



Bryssel den 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET OCH RÅDET**

Ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s energi- och klimatpolitik

1. Inledning

Energiunionen är en av EU:s viktigaste prioriteringar. Dess grundläggande mål är att ge europeiska hushåll och företag tillgång till säker, hållbar och konkurrenskraftig energi till överkomligt pris. Energiunionen bygger på ett integrerat EU-omfattande energisystem som bidrar till en europeisk strategisk och långsiktig vision om en välmående, modern, konkurrenskraftig, inkluderande och klimatneutral ekonomi¹.

De senaste åren har betydande framsteg gjorts mot att förverkliga energiunionens mål, inte minst genom antagandet av energitrygghetspaketet², lagpaketet *Ren energi för alla i EU*³, som är det största energilagstiftningspaketet någonsin på EU-nivå, samt EU:s klimatlagstiftning⁴ och de tre mobilitetspaketen 2017–2018⁵. När det gäller *Ren energi för alla i EU* kommer förordningen om styrning av energiunionen⁶ dessutom att göra det lättare att förverkliga alla dimensioner av energiunionen genom ett nära samarbete mellan EU och dess medlemsstater. Den fjärde rapporten om tillståndet i energiunionen ger en överblick över de framsteg som gjorts mot energiunionens mål⁷.

Det finns delar av den långsiktiga energi- och klimatpolitiska agendan där det krävs ytterligare förbättringar för att uppnå alla policymål. En viktig punkt på denna långsiktiga agenda om den framtida energipolitiken handlar om att titta närmare på hur EU fattar beslut på energiområdet. I sitt tal om tillståndet i unionen 2017 gjorde kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker klart att när det gäller viktiga inre marknadsfrågor bör rådet oftare fatta beslut med kvalificerad majoritet – samt att Europaparlamentet bör vara lika delaktigt. Det sistnämnda är särskilt viktigt på kärnenergiområdet eftersom Europaparlamentet inte är delaktigt i beslut enligt Euratomfördraget på samma villkor som i Lissabonfördragets ordinarie lagstiftningsförfarande.

EU har med tiden övergått från enhälliga beslut till att på de flesta politikområden tillämpa det omröstningsförfarande med kvalificerad majoritet som infördes genom Europeiska

¹ *En ren jord åt alla*, COM(2018) 773 final av den 28 november 2018.

² Förordning (EU) 2017/1938 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas, beslut (EU) 2017/684 om inrättandet av en mekanism för informationsutbyte om mellanstatliga avtal och icke-bindande instrument mellan medlemsstaterna och tredjeländer på energiområdet, COM(2016) 49 final av den 16 februari 2016 – *En EU-strategi för flytande naturgas och lagring av gas*, COM(2016) 51 final av den 16 februari 2016 – *En EU-strategi för uppvärmning och kylning*.

³ COM(2016) 860 final av den 30 november 2016 – *Ren energi för alla i EU*.

⁴ Direktiv (EU) 2018/410 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814, förordning (EU) 2018/842 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet, förordning (EU) 2018/841 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030.

⁵ COM(2017) 283 final av den 31 maj 2017 – *En agenda för en socialt rättvis övergång till ren, konkurrenskraftig och uppkopplad rörlighet för alla*, COM(2017) 675 final av den 8 november 2017 – *Resultat för utsläppssnål rörlighet*, COM(2018) 293 final av den 17 maj 2018 – *Hållbar mobilitet i EU: säker, uppkopplad och ren*.

⁶ Förordning (EU) 2018/1999 om styrningen av energiunionen och klimatåtgärder.

