

Βρυξέλλες, 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**Μια πιο αποτελεσματική και πιο δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων στην
ενεργειακή και κλιματική πολιτική της ΕΕ**

1. Εισαγωγή

Η Ενεργειακή Ένωση είναι μία από τις βασικές προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο θεμελιώδης στόχος της είναι να δώσει στους Ευρωπαίους — νοικοκυριά και επιχειρήσεις — ασφαλή, βιώσιμη, ανταγωνιστική και οικονομικά προσιτή ενέργεια. Βασίζεται σε ένα ολοκληρωμένο ενεργειακό σύστημα σε επίπεδο Ένωσης που συμβάλλει σε ένα ευρωπαϊκό στρατηγικό μακρόπνοο όραμα για μια ευημερούσα, σύγχρονη, ανταγωνιστική, χωρίς αποκλεισμούς και κλιματικά ουδέτερη οικονομία¹.

Κατά τα τελευταία έτη, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά την επίτευξη των στόχων της Ενεργειακής Ένωσης, ιδίως με την έγκριση της δέσμης μέτρων για την ενεργειακή ασφάλεια², της δέσμης μέτρων «Καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους»³, η οποία αποτελεί τη μεγαλύτερη δέσμη νομοθετικών μέτρων της ΕΕ για την ενέργεια που συμφωνήθηκε ποτέ, της νομοθεσίας της ΕΕ για το κλίμα⁴ και των τριών δεσμών μέτρων κινητικότητας του 2017-2018⁵. Επιπλέον, στο πλαίσιο της δέσμης μέτρων «Καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους», ο κανονισμός για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης⁶ θα διευκολύνει την υλοποίηση όλων των διαστάσεων της Ενεργειακής Ένωσης, με βάση τη στενή συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών της. Η τέταρτη έκθεση σχετικά με την κατάσταση της Ενεργειακής Ένωσης περιλαμβάνει επισκόπηση της προόδου που έχει σημειωθεί όσον αφορά την επίτευξη των στόχων της Ενεργειακής Ένωσης⁷.

Στο πλαίσιο ενός μακρόπνοου θεματολογίου σχετικά με την πολιτική για την ενέργεια και το κλίμα, υπάρχουν τομείς που θα πρέπει να βελτιωθούν περαιτέρω προκειμένου να επιτευχθούν όλοι οι στόχοι πολιτικής. Μια σημαντική πτυχή αυτού του μακρόπνοου θεματολογίου για τις μελλοντικές ενεργειακές πολιτικές περιλαμβάνει την εξέταση του τρόπου με τον οποίο η Ένωση λαμβάνει αποφάσεις στον τομέα αυτό. Στην ομιλία του για την κατάσταση της

¹ COM (2018) 773 final της 28ης Νοεμβρίου 2018 – Καθαρός πλανήτης για όλους.

² Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1938 σχετικά με τα μέτρα κατοχύρωσης της ασφάλειας εφοδιασμού με αέριο· απόφαση (ΕΕ) 2017/684 για τη θέσπιση μηχανισμού ανταλλαγής πληροφοριών όσον αφορά τις διακυβερνητικές συμφωνίες και τις μη δεσμευτικές πράξεις μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών στον τομέα της ενέργειας· COM(2016) 49 final της 16ης Φεβρουαρίου 2016 – Μια στρατηγική της ΕΕ για το υδρογονάνθρακα φυσικό αέριο και την αποθήκευση φυσικού αερίου· COM(2016) 51 final της 16ης Φεβρουαρίου 2016 – Στρατηγική της ΕΕ για τη θέρμανση και την ψύξη.

³ COM(2016) 860 final της 30ής Νοεμβρίου 2016 – Καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους.

⁴ Οδηγία (ΕΕ) 2018/410 για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/EK με σκοπό την ενίσχυση οικονομικά αποδοτικών μειώσεων των εκπομπών και την προώθηση επενδύσεων χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών και της απόφασης (ΕΕ) 2015/1814· κανονισμός (ΕΕ) 2018/842 σχετικά με τις δεσμευτικές ετήσιες μειώσεις των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου από τα κράτη μέλη από το 2021 έως το 2030, στο πλαίσιο της συμβολής στη δράση για το κλίμα για την τήρηση των δεσμεύσεων που απορρέουν από τη συμφωνία του Παρισιού· κανονισμός (ΕΕ) 2018/841 σχετικά με τη συμπερίληψη των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και των απορροφήσεων από δραστηριότητες χρήσης γης, αλλαγής χρήσης γης και δασοπονίας στο πλαίσιο για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030.

⁵ COM(2017) 283 final της 31ης Μαΐου 2017 – Θεματολόγιο για κοινωνικά δίκαιη μετάβαση σε καθαρή, ανταγωνιστική και συνδεδεμένη κινητικότητα για όλους· COM(2017) 675 final της 8ης Νοεμβρίου 2017 – Επίτευξη των στόχων όσον αφορά την κινητικότητα χαμηλών εκπομπών· COM(2018) 293 final της 17ης Μαΐου 2018 – Βιώσιμη κινητικότητα για την Ευρώπη: ασφαλής, συνδεδεμένη και καθαρή.

⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα.

⁷ COM(2019) 175 της 3ης Απριλίου 2019 — Τέταρτη έκθεση σχετικά με την κατάσταση της Ενεργειακής Ένωσης.

Ένωσης το 2017, ο Πρόεδρος Juncker κατέστησε σαφές ότι για σημαντικά ζητήματα της ενιαίας αγοράς, οι αποφάσεις του Συμβουλίου θα πρέπει να λαμβάνονται συχνότερα με ειδική πλειοψηφία — με την ισότιμη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το τελευταίο αυτό ζήτημα είναι ιδιαίτερα σημαντικό στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας, όπου στη λήψη αποφάσεων βάσει της Συνθήκης Ευρατόμ δεν συμμετέχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπό τους ίδιους όρους με εκείνους που προβλέπονται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία της Συνθήκης της Λισαβόνας.

