



Bruxelles, 9.4.2019.
COM(2019) 177 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU I VIJEĆU**

**Učinkovitije i demokratskije donošenje odluka u okviru energetske i klimatske politike
EU-a**

1. Uvod

Energetska unija jedan je od ključnih prioriteta Europske unije. Njezin je osnovni cilj osigurati europskim kućanstvima i poduzećima sigurnu, održivu, konkurentnu i povoljnu energiju. Temelji se na integriranom energetsom sustavu diljem Unije koji doprinosi dugoročnoj europskoj strateškoj viziji prosperitetnog, modernog, konkurentnog, uključivog i klimatski neutralnoga gospodarstva¹.

U zadnjih nekoliko godina postignut je važan napredak u ostvarenju ciljeva energetske unije, konkretno donošenje paketa o energetske sigurnosti², paketa Čista energija za sve Europljane³ (koji je najveći zakonodavni paket EU-a ikad usuglašen), zakonodavstva EU-a o klimi⁴ i tri paketa za mobilnost u razdoblju 2017.–2018.⁵ K tome, u okviru paketa Čista energija za sve Europljane, Uredba o upravljanju energetsom unijom⁶ olakšat će ostvarivanje svih aspekata energetske unije na temelju bliske suradnje EU-a i država članica. Četvrto izvješće o stanju energetske unije sadržava pregled napretka u ostvarivanju ciljeva energetske unije.⁷

U okviru programa klimatske i energetske politike usmjerene na budućnost postoje područja koje će trebati dodatno poboljšati kako bi se ostvarili svi ciljevi politike. Važan aspekt tog programa buduće energetske politike uključuje istraživanje pitanja kako Unija donosi odluke u tom području. U svojem govoru o stanju Unije 2017. predsjednik Juncker jasno je dao do znanja da bi Vijeće trebalo češće o važnim pitanjima jedinstvenog tržišta odlučivati kvalificiranom većinom, uz jednakovrijedan angažman Europskog parlamenta. To je posebno važno u području nuklearne energije, gdje odlučivanje na temelju Ugovora o Euratomu ne uključuje Europski parlament pod istim uvjetima kako je predviđeno u redovnom zakonodavnom postupku iz Ugovora iz Lisabona.

¹ COM(2018) 773 final od 28. studenoga 2018. „Čist planet za sve”.

² Uredba (EU) 2017/1938 o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom; Odluka (EU) 2017/684 kojom se uspostavlja mehanizam razmjene informacija u pogledu međuvladinih sporazuma i neobvezujućih instrumenata između država članica i trećih zemalja u području energetike; COM(2016) 49 final od 16. veljače 2016. „Strategija EU-a za ukapljeni prirodni plin i skladištenje plina”; COM(2016) 51 final od 16. veljače 2016. „Strategija EU-a za grijanje i hlađenje”.

³ COM(2016) 860 final od 30. studenoga 2016. „Čista energija za sve Europljane”.

⁴ Direktiva (EU) 2018/410 o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika te Odluka (EU) 2015/1814; Uredba (EU) 2018/842 o obvezujućem godišnjem smanjenju emisija stakleničkih plinova u državama članicama od 2021. do 2030. kojim se doprinosi mjerama u području klime za ispunjenje obveza u okviru Pariškog sporazuma; Uredba (EU) 2018/841 o uključivanju emisija i uklanjanja stakleničkih plinova iz korištenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetske politiku do 2030.

⁵ COM(2017) 283 final od 31. svibnja 2017. „Program za socijalno pravedan prelazak na čistu, konkurentnu i povezanu mobilnost za sve”; COM(2017) 675 final od 8. studenoga 2017. „Ostvarivanje mobilnosti s niskom razinom emisija”; COM(2018) 293 final od 17. svibnja 2018. „Održiva mobilnost za Europu: sigurna, povezana i čista”.

⁶ Uredba (EU) 2018/1999 o upravljanju energetsom unijom i djelovanjem u području klime.

⁷ COM(2019) 175 od 3. travnja 2019. – Četvrto izvješće o stanju energetske unije.