⁷ COM(2019) 175 av den 3 april 2019 – fjärde rapporten om tillståndet i energiunionen.

enhetsakten⁸. På andra områden – t.ex. när det gäller beskattning – har beslutsprocessen inte ändrats. Det finns ett enkelt och starkt skäl till varför kvalificerad majoritet har ersatt enhällighet. Medlemsstaterna har insett att när det krävs en viss ambitionsnivå inom ett politikområde kan man nå en punkt där enhällighetsregeln bromsar framstegen och förhindrar EU från att anpassa sig till en förändrad verklighet och ge Europas befolkning de bästa möjligheterna att försvara sina intressen. I den meningen har varje steg mot kvalificerad majoritet varit ett stort kliv framåt för EU. Omröstning med kvalificerad majoritet bygger på en kompromisskultur där det finns mer utrymme för diskussioner och pragmatiska utfall som tar hänsyn till allas intressen. Detta flexibla, effektiva och snabba sätt att fatta beslut har gjort EU till en global förebild och standardsättare inom bl.a. miljö- och konsumentskydd, anställningsnormer och sociala standarder, dataskydd samt en fri och rättvis handel⁹.

Övergången från enhällighet till kvalificerad majoritet kräver inte nödvändigtvis några fördragsändringar, utan kan med rådets eller Europeiska rådets godkännande ske med hjälp av de s.k. övergångsklausulerna i de nuvarande fördragen.

I detta meddelande beskrivs argumenten för ett effektivare och mer demokratiskt beslutsfattande inom vissa delar av energipolitiken, bl.a. på kärnenergiområdet. En granskning görs av alternativen för

- ökad omröstning med kvalificerad majoritet och det ordinarie lagstiftningsförfarande enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som redan tagits upp i meddelandet *Effektivare och mer demokratiskt beslutsfattande i EU:s skattepolitik*,
- ett starkare demokratiskt ansvarsutkrävande enligt Euratomfördraget.

2. Alternativ för ökad omröstning med kvalificerad majoritet enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

En granskning av energiunionens nuvarande institutionella struktur visar att en av de viktigaste frågorna är huruvida EU:s nuvarande beslutsförfaranden är helt ändamålsenliga när det gäller att förverkliga EU:s energi- och klimatmål.

2.1 Den nuvarande beslutsprocessen för energi- och klimatpolitik

I Lissabonfördraget fastställs att den normala beslutsprocessen i unionen ska vara det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. att lagstiftningsakter antas på kommissionens förslag av Europaparlamentet och rådet, varvid rådet beslutar med kvalificerad majoritet. Denna

⁸ Europeiska enhetsakten, EGT L 169, 29.6.1987, s. 1.

⁹ Det här är det tredje meddelandet om omröstning med kvalificerad majoritet. De tidigare meddelandena är: COM(2019) 8 final av den 15 januari 2019 – *Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik*, och COM(2018) 647 final av den 12 september 2018 – *En starkare global aktör: effektivare beslutsfattande inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik*.

princip gäller även energiavsnittet i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

I fördraget¹⁰ föreskrivs uttryckligen att energipolitiska beslut ska fattas med kvalificerad majoritet om de syftar till att

- garantera att energimarknaden fungerar,
- garantera energiförsörjningen i unionen,
- främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor,
- främja sammankopplade energinät.

Fördraget gör samtidigt klart att medlemsstaterna har rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av sina energikällor, sina val mellan olika energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur¹¹.

Enligt fördraget måste rådet dessutom anta åtgärder som främst är av fiskal karaktär med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet¹².

Fördraget kräver på samma sätt att rådet agerar med enhällighet när det antar i) bestämmelser på miljöskyddsområdet som främst är av skattekaraktär, ii) åtgärder som påverkar fysisk planering, kvantitativ förvaltning av vattenresurser eller markanvändning, samt iii) åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.¹³

2.2 Behovet av ett effektivare beslutsfattande på skatteområdet

Unionen har förbundit sig att uppnå sina energi- och klimatmål för 2030 och att fortsätta sin modernisering och omställning till en klimatneutral ekonomi. En av förutsättningarna är att policyn för reglering, finansiering och beskattning på energi- och klimatområdet är helt samstämmig och ömsesidigt förstärkande.

Beskattningspolicyn är ett viktigt redskap för att säkerställa att energiunionens mål uppnås och framför allt främja övergången till ren energi, samtidigt som subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna måste respekteras.