Με την πάροδο του χρόνου, η ΕΕ μετακινήθηκε από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία, η οποία επεκτάθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη⁸ στους περισσότερους τομείς πολιτικής. Σε άλλους τομείς, όπως η φορολογία, δεν πραγματοποιήθηκε αλλαγή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο λόγος για την αντικατάσταση της ομοφωνίας από την ειδική πλειοψηφία είναι απλός και επιτακτικός. Τα κράτη μέλη έχουν αναγνωρίσει ότι όταν απαιτείται ορισμένο επίπεδο φιλοδοξίας σε συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, φθάνει κανείς σε ένα σημείο που ο κανόνας της ομοφωνίας επιβραδύνει την πρόοδο και εμποδίζει την ΕΕ να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες πραγματικές συνθήκες και να παρέχει στους Ευρωπαίους τα καταλληλότερα μέσα για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους. Υπ' αυτή την έννοια, κάθε κίνηση προς την ειδική πλειοψηφία έχει αποτελέσει σημαντικό βήμα προόδου για την ΕΕ. Η ειδική πλειοψηφία βασίζεται σε μια παιδεία συμβιβασμού. Δημιουργεί μεγαλύτερο χώρο για συζήτηση και επίτευξη ρεαλιστικών αποτελεσμάτων που αντικατοπτρίζουν τα συμφέροντα όλων. Αυτή η ευέλικτη, αποτελεσματική και ταχεία προσέγγιση στη λήψη αποφάσεων επέτρεψε στην Ένωση να καταστεί παγκόσμιο σημείο αναφοράς και να αποτελεί πρότυπο σε τομείς πολιτικής όπως η προστασία του περιβάλλοντος και των καταναλωτών, τα εργασιακά και τα κοινωνικά πρότυπα, η προστασία των δεδομένων, καθώς και το ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο⁹.

Μια αλλαγή της Συνθήκης δεν είναι κατ' ανάγκην απαραίτητη για τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία — αυτό μπορεί να γίνει με τις λεγόμενες «ρήτρες γέφυρας» στις τρέχουσες Συνθήκες, κατόπιν έγκρισης του Συμβουλίου ή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει το σκεπτικό για μια πιο αποτελεσματική και δημοκρατική λήψη αποφάσεων σε ορισμένους τομείς της ενεργειακής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου του τομέα της πυρηνικής ενέργειας. Εξετάζει επιλογές για

- διευρυμένη ειδική πλειοψηφία και συνήθη νομοθετική διαδικασία σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως έχει ήδη επισημανθεί στην

⁸ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ΕΕ L 169 της 29.6.1987, σ. 1-28.

⁹ Πρόκειται για την τρίτη ανακοίνωση σχετικά με το θέμα της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία. Οι προηγούμενες ανακοινώσεις είναι οι εξής: COM(2019) 8 final της 15ης Ιανουαρίου 2019 – Προς μια πιο αποτελεσματική και πιο δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων στη φορολογική πολιτική της ΕΕ· και COM(2018) 647 final της 12ης Σεπτεμβρίου 2018 – Ένας ισχυρότερος παγκόσμιος παράγοντας: μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ.

ανακοίνωση «Προς μια πιο αποτελεσματική και πιο δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων στη φορολογική πολιτική της ΕΕ».

- ισχυρότερη δημοκρατική λογοδοσία στο πλαίσιο της Συνθήκης Ευρατόμ.

2. Επιλογές για διευρυμένη ειδική πλειοψηφία βάσει της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κατά την εξέταση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου για την Ενεργειακή Ένωση, ένα από τα βασικά ζητήματα είναι το κατά πόσον οι τρέχουσες διαδικασίες λήψης αποφάσεων της ΕΕ είναι απόλυτα κατάλληλες για τον σκοπό της υλοποίησης των στόχων της ΕΕ για την ενέργεια και το κλίμα.

2.1 Η τρέχουσα διαδικασία λήψης αποφάσεων για την ενεργειακή και κλιματική πολιτική

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ορίζει ότι ο βασικός κανόνας για τη λήψη αποφάσεων στην Ένωση είναι η συνήθης νομοθετική διαδικασία, με την οποία εγκρίνονται νομοθετικές πράξεις, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Η αρχή αυτή ισχύει για τον τίτλο που αφορά την ενέργεια στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Η Συνθήκη¹⁰ προβλέπει ρητά την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία για μέτρα ενεργειακής πολιτικής που έχουν ως στόχο:

- να διασφαλίζουν τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας·
- να διασφαλίζουν τον ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης·
- να προωθούν την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας,
- να προωθούν τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.

Στο πλαίσιο αυτό, η Συνθήκη αναγνωρίζει επίσης ρητά το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών τους πόρων, την επιλογή τους μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού εφοδιασμού τους¹¹.

Επιπλέον, η Συνθήκη προβλέπει ότι, στον τομέα της ενέργειας, το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία, και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατά τη θέσπιση διατάξεων που είναι κυρίως φορολογικού χαρακτήρα¹².

¹⁰ Άρθρο 194 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹¹ Άρθρο 194 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹² Άρθρο 194 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ομοίως, η Συνθήκη προβλέπει ότι, στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία όταν θεσπίζει i) διατάξεις κυρίως φορολογικού χαρακτήρα· ii) μέτρα που επηρεάζουν τη χωροταξία, τη διαχείριση των υδάτινων πόρων ή τις χρήσεις της γης, και iii) μέτρα που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή του κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού¹³.

2.2 Η ανάγκη για πιο αποτελεσματικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων όσον αφορά φορολογικά μέτρα

Η Ένωση έχει δεσμευθεί να επιτύχει τους στόχους της όσον αφορά την ενέργεια και το κλίμα για το 2030 και να συνεχίσει τον μετασχηματισμό και τον εκσυγχρονισμό προς μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία στο μέλλον. Μία από τις θεμελιώδεις προϋποθέσεις είναι οι ρυθμιστικές, δημοσιονομικές και φορολογικές πολιτικές στους τομείς της ενέργειας και του κλίματος να είναι πλήρως συνεκτικές και να αλληλοενισχύονται.

Η φορολογική πολιτική αποτελεί σημαντικό μέσο για τη διασφάλιση της επίτευξης των στόχων της Ενεργειακής Ένωσης, και ιδίως για τη διευκόλυνση της μετάβασης σε καθαρές μορφές ενέργειας, με παράλληλη τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Η πρόοδος προς την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς ενέργειας βρίσκεται σε εξέλιξη και η φορολογία της ενέργειας μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο. Οι φόροι και οι εισφορές αντιπροσωπεύουν σημαντικό μερίδιο των τιμών ενέργειας και το μερίδιό τους αυξάνεται σε βασικά προϊόντα, όπως η ηλεκτρική ενέργεια, σε ορισμένες χώρες¹⁴. Αυτό αυξάνει τη σημασία του φορολογικού πλαισίου για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και τα οφέλη για την ανάπτυξη που απορρέουν από αυτήν.