S vremenom je EU prešao s jednoglasnog donošenja odluka na glasovanje kvalificiranom većinom, koje je Jedinstvenim europskim aktom⁸ prošireno na većinu područja politike. U drugim područjima, kao što je npr. oporezivanje, nije došlo do promjena u postupku odlučivanja. Razlog za zamjenu jednoglasnog donošenja odluka glasovanjem kvalificiranom većinom jednostavan je i uvjerljiv. Države članice priznale su da, kad je u nekom području politike potrebna određena razina ambicioznosti, postoji točka kad pravilo jednoglasnog odlučivanja počinje usporavati napredak i sprečavati EU da se prilagodi promijenjenim okolnostima te Europljanima osigura najprikladnija sredstva za obranu njihovih interesa. U tom je smislu svaki korak prema kvalificiranoj većini velik napredak za EU. Glasovanje kvalificiranom većinom temelji se na kulturi kompromisa. Time se osigurava veći prostor za rasprave i pragmatične ishode koji odražavaju interese svih strana. Taj fleksibilan, učinkovit i brz pristup za donošenje odluka omogućio je Uniji da postane globalni lider i određuje standarde u područjima politike kao što su zaštita okoliša i potrošača, zapošljavanje i socijalni standardi, zaštita podataka te slobodna i poštena trgovina⁹.

Izmjena Ugovora nije nužno potrebna za prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom; to se može postići tzv. „prijelaznim klauzulama” u važećim Ugovorima uz odobrenje Vijeća ili Europskog vijeća.

U ovoj se Komunikaciji daju obrazloženje za učinkovitije i demokratskije odlučivanje u nekim područjima energetske politike, uključujući i područje nuklearne energije. Razmatraju se mogućnosti za:

- poboljšanje sustava glasovanja kvalificiranom većinom i redovnog zakonodavnog postupka u okviru Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kako je već navedeno u Komunikaciji „Prema učinkovitijem i demokratskijem odlučivanju u poreznoj politici EU-a”,
- veću demokratsku odgovornost u okviru Ugovora o Euratomu.

2. Mogućnosti za poboljšanje sustava glasovanja kvalificiranom većinom u okviru Ugovora o funkcioniranju Europske unije

Kad se razmatra postojeći institucijski ustroj energetske unije, jedno je od glavnih pitanja jesu li postojeći postupci odlučivanja EU-a razmjerni svrsi ostvarenja energetske i klimatske ciljeve EU-a.

2.1. Postojeći postupak odlučivanja u okviru klimatske i energetske politike

⁸ Jedinstveni europski akt, SL L 169, 29.6.1987., str. 1.–28.

⁹ Ovo je treća komunikacija o pitanju glasovanja kvalificiranom većinom. Prethodne su komunikacije: COM(2019) 8 final od 15. siječnja 2019. „Prema učinkovitijem i demokratskijem odlučivanju u poreznoj politici EU-a” i COM(2018) 647 final od 12. rujna 2018. „Snažniji globalni akter: učinkovitije donošenje odluka u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a”.

Ugovorom iz Lisabona utvrđeno je da je standardni postupak odlučivanja u Uniji redovni zakonodavni postupak, u okviru kojeg zakonodavne akte na prijedlog Komisije donose Europski parlament i Vijeće, koje glasuje kvalificiranom većinom. To se načelo primjenjuje se na glavu o energiji Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Ugovorom¹⁰ se izričito predviđa glasovanje kvalificiranom većinom u slučaju mjera energetske politike čiji je cilj:

- osigurati funkcioniranje energetskeg tržišta;
- osigurati sigurnost opskrbe energijom u Uniji;
- promicati energetske učinkovitost i uštedu energije te razvoj novih i obnovljivih oblika energije;
- promicati međupovezanost energetskih mreža.

U tom su kontekstu u Ugovoru izričito navedena i prava država članica da utvrđuju uvjete za iskorištavanje svojih energetskih resursa, svoj izbor među različitim izvorima energije i opću strukturu svoje opskrbe energijom¹¹.

K tome, Ugovorom je propisano da u području energije Vijeće jednoglasno, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, utvrđuje mjere koje su prvenstveno fiskalne naravi¹².

Slično tome, Ugovorom je propisano da Vijeće jednoglasno odlučuje o donošenju i. odredaba prvenstveno fiskalne prirode, ii. mjera koje utječu na prostorno planiranje, upravljanje vodnim resursima ili upotrebu zemljišta te iii. mjera koje znatno utječu na izbor države članice između različitih energetskih izvora i opće strukture njezine opskrbe energijom¹³.

2.2. Potreba za učinkovitijim postupcima odlučivanja o mjerama oporezivanja

Unija je predana ostvarenju energetskih i klimatskih ciljeva za 2030. te daljnjoj preobrazbi i modernizaciji u cilju postizanja klimatski neutralnoga gospodarstva u budućnosti. Jedan od temeljnih zahtjeva jest da su regulatorna, financijska i porezna politika u području energije i klime u potpunosti usklađene te da se međusobno nadopunjuju.