Framstegen mot fullbordandet av den inre energimarknaden fortsätter och energibeskattningen har här en viktig roll. Skatter och avgifter utgör en betydande andel av energipriserna, och denna andel har i vissa länder ökat för viktiga produkter som t.ex. el¹⁴.

¹⁰ Artikel 194.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹¹ Artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹² Artikel 194.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹³ Artikel 192.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁴ Totalt motsvarar skatter 40 % av det slutliga elpriset för hushållen, enligt COM(2019) 1 av den 9 januari 2019 – *Energipriser och energikostnader i Europa*.

Detta ökar skatteramens betydelse för den inre marknadens funktion och för de tillväxtfördelar den ger.

Den nuvarande ramen för energibeskattnings¹⁵ bygger på artikel 113 i EUF-fördraget, där det föreskrivs ett särskilt lagstiftningsförfarande med enhällighet i rådet. Denna ram är inte anpassad till unionens energi- och klimatmål. Den skapar inte enhetlighet mellan å ena sidan skatteramen och å andra sidan energi- och klimatpolitiken och dess mål. Även om den nuvarande skattepolitiken återspeglar medlemsstaternas beskattningsmönster, som i hög grad grundar sig på behovet av intäkter, misslyckas den med att på ett systematiskt sätt integrera bränsle- och elförbrukningens effekter på uppnåendet av EU:s energi- och klimatmål samt hälso- och miljömålen. I det sammanhanget har kommissionen vid olika tillfällen föreslagit beskattning av fossila bränslen i förhållande till de koldioxidutsläpp som användningen av dem ger upphov till. Medlemsstaterna kunde inte enhälligt komma överens om villkoren i dessa förslag. Den senaste tidens uppmaning från vissa medlemsstater att justera koldioxidskatten vid gränserna skulle också kräva enhällighet.

2.3 Energibeskattningen nu och i framtiden

Den nuvarande europeiska ramen för energibeskattnings har varit oförändrad sedan 2003 och är föråldrad. Den uppnår inte mycket i fråga om centrala mål som diversifiering av energikällor och energibärare eller förbättrad energieffektivitet för produktion och förbrukning, eftersom skatterna inte baseras på energiinnehållet utan på volymen/vikten för de energiprodukter som förbrukas.

Det faktum att minimiskattesatserna på EU-nivå inte har höjts under mer än ett årtionde har lett till en försvagning av den skattebaserade prissignal som var tänkt att uppmuntra investeringar i energieffektiv teknik och energieffektivt beteende. Eftersom vissa medlemsstater har ökat sin nationella skattenivå sedan dess, medan andra inte har gjort det, finns det en risk för ökande snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden och en urholkning av skattebasen i högskatteländer, särskilt för motorbränslen som lätt och lagligt kan transporteras över gränserna. Trots många uppmaningar till skatteväxling har den totala procentandelen skatteintäkter från miljöskatter i EU hållit sig relativt oförändrad under det senaste årtiondet¹⁶.

Förekomsten av sektorspecifika befrielser eller nedsättningar av energiskatter, särskilt inom sektorerna för luftfart, sjöfart, vägtransporter och jordbruk/fiske samt för energiintensiva industrier, försvagar i allmänhet avsevärt incitamenten för investeringar i mer energieffektiva anläggningar och produktionsprocesser inom dessa sektorer. Dessa skattebefrielser eller skattelättnader utgör en börda för andra sektorer och/eller privata hushåll som måste

¹⁵ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

¹⁶ Källa: Eurostat – *Environmental taxes in the EU: countries compared*
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

kompensera för de förlorade skatteintäkterna. Dessutom kan de snedvrیدا konkurrensen mellan olika industrisektorer och främja ineffektiva och förorenande transportsätt¹⁷.

Beskattningen av bränslen efter volym i stället för efter energiinnehåll diskriminerar förnybara bränslen till förmån för konventionella bränslen, i synnerhet diesel, vilket strider mot en energipolitik som syftar till bränslebyte och främjande av förnybara och andra rena energikällor. Beskattningen bidrar inte heller till att återställa balansen mellan tillgång och efterfrågan på diesel på den europeiska bränslemarknaden.

