



Briuselis, 2019 04 09
COM(2019) 177 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS VADOVŲ
TARYBAI IR TARYBAI**

**Veiksmingesnis ir demokratiškesnis ES energetikos ir klimato politikos sprendimų
priėmimas**

1. Įvadas

Energetikos sąjunga yra vienas svarbiausių Europos Sąjungos prioritetų. Jos pagrindinis tikslas – užtikrinti europiečiams (namų ūkiams ir verslo įmonėms) saugų, tvarų, konkurencingą ir įperkamą energijos tiekimą. Ji grindžiama visos Sąjungos integruota energetikos sistema ir prisideda prie ilgalaikės strateginės klestinčios, modernios, konkurencingos, įtraukios ir neutralizuoto poveikio klimatui Europos ekonomikos ateities vizijos¹.

Pastaraisiais metais padaryta didelė pažanga siekiant energetikos sąjungos tikslų – visų pirma patvirtintas energetinio saugumo dokumentų rinkinys², dokumentų rinkinys „Švari energija visiems europiečiams“³ (didžiausias nei kada nors anksčiau suderintas ES energetikos teisės aktų rinkinys), ES klimato srities teisės aktai⁴ ir trys 2017–2018 m. judumo dokumentų rinkiniai⁵. Be to, atsižvelgiant į dokumentų rinkinį „Švari energija visiems europiečiams“, Energetikos sąjungos valdymo reglamentu⁶ bus sudarytos palankesnės sąlygos įgyvendinti visus energetikos sąjungos aspektus, glaudžiai tarpusavyje bendradarbiaujant ES ir jos valstybėms narėms. Pažanga siekiant energetikos sąjungos tikslų apžvelgiama ketvirtojoje energetikos sąjungos būklės ataskaitoje⁷.

Įgyvendinant ateities perspektyvomis grindžiamą energetikos ir klimato politikos darbotvarkę, tam tikrose srityse reikia imtis tolesnių gerinimo priemonių, kad būtų pasiekti visi politikos tikslai. Svarbus šios ateities perspektyvomis grindžiamos būsimos energetikos politikos darbotvarkės aspektas – išnagrinėti, kaip Sąjunga priima sprendimus šioje srityje. Savo 2017 m. pranešime apie Sąjungos padėtį Komisijos pirmininkas Jeanas-Claude'as Junckeris išreiškė aiškų norą, kad nagrinėjant svarbius bendrosios rinkos klausimus, sprendimai Taryboje būtų dažniau priimami kvalifikuota balsų dauguma – lygia dalimi prisidedant Europos Parlamentui. Pastarasis klausimas yra ypač aktualus branduolinės energetikos srityje,

¹ 2018 m. lapkričio 28 d. komunikatas „Švari mūsų visų planeta“ (COM(2018) 773 *final*).

² Reglamentas (ES) 2017/1938 dėl dujų tiekimo saugumo užtikrinimo priemonių; Sprendimas (ES) 2017/684, kuriuo nustatomas keitimosi informacija apie tarpvyriausybinius valstybių narių ir trečiųjų valstybių energetikos susitarimus bei teisiškai neprivalomus dokumentus mechanizmas; 2016 m. vasario 16 d. komunikatas „Dėl ES suskystintų gamtinių dujų naudojimo ir dujų laikymo strategijos“ (COM(2016) 49 *final*); 2016 m. vasario 16 d. komunikatas „ES šildymo ir vėsinimo strategija“ (COM(2016) 51 *final*).

³ 2016 m. lapkričio 30 d. komunikatas „Švari energija visiems europiečiams“ (COM(2016) 860 *final*).

⁴ Direktyva (ES) 2018/410, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/87/EB siekiant ekonomiškai efektyviai dar labiau sumažinti išmetamųjų teršalų kiekį ir paskatinti investicijas į mažo anglies dioksido kiekio technologijas ir Sprendimas (ES) 2015/1814; Reglamentas (ES) 2018/842, kuriuo, prisidedant prie klimato politikos veiksmų, kad būtų vykdomi įsipareigojimai pagal Paryžiaus susitarimą, valstybėms narėms nustatomi įsipareigojimai 2021–2030 m. laikotarpiu sumažinti išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų metinį kiekį; Reglamentas (ES) 2018/841 dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų, išmetamų ir absorbuojamų dėl žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės, kiekio įtraukimo į 2030 m. klimato ir energetikos politikos strategiją.

⁵ 2017 m. gegužės 31 d. komunikatas „Socialiai teisingo perėjimo prie netaršaus, konkurencingo ir susietojo susisiekinimo visiems darbotvarkė“ (COM(2017) 283 *final*); 2017 m. lapkričio 8 d. komunikatas „Mažataršio judumo įgyvendinimas“ (COM(2017) 675 *final*); 2018 m. gegužės 17 d. komunikatas „Tvarus judumas Europoje: saugus, susietas ir netaršus“ (COM(2018) 293 *final*).

⁶ Reglamentas (ES) 2018/1999 dėl energetikos sąjungos ir klimato politikos veiksmų valdymo.

⁷ 2019 m. balandžio 3 d. Ketvirtoji energetikos sąjungos būklės ataskaita (COM(2019) 175).

kur sprendimai pagal Euratomo sutartį priimami Europos Parlamentui nedalyvaujant tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip numatyta pagal Lisabonos sutartyje nustatytą įprastą teisėkūros procedūrą.

