



Brüssel, 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE
JA NÕUKOGULE**

ELi energia- ja kliimapoliitika tõhusam ja demokraatlikum otsustusprotsess

1. Sissejuhatus

Energialiit on üks Euroopa Liidu peamisi prioriteete. Selle põhieesmärk on tagada eurooplastele – majapidamistele ja ettevõtjatele – kindel, säästev, konkurentsivõimeline ja taskukohane energia. See põhineb kogu liitu hõlmaval integreeritud energiasüsteemil, mis aitab ellu viia Euroopa pikaajalist strateegilist visiooni, et jõuda jõuka, nüüdisaegse, konkurentsivõimelise, kaasava ja kliimanetraalse majanduseni¹.

Viimastel aastatel on energialiidu eesmärkide saavutamisel tehtud olulisi edusamme – eelkõige on vastu võetud energiapoliitika pakett,² pakett „Puhas energia kõikidele eurooplastele“,³ mis on ELi kõige ulatuslikum energiaalaste õigusaktide pakett, milles on kunagi kokku lepitud, ELi kliimaalased õigusaktid⁴ ja kolm liikuvuspaketti (2017–2018)⁵. Lisaks hõlbustab energialiidu juhtimist käsitlev määrus⁶ paketi „Puhas energia kõikidele eurooplastele“ raames energialiidu kõikide mõõtmete saavutamist, mis põhineb ELi ja selle liikmesriikide tihedal koostööl. Energialiidu olukorda käsitlev neljas aruanne annab ülevaate energialiidu eesmärkide saavutamisel tehtud edusammudest⁷.

Tulevikku suunatud energia- ja kliimapoliitika tegevuskavas on valdkondi, mida tuleb kõigi poliitiliste eesmärkide saavutamiseks veelgi parandada. Tulevase energiapoliitika tulevikku suunatud tegevuskava üks oluline aspekt on uurida, kuidas liit selles valdkonnas otsuseid teeb. Oma 2017. aasta kõnes Euroopa Liidu olukorra kohta ütles president Juncker selgelt, et oluliste ühtse turu küsimuste puhul tuleks nõukogu otsused sagedamini vastu võtta kvalifitseeritud häälteenamusega, kaasates võrdsetel alustel Euroopa Parlamendi. Viimasena nimetatud küsimus on eriti oluline tuumavaldkonnas, kus Euratomi asutamislepingu alusel tehtud otsuste tegemisse ei ole Euroopa Parlament kaasatud samadel tingimustel, nagu on ette nähtud Lissaboni lepingu seadusandliku tavamenetlusega.

¹ COM(2018) 773 final, 28. november 2018, „Puhas planeet kõigi jaoks“.

² Määrus (EL) 2017/1938, mis käsitleb gaasivarustuskindluse tagamise meetmeid; otsus (EL) 2017/684, millega luuakse liikmesriikide ja kolmandate riikide valitsuste vahelisi energiakokkuleppeid ja mittesiduvaid leppeid käsitlev teabevahetuse mehhanism; COM(2016) 49 final, 16. veebruar 2016, Teatis veeldatud maagaasi ja selle hoiustamise ELi strateegia kohta; COM(2016) 51 final, 16. veebruar 2016, „ELi kütte- ja jahutusstrateegia“;

³ COM(2016) 860 final, 30. november 2016, „Puhas energia kõikidele eurooplastele“.

⁴ Direktiiv (EL) 2018/410, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ eesmärgiga hoogustada heitkoguste kulutõhusat vähendamist ja süsinikdioksiidiheite vähendamist toetavaid investeeringuid, ning otsust (EL) 2015/1814; määrus (EL) 2018/842, milles käsitletakse liikmesriikide kohustust vähendada kasvuhoonegaaside heidet aastatel 2021–2030, millega panustatakse kliimameetmetesse, et täita Pariisi kokkuleppega võetud kohustused; määrus (EL) 2018/841, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest tulenev kasvuhoonegaaside heide ja sellest tulenevate kasvuhoonegaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku.

⁵ COM(2017) 283 final, 31. mai 2017, „Tegevuskava sotsiaalselt õiglaseks üleminekuks puhtale, konkurentsivõimelisele

ja ühendatud liikuvusele kõigi jaoks“; COM(2017) 675 final, 8. november 2017, „Euroopa vähese heitega liikuvuse strateegia

elluviimine“; COM(2018) 293 final, 17. mai 2018, „Säästev liikuvus Euroopas – ohutu, ühendatud ja keskkonnahoidlik“.

⁶ Määrus (EL) 2018/1999, milles käsitletakse energialiidu ja kliimameetmete juhtimist.

⁷ COM(2019) 175, 3. aprill 2019, „Energialiidu olukorda käsitlev neljas aruanne“.