Kommissionen föreslog 2011 en ändring av direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet¹⁸ i syfte att införa en koldioxidkomponent i EU-ramen för energiskatter. Koldioxidbaserad beskattning skulle tillämpas på de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter, vilket skulle ge en enhetlig koldioxidprissignal för hela ekonomin i EU. Dessutom föreslogs det att beskattningen av energiprodukter skulle baseras på energiinnehåll och att systemet med skattelättnader och skattebefrielser skulle förenklas. Det visade sig dock omöjligt att uppnå den enhällighet som krävs mellan medlemsstaterna om de viktigaste delarna i förslaget, och särskilt om införandet av en koldioxidbaserad skattekomponent. Kommissionen beslutade därför 2015 att dra tillbaka sitt förslag. Som en följd av detta har den föråldrade ramen från 2003 funnits kvar till ända till nu.

Kommissionen håller för närvarande på att utvärdera energiskattedirektivet inför en eventuell översyn. Vid utvärderingen kommer man att titta på genomförandet av de olika bestämmelserna, bedöma direktivets ändamålsenlighet och tydlighet och i vilken utsträckning det har uppnått sina mål samt identifiera eventuella brister. Man kommer också att bedöma direktivets samstämmighet med andra EU-politikområden (t.ex. energi-, miljö-, konkurrens- och transportområdet) samt olika EU-initiativ och EU-åtgärder.

Det framtida systemet för energibeskattnig bör komplettera och stärka såväl EU:s energilagstiftning som den möjliggörande (ekonomiska/tekniska/sociala) ramen, både på medlemsstatsnivå och EU-nivå. I detta hänseende anser kommissionen att följande tre aspekter är av avgörande betydelse.

Energibeskattningen bör stödja övergången till ren energi

Energiskatterna bör utformas på ett sådant sätt att de i första hand ger lämpliga incitament för att minska utsläppen över tiden och förbättra resurseffektiviteten, bland annat genom miljöanpassade skattesatser för olika energibärare och bränslen. De kan också styra beteenden på ett sätt som uppfyller bredare samhälleliga behov och mål i fråga om övergången till ren energi och klimatförändringarna.

¹⁷ Vissa av dessa sektorer omfattas dock av systemet för handel med utsläppsrätter och får därmed en prissignal för koldioxidutsläpp. Detta gäller t.ex. energiintensiva industrier och flygningar inom EU.

¹⁸ KOM(2011) 169 slutlig av den 13 april 2011 – förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

Parallellt med att stimulera användningen av rena energikällor bör skattesystemet också bättre återspegla de totala externa kostnaderna för varor och tjänster, särskilt genom en konsekvent tillämpning av principen om att förorenaren betalar. Detta mål är ännu inte uppfyllt. Framför allt visade 2018 års rapport om energipriser och energikostnader¹⁹ att subventioner av fossila bränslen, särskilt i form av skattenedsättningar eller skattebefrielser, fortfarande finns kvar, trots målet i strategin för energiunionen att fasa ut subventioner som är skadliga för miljön. Ett sätt att uppnå detta mål kan vara att använda en koldioxidskatt som ändrar konsumtions- och produktionsstrukturer och gör dem mindre koldioxid- och energiintensiva, vilket leder till minskade utsläpp av växthusgaser och nettoenergibesparingar. Detta ger också incitament till investeringar i effektivitetsförbättringar och teknik med låga koldioxidutsläpp.

Energibeskattningen skulle därför återspegla dels bidraget till hållbar tillväxt och utvecklingspotentialen för ren teknik, dels de externa skadorna för varje bränsle och dess användningsområden. I detta avseende skulle energiskatterna användas för att möjliggöra en marknadssituation där de minst beskattade lösningarna är de som också minskar vårt ekologiska fotavtryck och våra föroreningar. En viktig fråga är att se till att den nuvarande ramen är enhetlig både för drivmedel och uppvärmsbränslen.