Bėgant laikui ES perėjo nuo vienbalsiškumo prie kvalifikuotos balsų daugumos sistemos, ir pagal Suvestinį Europos aktą⁸ ši sistema taikoma daugelyje politikos sričių. Kitose srityse, pavyzdžiui, mokesčių srityje, sprendimų priėmimo procesas nebuvo pakeistas. Vienbalsiškumo pakeitimo kvalifikuota balsų dauguma priežastis yra paprasta ir įtikinama. Valstybės narės pripažino, kad kai konkrečioje politikos srityje prireikia tam tikro ryžtingumo, atsiduriama tokioje padėtyje, kai vienbalsiškumo taisyklė lėtina pažangą ir neleidžia ES prisitaikyti prie besikeičiančių realiųjų bei suteikti europiečiams tinkamiausių priemonių jų interesams apginti. Šiuo požiūriu kiekvienas perėjimas prie sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma yra didelis ES žingsnis į priekį. Kvalifikuotos balsų daugumos sistema grindžiama kompromiso kultūra. Taip sudaroma daugiau galimybių diskutuoti ir pasiekti pragmatiškų rezultatų, kurie atspindėtų visų interesus. Dėl šio lankstaus, efektyvaus ir greito sprendimų priėmimo metodo Sąjunga galėjo tapti pasaulinio masto etalonu ir standartų kūrėja tokiose politikos srityse kaip aplinkos ir vartotojų apsauga, užimtumas ir socialiniai standartai, duomenų apsauga bei laisva ir sąžininga prekyba⁹.

Siekiant pereiti nuo vienbalsiškumo prie kvalifikuotos balsų daugumos nebūtinai reikia keisti Sutartį. Tai galima padaryti taikant vadinamąsias esamų Sutarčių nuostatas dėl pereigos, gavus Tarybos ar Europos Vadovų Tarybos patvirtinimą.

Šiame komunikate išdėstomas loginis veiksmingesnio ir demokratiškesnio sprendimų priėmimo tam tikrose energetikos politikos srityse, įskaitant branduolinę energetiką, pagrindas. Jame analizuojamos galimybės:

- plačiau taikyti kvalifikuotos balsų daugumos sistemą ir įprastą teisėkūros procedūrą pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, kaip jau buvo nurodyta komunikate „Siekiant veiksmingesnio ir demokratiškesnio ES mokesčių politikos sprendimų priėmimo“;
- įtvirtinti didesnę demokratinę atskaitomybę pagal Euratomo sutartį.

2. Galimybės plačiau taikyti kvalifikuotos balsų daugumos sistemą pagal Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo

⁸ Suvestinis Europos aktas, OL L 169, 1987 6 29, p. 1–28.

⁹ Tai trečiasis Komunikatas dėl sprendimų priėmimo kvalifikuota balsų dauguma. Ankstesni komunikatai: 2019 m. sausio 15 d. komunikatas „Siekiant veiksmingesnio ir demokratiškesnio ES mokesčių politikos sprendimų priėmimo“ (COM(2019) 8 *final*) ir 2018 m. rugsėjo 12 d. komunikatas „Galingesnė pasaulinė veikėja: veiksmingesnis sprendimų priėmimas bendros ES užsienio ir saugumo politikos srityje“ (COM(2018) 647 *final*).

Nagrinėjant esamą institucinę energetikos sąjungos sąrangą, vienas iš pagrindinių klausimų yra tai, ar dabartinės ES sprendimų priėmimo procedūros yra visiškai tinkamos ES energetikos ir klimato tikslams įgyvendinti.

2.1. Dabartinis sprendimų energetikos ir klimato politikos klausimais priėmimo procesas

Lisabonos sutartyje nustatyta, kad standartinė Sąjungos sprendimų priėmimo taisyklė yra įprasta teisėkūros procedūra, pagal kurią Europos Parlamentas ir Taryba, remdamiesi Komisijos pasiūlymu, priima teisės aktus; Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma. Šis principas taikomas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) antraštinėje dalyje „Energetika“.

Sutartyje¹⁰ aiškiai numatyta kvalifikuota balsų dauguma priimti sprendimus dėl energetikos politikos priemonių, kuriomis siekiama:

- užtikrinti energijos rinkos veikimą;
- užtikrinti energijos tiekimo saugumą Sąjungoje;
- skatinti energijos vartojimo efektyvumą bei taupymą ir naujų bei atsinaujinančių energijos formų plėtoją;
- skatinti energetikos tinklų sujungimą.

Atsižvelgiant į šias aplinkybes, Sutartyje taip pat aiškiai pripažįstama valstybių narių teisė apibrėžti savo energijos išteklių naudojimo sąlygas, pasirinkti iš skirtingų energijos šaltinių ir nustatyti bendrą energijos tiekimo struktūrą¹¹.

Be to, Sutartyje reikalaujama, kad energetikos srityje Taryba, sprendama vieningai ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, patvirtintų priemones, kai jos pirmiausia yra fiskalinio pobūdžio¹².

Panašiai Sutartyje reikalaujama, kad aplinkos apsaugos srityje Taryba vieningai priimtų: i) iš esmės fiskalinio pobūdžio nuostatas; ii) priemones, turinčias įtakos miestų ir kaimų planavimui, vandens išteklių valdymui arba žemės naudojimui, ir iii) priemones, turinčias nemažai įtakos valstybėms narėms, kai šios renkasi skirtingus energijos šaltinius ir savo energijos tiekimo bendrą struktūrą¹³.