Aja jooksul on EL liikunud otsuste tegemisel ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamuse suunas, mida laiendati ühtse Euroopa aktiga⁸ enamikule poliitikavaldkondadele. Teistes valdkondades, nagu maksustamine, ei ole otsustusprotsessis muutust toimunud. Ühehäälsuselt kvalifitseeritud häälteenamusele ülemineku põhjus on lihtne ja kaalukas. Liikmesriigid on tunnistanud, et kui mõnes konkreetses poliitikavaldkonnas on vaja saavutada teatavat ambitsioonitaset, jõutakse selleni, et ühehäälsuse nõue aeglustab edusamme ning takistab ELil muutuva reaalsusega kohanemast ja tagamast eurooplastele kõige sobivamad vahendid oma huvide kaitsmiseks. Selles mõttes on iga samm kvalifitseeritud häälteenamuse poole olnud ELi jaoks olulise väärtusega. Kvalifitseeritud häälteenamuse aluseks on kompromissivalmidus. See loob rohkem võimalusi aruteludeks ja selleks, et saavutada pragmaatilised tulemused, mis peegeldavad kõigi huve. Paindlik, tõhus ja kiire otsustusprotsess on teinud liidust üleilmse võrdlusmudeli ja standardite kehtestaja sellistes poliitikavaldkondades nagu keskkonna- ja tarbijakaitse, tööhõive- ja sotsiaalsed standardid, andmekaitse ning vaba ja aus kaubandus⁹.

Aluslepingu muutmine ei ole tingimata vajalik, et minna ühehäälsuselt üle kvalifitseeritud häälteenamusele; seda võib teha kehtivates aluslepingutes sätestatud nn sillaklauslite abil, kui nõukogu või Euroopa Ülemkogu on need heaks kiitnud.

Käesolevas teatistes esitatakse põhjendused tõhusama ja demokraatlikuma otsuste tegemise viisi kohta mõnes energiapoliitika valdkonnas, sealhulgas tuumaenergia valdkonnas. Uuritakse võimalusi, kuidas

- laiendada kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamist ja tõhustada Euroopa Liidu toimimise lepingu kohast seadusandlikku tavamenetlust, nagu on juba mainitud teatistes „Tõhusama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi poole ELi maksupoliitikas“;
- tugevdada demokraatlikku vastutust Euratomi asutamislepingu alusel.

2. Võimalused kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise laiendamiseks Euroopa Liidu toimimise lepingu alusel

Energialiidu praeguse institutsioonilise ülesehituse uurimisel on üks põhiküsimusi see, kas ELi kehtivad otsustamismenetlused on ELi energia- ja kliimaeesmärkide saavutamiseks täielikult sobivad.

2.1 Praegune energia- ja kliimapoliitika otsuste tegemise protsess

⁸ Ühtne Euroopa akt, EÜT L 169, 29.6.1987, lk 1–28.

⁹ Tegemist on kolmanda teatistega kvalifitseeritud häälteenamuse kohta. Varasemad teatised: COM(2019) 8 final, 15. jaanuar 2019, „Tõhusama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi poole ELi maksupoliitikas“ ja COM(2018) 647 final, 12. september 2018, „Tugevam tegija rahvusvahelisel tasandil – tõhusam otsuste tegemine ELi ühises välis- ja julgeolekupoliitikas“.

Lissaboni lepingus on sätestatud, et standardne otsuste tegemise kord liidus on seadusandlik tavamenetlus, mille kohaselt võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandlikud aktid komisjoni ettepaneku alusel vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. See põhimõte kehtib ka Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) energeetikat käsitleva jaotise kohta.

Aluslepingus¹⁰ on selgesõnaliselt sätestatud kvalifitseeritud häälteenamus selliste energiapoliitika meetmete vastuvõtmiseks, mille eesmärk on:

- tagada energiaturu toimimine;
- tagada energiaga varustamise kindlus liidus;
- edendada energia tõhusat kasutamist ja säästmist ning uute ja taastuvate energiaallikate väljaarendamist;
- edendada energiavõrkude sidumist.

Sellega seoses tunnistatakse aluslepingus sõnaselgelt liikmesriikide õigust määrata kindlaks oma energiavarude kasutamise tingimused, nende valik erinevate energiaallikate vahel ja nende energiavarustuse üldstruktuur¹¹.

Lisaks on aluslepingus sätestatud, et energeetika valdkonnas võtab nõukogu ühehäälselt ja pärast Euroopa Parlamendiga konsulteerimist vastu sätted, kui need on peamiselt maksualased¹².

Samuti on aluslepinguga ette nähtud, et keskkonnakaitse valdkonnas võtab nõukogu ühehäälselt vastu i) peamiselt maksusätteid; ii) meetmeid, mis käsitlevad asulaplaneerimist, veeressursside majandamist või maa kasutamist, ning iii) meetmeid, mis mõjutavad oluliselt liikmesriigi valikut erinevate energiaallikate vahel ning tema energiavarustuse üldstruktuuri¹³.