Energibeskattningen bör bidra till hållbar och socialt rättvis tillväxt

Tillsammans med andra marknadsbaserade policyinstrument (t.ex. avgifter eller utsläppskvoter) kan beskattning användas för att ta itu med specifika miljöproblem och samtidigt främja investeringar, sysselsättning och tillväxt. Ekonomiska studier visar att vissa typer av skatter – t.ex. på arbete och inkomster – är mer snedvridande, medan andra, t.ex. konsumtions- och miljöskatter, är mer tillväxtfrämjande.

Energiskatter och andra marknadsbaserade instrument bör ligga i linje med investeringsbehoven för framtiden, t.ex. genom att underlätta användningen av nyckelteknik som bidrar till koldioxidsnål tillväxt, vilket kommer att vara en drivande faktor för övergången till ren energi.

Energibeskattningen påverkar också den inre energimarknadens funktion. I dag är energimarknaderna, t.ex. för el, gas och olja, i stor utsträckning integrerade på EU-nivå, och energin flödar fritt mellan medlemsstaterna. Detta återspeglas bland annat av det faktum att de nationella priserna gradvis konvergerar. Skillnaderna i elkostnader har t.ex. minskat med 21 % under det senaste årtiondet²⁰. EU:s inre energimarknad kan bara fullbordas genom kraftfull lagstiftning som undanröjer de många hinder som finns, t.ex. handelshinder. EU:s regelverk har successivt gjort det möjligt att förverkliga den inre marknaden. Däremot har energibeskattningen inte utvecklats i samma takt för att främja bättre och ytterligare integration av den inre marknaden för energi. Med andra ord påverkas priserna på el, gas och motorbränsle fortfarande i hög grad av kostnader för policystöd och skatteinstrument som fastställs på nationell nivå och som ligger på olika nivå i olika medlemsstater.

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

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

Energibeskattningsreglerna bör också minimera de snedvridningar som uppstår till följd av olika skattesatser på konkurrerande bränslen. Alla energikällor bör behandlas lika, och varje källas bidrag till de övergripande målen för energiunionen måste beaktas. Till exempel bör man eftersträva likabehandling av olika energikällor för olika typer av användare, för att se till att skattesystemet inte på ett otillbörligt sätt gynnar fossilbaserade lösningar för konsumenterna (till exempel genom att gynna användning av kol i uppvärmningssystem, med tanke på att kol ofta är det minst beskattade uppvärmningsbränslet men också det mest förorenande).

Energiskattereformen bör återspegla sociala rättviseaspekter

Om man inte beaktar energibeskattningsens sociala effekter kan detta leda till försämrad köpkraft för ekonomiskt utsatta konsumenter. Samtidigt som skattehöjningar för fossila bränslen i transport- eller värmesektorn är kraftfulla incitament för att förändra beteenden kanske enskilda konsumenter inte så lätt kan ändra sina konsumtionsmönster på kort sikt när en stor del av deras inkomster berörs.

Därför krävs omsorgsfullt utformade kompletterande åtgärder för att se till att skatteväxlingar i linje med de energi- och klimatpolitiska målen också är socialt godtagbara för alla medborgare. Dessa sociala frågor måste hanteras genom socialpolitiken och välfärdssystemen, och finansieringen av dessa måste förstärkas genom skatteväxling och intäktsåterföring. Detta kan göras inte bara genom att stödja utsatta konsumenter via socialpolitiken, utan också genom att använda intäkter från energi- och miljöskatter för att främja övergången till miljöresultat för ekonomiska sektorer och/eller regioner och genom att tillåta en minskning av skatten på arbete tack vare ökade intäkter från miljöskatter.

2.4 Övergångsklausuler som ett verktyg för att anpassa beslutsförfarandet

För de politikområden som omfattas av kravet på enhällighet finns det en möjlighet att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Detta kan göras genom tillämpning av den allmänna bestämmelsen i artikel 48.7 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och genom särskilda bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Dessa bestämmelser kallas övergångsklausuler, och de erbjuder en möjlighet att gå över från enhällighet till kvalificerad majoritet.

