativa sa și să solicite aprobarea Parlamentului European. În plus, clauza pasarelă specifică de la articolul 192 alineatul (2) din TFUE oferă o cale evidentă de trecere la procedura legislativă ordinară în domeniul fiscal în ceea ce privește mediul;
- Împreună cu Parlamentul European, Consiliul și alte părți interesate, să se implice activ în reflecțiile Grupului de experți la nivel înalt pe care Comisia îl va invita să analizeze modalitatea optimă de a spori responsabilitatea democratică și transparența în cadrul Tratatului Euratom.

²⁶ COM(2019) 8 final din 15 ianuarie 2019 - Către un proces decizional mai eficient și mai democratic în domeniul politicii fiscale a UE.