2.2 Vajadus tõhusamate otsustamismenetluste järele maksustamismeetmete puhul

Liit on võtnud kohustuse saavutada 2030. aasta energia- ja kliimaeesmärgid ning jätkata ümberkujundamist ja moderniseerimist, et saavutada tulevikus kliimaneutraalne majandus. Üks põhinõuetest on, et energia- ja kliimavaldkonna õigus-, finants- ja maksupoliitika on omavahel täielikult kooskõlas ning tugevdavad üksteist.

Maksupoliitika on oluline vahend energialiidu eesmärkide saavutamiseks ja eelkõige puhtale energiale ülemineku hõlbustamiseks, järgides samas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid.

Ühtne energiaturg on alles väljakujundamisel ja energia maksustamisel on oluline roll. Maksud ja lõivud moodustavad märkimisväärse osa energiahindadest ja nende osakaal on

¹⁰ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 194 lõige 1.

¹¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 194 lõige 2.

¹² Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 194 lõige 3.

¹³ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 2.

mõnes riigis kasvanud selliste oluliste toodete puhul nagu elekter¹⁴. See suurendab maksustamisraamistiku olulisust siseturu toimimisel ja sellega kaasneva majanduskasvu eeliseid.

Praegune energia maksustamise raamistik¹⁵ põhineb ELi toimimise lepingu artiklil 113, millega nähakse ette seadusandlik erimenetlus, mille puhul nõukogu otsustab ühehäälselt. Seda raamistikku ei ole liidu energia- ja kliimaeesmärkidega kohandatud. Selles ei nähta ette poliitilist sidusust maksustamisraamistiku ning energia- ja kliimapoliitika ja -eesmärkide vahel. Võttes arvesse liikmesriikide maksustamismudeleid, mis põhinevad suurel määral tulude suurendamise vajadustel, ei ole praegusesse maksupoliitikasse süsteemselt kaasatud mõju, mida kütuse- ja elektritarbimine avaldab ELi energia- ja kliimaeesmärkide ning tervise- ja keskkonnamaksude saavutamisele. Sellega seoses tegi komisjon mitmel erineval puhul ettepaneku fossiilkütuste maksu kasutamise kohta vastavalt nende kasutamisega seotud süsinikdioksiidi heitkogustele. Liikmesriigid ei suutnud nende ettepanekute tingimusi ühehäälselt kokku leppida. Ühehäälsust oleks vaja ka mõne liikmesriigi poolt hiljuti esitatud üleskutse jaoks kasutada CO₂-heite maksu kompenseerimist piiridel.

2.3 Praegune olukord ja energia maksustamise tulevik

Praegune Euroopa energia maksustamise raamistik on püsinud muutumatuna alates 2003. aastast ja on aegunud. Sellega on pea võimatu saavutada selliseid põhieesmärke nagu energiaallikate ja energiakandjate mitmekesistamine või tootmise ja tarbimise energiatõhususe parandamine, kuna maksud ei põhine energiasisaldusel, vaid tarbitud energiatoodete mahul/kaalul.

Kuna alammäärad ei ole enam kui kümne aasta jooksul ELi tasandil suurenenud, siis see on nõrgendanud maksudest tulenevat hinnasignaali, mis pidi soodustama investeerimist energiatõhusasse tehnoloogiasse ja käitumisse. Peale selle, kuna mõned liikmesriigid on sellest ajast alates oma riiklikku maksustamistaset tõstnud, kuid teised mitte, on oht, et suureneb konkurentsi moonutamine ühtsel turul ja maksubaasi kahanemine kõrge maksumääraga riikides, eriti mootorikütuste puhul, mida on võimalik kergesti ja seaduslikult üle piiri vedada. Vaatamata korduvatele üleskutsedele, et maksustamine peaks muutuma, on keskkonnamaksudest saadud maksutulu üldine osakaal ELis jäänud viimase kümne aasta jooksul suhteliselt muutumatuks¹⁶.

Ka sektoripõhiste energiamaksuvähenduste või -vabastuste olemasolu, eelkõige lennundus-, merendus- ja autoveo- ning põllumajandus- ja kalandussektoris ning energiamahukate tööstusharude puhul, vähendab üldiselt oluliselt stiimuleid investeerida kõnealustes sektorites

¹⁴ Energi hindade ja -kulude aruande (COM(2019) 1, 9. jaanuar 2019) kohaselt moodustavad maksud kokku 40 % kodumajapidamiste lõplikust elektrihinnast.

¹⁵ Nõukogu 27. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/96/EÜ, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik.

¹⁶ Allikas: Eurostat – Keskkonnamaksud ELis: riikide võrdlus
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

energiatõhusamasse põhivarasse ja tootmisprotsessidesse. Need maksuvähendused või -vabastused kujutavad endast koormust teistele sektoritele ja/või kodumajapidamistele, kes peavad nendest tuleneva tulude puudujäägi korvama. Lisaks võivad need moonutada konkurentsi tööstussektorite vahel ning edendada ebatõhusaid ja saastavaid transpordiliike¹⁷.