I EUF-fördragets avdelning om miljö har det införts en särskild övergångsklausul²¹ som ger rådet befogenhet att besluta att miljöåtgärder av skattekaraktär kan antas enligt ett ordinarie lagstiftningsförfarande med kvalificerad majoritet. För att utöva denna befogenhet måste rådet fatta ett enhälligt beslut på grundval av ett förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

²¹ Artikel 192.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Övergångsklausulen i EUF-fördragets miljöavdelning skulle kunna användas för energibeskattningsåtgärder som främst är av miljökaraktär. Detta kan vara motiverat för miljöbeskattningsåtgärder som syftar till att minska utsläppen av koldioxid och andra förorenande ämnen eller till att förbättra energieffektiviteten, vilka båda är nyckelprioriteringar i EU:s strategi för energiunionen och i Parisavtalet. Eftersom energiproduktion och -användning svarar för mer än tre fjärdedelar av koldioxidutsläppen kan miljöskatter på koldioxidutsläpp bara nå målet om dessa verksamheter omfattas av beskattningen. Därför bör koldioxidskatter på energi omfattas av övergångsklausulen i EUF-fördragets miljöavdelning.

Aktiveringen av denna övergångsklausul skulle inte direkt påverka medlemsstaternas nuvarande befogenheter på skatteområdet, utan bara ändra det sätt på vilket dessa befogenheter utövas. Ett sådant tillvägagångssätt skulle snarare bidra till ansträngningarna att stärka den institutionella ramen för beskattning i allmänhet. En användning av övergångsklausulen skulle dessutom leda till tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet i egenskap av medlagstiftare på lika villkor får företräda ett brett spektrum av intressen. Omröstning med kvalificerad majoritet är ett uttryck för den grundläggande idén om enhetliga åtgärder som bygger på kompromisser. Detta resonemang är giltigt för de flesta policybeslut på energi- och klimatområdet, vilket innebär att fördelarna med kvalificerad majoritet också kan prövas i fråga om miljöskatter.

En sådan åtgärd skulle utgöra en del av den mer allmänna inriktningen för användning av övergångsklausuler, i enlighet med färdplanen i det sektoriella meddelandet *Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik*²². I det andra steget i denna färdplan föreskrivs att övergången till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som bygger på omröstning med kvalificerad majoritet i rådet och medbeslutanderätt för Europaparlamentet, bör omfatta åtgärder av framför allt skattekaraktär som syftar till att stödja andra policymål, inbegripet kampen mot klimatförändringarna. När det gäller detta andra steg har kommissionen uppmanat EU:s ledare att snabbt fatta beslut.

I detta meddelande betonade kommissionen också att effektivare skatterelaterade beslut på detta område skulle göra det möjligt att genomföra en miljövänligare energipolitik, till exempel för att stödja EU:s ambitiösa klimatmål. Den särskilda övergångsklausulen på miljöområdet i artikel 192.2 i EUF-fördraget, som särskilt omfattar bestämmelser av främst skattekaraktär, erbjuder en möjlighet att gå från det särskilda lagstiftningsförfarandet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att göra energipolitiken miljövänligare. Som ett alternativ skulle användningen av den allmänna övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget innebära att omröstning sker med kvalificerad majoritet för skatteåtgärder som i första hand är avsedda för energiändamål.

3. Beslutsfattande inom ramen för Euratomfördraget

²² COM(2019) 8 final av den 15 januari 2019.

Kärnkraft är en realitet i dagens europeiska energimix. Hälften av medlemsstaterna använder kärnkraft för sin elproduktion, och den står för 27 % av elproduktionen i EU.