Το τρέχον πλαίσιο φορολόγησης της ενέργειας¹⁵ βασίζεται στο άρθρο 113 ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ειδική νομοθετική διαδικασία με ομοφωνία στο Συμβούλιο. Το πλαίσιο αυτό δεν είναι προσαρμοσμένο στις φιλοδοξίες της Ένωσης για την ενέργεια και το κλίμα. Δεν προσφέρει συνοχή πολιτικής μεταξύ του φορολογικού πλαισίου και των ενεργειακών και κλιματικών πολιτικών και στόχων. Αν και αντικατοπτρίζει τα φορολογικά σχήματα των κρατών μελών, που βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στις ανάγκες αύξησης των εσόδων, οι τρέχουσες φορολογικές πολιτικές δεν ενσωματώνουν με συστημικό τρόπο την επίπτωση της κατανάλωσης καυσίμων και ηλεκτρικής ενέργειας στην επίτευξη των ενεργειακών και κλιματικών στόχων της ΕΕ, καθώς και των στόχων για την υγεία και το περιβάλλον. Εν προκειμένω, η Επιτροπή πρότεινε σε διάφορες περιπτώσεις τη χρήση φόρου επί των ορυκτών

¹³ Άρθρο 192 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹⁴ Οι συνολικοί φόροι αντιπροσωπεύουν το 40 % της τελικής τιμής της ηλεκτρικής ενέργειας για τα νοικοκυριά σύμφωνα με το COM(2019) 1 της 9ης Ιανουαρίου 2019 – έκθεση σχετικά με τις τιμές και το κόστος της ενέργειας.

¹⁵ Οδηγία 2003/96/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με την αναδιάρθρωση του κοινοτικού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας.

καυσίμων, ανάλογα με τις ανθρακούχες εκπομπές που συνδέονται με τη χρήση τους. Τα κράτη μέλη δεν μπόρεσαν να συμφωνήσουν ομόφωνα για τους όρους αυτών των προτάσεων. Η πρόσφατη έκκληση ορισμένων κρατών μελών να εφαρμοστούν προσαρμογές για τον συννοριακό φόρο διοξειδίου του άνθρακα θα απαιτούσε επίσης ομοφωνία.

2.3 Το status quo και το μέλλον της φορολογίας της ενέργειας

Το τρέχον ευρωπαϊκό πλαίσιο για την φορολογία της ενέργειας έχει παραμείνει αμετάβλητο από το 2003 και είναι παρωχημένο. Ουσιαστικά, δεν συντελεί στην επίτευξη βασικών στόχων, όπως η διαφοροποίηση των πηγών ενέργειας και των ενεργειακών φορέων ή η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης της παραγωγής και της κατανάλωσης, δεδομένου ότι οι φόροι δεν βασίζονται στο ενεργειακό περιεχόμενο αλλά στον όγκο/το βάρος των ενεργειακών προϊόντων που καταναλώνονται.

Η απουσία αύξησης των ελάχιστων συντελεστών για περισσότερο από μια δεκαετία σε επίπεδο ΕΕ έχει διαβρώσει το εκ της φορολογίας μήνυμα για τη διαμόρφωση των τιμών, το οποίο υποτίθεται ότι θα ενθάρρυνε τις επενδύσεις σε ενεργειακά αποδοτική τεχνολογία και συμπεριφορά. Επιπλέον, επειδή ορισμένα κράτη μέλη έχουν αυξήσει το εθνικό τους επίπεδο φορολογίας από τότε, ενώ άλλα όχι, υπάρχει κίνδυνος αύξησης των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά και διάβρωσης της φορολογικής βάσης στις χώρες με υψηλή φορολογία, ιδίως όσον αφορά τα καύσιμα κίνησης τα οποία μπορούν εύκολα και νομίμως να μεταφερθούν διασυνοριακά. Παρά τις επανειλημμένες εκκλήσεις για μετατόπιση της φορολογίας, το συνολικό ποσοστό των φορολογικών εσόδων από περιβαλλοντικούς φόρους στην ΕΕ έχει παραμείνει σχετικά αμετάβλητο κατά την τελευταία δεκαετία¹⁶.

Επίσης, η ύπαρξη ειδικών ανά τομέα απαλλαγών ή μειώσεων των ενεργειακών φόρων, ιδίως στους τομείς των αεροπορικών μεταφορών, των θαλάσσιων και των οδικών εμπορευματικών μεταφορών και της γεωργίας/αλιείας και των ενεργοβόρων βιομηχανιών, γενικά αποδυναμώνει σημαντικά τα κίνητρα για επενδύσεις σε κεφαλαιακά αποθέματα και παραγωγικές διαδικασίες με μεγαλύτερη ενεργειακή απόδοση στους εν λόγω τομείς. Αυτές οι φορολογικές απαλλαγές ή μειώσεις επιβαρύνουν άλλους τομείς και/ή νοικοκυριά που πρέπει να αντισταθμίσουν την υστέρηση των εσόδων που προκαλείται από αυτές. Επιπλέον, ενδέχεται να προκαλέσουν στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των βιομηχανικών κλάδων και να προωθήσουν μη αποδοτικούς και ρυπογόνους τρόπους μεταφοράς¹⁷.

Η φορολόγηση των καυσίμων ανάλογα με τον όγκο και όχι ανάλογα με το ενεργειακό τους περιεχόμενο συνιστά διάκριση σε βάρος των ανανεώσιμων καυσίμων προς όφελος των συμβατικών καυσίμων, ιδίως του ντίζελ, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με μια ενεργειακή πολιτική η οποία αποσκοπεί στην αλλαγή καυσίμου και την προώθηση ανανεώσιμων και

¹⁶ Πηγή: Eurostat - Περιβαλλοντικοί φόροι στην ΕΕ: σύγκριση μεταξύ χωρών <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

¹⁷ Ορισμένοι από τους τομείς αυτούς υπόκεινται, ωστόσο, στο ΣΕΔΕ και, ως εκ τούτου, στο μήνυμα της τιμής των ανθρακούχων εκπομπών, ιδίως η ενεργοβόρος βιομηχανία και οι πτήσεις εντός της ΕΕ.