Kütuste maksustamine vastavalt mahule ja mitte vastavalt nende energiasisaldusele töötab taastuvkütuste kahjuks ja soosib tavakütuseid, eelkõige diislikütust, minnes seega vastuollu energiapoliitikaga, mille eesmärk on minna üle muudele kütuseliikidele ning edendada taastuvaid ja muid puhta energia allikaid. Samuti ei aita see tasakaalustada diislikütuse pakkumist ja nõudlust Euroopa kütuseturul.

2011. aastal pakuti komisjoni ettepanekus direktiivi 2003/96/EÜ (millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik)¹⁸ muutmise kohta välja, et ELi energiamaksu raamistikus kehtestatakse CO₂-ga seotud komponent. CO₂-heite maksustamist tuli kohaldada sektorites, mida ELi heitkogustega kauplemise süsteem ei hõlma, andes seeläbi ELis kogu majandust hõlmava ühtse CO₂-hinnasignaali. Lisaks tehti ettepanek võtta energiatoodete maksustamisel aluseks nende energiasisaldus ning lihtsustada maksuvähenduste ja -vabastuste süsteemi. Liikmesriigid ei suutnud siiski saavutada vajalikku ühehäälsust ettepaneku põhielementide ja eelkõige CO₂-põhise maksukomponendi kehtestamise osas. Seepärast otsustas komisjon 2015. aastal oma ettepaneku tagasi võtta. Selle tulemusena on tänaseni jõus 2003. aasta aegunud raamistik.

Komisjon hindab praegu energia maksustamise direktiivi, pidades silmas selle võimalikku läbivaatamist. Hindamisel vaadeldakse eri sätete rakendamist, kaalutakse direktiivi tõhusust, selgust ja seda, mil määral on saavutatud selle eesmärgid, ning selgitatakse välja võimalikud puudused. Samuti vaadeldakse direktiivi kooskõla ELi muude poliitikavaldkondade (nt energia, keskkond, konkurents ja transport), algatuste või meetmetega.

Tulevane energia maksustamise kord peaks täiendama ja tugevdama ELi energiaalaseid õigusakte, samuti tugiraamistikku (rahaline/tehnoloogiline/sotsiaalne) nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil. Seda silmas pidades peab komisjon eriti tähtsaks järgmist kolme aspekti.

Energia maksustamine peaks toetama puhtale energiale üleminekut

Energiamaksud tuleks kavandada nii, et need pakuksid eelkõige asjakohaseid stiimuleid heite vähendamiseks aja jooksul ja ressursitõhususe parandamiseks, sealhulgas keskkonna seisukohalt järjekindlate maksumäärade kaudu eri energiakandjate ja kütuste lõikes. Samuti võib nende abil suunata teatavat käitumist viisil, mis vastab üldisematele ühiskondlikele vajadustele ja eesmärkidele, mis on seotud puhtale energiale ülemineku ja kliimamuutustega.

¹⁷ Mõned neist sektoritest (eelkõige energiamahukas tööstus ja ELi-sisene lennustransport) kuuluvad siiski heitkogustega kauplemise süsteemi ja seega puudutab CO₂-hinnasignaali ka neid.

¹⁸ KOM(2011) 169 lõplik, 13. aprill 2011, ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/96/EÜ (millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik).

Lisaks puhta energia allikate kasutamise soodustamisele peaks maksustamiskord paremini kajastama ka kaupade ja teenuste kõiki väliskulusid, eelkõige põhimõtte „saastaja maksab“ järjepidevat kohaldamist. Seda eesmärki ei ole veel saavutatud. Eelkõige näitas 2018. aasta energiahindade ja -kulude aruanne¹⁹, et fossiilkütuste toetused, eelkõige maksuvähenduste või -vabastuste kujul, kehtivad endiselt, vaatamata energialiidu strateegias seatud eesmärgile kaotada järk-järgult keskkonnale kahjulikud toetused. Üks võimalus sellise eesmärgi saavutamiseks võiks olla CO₂-maksu kasutamine, mis võib muuta tarbimis- ja tootmisstruktuure, muutes need vähem CO₂- ja energiamahukaks, millega kaasneb kasvuhoonegaaside heite vähenemine ja üldine energiasääst. See soodustab ka investeerimist energiatõhususe parandamisse ja vähese CO₂-heitega tehnoloogiasse.

Energia maksustamine peaks seega kajastama nii panust jätkusuutlikku majanduskasvu ja puhta tehnoloogia võimalikesse arendustesse kui ka iga kütuse ja selle kasutamise välist kahju. Sellega seoses kasutatakse energiamakse selleks, et luua turuolukord, kus kõige vähem makse kaasa toovad lahendused on need, mis vähendavad ka meie ökoloogilist jalajälge ja saastet. Oluline on tagada praeguse raamistiku sidusus nii transpordi kui ka kütteainete jaoks.