2.2. Poreikis taikyti efektyvesnes sprendimų priėmimo procedūras priimant apmokestinimo priemones

¹⁰ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 194 straipsnio 1 dalis.

¹¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 194 straipsnio 2 dalis.

¹² Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 194 straipsnio 3 dalis.

¹³ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 192 straipsnio 2 dalis.

Sąjunga yra pasiryžusi įgyvendinti savo 2030 m. energetikos ir klimato tikslus ir ateityje tęsti reformas bei eiti modernizacijos keliu siekiant neutralizuoto poveikio klimatui ekonomikos. Vienas iš pagrindinių reikalavimų – kad reguliavimo, finansų ir mokesčių politinės nuostatos energetikos ir klimato srityse būtų visiškai suderintos ir viena kitą stiprintų.

Mokesčių politika yra svarbi priemonė siekiant užtikrinti, kad būtų pasiekti energetikos sąjungos tikslai ir visų pirma būtų palengvintas perėjimas prie švarios energijos, kartu laikantis subsidiarumo ir proporcingumo principų.

Toliau daroma pažanga kuriant bendrąją energijos rinką ir didelis dėmesys skiriamas energijos apmokestinimo klausimui. Mokesčiai ir rinkliavos sudaro didelę energijos kainų dalį ir kai kuriose šalyse jų dalis tokių pagrindinių produktų kaip elektra kainoje auga¹⁴. Todėl nuo apmokestinimo sistemos vis labiau priklauso vidaus rinkos veikimas ir su juo susijusi ekonomikos augimo nauda.

Dabartinė energijos apmokestinimo sistema¹⁵ yra grindžiama SESV 113 straipsniu, kuriame nustatyta speciali teisėkūros procedūra, pagal kurią sprendimai Taryboje priimami vieningai. Ši sistema nesuderinta su Sąjungos siekiu energetikos ir klimato srityse. Ja neužtikrinamas apmokestinimo sistemos ir energetikos bei klimato politikos krypties bei tikslų suderinamumas. Dabartinėje mokesčių politikoje, kuri atitinka valstybių narių apmokestinimo modelius, daugiausia pagrįstus poreikiu didinti pajamas, sistemingai neatsižvelgiama į kuro ir elektros vartojimo poveikį galimybėms pasiekti ES energetikos ir klimato politikos bei sveikatos ir aplinkos apsaugos politikos tikslus. Šiuo atžvilgiu Komisija ne kartą siūlė taikyti iškastinio kuro mokestį, kuris atsižvelgiant į su šio kuro naudojimu susijusį išmetamą anglies dioksido kiekį. Valstybės narės vieningo sutarimo dėl šių pasiūlymų sąlygų nepasiekė. Vienbalsiai reikėtų sutarti ir dėl kai kurių valstybių narių neseniai pareikšto raginimo dėl anglies dioksido mokesčių sureguliuavimo pasienyje.

2.3. *Status quo* ir būsimas energijos apmokestinimas

Dabartinė Europos energijos apmokestinimo sistema nesikeitė nuo 2003 m. ir yra pasenusi. Vargu, ar ji padeda siekti pagrindinių tikslų, pvz., energijos išteklių ir energijos nešiklių įvairinimo arba energijos gamybos ir vartojimo efektyvumo didinimo, nes mokesčiai pagrįsti ne energijos kiekiu, o suvartotų energinių produktų tūriu / svoriu.

ES lygmeniu mažiausi tarifai nebuvo didinami daugiau nei dešimtmetį, todėl susilpnėjo su mokesčiais susijęs kainų signalas, kuris turėjo paskatinti investicijas į efektyvaus energijos vartojimo technologijas ir elgseną. Be to, nuo to laiko vienos valstybės narės savo nacionalinį apmokestinimo lygį didino, o kitos – ne, tad kyla didėjančio konkurencijos iškraipymo bendrojoje rinkoje pavojus ir mokesčių bazės erozijos rizika šalyse, kuriose mokesčiai dideli. Tai ypač pasakytina apie variklių degalams taikomą mokesčių bazę, nes šiuos galima lengvai

¹⁴ Remiantis 2019 m. sausio 9 d. Energijos kainų ir išlaidų ataskaita (COM(2019) 1), visi mokesčiai sudaro 40 proc. namų ūkių mokamos galutinės elektros kainos.

¹⁵ 2003 m. spalio 27 d. Tarybos direktyva 2003/96/EB, pakeičianti Bendrijos energetikos produktų ir elektros energijos mokesčių struktūrą.

ir teisėtai gabenti per sienas. Nepaisant nuolatinių raginimų keisti apmokestinimo sistemą, bendroji mokestinių pajamų, gaunamų taikant aplinkosaugos mokesčius, dalis ES per pastarąjį dešimtmetį išliko santykinai nepakitusi¹⁶.