άλλων πηγών καθαρής ενέργειας. Επίσης, δεν συμβάλλει στην επανεξισορρόπηση της προσφοράς και της ζήτησης ντίζελ στην ευρωπαϊκή αγορά καυσίμων.

Το 2011, μια πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/96/EK σχετικά με την αναδιάρθρωση του κοινοτικού πλαισίου φορολογίας της ενέργειας¹⁸ πρότεινε την εισαγωγή συνιστώσας CO₂ στο πλαίσιο της ΕΕ για τη φορολογία της ενέργειας. Η πρόταση προέβλεπε φορολόγηση βάσει των εκπομπών CO₂ στους τομείς που δεν καλύπτονται από το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ, μεταφέροντας έτσι ένα συνεκτικό μήνυμα για την τιμή των ανθρακούχων εκπομπών στο σύνολο της οικονομίας της ΕΕ. Επιπλέον, προτάθηκε να βασιστεί η φορολογία των ενεργειακών προϊόντων στο ενεργειακό τους περιεχόμενο και να απλουστευθεί το σύστημα φορολογικών μειώσεων και απαλλαγών. Ωστόσο, αποδείχθηκε αδύνατο να επιτευχθεί η απαιτούμενη ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών για τα κύρια στοιχεία της πρότασης, και ιδίως για την εισαγωγή της φορολογικής συνιστώσας με βάση το CO₂. Ως εκ τούτου, το 2015, η Επιτροπή αποφάσισε να αποσύρει την πρότασή της. Κατά συνέπεια, το παρωχημένο πλαίσιο του 2003 παρέμεινε σε ισχύ μέχρι σήμερα.

Η Επιτροπή αξιολογεί επί του παρόντος την οδηγία σχετικά με τη φορολογία των ενεργειακών προϊόντων, ενόψει της πιθανής αναθεώρησής της. Η αξιολόγηση θα εξετάσει την εφαρμογή των διαφόρων διατάξεων, θα εξετάσει την αποτελεσματικότητά της, τη σαφήνειά της, τον βαθμό στον οποίο έχει επιτύχει τους στόχους της και θα εντοπίσει πιθανές ελλείψεις. Θα εξετάσει επίσης τη συνοχή της με άλλες πολιτικές (π.χ. ενέργειας, περιβάλλοντος, ανταγωνισμού και μεταφορών), πρωτοβουλίες ή μέτρα της ΕΕ.

Το μελλοντικό καθεστώς φορολογίας της ενέργειας θα πρέπει να συμπληρώνει και να ενισχύει την ενεργειακή νομοθεσία της ΕΕ, καθώς και το ευνοϊκό (οικονομικό/τεχνολογικό/κοινωνικό) πλαίσιο, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και σε επίπεδο ΕΕ. Από την άποψη αυτή, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι ακόλουθες τρεις πτυχές είναι καίριας σημασίας.

Η ενεργειακή φορολογία θα πρέπει να στηρίζει τη μετάβαση σε καθαρές μορφές ενέργειας

Οι ενεργειακοί φόροι θα πρέπει να σχεδιάζονται κατά τρόπο ώστε να παρέχουν ιδίως τα κατάλληλα κίνητρα για τη μείωση των εκπομπών σε βάθος χρόνου και για τη βελτίωση της αποδοτικής χρήσης των πόρων, μεταξύ άλλων μέσω περιβαλλοντικά συνεπών φορολογικών συντελεστών μεταξύ διαφόρων φορέων ενέργειας και καυσίμων. Μπορούν επίσης να κατευθύνουν ορισμένες συμπεριφορές κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ευρύτερες κοινωνικές ανάγκες και στους στόχους που σχετίζονται με τη μετάβαση στην καθαρή ενέργεια και την κλιματική αλλαγή.

¹⁸ COM(2011)169 final της 13ης Απριλίου 2011 - Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/96/EK σχετικά με την αναδιάρθρωση του κοινοτικού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας.

Παράλληλα με την παροχή κινήτρων για τη χρήση πηγών καθαρής ενέργειας, το φορολογικό καθεστώς θα πρέπει επίσης να αντικατοπτρίζει καλύτερα το πλήρες εξωτερικό κόστος των αγαθών και των υπηρεσιών, ιδίως με τη συνεπή εφαρμογή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει». Ο στόχος αυτός δεν έχει ακόμη επιτευχθεί. Ειδικότερα, η έκθεση σχετικά με τις τιμές και το κόστος ενέργειας για το 2018¹⁹ έδειξε ότι εξακολουθούν να χορηγούνται επιδοτήσεις για τα ορυκτά καύσιμα, ιδίως με τη μορφή φορολογικών μειώσεων ή απαλλαγών, παρά τον στόχο που τέθηκε στη στρατηγική για την Ενεργειακή Ένωση για σταδιακή κατάργηση των επιζήμιων για το περιβάλλον επιδοτήσεων. Ένας από τους τρόπους επίτευξης αυτού του στόχου θα μπορούσε να είναι η χρήση ενός φόρου άνθρακα, ο οποίος μπορεί να αλλάξει τις καταναλωτικές και παραγωγικές δομές, καθιστώντας τις μικρότερης έντασης άνθρακα και ενέργειας, με αποτέλεσμα τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και τη συνολική εξοικονόμηση ενέργειας. Επίσης, παρέχει κίνητρα για επενδύσεις σε βελτιώσεις της απόδοσης και σε τεχνολογίες χαμηλών ανθρακούχων εκπομπών.

Επομένως, η φορολογία της ενέργειας θα αντανakλούσε τόσο τη συμβολή στη βιώσιμη ανάπτυξη όσο και τις δυνητικές εξελίξεις στον τομέα των καθαρών τεχνολογιών, καθώς και την εξωτερική ζημία για κάθε καύσιμο και τις χρήσεις του. Από την άποψη αυτή, οι ενεργειακοί φόροι θα χρησιμοποιούνταν για να καταστεί δυνατή μια κατάσταση στην αγορά όπου οι λιγότερο φορολογούμενες λύσεις είναι οι λύσεις οι οποίες μειώνουν επίσης το οικολογικό μας αποτύπωμα και τη ρύπανση. Ένα βασικό ζήτημα είναι να εξασφαλιστεί η συνοχή του τρέχοντος πλαισίου τόσο για τις μεταφορές όσο και για τα καύσιμα θέρμανσης.