Porezna politika važan je instrument za osiguravanje ostvarenja ciljeva energetske unije, a posebice za olakšavanje prelaska na čistu energiju, uz istodobno poštovanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Dovršenje jedinstvenog energetskog tržišta je u tijeku, a oporezivanje energije u tome ima važnu ulogu. Na poreze i pristojbe otpada znatan dio cijene energije, a njihov udjel u ključnim

¹⁰ Članak 194. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹¹ Članak 194. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹² Članak 194. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹³ Članak 192. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

proizvodima poput električne energije u nekim zemljama raste¹⁴. Zbog toga se povećava važnost poreznog okvira za funkcioniranje unutarnjeg tržišta i povezanih koristi za rast.

Postojeći okvir za oporezivanje energije¹⁵ temelji se na članku 113. UFEU-a, kojim se predviđa posebni zakonodavni postupak u kojem Vijeće odlučuje jednoglasno. Taj okvir nije prilagođen ambicijama Unije u području energije i klime. Njime se ne osigurava usklađenost poreznog okvira s politikama i ciljevima u području energije i klime. Postojeće porezne politike u kojima se odražavaju obrasci oporezivanja država članica, temeljeni većinom na potrebi za prikupljanjem prihoda, ne obuhvaćaju sustavno utjecaj potrošnje goriva i električne energije na postizanje energetske i klimatske ciljeve EU-a, kao i ciljeva zaštite zdravlja i okoliša. U tom pogledu Komisija je u nekoliko navrata predložila uvođenje poreza na fosilna goriva na temelju emisija ugljika povezanih s njihovom upotrebom. Države članice nisu mogle postići jednoglasan dogovor o uvjetima tih prijedloga. I o iskorištavanju graničnih prilagodbi emisija CO₂, na što su nedavno pozvale neke države članice, trebalo bi odlučiti jednoglasno.

2.3. Status quo i budućnost oporezivanja energije

Postojeći europski okvir za oporezivanje energije nije se mijenjao od 2003. i zastario je. Jedva da ispunjava ključne ciljeve kao što su diversifikacija izvora i nositelja energije ili poboljšanje energetske učinkovitosti proizvodnje i potrošnje, jer se porezi ne temelje na energetskom sadržaju nego na količini/težini potrošenih energetskih proizvoda.

Kako minimalne stope na razini EU-a nisu rasle više od desetljeća, nestao je cjenovni signal uzrokovan porezima koji je trebao poticati ulaganja u energetske učinkovite tehnologije i ponašanje. Nadalje, u međuvremenu su neke države članice povećale nacionalnu stopu oporezivanja pa postoji rizik od sve većeg narušavanja tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu i smanjenja porezne osnovice u zemljama s visokim porezima, posebice za motorna goriva koja se mogu jednostavno i zakonito prevoziti preko granica. Unatoč opetovanim pozivima na promjenu sustava oporezivanja, cjelokupni postotak poreznih prihoda od poreza u području okoliša u EU-u ostao je relativno nepromijenjen u proteklom desetljeću¹⁶.

K tome, postojanje poreznih olakšica ili izuzeća povezanih s energijom za određene sektore, posebice u sektoru zrakoplovnog, morskog i cestovnog prijevoza te sektoru poljoprivrede/ribarstva te za energetske intenzivne industrije znatno oslabljuje poticaje za veća ulaganja u energetske učinkovite dionički kapital i proizvodne procese u tim sektorima. Te porezne olakšice ili izuzeća opterećuju druge sektore i/ili privatna kućanstva koja moraju nadoknaditi uzrokovani manjak prihoda. Nadalje, tako se može narušiti tržišno natjecanje

¹⁴ Prema Izvješću o cijenama energenata i troškovima energije (COM(2019) 1 od 9. siječnja 2019.) ukupni porezi čine 40 % završne cijene električne energije za kućanstva.

¹⁵ Direktiva Vijeća 2003/96/EZ od 27. listopada 2003. o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije.

¹⁶ Izvor: Eurostat – Porezi u području okoliša u EU-u: usporedba prema državama <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

među industrijskim sektorima i promicati neučinkovite načine prijevoza koji uzrokuju onečišćenje¹⁷.