När Euratomfördraget undertecknades 1957 sågs kärnkraften som en energiresurs för Europas ekonomiska utveckling. Detta fördrag ger omfattande överstatliga befogenheter på gemenskapsnivå. I praktiken har dock tillämpningen av dessa befogenheter varit selektiv och utvecklats över tid. När Euratom upprättades var syftet i första hand att främja kärnkraften, men i dag gäller verksamheten säkerhet, försörjningstrygghet, kärnämneskontroll, avfallshantering, strålskydd, forskning och medicinska tillämpningar. Euratom har spelat en viktig roll för att stärka kärnsäkerheten i nya medlemsstater och i EU:s grannskap. De potentiella gränsöverskridande effekterna av kärnsäkerhetsproblem kräver – än mer i dag och under de kommande åren – en rättslig ram som sträcker sig bortom medlemsstaternas gränser. Denna ram har förstärkts genom den sekundärlagstiftning som antagits efter Fukushimaolyckan. På samma sätt aktualiserar de åldrande kärnkraftverken i EU frågor om förlängd livslängd, utfasning i tid, avveckling, avfallshantering och därmed sammanhängande investeringar. Dessa frågor kommer att få ökad betydelse under de kommande åren.

Det finns ett brett stöd för att användningen av kärnenergi ska vara ett nationellt val som varje medlemsstat själv gör, och så kommer det att vara i fortsättningen också. Euratomfördraget är den mest avancerade rättsliga ramen i världen när det gäller kärnsäkerhet, avfallshantering och strålskydd. Det finns dock en tydlig önskan om att Euratomfördraget bör utvecklas i linje med ett mer enat, demokratiskt och starkare EU. Denna önskan återspeglas i den förklaring som fem medlemsstater gjorde till Lissabonfördraget²³, där de noterar att de centrala bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen inte har ändrats i sak sedan det fördraget trädde i kraft och behöver uppdateras.

En central aspekt är Euratoms demokratiska ansvarsskyldighet och särskilt Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande. Genom Lissabonfördraget utvidgades det ordinarie lagstiftningsförfarandet till nästan alla politikområden där Europaparlamentet tidigare endast hade en rådgivande roll. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet är i allmänhet även tillämpligt på Euratomfördraget²⁴, men i praktiken föreskrivs detta förfarande inte i de bestämmelser i fördraget som gäller antagandet av rättsakter. Europaparlamentet rådfrågas endast om dessa bestämmelser. På liknande sätt fick Europaparlamentet genom Lissabonfördraget en utökad roll i processen för ingående av internationella avtal, vilket ofta kräver parlamentets samtycke²⁵. Detta är inte fallet enligt Euratomfördraget, där Europaparlamentet inte rådfrågas om ingående av internationella avtal. Det kan därför vara lämpligt att undersöka hur Europaparlamentets roll kan stärkas för att förbättra den demokratiska legitimiteten i beslutsfattandet inom Euratom.

²³ Förklaring nr 54 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, från Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Ungern, Republiken Österrike och Konungariket Sverige.

²⁴ I artikel 106a i Euratomfördraget anges de bestämmelser i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som också är tillämpliga på Euratomfördraget. Detta gäller artiklarna 288–299 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilka omfattar unionens rättsakter och förfarandena för antagande av akter och andra bestämmelser.

²⁵ Artiklarna 207 och 218 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

De nationella parlamentens roll är ett annat område där Euratomfördraget inte återspeglar de förbättringar i fråga om öppenhet och demokratisering som de successiva reformerna av EU-fördragen åstadkommit. Protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen är en del av ramverket för Euratomfördraget, men det finns ingen motsvarighet i det fördraget till artikel 12 i fördraget om Europeiska unionen, där de nationella parlamentens roll fastställs. Mot denna bakgrund kan det vara lämpligt att undersöka om de nationella parlamentens roll inom ramen för Euratom kan stärkas ytterligare.

Kommissionen bör också ta initiativ för att öka det civila samhällets deltagande i policyarbetet för nukleära frågor och öka intresset i hela EU genom relevanta forum. För vissa nukleära frågor kan informationstillgången av förståeliga skäl vara begränsad, särskilt när det gäller kärnsäkerhet. Detta är förvisso ett legitimt problem, men frågor som kärnsäkerhet, hantering av radioaktivt avfall och beredskapsplanering bör fortsätta att diskuteras så öppet som möjligt i enlighet med gällande bestämmelser.