Energia maksustamine peaks toetama säästvat ja sotsiaalselt õiglast kasvu

Koos muude turupõhiste poliitikavahenditega (näiteks tasud, lõivud ja saastekvoodid) võib maksustamist kasutada konkreetsete keskkonnaprobleemide lahendamiseks, edendades samal ajal investeringuid, majanduskasvu ja töökohtade loomist. Majandusuuringud näitavad, et teatavat liiki maksud, nagu tööjõu- ja tulumaksud, on moonutatavamad, samas kui muud liiki maksud, nagu tarbimis- ja keskkonnamaksud, on majanduskasvu soodustavamad.

Energiamaksud ja muud turupõhised vahendid peaksid olema kooskõlas tulevikku kujundavate investeerimisvajadustega, näiteks soodustades selliste võtmetähtsusega tehnoloogiate kasutuselevõttu, mis aitavad kaasa vähese CO₂-heitega majanduskasvule, mis on puhtale energiale ülemineku esirinnas.

Energia maksustamine mõjutab ka ühtse energiaturu nõuetekohast toimimist. Praegu on energiaturud, nagu elektri-, gaasi- ja naftaturud, suures osas ELi tasandil integreeritud ja energia liigub takistusteta kõikides liikmesriikides. Seda kajastab muu hulgas asjaolu, et riikide hinnad ühtlustuvad järk-järgult. Näiteks elektri hindade erinevus on viimase kümne aasta jooksul vähenenud 21 %²⁰. ELi energia siseturu väljakujundamine nõudis rangeid õigusakte, et kõrvaldada arvukad takistused ja kaubandustõkked. ELi õigusraamistik on järk-järgult võimaldanud ühtse turu välja kujundada. Samas ei ole energia maksustamise poliitika arenenud samas tempos, et energiasiseturgu paremini ja veelgi enam integreerida. Teisisõnu mõjutavad elektri-, gaasi- ja kütusehindasid ikka veel oluliselt riigi tasandil kehtestatud poliitika toetamise kulud ja maksustamisvahendid, mis on liikmesriigiti erinevad.

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

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

Energia maksustamise kord peaks samuti vähendama konkurentsimoonutusi, mis tulenevad konkureerivatele kütustele kehtestatud eri maksumääradest. Kõiki energiaallikaid tuleks kohelda võrdselt, võttes arvesse iga allika panust energialiidu eesmärkide saavutamisse. Näiteks tuleks püüda saavutada eri energiaallikate sidusus kasutajate vahel, tagamaks, et maksusüsteemiga ei eelistataks põhjendamatult fossiilsel toorainel põhinevaid lahendusi tarbijatele (näiteks soodustades küttesüsteemides kivisöe kasutamist, mis on sageli kõige vähem maksustatud, kuid samas ka kõige saastavam kütteaine).

Energiamaksu reform peaks kajastama sotsiaalse võrdsuse kaalutlusi

Energia maksustamise poliitika võib negatiivselt mõjutada majanduslikult haavatavate tarbijate ostujõudu, kui ei võeta arvesse maksusüsteemi sotsiaalset mõju. Kuigi fossiilkütuste maksude tõstmine transpordi- või küttesektoris on võimas stiimul käitumise muutmiseks lühikeses perspektiivis, ei pruugi tarbijatel olla lihtne oma tarbimisharjumusi muuta, kui tegemist on olulise osaga nende tulust.

Seetõttu on vaja hoolikalt kavandatud kaasnevaid meetmeid, tagamaks, et energia- ja kliimapoliitika eesmärkidega kooskõlas olevad maksusüsteemide muudatused on kõigi kodanike jaoks sotsiaalselt vastuvõetavad. Selliste sotsiaalsete probleemide lahendamiseks sobivad enamasti paremini sotsiaalpoliitika ja sotsiaaltoetussüsteemid, mille rahastamiseks võiks kasutada maksusüsteemide muudatusi ja tulu tagasisuunamist. Seda on võimalik teha mitte ainult haavatavate tarbijate toetamisega sotsiaalpoliitika abil, vaid ka kasutades energia- ja keskkonnamaksudest saadavat tulu, et toetada majandussektoreid ja/või piirkondade keskkonnanahoidlikkuse saavutamist, ja võimaldades tööjõu maksustamise vähendamist keskkonnamaksude suurenenud tulude arvelt.

2.4 Sillaklauslid kui otsustamismenetluse kohandamise vahend

Aluslepingutega nähakse Euroopa Liidu lepingu artikli 48 lõike 7 üldise sätte ja ELi toimimise lepingu erisätete kaudu ette võimalus vabastada ühehäälsuse nõudega hõlmatud poliitikavaldkonnad ja minna hääletamiskorra puhul üle kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele. Seda võimalust nimetatakse sillaklauslik, mis annab võimaluse minna ühehäälselt hääletamiselt üle kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele.