Oporezivanjem goriva prema količini, a ne prema sadržaju energije diskriminiraju se obnovljiva goriva u korist konvencionalnih goriva, posebice dizela, te se tako proturječi energetskej politici čiji je cilj zamjena goriva i promicanje obnovljivih i drugih čistih izvora energije. To ne pomaže ni uravnoteženju ponude i potražnje za dizelom na europskom tržištu goriva.

U Komisijinu prijedlogu izmjene Direktive 2003/96/EZ o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije¹⁸ iz 2011. predloženo je uvođenje komponente CO₂ u porezni okvir EU-a za energiju. Oporezivanje na temelju CO₂ trebalo se primjenjivati u sektorima koji nisu obuhvaćeni sustavom EU-a za trgovanje emisijama, čime bi se slao ujednačeni cjenovni signal za ugljik u cjelokupnom gospodarstvu EU-a. Osim toga, predloženo je osnovno oporezivanje energetskih proizvoda na temelju njihova sadržaja energije te pojednostavnjenje sustava poreznih olakšica i izuzeća. Međutim, pokazalo se da nije moguće postići potrebnu jednoglasnu odluku država članica o glavnim elementima prijedloga, a posebice o uvođenju komponente poreza koja se temelji na CO₂. Stoga je Komisija 2015. odlučila povući prijedlog. Posljedica je toga da je na snazi ostao zastarjeli okvir iz 2003.

Komisija trenutačno evaluira Direktivu o oporezivanju energije zbog njezine moguće revizije. Evaluacijom će se obuhvatiti provedba različitih odredaba, razmotriti učinkovitost Direktive, njezina jasnoća i razmjeri u kojima su ostvareni njezini ciljevi te utvrditi mogući nedostaci. Analizirat će se i dosljednost Direktive s drugim politikama EU-a (npr. energija, okoliš, tržišno natjecanje i promet), inicijativama i mjerama.

Budući režim oporezivanja energije trebao bi dopunjavati i jačati zakonodavstvo EU-a u području energije, kao i pozitivni (financijski/tehnološki/socijalni) okvir na razini država članica i na razini EU-a. Imajući to na umu, Komisija smatra da su sljedeća tri aspekta od ključne važnosti.

Oporezivanje energije trebalo bi podupirati prelazak na čistu energiju

Porezi na energiju trebali bi biti oblikovani tako da se njima osiguravaju odgovarajući poticaji za postupno smanjenje emisija i poboljšanje učinkovitosti resursa, uključujući dosljedne porezne stope povezane s okolišem za različite nositelje energije i goriva. Njima se može i usmjeravati ponašanje tako da se zadovolje šire društvene potrebe i ciljevi povezani s prelaskom na čistu energiju i klimatskim promjenama.

¹⁷ Međutim, neki od tih sektora obuhvaćeni su ETS-om pa stoga i cjenovnim signalom za ugljik, a posebice energetski intenzivne industrije i letovi unutar EU-a.

¹⁸ COM(2011) 169 final od 13. travnja 2011. – Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2003/96/EZ o restrukturiranju sustava Zajednice za oporezivanje energenata i električne energije.

Usporedo s poticanjem upotrebe čistih izvora energije, režimom oporezivanja trebalo bi i bolje odraziti cjelokupne vanjske troškove roba i usluga, posebice dosljednom primjenom načela „onečišćivač plaća”. Taj cilj još nije postignut. Konkretno, u Izvješću o cijenama energenata i troškovima energije 2018.¹⁹ navedeno je da subvencije za fosilna goriva, posebice u obliku poreznih olakšica ili izuzeća, i dalje postoje unatoč cilju postupnog ukidanja subvencija štetnih za okoliš utvrđenom u Strategiji energetske unije. Jedan od načina postizanja tog cilja mogao bi biti primjena poreza na ugljik, koji može utjecati na strukture proizvodnje i potrošnje tako da postanu manje energetske intenzivne i s manjim intenzitetom emisija ugljika, što bi rezultiralo smanjenjem emisija stakleničkih plinova i ukupnim uštedama energije. Tako se potiču i ulaganja u poboljšanje učinkovitosti i u tehnologije s niskim emisijama ugljika.

Oporezivanje energije stoga bi odražavalo i doprinos održivom razvoju i potencijalnom razvoju čistih tehnologija, kao i vanjsku štetu svakog goriva i njegove upotrebe. U tom cilju porezima na energiju ostvarila bi se situacija na tržištu u kojoj se najmanje oporezuju rješenja kojima se istodobno smanjuje naš ekološki otisak i onečišćenje. Ključno je pitanje osigurati dosljednost postojećeg okvira i za prijevozna i za ogrjevna goriva.