Be to, konkrečiuose sektoriuose, ypač aviacijos, krovinių vežimo jūra bei keliais ir žemės ūkio bei žuvininkystės sektoriuose ir energijai imlios pramonės sektoriuose, atleidžiant nuo energijos mokesčių arba juos sumažinant iš esmės labai silpninamos paskatos šiuose sektoriuose investuoti į efektyvesnio energijos vartojimo akcinį kapitalą ir gamybos procesus. Toks atleidimas nuo mokesčių arba jų sumažinimas yra našta kitiems sektoriams ir (arba) privatiems namų ūkiams, nes jie turi kompensuoti dėl to atsiradusį pajamų trūkumą. Be to, jomis gali būti iškraipoma pramonės sektorių konkurencija ir skatinamos neveiksmingos ir taršios transporto rūšys¹⁷.

Degalus apmokestinant pagal tūrį, o ne pagal jų šiluminingumą, diskriminuojami atsinaujinantieji degalai tradicinių degalų, ypač dyzelino, naudai, o tai prieštarauja energetikos politikai, kuria siekiama keisti kuro rūšį ir skatinti naudoti atsinaujinančiuosius ir kitus švarios energijos išteklius. Be to, tokia padėtis nepadeda Europos kuro rinkoje iš naujo subalansuoti dyzelino pasiūlos ir paklausos.

2011 m. Komisijos pasiūlymu iš dalies pakeisti Direktyvą 2003/96/EB, pakeičiančią Bendrijos energijos mokesčių struktūrą¹⁸, buvo siūloma į ES energijos mokesčių sistemą įtraukti CO₂ komponentą. Su CO₂ susijęs apmokestinimas turėjo būti taikomas sektoriuose, kuriems netaikoma ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema, siekiant Europos Sąjungoje visos ekonomikos mastu taikyti suderintą anglies dioksido kainos signalą. Be to, buvo pasiūlyta energinių produktų apmokestinimą grįsti jų energijos kiekiu ir supaprastinti mokesčių sumažinimo ir išimčių sistemą. Tačiau paaiškėjo, kad pasiekti būtino vieningo valstybių narių sutarimo pagrindiniais pasiūlymo klausimais, ypač dėl CO₂ grindžiamo mokesčio komponento nustatymo, neįmanoma. Todėl 2015 m. Komisija nusprendė savo pasiūlymą atšaukti. Taigi, iki šiol veikia pasenusi 2003 m. sistema.

Komisija šiuo metu vertina Energijos mokesčių direktyvą siekdama ją galimai peržiūrėti. Vertinant direktyvą bus nagrinėjama, kaip įgyvendinamos jos įvairios nuostatos, bus apsvaistytas jos veiksmingumas, aiškumas, tai, koku mastu buvo pasiekti jos tikslai, ir bus nustatyti galimi trūkumai. Komisija taip pat nagrinės direktyvos suderinamumą su kitomis ES politikos kryptimis (pvz., energetikos, aplinkos, konkurencijos ir transporto politika), iniciatyvomis ar priemonėmis.

Būsima energijos apmokestinimo tvarka turėtų papildyti ir sustiprinti ES energetikos teisės aktus, tai pat sudaryti sąlygas taikyti (finansinę / technologinę / socialinę) sistemą tiek

¹⁶ Šaltinis: *Eurostatas*. Aplinkosaugos mokesčiai ES: šalių palyginimas, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

¹⁷ Tačiau kai kuriuose iš šių sektorių, visų pirma energijai imlios pramonės ir ES vidaus skrydžių sektoriuose, taikoma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema ir kartu duodamas anglies dioksido kainos signalas.

¹⁸ 2011 m. balandžio 13 d. Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2003/96/EB, pakeičianti Bendrijos energetikos produktų ir elektros energijos mokesčių struktūrą (COM(2011) 169 *final*).

valstybių narių, tiek ES lygmeniu. Šiuo požiūriu Komisija mano, kad itin svarbūs yra toliau pateikti trys aspektai.

Energijos apmokestinimas turėtų padėti pareiti prie švarios energijos

Energijos mokesčiai turi būti nustatyti taip, kad jais iš esmės būtų suteikiamos tinkamos paskatos ilgainiui mažinti išmetamą teršalų kiekį ir gerinti išteklių vartojimo efektyvumą, be kita ko, nustatant ekologiškai nuoseklius įvairių energijos nešiklių ir kuro rūšių mokesčių tarifus. Mokesčiai taip pat gali skatinti tam tikrą elgseną, kuri atitiktų platesnius visuomenės poreikius ir tikslus, susijusius su perėjimu prie švarios energijos ir klimato kaita.

Apmokestinimo tvarka ne tik turėtų būti tokia, kad skatintų naudoti švarios energijos išteklius, bet ir turėtų geriau atspindėti visas prekių ir paslaugų išorės sąnaudas, ypač nuosekliai taikant principą „teršėjas moka“. Šis tikslas dar nepasiektas. 2018 m. Energijos kainų ir išlaidų ataskaitoje¹⁹ nurodyta, kad iškastinio kuro subsidijos, ypač teikiamos mažesnių mokesčių arba išimčių forma, lieka galioti, nepaisant energetikos sąjungos strategijoje numatyto tikslo laipsniškai panaikinti aplinkai žalingas subsidijas. Vienas iš būdų siekti šio tikslo galėtų būti anglies dioksido mokestis, nes jis gali pakeisti vartojimo ir gamybos struktūras, kad jos išskirtų mažiau anglies dioksido ir suvartotų mažiau energijos, todėl būtų mažinamas išmetamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis ir skatinamas bendras energijos taupymas. Toks mokestis taip pat skatina investicijas į efektyvumo didinimą ir mažo anglies dioksido kiekio technologijas.