Η φορολογία της ενέργειας θα πρέπει να συμβάλλει στη βιώσιμη και κοινωνικά δίκαιη ανάπτυξη

Από κοινού με άλλα μέσα πολιτικής που βασίζονται στην αγορά (όπως τέλη, εισφορές ή ποσοστώσεις εκπομπών), η φορολογία μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων περιβαλλοντικών προκλήσεων, με παράλληλη προώθηση των επενδύσεων, της απασχόλησης και της ανάπτυξης. Οι οικονομικές μελέτες καταδεικνύουν ότι ορισμένα είδη φόρων — όπως αυτοί επί της εργασίας και του εισοδήματος — προκαλούν μεγαλύτερες στρεβλώσεις, ενώ άλλα όπως οι φόροι επί της κατανάλωσης και οι περιβαλλοντικοί φόροι είναι φιλικότερα για την ανάπτυξη.

Οι φόροι επί της ενέργειας και άλλα μέσα που βασίζονται στην αγορά θα πρέπει να συνάδουν με τις επενδυτικές ανάγκες που προετοιμάζουν το μέλλον, για παράδειγμα διευκολύνοντας την εξάπλωση βασικών τεχνολογιών που συμβάλλουν στην ανάπτυξη με χαμηλές ανθρακούχες εκπομπές, η οποία θα βρίσκεται στην πρώτη γραμμή της μετάβασης σε καθαρές μορφές ενέργειας.

Η φορολογία της ενέργειας έχει επίσης αντίκτυπο στην εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς ενέργειας. Σήμερα, οι αγορές ενέργειας, όπως ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου και πετρελαίου, είναι ενοποιημένες σε μεγάλο βαθμό σε επίπεδο ΕΕ και η ενέργεια ρέει ελεύθερα μεταξύ των κρατών μελών. Αυτό αντικατοπτρίζεται, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι

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

οι εθνικές τιμές συγκλίνουν σταδιακά. Οι αποκλίσεις στο κόστος της ηλεκτρικής ενέργειας, για παράδειγμα, έχουν μειωθεί κατά 21 % στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας²⁰. Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας της ΕΕ απαιτούσε αυστηρή νομοθεσία για την άρση πολυάριθμων εμποδίων και εμπορικών φραγμών. Το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ έχει σταδιακά καταστήσει δυνατή την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς. Αντιθέτως, η πολιτική για τη φορολόγηση της ενέργειας δεν έχει εξελιχθεί με τον ίδιο ρυθμό, ώστε να προωθεί την καλύτερη και μεγαλύτερη ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Με άλλα λόγια, οι τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας, του φυσικού αερίου και των καυσίμων κίνησης εξακολουθούν να επηρεάζονται σημαντικά από το κόστος υποστήριξης της πολιτικής και τα φορολογικά μέσα που καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο και σε διαφορετικό βαθμό από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Το καθεστώς φορολόγησης της ενέργειας θα πρέπει επίσης να ελαχιστοποιεί τις στρεβλώσεις που απορρέουν από τους διαφορετικούς φορολογικούς συντελεστές για τα ανταγωνιστικά καύσιμα. Θα πρέπει να υπάρχει ίση μεταχείριση όλων των πηγών ενέργειας, λαμβανομένης υπόψη της συμβολής κάθε πηγής στην επίτευξη των πρωταρχικών στόχων της Ενεργειακής Ένωσης. Για παράδειγμα, θα πρέπει να επιδιωχθεί συνέπεια μεταξύ των χρηστών όσον αφορά τις πηγές ενέργειας, ώστε να εξασφαλιστεί ότι το φορολογικό σύστημα δεν ευνοεί αδικαιολόγητα λύσεις που βασίζονται σε ορυκτά καύσιμα για τους καταναλωτές (για παράδειγμα, ενθάρρυνση της χρήσης άνθρακα στα συστήματα θέρμανσης, που συχνά είναι το λιγότερο φορολογούμενο καύσιμο θέρμανσης, αλλά και το πλέον ρυπογόνο).

Η μεταρρύθμιση της φορολογίας στον τομέα της ενέργειας θα πρέπει να αντικατοπτρίζει ζητήματα κοινωνικής ισότητας

Η πολιτική φορολόγησης της ενέργειας θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά την αγοραστική δύναμη των οικονομικά ευάλωτων καταναλωτών, εάν δεν ληφθεί υπόψη ο κοινωνικός αντίκτυπος του φορολογικού συστήματος. Ενώ οι αυξήσεις φόρων για τα ορυκτά καύσιμα στον τομέα των μεταφορών ή της θέρμανσης αποτελούν ισχυρά κίνητρα για την αλλαγή της συμπεριφοράς, βραχυπρόθεσμα, οι καταναλωτές ενδέχεται να μην είναι εύκολα σε θέση να αλλάξουν τις καταναλωτικές τους συνήθειες όταν θίγεται σημαντικό μερίδιο του εισοδήματός τους.

Ως εκ τούτου, απαιτούνται προσεκτικά σχεδιασμένα συνοδευτικά μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι οι μετατοπίσεις των φόρων σύμφωνα με τους στόχους της πολιτικής για την ενέργεια και το κλίμα είναι επίσης κοινωνικά αποδεκτές για όλους τους πολίτες. Αυτά τα κοινωνικά ζητήματα θα χρειαστεί να αντιμετωπιστούν μέσω της κοινωνικής πολιτικής και των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, η χρηματοδότηση των οποίων πρέπει να ωφεληθεί ουσιαστικά από τις μετατοπίσεις των φορολογικών βαρών και την ανακύκλωση των εσόδων. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί όχι μόνο με τη στήριξη των ευάλωτων καταναλωτών μέσω κοινωνικών πολιτικών, αλλά και με τη χρήση εσόδων από τη φορολογία της ενέργειας και του περιβάλλοντος για να ευνοηθεί η μετάβαση οικονομικών τομέων ή/και περιφερειών προς

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

τις περιβαλλοντικές επιδόσεις και με τη μείωση της φορολόγησης της εργασίας ως αποτέλεσμα των αυξημένων εσόδων από περιβαλλοντικούς φόρους.