Oporezivanje energije trebalo bi doprinositi održivom i socijalno pravednom rastu

Zajedno s drugim tržišnim instrumentima politike (kao što su naknade, nameti ili emisijske kvote), oporezivanjem bi se mogli obuhvatiti određeni izazovi povezani s okolišem te istodobno promicati ulaganja, radna mjesta i rast. Ekonomske studije pokazuju da određene vrste poreza (npr. porezi na rad i dohodak) imaju negativan učinak, dok drugi porezi poput poreza na potrošnju i poreza povezanih s okolišem imaju povoljniji učinak na rast.

Porezi na energiju i drugi tržišni instrumenti trebali bi biti usklađeni s potrebnim ulaganjima za pripremu za budućnost, primjerice za olakšavanje uvođenja ključnih tehnologija koje doprinose niskougljičnom rastu, što će biti najvažniji dio prelaska na čistu energiju.

Oporezivanje energije utječe i na pravilno funkcioniranje jedinstvenog energetskeg tržišta. Danas su energetska tržišta, primjerice tržišta električne energije, plina i nafte, u velikoj mjeri integrirana na razini EU-a i energija slobodno teče među državama članicama. To se među ostalim odražava u činjenici da se nacionalne cijene postupno izjednačuju. Primjerice, razlika u cijeni električne energije u prošlom se desetljeću smanjila za 21 %²⁰. Za dovršenje unutarnjeg energetskeg tržišta EU-a potrebno je robusno zakonodavstvo kojim će se ukloniti brojne trgovinske i druge prepreke. Regulatorni okvir EU-a postupno je omogućio ostvarenje jedinstvenog tržišta. Za razliku od toga, politika oporezivanja energije nije se razvijala istim tempom kako bi promicala bolje i veće integriranje unutarnjeg energetskeg tržišta. Drugim riječima, na cijene električne energije, plina i motornih goriva i dalje znatno utječu troškovi potpore politike i porezni instrumenti utvrđeni na nacionalnoj razini uz razlike među državama članicama.

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

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

Režim oporezivanja energije trebao bi smanjiti i nepravilnosti koje proizlaze iz različitih poreznih stopa na konkurentna goriva. Trebalo bi jednako postupati prema svim izvorima energije, uzimajući u obzir doprinos svakog izvora općim ciljevima energetske unije. Primjerice, trebalo bi stremiti dosljednosti u odnosu na potrošače i izvore energije kako bi se osiguralo da se poreznim sustavom ne daje neprimjerena prednost potrošačkim rješenjima koja se temelje na fosilnim gorivima (npr. poticanjem upotrebe ugljena, koji je najmanje oporezovano ogrjevano gorivo, ali i najviše onečišćuje, u sustavima grijanja).

Reforma poreza na energiju trebala bi odražavati socijalnu jednakost

Ako se u obzir ne uzme socijalni utjecaj poreznog sustava, politika oporezivanja energije mogla bi negativno utjecati na kupovnu moć gospodarski ugroženih potrošača. Dok je povećanje poreza na fosilna goriva u sektoru prijevoza ili grijanja snažan poticaj za promjenu ponašanja, u kratkoročnom razdoblju potrošači možda neće moći tek tako promijeniti obrasce potrošnje ako je obuhvaćen znatan dio njihova dohotka.

Stoga su nužne pažljivo osmišljene popratne mjere kako bi se osiguralo da će preusmjeravanje poreza u skladu s ciljevima energetske i klimatske politike biti i socijalno prihvatljive za sve građane. Ta će socijalna pitanja trebati rješavati u okviru socijalne politike i sustava socijalne skrbi, koji se moraju financirati preusmjeravanjem poreza i recikliranjem prihoda. To se može postići ne samo podupiranjem ranjivih potrošača socijalnim politikama, nego i upotrebom prihoda od poreza na energiju i poreza povezanih s okolišem za poticanje prelaska gospodarskih sektora i/ili regija na ekološku učinkovitost i dopuštanjem smanjenja poreza na rad na temelju povećanih prihoda od poreza povezanih s okolišem.