Todėl energijos apmokestinimas atspindėtų ir indėlį į tvarų augimą bei švarių technologijų potencialo plėtrą, ir kiekvienos kuro rūšies ir jos naudojimo žalą aplinkai. Šiuo atžvilgiu energijos mokesčiai būtų taikomi taip, kad rinkoje susiklostytų padėtis, kai mažiausiai apmokestinami sprendimai būtų tie sprendimai, kuriais taip pat mažinamas ekologinis pėdsakas ir tarša. Vienas pagrindinių uždavinių – užtikrinti, kad dabartinė sistema būtų suderintai taikoma tiek transporto degalams, tiek šildymo kurui.

Energijos apmokestinimas turėtų prisidėti prie tvaraus ir socialiniu požiūriu teisingo augimo

Mokesčiai, derinami su kitomis rinka grindžiamomis politikos priemonėmis (pvz., mokesčiais, rinkliavomis ar išmetamo kiekio kvotomis), gali padėti spręsti konkrečias aplinkos apsaugos problemas, o kartu skatinti investicijas, darbo vietų kūrimą ir ekonomikos augimą. Iš ekonominių tyrimų matyti, kad tam tikrų rūšių (pvz., darbo jėgos ir pajamų) mokesčiai yra labiau iškraipantys, o kiti (pvz., vartojimo ir aplinkosaugos) mokesčiai yra labiau suderinami su ekonomikos augimu.

Energijos mokesčiai ir kitos rinka grindžiamos priemonės turėtų būti suderintos su investicijų poreikiais, padedančiais pasirengti ateičiai, pvz., turėtų būti sudarytos palankesnės sąlygos diegti pagrindines technologijas, kurios prisideda prie mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos augimo, – esminės perėjimo prie švarios energijos sąlygos.

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

Energijos apmokestinimas taip pat turi įtakos tinkamam bendrosios energijos rinkos veikimui. Šiandien energijos, pvz., elektros, dujų ir naftos, rinkos yra dideliu mastu integruotos ES lygmeniu ir užtikrintas laisvas energijos judėjimas visose valstybėse narėse. Tai, be kitų dalykų, patvirtina laipsniškai panašėjančios nacionalinės kainos. Pavyzdžiui, elektros kainų skirtumai per pastarąjį dešimtmetį sumažėjo 21 proc.²⁰ Kuriant ES energijos vidaus rinką prireikė tvirtų teisės aktų, kad būtų pašalinta daug kliūčių, tarp jų ir prekybos kliūčių. Taikant ES reguliavimo sistemą palaipsniui sudarytos sąlygos bendrajai rinkai sukurti. Kita vertus, energijos apmokestinimo politika nebuvo plėtojama tokiu pačiu tempu, kad būtų galėjusi paskatinti geresnę tolesnę energijos vidaus rinkos integraciją. Kitaip tariant, elektros, dujų ir variklių degalų kainos ir toliau labai priklauso nuo politikos rėmimo išlaidų ir mokesčių priemonių, nustatytų nacionaliniu lygmeniu ir nevienodu mastu visose valstybėse narėse.

Energijos apmokestinimo tvarka taip pat turėtų sumažinti iškraipymus, kurie atsiranda dėl skirtingų konkuruojančio kuro mokesčių tarifų. Visi energijos ištekliai turėtų būti vertinami vienodai, atsižvelgiant į kiekvieno jų įnašą siekiant svarbiausių energetikos sąjungos tikslų. Pavyzdžiui, būtina siekti nuoseklaus visų energijos išteklių naudojimo visose naudotojų grupėse, norint užtikrinti, kad mokesčių sistema nederamai neskatintų vartotojų priimti į iškastinį kurą orientuotų sprendimų (pavyzdžiui, neskatintų šildymo sistemose naudoti anglies, kuri dažnai yra mažiausiai apmokestinamas, tačiau taip pat taršiausias šildymo kuras).

Energijos mokesčių reforma turėtų atspindėti socialinės lygybės aspektus

Energijos apmokestinimo politika galėtų neigiamai paveikti ekonomiškai pažeidžiamų vartotojų perkamąją galią, jei nebus atsižvelgta į mokesčių sistemos socialinį poveikį. Nors iškastinio kuro mokesčių didinimas transporto ar šildymo sektoriuje yra veiksminga paskata keisti elgseną, trumpuoju laikotarpiu vartotojams gali būti nelengva pakeisti savo vartojimo įpročius, jei šie susiję su didele jų pajamų dalimi.

Todėl būtinos apdairiai nustatytos papildomos priemonės, kad mokesčių pokyčiai, atitinkantys energetikos ir klimato politikos tikslus, taip pat būtų socialiai priimtini visiems piliečiams. Tokias socialines problemas reikės spręsti pasitelkus socialinę politiką ir gerovės sistemas, kurios turi būti veiksmingai finansuojamos iš perkeltų mokesčių ir pajamų. Tai galima pasiekti ne tik remiant pažeidžiamus vartotojus socialinės politikos priemonėmis, bet ir naudojant pajamas iš energijos ir aplinkosaugos mokesčių, kuriomis būtų sudarytos palankesnės sąlygos ekonomikos sektoriams ir (arba) regionams siekti aplinkosauginio veiksmingumo, ir suteikiant galimybių dėl padidėjusių pajamų iš aplinkosaugos mokesčių mažinti darbo jėgos apmokestinimą.