2.4 Οι «ρήτρες γέφυρας» ως εργαλείο για την προσαρμογή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων

Οι Συνθήκες προβλέπουν τη δυνατότητα, μέσω της γενικής διάταξης του άρθρου 48 παράγραφος 7 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και μέσω ειδικών διατάξεων στη ΣΛΕΕ, να απελευθερωθούν οι τομείς πολιτικής που υπόκεινται σε απαίτηση ομοφωνίας και να μετατραπεί το καθεστώς ψηφοφορίας σε καθεστώς ειδικής πλειοψηφίας. Η δυνατότητα αυτή αναφέρεται ως «ρήτρες γέφυρας» και προσφέρει τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία.

Στον τίτλο της ΣΛΕΕ για το περιβάλλον έχει εισαχθεί ειδική ρήτρα «γέφυρας»²¹, η οποία παρέχει στο Συμβούλιο την αρμοδιότητα να αποφασίσει ότι τα περιβαλλοντικά μέτρα φορολογικού χαρακτήρα θα μπορούν να θεσπιστούν στο πλαίσιο συνήθους νομοθετικής διαδικασίας με ειδική πλειοψηφία. Για την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, το Συμβούλιο πρέπει να αποφασίσει ομόφωνα, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Η ρήτρα «γέφυρας» που θεσπίστηκε στον τίτλο της ΣΛΕΕ για το περιβάλλον θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για μέτρα φορολογίας της ενέργειας που έχουν πρωτίστως περιβαλλοντικό χαρακτήρα. Αυτό θα μπορούσε να δικαιολογηθεί για μέτρα περιβαλλοντικής φορολογίας που αποσκοπούν στη μείωση των εκπομπών CO₂ και άλλων ρυπογόνων εκπομπών ή στη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, που αποτελούν βασικές προτεραιότητες της στρατηγικής της ΕΕ για την Ενεργειακή Ένωση και της Συμφωνίας του Παρισιού. Δεδομένου ότι η παραγωγή και η χρήση ενέργειας είναι υπεύθυνες για περισσότερο από τα τρία τέταρτα των εκπομπών CO₂, οι περιβαλλοντικοί φόροι για τις εκπομπές CO₂ μπορούν να επιτύχουν τον στόχο τους μόνον εάν η παραγωγή και η χρήση ενέργειας καλύπτονται από παρόμοια φορολογικά μέτρα. Επομένως, τα φορολογικά μέτρα για το CO₂ στον τομέα της ενέργειας θα πρέπει να επωφεληθούν από τη ρήτρα «γέφυρας» που θεσπίζεται στον τίτλο της ΣΛΕΕ για το περιβάλλον.

Η ενεργοποίηση αυτής της ρήτρας «γέφυρας» δεν θα επηρεάσει άμεσα τις τρέχουσες αρμοδιότητες των κρατών μελών στον τομέα της φορολογίας, αλλά θα τροποποιήσει απλώς τον τρόπο άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων. Η προσέγγιση αυτή θα συμβάλλει μάλλον στις προσπάθειες ενίσχυσης του θεσμικού πλαισίου για τη φορολογία εν γένει. Επιπλέον, η χρήση της ρήτρας «γέφυρας» θα έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ως συννομοθέτες, εκπροσωπούν επί ίσοις όροις ένα ευρύ φάσμα συμφερόντων. Πράγματι, η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία αποτελεί έκφραση της θεμελιώδους ιδέας των ενιαίων

²¹ Άρθρο 192 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

δράσεων, βάσει συμβιβασμού. Το σκεπτικό αυτό ισχύει για την πλειονότητα των αποφάσεων πολιτικής στον τομέα της ενέργειας και του κλίματος και, ως εκ τούτου, τα οφέλη της ειδικής πλειοψηφίας μπορούν να διερευνηθούν περαιτέρω και στον τομέα της περιβαλλοντικής φορολογίας.

Μια τέτοια κίνηση θα εντασσόταν στη γενικότερη προσέγγιση σχετικά με τη χρήση των ρητρών «γέφυρας», όπως περιγράφεται στον χάρτη πορείας της τομεακής ανακοίνωσης «Προς μια πιο αποτελεσματική και πιο δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων στη φορολογική πολιτική της ΕΕ»²². Το δεύτερο στάδιο του εν λόγω χάρτη πορείας προβλέπει ότι η μετάβαση στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, με βάση ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο και δικαιώματα συναπόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, θα πρέπει να καλύπτει μέτρα πρωτίστως φορολογικού χαρακτήρα που αποσκοπούν στην υποστήριξη άλλων στόχων πολιτικής, συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής. Για το δεύτερο αυτό στάδιο, η Επιτροπή κάλεσε τους ηγέτες της ΕΕ να αποφασίσουν γρήγορα.

Η Επιτροπή υπογράμμισε επίσης στην παρούσα ανακοίνωση ότι οι αποτελεσματικότερες φορολογικές αποφάσεις στον τομέα αυτό θα καταστήσουν δυνατή την εφαρμογή μιας πιο φιλικής προς το περιβάλλον ενεργειακής πολιτικής, για παράδειγμα, για τη στήριξη των φιλόδοξων στόχων της ΕΕ για την κλιματική αλλαγή. Η ειδική ρήτρα «γέφυρας» του άρθρου 192 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ στον τομέα του περιβάλλοντος, η οποία καλύπτει ιδίως διατάξεις πρωτίστως φορολογικού χαρακτήρα, ανοίγει την οδό για μετάβαση από την ειδική προς τη συνήθη νομοθετική διαδικασία για μια πιο φιλική προς το περιβάλλον ενεργειακή πολιτική. Ως εναλλακτική λύση, η χρήση της γενικής ρήτρας «γέφυρας» που προβλέπεται στο άρθρο 48 παράγραφος 7 ΣΕΕ θα επέτρεπε την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία για φορολογικά μέτρα που προορίζονται κυρίως για ενεργειακούς σκοπούς.

3. Λήψη αποφάσεων βάσει της Συνθήκης Ευρατόμ

Η πυρηνική ενέργεια αποτελεί πραγματικότητα στο σημερινό ευρωπαϊκό ενεργειακό μείγμα. Τα μισά κράτη μέλη χρησιμοποιούν την πυρηνική ενέργεια για την ηλεκτροπαραγωγή τους, σε ποσοστό 27 % της ηλεκτροπαραγωγής της ΕΕ.