2.4. Prijelazne klauzule kao alat za prilagodbu postupka odlučivanja

Ugovorima, konkretno općom odredbom iz članka 48. stavka 7. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i posebnim odredbama UFEU-a, omogućeno je „otključavanje” područja politika koja su obuhvaćena obveznim jednoglasnim odlučivanjem i promjena režima u glasovanje kvalificiranom većinom. Ta se mogućnost naziva „prijelaznom klauzulom” i omogućuje prelazak s jednoglasnog odlučivanja na glasovanje kvalificiranom većinom.

U glavi UFEU-a o okolišu uvedena je posebna prijelazna klauzula²¹ kojom se Vijeću daje nadležnost da odluči da se na mjere fiskalne prirode povezane s okolišem primjenjuje redovni zakonodavni postupak s glasovanjem kvalificiranom većinom. Za iskorištavanje te nadležnosti Vijeće odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija.

Prijelazna klauzula utvrđena u glavi UFEU-a o okolišu mogla bi se iskoristiti za mjere oporezivanja energije koje su prvenstveno povezane s okolišem. To bi se moglo opravdati za mjere oporezivanja povezane s okolišem čiji je cilj smanjiti emisije CO₂ i drugih

²¹ Članak 192. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

onečišćujućih tvari ili poboljšati energetske učinkovitost, što su ključni prioriteti Strategije energetske unije i Pariškog sporazuma. Budući da više od tri četvrtine emisija CO₂ dolazi iz proizvodnje i upotrebe energije, porezi povezani s okolišem koji se odnose na emisije CO₂ mogu ostvariti svoj cilj samo ako su proizvodnja i upotreba energije obuhvaćene tim mjerama oporezivanja. U skladu s time, prijelaznu klauzulu utvrđenu u glavi UFEU-a o okolišu trebalo bi iskoristiti za mjere oporezivanja emisija CO₂.

Iskorištavanjem te prijelazne klauzule ne bi se izravno utjecalo na postojeće nadležnosti država članica u području oporezivanja, nego samo izmijenio način na koji se te nadležnosti provode. Takav bi pristup doprinio naporima za općenito poboljšanje institucijskog okvira za oporezivanje. Nadalje, iskorištavanje prijelazne klauzule rezultiralo bi primjenom redovnog zakonodavnog postupka, čime bi Europski parlament i Vijeće kao suzakonodavci bili ravnopravno zastupljeni u velikom nizu pitanja. Naime, glasovanje kvalificiranom većinom izraz je osnovne ideje o jedinstvenim mjerama temeljenima na kompromisu. To obrazloženje vrijedi za većinu političkih odluka u području energije i klime, pa se koristi glasovanja kvalificiranom većinom mogu istražiti i u pogledu oporezivanja u području okoliša.

Taj bi potez bio dio općenitijeg pristupa o upotrebi prijelaznih klauzula, kako je navedeno u planu u sektorskoj Komunikaciji „Prema učinkovitijem i demokratskijem odlučivanju u poreznoj politici EU-a”²². Drugim korakom tog plana predviđeno je da bi prelazak na redovni zakonodavni postupak, temeljen na glasovanju kvalificiranom većinom u Vijeću uz suodlučivanje Europskog parlamenta, trebao obuhvaćati mjere prvenstveno fiskalne naravi koje su namijenjene podupiranju drugih ciljeva politike, uključujući borbu protiv klimatskih promjena. Komisija je pozvala čelnike EU-a da brzo donesu odluku o tom drugom koraku.

U toj je komunikaciji Komisija istaknula da bi učinkovitije odlučivanje o oporezivanju u tom području omogućilo provedbu energetske politike koja je prihvatljivija za okoliš, primjerice, za poticanje ambicioznih ciljeva EU-a u području klimatskih promjena. Specifična prijelazna klauzula iz članka 192. stavka 2. UFEU-a u području okoliša, koja posebice obuhvaća odredbe prvenstveno fiskalne prirode, nudi mogućnost za prelazak s posebnog na redovni zakonodavni postupak za energetske politiku prihvatljiviju za okoliš. Alternativno, upotreba opće prijelazne klauzule iz članka 48. stavka 7. UFEU-a omogućila bi glasovanje kvalificiranom većinom za porezne mjere prvenstveno namijenjene ostvarenju ciljeva u području energije.

3. Odlučivanje u okviru Ugovora o Euratomu

Nuklearna energija danas je prisutna u europskoj mješavini izvora energije. Polovina država članica za proizvodnju električne energije upotrebljava nuklearnu energiju, koja čini 27 % proizvodnje električne energije u EU-u.

²² COM(2019) 8 final od 15.1.2019.