2.4. Nuostatos dėl pereigos – priemonė sprendimų priėmimo procedūrai pritaikyti

Sutartyse (Europos Sąjungos sutarties (toliau – ES sutartis) 48 straipsnio 7 dalyje išdėstytoje bendrojoje nuostatoje ir SESV specialiosiose nuostatose) numatyta galimybė politikos srityse,

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

kurioms taikomas vienbalsiškumo reikalavimas, pereiti prie balsavimo kvalifikuota balsų dauguma. Ši galimybė vadinama nuostatomis dėl pereinimo ir suteikia teisę priimti sprendimą ne vienbalsiai, o kvalifikuota balsų dauguma.

SESV antraštinėje dalyje „Aplinka“ pateikta specialioji nuostata dėl pereinimo²¹, kuria Tarybai suteikiama kompetencija nuspręsti, kad fiskalinio pobūdžio aplinkos apsaugos priemonės gali būti priimtose kvalifikuota balsų dauguma, taikant įprastą teisėkūros procedūrą. Norėdama pasinaudoti šia kompetencija, Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu ir Regionų komitetu, turi vieningai dėl to susitarti.

SESV antraštinėje dalyje „Aplinka“ pateikta specialioji nuostata dėl pereinimo galėtų būti taikoma priimant energijos apmokestinimo priemones, kurios iš esmės yra aplinkosauginio pobūdžio. Ji galėtų būti taikoma aplinkosaugos mokesčių priemonėms, kuriomis siekiama svarbiausių ES energetikos sąjungos strategijos ir Paryžiaus susitarimo prioritetų – mažinti išmetamą CO₂ ir kitų teršalų kiekį arba pagerinti energijos vartojimo efektyvumą. Kadangi daugiau nei trys ketvirtadaliai CO₂ kiekio išmetama gaminant ir vartojant energiją, su CO₂ susijusiais aplinkosaugos mokesčiais galima pasiekti nustatytą tikslą tik jei tokios mokesčių priemonės taikomos energijos gamybai ir vartojimui. Atitinkamai, su CO₂ susijusio energijos apmokestinimo priemonėms turėtų būti taikoma SESV antraštinėje dalyje „Aplinka“ numatyta nuostata dėl pereinimo.

Šios nuostatos dėl pereinimo taikymas tiesiogiai nepaveiktų dabartinės valstybių narių kompetencijos apmokestinimo srityje, o tik iš dalies pakeistų naudojimosi tokia kompetencija būdą. Taigi taip būtų apskritai prisidėta prie pastangų gerinti institucinę apmokestinimo sistemą. Be to, pasinaudojus nuostata dėl pereinimo būtų taikoma įprasta teisėkūros procedūra, pagal kurią Europos Parlamentas ir Taryba, kaip teisėkūros institucijos, lygiomis teisėmis atstovauja įvairiausiems interesams. Iš tikrųjų, kvalifikuotos balsų daugumos sistema išreiškia pagrindinę vieningų, kompromisu pagrįstų veiksmų idėją. Šia logika grindžiami dauguma politinių sprendimų energetikos ir klimato srityje, todėl kvalifikuotos balsų daugumos teikiama nauda galėtų būti išsamiau išnagrinėta ir aplinkosaugos mokesčių srityje.

Žengus tokį žingsnį būtų plačiau pažvelgta į nuostatų dėl pereinimo taikymą, kaip nurodyta sektoriui skirtame komunikate „Siekiant veiksmingesnio ir demokratiškesnio ES mokesčių politikos sprendimų priėmimo“²² veiksmų gairėse. Minėtose veiksmų gairėse numatyta, kad antrajame etape įprasta teisėkūros procedūra, pagal kurią sprendimai Taryboje priimami kvalifikuota balsų dauguma, o Europos Parlamentas naudojasi bendro sprendimo priėmimo teise, turėtų būti taikoma priimant sprendimus dėl iš esmės fiskalinio pobūdžio priemonių, kurios skirtos padėti siekti kitų politikos tikslų, įskaitant kovą su klimato kaita. Dėl šio antro etapo Komisija paragino ES vadovus skubiai apsispręsti.

²¹ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 192 straipsnio 2 dalis.

²² COM(2019) 8 *final*, 2019 1 15.

Šiame komunikate Komisija taip pat pabrėžė, kad veiksmingiau priimant sprendimus dėl mokesčių šioje srityje būtų galima įgyvendinti aplinką labiau tausojančią energetikos politiką, kuri padėtų, pavyzdžiui, siekti plataus užmojo ES kovos su klimato kaita tikslų. Galimybę pereiti nuo specialios prie įprastos teisėkūros procedūros ir taip įgyvendinti aplinką tausojančią energetikos politiką suteikia SESV 192 straipsnio 2 dalyje nustatyta konkreti nuostata dėl pereinamosios aplinkos srityje, visų pirma apimanti iš esmės fiskalinio pobūdžio nuostatas. Kita galimybė – pasinaudoti ES sutarties 48 straipsnio 7 dalyje numatyta bendrąja nuostata dėl pereinamosios, pagal kurią būtų galima kvalifikuota balsų dauguma priimti mokesčių priemones, visų pirma skirtas energetikos tikslams pasiekti.