ELi toimimise lepingu keskkonda käsitlevasse jaotisse on lisatud konkreetne sillaklausel,²¹ mis annab nõukogule pädevuse otsustada, et maksualased keskkonnameetmed võidakse vastu võtta seadusandliku tavamenetluse raames kvalifitseeritud häälteenamusega. Selle pädevuse teostamiseks peab nõukogu komisjoni esitatud ettepaneku alusel ning pärast Euroopa Parlamendi, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Regioonide Komiteega konsulteerimist ühehäälselt kokku leppima.

²¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 2.

ELi toimimise lepingu keskkonda käsitlevas jaotises kehtestatud sillaklauslit võib kasutada energia maksustamise meetmete puhul, mis on peamiselt seotud keskkonnaga. See võib olla õigustatud keskkonnamaksude meetmete puhul, mille eesmärk on vähendada CO₂- ja muude saasteainete heidet või parandada energiatõhusust, mis on ELi energialiidu strateegia ja Pariisi kokkuleppe peamised prioriteedid. Kuna energia tootmise ja tarbimise arvele langeb rohkem kui kolm neljandikku CO₂-heitest, saavad CO₂-heitega seotud keskkonnamaksud saavutada oma eesmärgi üksnes siis, kui energia tootmist ja tarbimist reguleerivad sellised maksustamismeetmed. Seetõttu tuleks energiaalaste CO₂-ga seotud maksustamismeetmete puhul kasutada sillaklauslit, mis on kehtestatud ELi toimimise lepingu keskkonda käsitlevas jaotises.

Selle sillaklausli kasutuselevõtt ei mõjutaks otseselt liikmesriikide praegust pädevust maksustamise valdkonnas, vaid ainult muudaks seda, kuidas neid pädevusi kasutatakse. Selline lähenemisviis aitaks pigem kaasa jõupingutustele parandada üldist maksustamise institutsioonilist raamistikku. Lisaks sellele tooks sillaklausli kasutamine kaasa selle, et kohaldatakse seadusandlikku tavamenetlust, mille kohaselt Euroopa Parlament ja nõukogu kui kaasseadusandjad esindavad võrdsetel alustel paljusid erinevaid huve. Kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine väljendab kompromissil põhineva ühtse tegutsemise põhimõtet. See põhjendus kehtib enamiku energia- ja kliimavaldkonna poliitiliste otsuste puhul, mistõttu saab kvalifitseeritud häälteenamuse eeliseid täpsemalt uurida ka keskkonnamaksude valdkonnas.

Selline samm oleks osa üldisemast lähenemisviisist, mis käsitleb sillaklauslite kasutamist, nagu on kirjeldatud valdkondliku teatise „Tõhusama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi poole ELi maksupoliitikas“²² tegevuskavas. Kõnealuse tegevuskava teine etapp näeb ette, et üleminek seadusandlikule tavamenetlusele, mis põhineb kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisel nõukogus ja Euroopa Parlamendi kaasotsustamisõigusel, peaks hõlmama peamiselt fiskaalmeetmeid, mis on kavandatud toetama muid poliitilisi eesmärke, sealhulgas võitlust kliimamuutuste vastu. Selle teise etapiga seoses on komisjon kutsunud ELi juhte kiiresti otsustama.

Komisjon rõhutas teatises ka seda, et tõhusamad maksustamisega seotud otsused selles valdkonnas võimaldaksid rakendada keskkonnasõbralikumat energiapoliitikat, et aidata näiteks saavutada ELi ambitsioonikaid eesmärke kliimamuutuste valdkonnas. ELi toimimise lepingu artikli 192 lõike 2 konkreetne sillaklausel keskkonna valdkonnas, mis eelkõige hõlmab peamiselt fiskaalseid sätteid, pakub võimalusi minna seadusandlikult erimenetlusele üle seadusandlikule tavamenetlusele, et saavutada keskkonnasõbralikum energiapoliitika. Alternatiivse võimalusena näeks ELi lepingu artikli 48 lõikes 7 sätestatud üldise sillaklausli kasutamine ette kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise eelkõige energiaeesmärkide saavutamiseks kavandatud maksumeetmete puhul.

3. Otsuste tegemine Euratomi asutamislepingu alusel

²² COM(2019) 8 final, 15. jaanuar 2019.

Tuumaenergia on tänases Euroopa energiaallikate jaotuses reaalsus. Pooled liikmesriigid kasutavad elektrienergia tootmiseks tuumaenergiat, mis moodustab 27 % ELi elektritootmisest.