Kad je 1957. potpisan Ugovor o Euratomu, nuklearna energija smatrana je energetske resursom za gospodarski razvoj Europe. Ugovorom su osigurane opsežne nadnacionalne ovlasti na razini Zajednice. Međutim, primjena tih ovlasti u praksi bila je selektivna te je s vremenom evoluirala. Izvorna je namjena Euratoma bila poticati nuklearnu energiju; danas su to aktivnosti povezane sa sigurnošću, sigurnošću opskrbe, zaštitnim mjerama, gospodarenjem otpadom, istraživanjem i medicinskim primjenama. Euratom je imao važnu ulogu u jačanju nuklearne sigurnosti u novim državama članicama i u susjedstvu EU-a. Zbog mogućeg prekograničnog utjecaja pitanja nuklearne sigurnosti potreban je pravni okvir koji nadilazi granice država članica, danas više nego ikad prije. Taj je okvir pojačan sekundarnim zakonodavstvom donesenim nakon nesreće u Fukushima. K tome, stare nuklearne elektrane diljem EU-a nameću pitanja produljenja životnog vijeka, pravovremenog postupnog gašenja, stavljanja izvan pogona, gospodarenja otpadom i povezanih ulaganja. Važnost tih pitanja u budućnosti će rasti.

Jasno je da je upotreba nuklearne energije nacionalna odluka koju svaka država članica donosi za sebe, a tako će i ostati. Ugovor o Euratomu pruža najnapredniji pravni okvir na svijetu u području nuklearne sigurnosti, gospodarenja otpadom i zaštite od zračenja. Međutim, prisutan je opravdan stav da se Ugovor o Euratomu treba izmijeniti u skladu s ujedinjenijom, čvršćom i demokratskom Europskom unijom. Taj je stav odražen u Izjavi koju je pet država članica priložilo Ugovoru iz Lisabona²³, u kojoj je istaknuto da temeljne odredbe Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju nisu bitno izmijenjene od njegova stupanja na snagu te da ih treba ažurirati.

Središnji je aspekt demokratska odgovornost Euratoma, a posebice sudjelovanje Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata. Ugovorom iz Lisabona redovni zakonodavni postupak proširen je na gotovo sva područja politike gdje je Europski parlament prije imao samo savjetodavnu ulogu. Dok se redovni zakonodavni postupak u načelu primjenjuje i na Ugovor o Euratomu²⁴, u praksi to nije predviđeno odredbama Ugovora koje se odnose na donošenje pravnih akata. Europski parlament sudjeluje samo u savjetovanju o tim propisima. Slično tome, Ugovorom iz Lisabona uvedena je pojačana uloga Parlamenata u postupku sklapanja međunarodnih sporazuma, za što je često potrebna suglasnost Parlamenta²⁵. To nije slučaj u okviru Ugovora o Euratomu, gdje Europski parlament ne sudjeluje u savjetovanju o sklapanju međunarodnih sporazuma. Stoga bi moglo biti korisno istražiti kako povećati ulogu Europskog parlamenta da se poveća demokratski legitimitet odluka donesenih u okviru Euratoma.

Još jedno područje čija poboljšanja u pogledu transparentnosti i demokratizacije postignuta reformama Ugovorâ nisu odražena u Ugovoru o Euratomu odnosi se na ulogu nacionalnih

²³ Izjava br. 54 Savezne Republike Njemačke, Irske, Republike Mađarske, Republike Austrije i Kraljevine Švedske uz Ugovor o Europskoj uniji.

²⁴ U članku 106.a Ugovora o Euratomu navedene su odredbe Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije koje se primjenjuju i na Ugovor o Euratomu. Među njima su članci od 288. do 299. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji obuhvaćaju pravne akte Unije i postupke za donošenje akata i drugih propisa.

²⁵ Članci 207. i 218. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

parlamenta. Dok je Protokol br. 1 o ulozi nacionalnih parlamenta u Europskoj uniji dio okvira Ugovora o Euratomu, u njemu nema članka jednakovrijednog članku 12. Ugovora o Europskoj uniji u kojem je utvrđena uloga nacionalnih parlamenta. U tom kontekstu moglo bi biti korisno razmotriti može li se uloga nacionalnih parlamenta u okviru Euratoma dodatno osnažiti.