Dessa frågor är av central betydelse för medborgarna. Det första steget är en rigorös tillämpning av nyligen antagen lagstiftning. När det gäller ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall är det av yttersta vikt att medlemsstaterna fortsätter att utarbeta omfattande planer för hantering av kärnavfall och sedan genomför dessa planer. När det handlar om gränsöverskridande effekter bör man främja gränsöverskridande samråd mellan medlemsstaterna liksom en starkare medverkan från europeiska högnivågruppen för kärnsäkerhet och avfallshantering (Ensreg). EU:s och medlemsstaternas kollektiva förmåga att agera i samband med kärntekniska olyckor bör stärkas, särskilt för att klargöra det ekonomiska ansvaret och säkerställa tillräcklig finansiering.

Euratomfördraget innehåller inga bestämmelser om ett förenklat förfarande för ändring av fördraget i den mening som avses i artikel 48.7 i EU-fördraget. Övergångsklausulerna i EU-fördragen är inte heller tillämpliga på Euratomfördraget. En översyn av fördraget för att utsträcka användningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet till Euratomområdet skulle därför kräva att man använde det ordinarie ändringsförfarandet för fördrag enligt artikel 48 i EU-fördraget.

En ändring av Euratomfördraget för att utvidga användningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan därför bara genomföras som en del av en bredare process med fördragsreformer, genom tillämpning av det ordinarie ändringsförfarandet för fördrag enligt artikel 48 i EU-fördraget, och detta bör ses i ett mer långsiktigt perspektiv (efter 2025). Under de kommande månaderna kommer Europeiska kommissionen att inrätta en högnivågrupp av experter som ska ha till uppgift att göra bedömningar och rapportera till kommissionen om läget i fråga om Euratomfördraget, som ett underlag för en bedömning av hur den demokratiska ansvarsskyldigheten skulle kunna förbättras på grundval av det nuvarande fördraget.

4. Slutsatser

Som kommissionen nyligen betonade i sitt meddelande *En ren jord åt alla* kräver energiomställningen en omfattande ekonomisk och samhällelig omvandling där alla ekonomiska och samhälleliga sektorer engageras för att slutföra övergången till klimatneutralitet och hållbarhet senast 2050.

För att uppnå detta mål krävs beslutsamma åtgärder inom alla politikområden, och det är viktigt att EU får de verktyg som krävs för att fatta nödvändiga beslut på ett effektivt och demokratiskt sätt.

I detta avseende har betydande framsteg gjorts under de senaste åren i och med fullbordandet av policyramen för energiunionen. På lagstiftningssidan är dessa framsteg nära kopplade till användningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Ett engagerat deltagande från Europaparlamentets och rådets sida har spelat en positiv roll, både när det gäller processens demokratiska karaktär och för att uppnå ett ambitiöst resultat i många viktiga frågor.

I detta meddelande anges två områden där beslutsfattandet skulle kunna förbättras ytterligare för att uppnå energiunionens mål.

Kommissionen uppmanar EU:s ledare

- att, i linje med en tidigare uppmaning²⁶, snabbt besluta om användningen av den allmänna övergångsklausulen (artikel 48.7 i EU-fördraget) för att övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet och omröstning med kvalificerad majoritet. Europeiska rådet uppmanas att underrätta de nationella parlamenten om sitt initiativ och att söka Europaparlamentets godkännande. Den särskilda övergångsklausulen i artikel 192.2 i EUF-fördraget erbjuder också en tydlig väg för att övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för miljörelaterade skattefrågor.
- att, tillsammans med Europaparlamentet, rådet och andra berörda parter, aktivt delta i diskussionerna i den högnivågrupp av experter som kommissionen skulle bjuda in för att bedöma hur man på bästa sätt kan öka den demokratiska ansvarsskyldigheten och transparensen inom ramen för Euratomfördraget.

²⁶ COM(2019) 8 final av den 15 januari 2019 – *Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik*.