3. Sprendimų priėmimas pagal Euratomo sutartį

Branduolinė energija yra reali šiandieninės Europos energijos rūšių derinio dalis. Pusė valstybių narių naudoja branduolinę energiją elektros energijai gaminti; iš jos pagaminama 27 proc. ES elektros energijos.

1957 m., kai buvo pasirašyta Euratomo sutartis, branduolinė energija buvo vertinama kaip vienas iš energijos šaltinių, padedančių plėtoti Europos ekonomiką. Šia sutartimi suteikiami išsamūs viršnacionaliniai įgaliojimai Bendrijos lygmeniu. Tačiau praktiškai tie įgaliojimai taikyti selektyviai ir laikui bėgant kito. Euratomo sutartimi iš pradžių siekta skatinti branduolinę energetiką; šiandien pagal ją vykdoma veikla yra susijusi su sauga, energijos tiekimo saugumu, apsaugos priemonėmis, atliekų tvarkymu, radiacine sauga, moksliniais tyrimais ir medicinos taikomosiomis programomis. Euratomo sutartis vaidina svarbų vaidmenį stiprinant branduolinę saugą naujosiose valstybėse narėse ir ES kaimyninėse šalyse. Sprendžiant galimus tarpvalstybinio branduolinės saugos poveikio klausimus, – juo labiau dabar ir ateinančiais metais, – reikalinga teisinė sistema, kuri peržengia valstybių narių sienas. Ši sistema buvo sustiprinta antrinės teisės aktais, priimtais po Fukušimos avarijos. Be to, visoje ES taip pat kyla klausimų dėl senėjančių elektrinių eksploatavimo pratęsimo, savalaikio laipsniško uždarymo, eksploatavimo nutraukimo, atliekų tvarkymo ir susijusių investicijų. Ateityje šie klausimai taps dar aktualesni.

Aiškiai suprantama, kad branduolinės energijos naudojimas yra kiekvienos valstybės narės pasirinkimas ir jis toliau išliks nacionalinis klausimas. Euratomo sutartyje nustatyta pažangiausia pasaulyje teisinė sistema branduolinės saugos, atliekų tvarkymo ir radiacinės saugos srityse. Tačiau pripažįstamas uždavinys, kad Euratomo sutartis turi būti plėtojama atsižvelgiant į vieningesnės, stipresnės ir demokratiškesnės Europos Sąjungos raidą. Šis uždavinys iškeltas deklaracijoje, kurią paskelbė ir prie Lisabonos sutarties pridėjo penkios valstybės narės²³ ir kurioje pažymima, kad Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties nuostatos nuo jos įsigaliojimo nebuvo iš esmės pakeistos ir turi būti atnaujintos.

Pagrindinis aspektas yra Euratomo demokratinė atskaitomybė, ypač Europos Parlamento ir nacionalinių parlamentų dalyvavimas. Lisabonos sutartimi įprasta teisėkūros procedūra

²³ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo deklaracija Nr. 54, kurią paskelbė Vokietijos Federacinė Respublika, Airija, Vengrijos Respublika, Austrijos Respublika ir Švedijos Karalystė.

perkelta į beveik visas politikos sritis, kuriose Europos Parlamentas anksčiau atliko tik konsultacinį vaidmenį. Nors įprasta teisėkūros procedūra apskritai taikoma ir Euratomo sutarčiai²⁴, praktiškai Sutarties nuostatose dėl teisės aktų priėmimo tokia procedūra nenumatyta. Dėl šių nuostatų su Europos Parlamentu tik konsultuojamasi. Be to, Lisabonos sutartimi nustatytas sustiprintas Europos Parlamento vaidmuo sudarant tarptautines sutartis, kai dažnai būtinas Parlamento sutikimas²⁵. Tačiau to negalima pasakyti apie Euratomo sutartį – pagal ją, sudarant tarptautines sutartis, su Europos Parlamentu nėra tariamasi. Todėl gali būti naudinga ištirti, kaip sustiprinti Europos Parlamento vaidmenį, kad būtų geriau užtikrintas sprendimų priėmimo pagal Euratomo sutartį demokratinis teisėtumas.

Dar viena sritis, kurioje Euratomo sutartis neatitinka skaidrumo ir demokratizacijos patobulinimų, pasiektų vėlesnėmis ES sutarčių reformomis, yra susijusi su nacionalinių parlamentų vaidmeniu. Nors Protokolas Nr. 1 dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje sudaro Euratomo sutarties dalį, Euratomo sutartyje nėra ES sutarties 12 straipsnio, kuriame nustatytas nacionalinių parlamentų vaidmuo, atitikmens. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, gali būti naudinga ištirti, ar nacionalinių parlamentų vaidmuo pagal Euratomo sutartį gali būti toliau stiprinamas.

Komisija taip pat turėtų imtis iniciatyvų didinti pilietinės visuomenės dalyvavimą formuojant branduolinę politiką ir visos ES mastu didinti susidomėjimą atitinkamuose forumuose. Informacijos kai kuriais branduolinės energijos klausimais, ypač branduolinio saugumo srityje, prieinamumas gali būti ribotas dėl suprantamų priežasčių. Nors toks susirūpinimas yra pagrįstas, tokie klausimai, kaip branduolinė sauga, radioaktyviųjų atliekų tvarkymas ir avarijos likvidavimo priemonių planavimas, turi būti toliau svarstomi kuo atviriau, laikantis galiojančių taisyklių.