Komisija bi trebala poduzeti inicijative za povećanje sudjelovanja civilnog društva u oblikovanju nuklearne politike i poticanje interesa za relevantne forume na razini EU-a. Dostupnost informacija o nekim pitanjima nuklearne energije razumljivo je ograničena, posebice u području nuklearne sigurnosti. Iako je to opravdano, o pitanjima kao što su nuklearna sigurnost, gospodarenje radioaktivnim otpadom i izrada planova za hitne slučajeve treba razgovarati što otvorenije u skladu s postojećim pravilima.

Ta su pitanja u srži zabrinutosti građana. Prvi je korak stroga provedba nedavno dogovorenog zakonodavstva. U području odgovornog i sigurnoga gospodarenja istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom od najveće je važnosti da države članice nastave izrađivati sveobuhvatne planove gospodarenja radioaktivnim otpadom i provedu ih. Kad je riječ o prekograničnom utjecaju, trebalo bi promicati prekogranične konzultacije između država članica te veći angažman Skupine europskih regulatora za nuklearnu sigurnost (ENSREG). Trebalo bi ojačati kolektivnu sposobnost EU-a i država članica za odgovor na nuklearne incidente, posebice kako bi se objasnila financijska odgovornost i osigurala dostatna sredstva za to.

Ugovorom o Euratomu ne predviđa se pojednostavnjeni postupak njegove revizije u smislu članka 48. stavka 7. UEU-a. Na Ugovor o Euratomu ne primjenjuju se ni prijelazne klauzule iz Ugovorâ. Stoga bi za reviziju Ugovora u cilju proširenja primjene redovnog zakonodavnog postupka na okvir Euratoma trebalo upotrijebiti redovni postupak revizije Ugovora iz članka 48. UEU-a.

Prema tome, revizija Ugovora o Euratomu u cilju proširenja primjene redovnog zakonodavnog postupka trebala bi biti dio šireg procesa reforme Ugovora pomoću redovnog postupka revizije Ugovora iz članka 48. UEU-a i trebalo bi je predvidjeti u dugoročnoj perspektivi nakon 2025. U narednim mjesecima Europska komisija osnovat će skupinu stručnjaka na visokoj razini čiji će zadatak biti analiza i izvješćivanje Komisije o trenutačnom statusu Ugovora o Euratomu u pogledu toga kako bi se, na temelju postojećeg Ugovora, mogla poboljšati njegova demokratska odgovornost.

4. Zaključak

Kako je Komisija nedavno istaknula u svojoj Komunikaciji „Čist planet za sve”, energetska tranzicija zahtijeva sveobuhvatan preobražaj gospodarstva i društva te je potrebno angažirati sve sektore gospodarstva i društva kako bi se ostvarila tranzicija u klimatsku neutralnost i održivost do 2050.

Za postizanje tog cilja potrebno je odlučno djelovati u svim područjima politike, za što je od ključne važnosti da EU bude opremljen alatima za donošenje potrebnih odluka na učinkovit i demokratski način.

U tom kontekstu zadnjih je godina znatan napredak postignut dovršetkom okvira politike energetske unije. S regulatorne strane taj je napredak blisko povezan s upotrebom redovnog zakonodavnog postupka. Potpuno sudjelovanje Europskog parlamenta i Vijeća imalo je pozitivan učinak i u smislu demokratske prirode procesa i za postizanje ambicioznih ishoda u mnogim važnim predmetima.

U ovoj su Komunikaciji utvrđena dva područja gdje bi se donošenje odluka moglo dodatno poboljšati u korist postizanja ciljeva energetske unije.

Komisija poziva čelnike EU-a da:

- u skladu s prethodnim pozivom²⁶ brzo odluče o primjeni opće prijelazne klauzule (članak 48. stavak 7. UEU-a) kako bi se prešlo na redovni zakonodavni postupak i glasovanje kvalificiranom većinom. Europsko vijeće poziva se da obavijesti nacionalne parlamente o svojoj inicijativi i zatraži suglasnost Europskog parlamenta. K tome, specifična prijelazna klauzula iz članka 192. stavka 2. UFEU-a nudi jasan način za prelazak na redovni zakonodavni postupak za pitanja oporezivanja u području okoliša;
- zajedno s Europskim parlamentom, Vijećem i drugim dionicima aktivno sudjeluju u razmatranjima skupine stručnjaka na visokoj razini koje će Komisija pozvati da ocijene kako najbolje poboljšati demokratsku odgovornost i transparentnost u okviru Ugovora o Euratomu.

²⁶ COM(2019) 8 final od 15. siječnja 2019. „Prema učinkovitijem i demokratskijem odlučivanju u poreznoj politici EU-a”