Kui 1957. aastal kirjutati alla Euratomi asutamislepingule, peeti tuumaenergiat Euroopa majandusarengu jaoks vajalikuks energiaressursiks. Kõnealuse lepinguga nähakse ette ulatuslikud riigiülesed volitused ühenduse tasandil. Tegelikult on nende volituste rakendamine siiski olnud valikuline ja aja jooksul muutunud. Alguses oli Euratomi peamine eesmärk hoogustada tuumaenergia kasutamist, kuid praegu on selle tegevus seotud ohutuse, energiavarustuskindluse, kaitsemeetmete, jäätmekäitluse, kiirguskaitse, teadusuuringute ja meditsiiniliste rakendustega. Euratom on mänginud olulist rolli tuumaohutuse tugevdamisel uutes liikmesriikides ja ELi naabruses. Tuumaohutusprobleemide võimalik piiriülene mõju nõuab juba praegu ja ka järgmistel aastatel õigusraamistikku, mis ulatub üle liikmesriikide piiride. Seda raamistikku on tugevdatud pärast Fukushima õnnetust vastuvõetud teisest õigusaktidega. Samamoodi tekitavad vananevad tuumaelektrijaamad kogu ELis küsimusi, mis on seotud kasutusea pikenemise, järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamise, dekomisjoneerimise, jäätmekäitluse ja seonduvate investeeringutega. Järgnevatel aastatel muutuvad need küsimused veelgi olulisemaks.

On selge, et tuumaenergia kasutamine on praegu ja ka edaspidi iga liikmesriigi valik. Euratomi asutamislepinguga nähakse ette maailma kõige edumeelsem õigusraamistik tuumaohutuse, jäätmekäitluse või kiirguskaitse valdkonnas. Siiski tuntakse muret selle pärast, et Euratomi asutamisleping peab arenema kooskõlas ühtsema, tugevama ja demokraatlikuma Euroopa Liiduga. See mure kajastub Lissaboni lepingule lisatud viie liikmesriigi deklaratsioonis,²³ milles märgitakse, et Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu põhisätteid ei ole pärast selle jõustumist oluliselt muudetud ja neid on vaja ajakohastada.

Keskne aspekt on Euratomi demokraatlik vastutus ning eelkõige Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentide kaasamine. Lissaboni lepinguga laiendati seadusandlikku tavamenetlust peaaegu kõikidele poliitikavaldkondadele, kus Euroopa Parlamendil oli varem ainult nõuandev roll. Kuigi seadusandlik tavamenetlus kehtib üldiselt ka Euratomi asutamislepingu suhtes,²⁴ ei näe aluslepingu teatavad sätted, milles käsitletakse õigusaktide vastuvõtmist, seda ette. Euroopa Parlamendiga üksnes konsulteeritakse nende sätete osas. Samuti kehtestati Lissaboni lepinguga Euroopa Parlamendi tugevam roll rahvusvaheliste lepingute sõlmimise protsessis, mis tähendab, et sageli on parlamendi nõusolek vajalik²⁵. Euratomi asutamislepingu kohaselt see nii ei ole ja Euroopa Parlamendiga rahvusvaheliste lepingute sõlmimise küsimuses ei konsulteerita. Seepärast on kasulik uurida, kuidas

²³ Saksamaa Liitvabariigi, Iirimaa, Ungari Vabariigi, Austria Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi Euroopa Liidu toimimise lepingu deklaratsioon nr 54.

²⁴ Euratomi asutamislepingu artiklis 106a on loetletud Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu sätteid, mida kohaldatakse ka Euratomi asutamislepingu suhtes. Nende hulka kuuluvad ELi toimimise lepingu artiklid 288–299, mis hõlmavad liidu õigusakte ning õigusaktide ja muude sätete vastuvõtmise menetlusi.

²⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 207 ja 218.

suurendada Euroopa Parlamendi rolli, et parandada Euratomi raames otsuste tegemise demokraatlikku legitiimsust.

Veel üks valdkond, kus Euratomi asutamisleping ei kajasta läbipaistvuse ja demokratiseerimise paranemist, mis saavutati ELi aluslepingute järjestikuste reformide käigus, on seotud liikmesriikide parlamentide rolliga. Kuigi protokoll nr 1 riikide parlamentide rolli kohta Euroopa Liidus on Euratomi asutamislepingu osa, ei ole Euratomi asutamislepingus midagi võrreldavat ELi lepingu artikliga 12, milles on sätestatud liikmesriikide parlamentide roll. Seda arvestades võib olla kasulik uurida, kas liikmesriikide parlamentide rolli Euratomi raamistikus on võimalik veelgi tugevdada.

Komisjon peaks samuti tegema algatusi, et suurendada kodanikuühiskonna kaasamist tuumapoliitika kujundamisse ja suurendada ELi-ülest huvi asjakohaste foorumite vastu. Mõnes tuumavaldkonna küsimuses on teabe kättesaadavus arusaadavalt piiratud, eriti tuumajulgeoleku valdkonnas. Kuigi tegemist on õigustatud murega, tuleb selliste küsimuste üle nagu tuumaohutus, radioaktiivsete jäätmete käitlemine ja hädaolukorra planeerimine jätkata arutelu võimalikult avalikult ja kooskõlas kehtivate eeskirjadega.