Όταν υπογράφηκε η Συνθήκη Ευρατόμ το 1957, η πυρηνική ενέργεια θεωρήθηκε ως ενεργειακός πόρος για την οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης. Η Συνθήκη αυτή προβλέπει εκτεταμένες υπερεθνικές αρμοδιότητες σε κοινοτικό επίπεδο. Στην πράξη, ωστόσο, η εφαρμογή αυτών των αρμοδιοτήτων ήταν επιλεκτική και εξελίχθηκε με την πάροδο του χρόνου. Στις απαρχές της, η Ευρατόμ αποσκοπούσε κατά κύριο λόγο στο να δώσει ώθηση στην πυρηνική ενέργεια· σήμερα, οι δραστηριότητές της συνδέονται με την ασφάλεια, την ασφάλεια του εφοδιασμού, τις διασφαλίσεις, τη διαχείριση των αποβλήτων, την ακτινοπροστασία, την έρευνα και τις ιατρικές εφαρμογές. Η Ευρατόμ έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της πυρηνικής ασφάλειας στα νέα κράτη μέλη και στις

²² COM(2019) 8 final της 15.1.2019.

γειτονικές χώρες της ΕΕ. Ο δυνητικός διασυνοριακός αντίκτυπος των προβλημάτων πυρηνικής ασφάλειας απαιτεί — σήμερα και τα επόμενα έτη ακόμη περισσότερο — ένα νομικό πλαίσιο που υπερβαίνει τα σύνορα των κρατών μελών. Το πλαίσιο αυτό ενισχύθηκε με την παράγωγή νομοθεσία που εγκρίθηκε μετά το ατύχημα της Φουκουσίμα. Ομοίως, οι γηράσκουσες μονάδες ηλεκτροπαραγωγής σε ολόκληρη την ΕΕ εγείρουν ζητήματα παράτασης της διάρκειας ζωής, έγκαιρης σταδιακής κατάργησης, παροπλισμού, διαχείρισης αποβλήτων και σχετικών επενδύσεων. Η σημασία των ζητημάτων αυτών θα αυξηθεί τα επόμενα έτη.

Υπάρχει σαφής αντίληψη ότι η χρήση πυρηνικής ενέργειας αποτελεί εθνική επιλογή που πρέπει να γίνει από κάθε κράτος μέλος και αυτό θα εξακολουθήσει να ισχύει. Η συνθήκη Ευρατόμ παρέχει το πλέον προηγμένο νομικό πλαίσιο στον κόσμο στους τομείς της πυρηνικής ασφάλειας, της διαχείρισης αποβλήτων ή της ακτινοπροστασίας. Ωστόσο, υπάρχει μια αναγνωρισμένη ανησυχία ότι η Συνθήκη Ευρατόμ πρέπει να εξελιχθεί συμβαδίζοντας με μια πιο ενωμένη, πιο ισχυρή και δημοκρατική ΕΕ. Η ανησυχία αυτή αντικατοπτρίζεται στη δήλωση στην οποία προέβησαν πέντε κράτη μέλη στη Συνθήκη της Λισαβόνας²³, επισημαίνοντας ότι οι βασικές διατάξεις της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιωδώς από την έναρξη ισχύος της και πρέπει να επικαιροποιηθούν.

Μια κεντρική πτυχή είναι η δημοκρατική λογοδοσία της Ευρατόμ και, ειδικότερα, η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων. Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέκτεινε τη συνήθη νομοθετική διαδικασία σε όλους σχεδόν τους τομείς πολιτικής στους οποίους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προηγουμένως είχε συμβουλευτικό μόνο ρόλο. Ενώ η συνήθης νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται επίσης εν γένει στη Συνθήκη Ευρατόμ²⁴, στην πράξη οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την έκδοση νομικών πράξεων δεν την προβλέπουν. Ζητείται μόνο η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις εν λόγω διατάξεις. Ομοίως, η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιέρωσε ενισχυμένο ρόλο για το Κοινοβούλιο στη διαδικασία σύναψης διεθνών συμφωνιών, όπου συχνά είναι αναγκαία η έγκριση του Κοινοβουλίου²⁵. Αυτό δεν ισχύει στο πλαίσιο της συνθήκης Ευρατόμ, όπου δεν ζητείται η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Επομένως, μπορεί να είναι χρήσιμο να διερευνηθεί ο τρόπος ενίσχυσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη βελτίωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της Ευρατόμ.

Ένας επιπλέον τομέας στον οποίο η Συνθήκη Ευρατόμ δεν αντικατοπτρίζει τις βελτιώσεις από πλευράς διαφάνειας και εκδημοκρατισμού που επιτεύχθηκαν με τις διαδοχικές

²³ Δήλωση αριθ. 54 στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, την Ιρλανδία, τη Δημοκρατία της Ουγγαρίας, τη Δημοκρατία της Αυστρίας και το Βασίλειο της Σουηδίας.

²⁴ Το άρθρο 106α της Συνθήκης Ευρατόμ απαριθμεί τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ισχύουν και για τη Συνθήκη Ευρατόμ. Σε αυτές περιλαμβάνονται τα άρθρα 288 έως 299 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία καλύπτουν τις νομικές πράξεις της Ένωσης και τις διαδικασίες έκδοσης πράξεων και άλλων διατάξεων.

²⁵ Άρθρα 207 και 218 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

μεταρρυθμίσεις των Συνθηκών της ΕΕ αφορά τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων. Ενώ το πρωτόκολλο αριθ. 1 σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μέρος του πλαισίου της Συνθήκης Ευρατόμ, δεν υπάρχει στη Συνθήκη Ευρατόμ κάτι αντίστοιχο με το άρθρο 12 της Συνθήκης για την ΕΕ που καθορίζει τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να είναι χρήσιμο να διερευνηθεί κατά πόσον ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της Ευρατόμ μπορεί να ενισχυθεί περαιτέρω.

Η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να αναλάβει πρωτοβουλίες για την αύξηση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στη χάραξη της πυρηνικής πολιτικής και την αύξηση του ενδιαφέροντος σε επίπεδο ΕΕ για τα σχετικά φόρουμ. Σε ορισμένα πυρηνικά θέματα, η διαθεσιμότητα πληροφοριών μπορεί για ευνόητους λόγους να είναι περιορισμένη, ιδίως στον τομέα της πυρηνικής προστασίας. Μολονότι αυτό αποτελεί θεμιτή ανησυχία, ζητήματα όπως η πυρηνική ασφάλεια, η διαχείριση ραδιενεργών αποβλήτων και ο σχεδιασμός έκτακτης ανάγκης πρέπει να συνεχίσουν να συζητούνται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες.