Šie klausimai kelia didžiausią piliečių susirūpinimą. Pirmiausia reikia griežtai įgyvendinti teisės aktus, dėl kurių buvo neseniai susitarta. Panaudoto kuro bei radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo srityje valstybėms narėms būtina ir toliau kurti išsamius branduolinių atliekų tvarkymo planus ir juos įgyvendinti. Kai dėmesio centre yra tarpvalstybinis poveikis, turėtų būti skatinamos tarpvalstybinės valstybių narių konsultacijos ir turėtų būti labiau įtraukiama Europos branduolinės saugos reguliavimo institucijų grupė (ENSREG). Turėtų būti stiprinamas ES ir valstybių narių kolektyvinis gebėjimas reaguoti į branduolines avarijas, visų pirma aiškiai nustatant finansinę atsakomybę ir užtikrinant pakankamą finansavimą.

Euratomo sutartyje nėra numatyta jos supaprastintos peržiūros procedūra, kaip apibrėžta ES sutarties 48 straipsnio 7 dalyje. ES sutartyse numatytos nuostatos dėl pereigos taip pat netaikomos Euratomo sutarčiai. Todėl atliekant Sutarties peržiūrą, kuria siekiama išplėsti

²⁴ Euratomo sutarties 106a straipsnyje išvardytos ES sutarties ir SESV nuostatos, kurios taikomos ir Euratomo sutarčiai. Tos nuostatos apima Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 288–299 straipsnius, kuriais reglamentuojami Sąjungos teisės aktai ir teisės aktų bei kitų nuostatų priėmimo tvarka.

²⁵ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 207 ir 218 straipsniai.

įprastos teisėkūros procedūros taikymą Euratomo sutarčiai, reikėtų taikyti įprastą Sutarties peržiūros procedūrą pagal ES sutarties 48 straipsnį.

Vadinasi, Euratomo sutarties pakeitimas siekiant išplėsti įprastos teisėkūros procedūros taikymą turėtų būti atliekamas vykstant išsamesniam Sutarties reformos procesui, per kurį pagal ES sutarties 48 straipsnį taikoma įprasta Sutarties peržiūros procedūra, ir turėtų būti vertinamas kaip ilgalaikis projektas, planuojamas po 2025 m. Ateinančiais mėnesiais Europos Komisija sudarys aukšto lygio ekspertų grupę, kurios užduotis bus įvertinti Euratomo sutarties įgyvendinimo būklę ir pateikti atitinkamą ataskaitą Komisijai, siekiant išnagrinėti, kaip, remiantis dabartine Sutartimi, galėtų būti pagerinta jos demokratinė atskaitomybė.

4. Išvada

Komisija komunikate „Švari mūsų visų planeta“ neseniai pabrėžė, kad, norint sėkmingai iki 2050 m. pereiti prie neutralizuoto poveikio klimatui ekonomikos ir užtikrinti tvarumą, energetikos pertvarkai įgyvendinti būtini išsamūs, visus ekonomikos sektorius ir visuomenę apimantys ekonominiai ir visuomeniniai pokyčiai.

Siekiant šio tikslo, reikia ryžtingų veiksmų visose politikos srityse ir labai svarbu, kad ES turėtų tinkamų priemonių veiksmingai ir demokratiškai priimti reikiamus sprendimus.

Šioje srityje didelė pažanga per pastaruosius metus padaryta baigiant kurti energetikos sąjungos politikos sistemą. Reguliavimo srityje ši pažanga yra glaudžiai susijusi su įprastos teisėkūros procedūros taikymu. Visapusiškas Europos Parlamento ir Tarybos dalyvavimas davė teigiamų rezultatų tiek proceso demokratiškumo prasme, tiek įgyvendinant su daugeliu svarbių klausimų susijusius plataus užmojo tikslus.

Komunikate įvardytos dvi sritys, kuriose sprendimų priėmimo procesas galėtų būti toliau patobulintas siekiant įgyvendinti energetikos sąjungos tikslus.

Komisija ragina ES vadovus:

- atsižvelgiant į ankstesnį raginimą²⁶, skubiai priimti sprendimą dėl bendrosios nuostatos dėl pereigos (ES sutarties 48 straipsnio 7 dalies) taikymo, siekiant pereiti prie įprastos teisėkūros procedūros ir kvalifikuotos balsų daugumos sistemos. Europos Vadovų Taryba raginama apie savo iniciatyvą pranešti nacionaliniams parlamentams ir gauti Europos Parlamento pritarimą. Be to, ES sutarties 192 straipsnio 2 dalyje išdėstytoje konkrečioje nuostatoje dėl pereigos aiškiai siūloma sprendžiant apmokestinimo aplinkosaugos srityje klausimus taikyti įprastą teisėkūros procedūrą;
- kartu su Europos Parlamentu, Taryba ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis aktyviai įsitraukti į svarstymus, vyksiančius aukšto lygio ekspertų grupėje, kuriai Komisija pavestų įvertinti, kaip geriausia padidinti demokratinę atskaitomybę ir skaidrumą įgyvendinant Euratomo sutartį.

²⁶ 2019 m. sausio 15 d. komunikatas „Siekiant veiksmingesnio ir demokratiškesnio ES mokesčių politikos sprendimų priėmimo“ (COM(2019) 8 *final*).