Need küsimused valmistavad kodanikele kõige rohkem muret. Esimene samm on hiljuti kokkulepitud õigusaktide range rakendamine. Kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete vastutustundliku ja ohutu käitlemise valdkonnas on äärmiselt oluline, et liikmesriigid töötaksid jätkuvalt välja kõikehõlmavad kavad tuumajäätmete käitlemiseks ja rakendaksid need kavad. Kui jutt käib piiriülesest mõjust, tuleks edendada piiriüleseid konsultatsioone liikmesriikide vahel ja kaasata aktiivsemalt tuumaohutust reguleerivate asutuste Euroopa töörihm (ENSREG). Tugevdada tuleks ELi ja liikmesriikide kollektiivset võimet reageerida tuumaõnnetustele, eelkõige selleks, et selgitada finantsvastutust ja tagada sellega seoses piisav rahastamine.

Euratomi asutamislepingus ei ole selle läbivaatamiseks ette nähtud lihtsustatud menetlust ELi lepingu artikli 48 lõike 7 tähenduses. ELi aluslepingute sillaklausleid ei saa kohaldada ka Euratomi asutamislepingu suhtes. Seetõttu nõuaks aluslepingu läbivaatamine, mille eesmärk on laiendada seadusandliku tavamenetluse kasutamist Euratomi raamistikule, ELi lepingu artikli 48 kohase aluslepingute tavalise läbivaatamise kasutamist.

Seega peaks Euratomi asutamislepingu muutmine, mille eesmärk on laiendada seadusandliku tavamenetluse kasutamist, olema osa aluslepingu laiemast reformiprotsessist, mille puhul kasutatakse ELi lepingu artikli 48 kohast aluslepingute tavalist läbivaatamist, ja seda tuleks vaadelda pikemas ehk 2025. aasta järgses perspektiivis. Lähikuudel moodustab Euroopa Komisjon kõrgetasemelise eksperdirühma, kelle ülesanne on hinnata Euratomi asutamislepingu olukorda ja anda komisjonile sellest aru, eesmärgiga kaaluda, kuidas praeguse lepingu alusel saaks parandada demokraatlikku vastutust.

4. Kokkuvõte

Nagu komisjon hiljuti oma teatises „Puhas planeet kõigi jaoks“ rõhutas, nõuab energialane üleminek ulatuslikku majanduslikku ja ühiskondlikku ümberkujundamist, kaasates kõik majandussektorid ja ühiskonna, et saavutada 2050. aastaks üleminek kliimaneutraalsusele ja säästvusele.

Selle eesmärgi saavutamine nõuab otsustavaid meetmeid kõigis poliitikavaldkondades ja on oluline, et ELil oleksid vahendid, mis võimaldavad teha vajalikke otsuseid viisil, mis on nii tõhus kui ka demokraatlik.

Selles mõttes on viimastel aastatel tehtud energialiidu poliitilise raamistiku väljakujundamisel märkimisväärsed edusamme. Regulaatiivse poole pealt on need edusammud tihedalt seotud seadusandliku tavamenetluse kasutamisega. Euroopa Parlamendi ja nõukogu täielikul kaasamisel on olnud positiivne roll nii protsessi demokraatliku olemuse kui ka paljude oluliste dokumentidega seotud ambitsioonikate tulemuste saavutamisel.

Käesolevas teatises on kindlaks määratud kaks valdkonda, kus otsuste tegemist on võimalik energialiidu eesmärkide saavutamiseks veelgi tõhustada.

Komisjon kutsub ELi juhte üles:

- vastavalt varasemale üleskutsele²⁶ kiiresti otsustama üldise sillaklausli (ELi lepingu artikli 48 lõige 7) kasutamise üle, et minna üle seadusandlikule tavamenetlusele ja kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele. Sellega seoses palutakse Euroopa Ülemkogul teavitada liikmesriikide parlamente oma algatusest ja taotleda Euroopa Parlamendi nõusolekut. Peale selle annab ELi toimimise lepingu artikli 192 lõikes 2 sätestatud spetsiaalne sillaklausel ilmselge võimaluse minna keskkonna valdkonnas maksustamisküsimuste puhul üle seadusandlikule tavamenetlusele;
- osalema koos Euroopa Parlamendi, nõukogu ja teiste sidusrühmadega aktiivselt sellise kõrgetasemelise eksperdirühma töös, kellel komisjon palub hinnata, kuidas kõige paremini suurendada demokraatlikku vastutust ja läbipaistvust Euratomi asutamislepingu raames.

²⁶ COM(2019) 8 final, 15. jaanuar 2019, „Tõhusama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi poole ELi maksupoliitikas“.