Τα ζητήματα αυτά έχουν καίρια σημασία για τους προβληματισμούς των πολιτών. Το πρώτο βήμα είναι η αυστηρή εφαρμογή της νομοθεσίας που συμφωνήθηκε πρόσφατα. Στον τομέα της υπεύθυνης και ασφαλούς διαχείρισης αναλωμένων καυσίμων και ραδιενεργών αποβλήτων, είναι άκρως σημαντικό να συνεχίσουν τα κράτη μέλη να αναπτύσσουν ολοκληρωμένα σχέδια για τη διαχείριση των πυρηνικών αποβλήτων και να εφαρμόζουν τα σχέδια αυτά. Όταν το θέμα είναι ο διασυννοριακός αντίκτυπος, θα πρέπει να προωθούνται οι διασυννοριακές διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και η ισχυρότερη συμμετοχή της Ομάδας Ευρωπαϊκών Ρυθμιστικών Αρχών σε θέματα πυρηνικής ασφάλειας (ENSREG). Η συλλογική ικανότητα της ΕΕ και των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν τα πυρηνικά ατυχήματα θα πρέπει να ενισχυθεί, ιδίως για να αποσαφηνιστεί η οικονομική ευθύνη και να εξασφαλιστεί επαρκής σχετική χρηματοδότηση.

Η Συνθήκη Ευρατόμ δεν προβλέπει απλουστευμένη διαδικασία για την αναθεώρησή της κατά την έννοια του άρθρου 48 παράγραφος 7 ΣΕΕ. Ούτε εφαρμόζονται στη Συνθήκη Ευρατόμ οι ρήτρες «γέφυρας» που προβλέπονται στις Συνθήκες της ΕΕ. Ως εκ τούτου, η αναθεώρηση της Συνθήκης με στόχο την επέκταση της χρήσης της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας στο πλαίσιο της Ευρατόμ θα απαιτούσε τη χρήση της συνήθους διαδικασίας αναθεώρησης της Συνθήκης δυνάμει του άρθρου 48 ΣΕΕ.

Κατά συνέπεια, η τροποποίηση της Συνθήκης Ευρατόμ για επέκταση της χρήσης της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας θα έπρεπε να αποτελέσει μέρος μιας ευρύτερης διαδικασίας μεταρρύθμισης της Συνθήκης, σύμφωνα με τη συνήθη διαδικασία αναθεώρησης της Συνθήκης βάσει του άρθρου 48 ΣΕΕ, και θα έπρεπε να εξεταστεί σε μακροπρόθεσμη προοπτική, μετά το 2025. Κατά τους επόμενους μήνες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα συστήσει ομάδα εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου, η οποία θα είναι επιφορτισμένη με την αξιολόγηση και την υποβολή έκθεσης στην Επιτροπή σχετικά με την τρέχουσα κατάσταση της Συνθήκης Ευρατόμ με σκοπό να εξεταστεί με ποιον τρόπο, βάσει της ισχύουσας Συνθήκης, θα μπορούσε να βελτιωθεί η δημοκρατική λογοδοσία της.

4. Συμπέρασμα

Όπως τόνισε πρόσφατα η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Καθαρός πλανήτης για όλους», η ενεργειακή μετάβαση απαιτεί πλήρη οικονομικό και κοινωνικό μετασχηματισμό, με τη συμμετοχή όλων των τομέων της οικονομίας και της κοινωνίας για την επίτευξη της μετάβασης στην κλιματική ουδετερότητα και βιωσιμότητα έως το 2050.

Για την επίτευξη αυτού του στόχου απαιτείται αποφασιστική δράση σε όλους τους τομείς πολιτικής και είναι απαραίτητο η ΕΕ να είναι εφοδιασμένη με τα εργαλεία που χρειάζεται για να λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις κατά τρόπο τόσο αποτελεσματικό όσο και δημοκρατικό.

Υπό την έννοια αυτή, έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος κατά τα τελευταία έτη με την ολοκλήρωση του πλαισίου πολιτικής της Ενεργειακής Ένωσης. Από κανονιστικής πλευράς, η πρόοδος αυτή συνδέεται στενά με τη χρήση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Η πλήρης συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου διαδραμάτισε θετικό ρόλο, όσον αφορά τόσο τον δημοκρατικό χαρακτήρα της διαδικασίας, όσο και την επίτευξη ενός φιλόδοξου αποτελέσματος σε πολλούς σημαντικούς φακέλους.

Στην παρούσα ανακοίνωση προσδιορίζονται δύο τομείς στους οποίους η λήψη αποφάσεων θα μπορούσε να ενισχυθεί περαιτέρω προς όφελος της επίτευξης των στόχων της Ενεργειακής Ένωσης.

Η Επιτροπή καλεί τους ηγέτες της ΕΕ:

- Σύμφωνα με την προηγούμενη έκκληση²⁶, να αποφασίσουν γρήγορα σχετικά με τη χρήση της γενικής ρήτρας «γέφυρας» (άρθρο 48 παράγραφος 7 ΣΕΕ) προκειμένου να πραγματοποιηθεί η μετάβαση στη συνήθη νομοθετική διαδικασία και την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλείται να γνωστοποιήσει την πρωτοβουλία του στα εθνικά κοινοβούλια και να ζητήσει την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εξάλλου, η ειδική ρήτρα «γέφυρας» του άρθρου 192 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ προσφέρει μια προφανή οδό μετάβασης στη συνήθη νομοθετική διαδικασία για τα φορολογικά θέματα στον τομέα του περιβάλλοντος·
- Από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς, να συμμετάσχουν ενεργά στις συζητήσεις της ομάδας εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου, την οποία η Επιτροπή θα καλέσει να αξιολογήσει ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να αυξηθεί η δημοκρατική λογοδοσία και η διαφάνεια στο πλαίσιο της Συνθήκης Ευρατόμ.

²⁶ COM(2019) 8 final της 15ης Ιανουαρίου 2019 – Προς μια πιο αποτελεσματική και πιο δημοκρατική διαδικασία λήψης αποφάσεων στη φορολογική πολιτική της ΕΕ.