



Bruxelles, den 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

**En mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's energi- og
klimapolitik**

1. Indledning

Energiunionen er en af Den Europæiske Unions vigtigste prioriteter. Det grundlæggende mål med den er at forsyne europæerne — såvel husstande som virksomheder — med sikker, bæredygtig og konkurrencedygtig energi til overkommelige priser. Den er baseret på et integreret energisystem for hele Unionen, der bidrager til en europæisk, strategisk og langsigtet vision for en fremgangsrig, moderne, konkurrencedygtig og klimaneutral økonomi¹.

I de senere år er der gjort store fremskridt hen imod målene for energiunionen, navnlig med vedtagelsen af forsyningssikkerhedspakken², pakken Ren energi til alle europæere³ — som er den største EU-lovgivningspakke om energi, der nogensinde er vedtaget — EU's klimalovgivning⁴ og de tre mobilitetspakker fra 2017-2018⁵. Inden for rammerne af pakken Ren energi til alle europæere vil forordningen om forvaltning af energiunionen⁶ fremme gennemførelsen af alle energiunionens dimensioner baseret på et tæt samarbejde mellem EU og dens medlemsstater. Den fjerde rapport om status over energiunionen giver et overblik over fremskridtene mod målene for energiunionen⁷.

Som led i en fremadskuende dagsorden om energi- og klimapolitikken er der områder, hvor der er behov for yderligere forbedringer for at nå alle de politiske mål. Et vigtigt aspekt af denne fremadskuende dagsorden om fremtidige energipolitikker indebærer en undersøgelse af, hvordan Unionen træffer afgørelser på dette område. I sin tale om Unionens tilstand af 2017 præciserede formand Jean-Claude Juncker, at afgørelser i Rådet om vigtige spørgsmål om det indre marked oftere bør træffes med kvalificeret flertal — med lige inddragelse af Europa-Parlamentet. Dette spørgsmål er særlig relevant på det nukleare område, hvor afgørelser i henhold til Euratomtraktaten ikke inddrager Europa-Parlamentet på samme vilkår, som er fastsat for den almindelige lovgivningsprocedure i Lissabontraktaten.

¹ COM(2018) 773 final af 28. november 2018 — En ren planet for alle.

² Forordning (EU) 2017/1938 om foranstaltninger til opretholdelse af gasforsyningssikkerheden, afgørelse (EU) 2017/684 om indførelse af en mekanisme for udveksling af oplysninger vedrørende mellemstatslige aftaler og ikkebindende instrumenter mellem medlemsstaterne og tredjelande på energiområdet, COM(2016) 49 final af 16. februar 2016 — En EU-strategi for flydende naturgas og gaslagring og COM(2016) 51 final af 16. februar 2016 — En EU-strategi for opvarmning og køling.

³ COM(2016) 860 final af 30. november 2016 — Ren energi til alle europæere.

⁴ Direktiv (EU) 2018/410 om ændring af direktiv 2003/87/EF for at styrke omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvesteringer og afgørelse (EU) 2015/1814, forordning (EU) 2018/842 om bindende årlige reduktioner af drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030 som bidrag til klimaindsatsen med henblik på opfyldelse af forpligtelserne i Parisaftalen og forordning (EU) 2018/841 om medtagelse af drivhusgasemissioner og -optag fra arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug i klima- og energirammen for 2030.

⁵ COM(2017) 283 final af 31. maj 2017 — En dagsorden for en socialt retfærdig omstilling til ren, konkurrencedygtig og sammenbundet mobilitet for alle, COM(2017) 675 final af 8. november 2017 — Fremme af lavemissionsmobilitet og COM(2018) 293 final af 17. maj 2018 — Bæredygtig mobilitet i Europa: sikker, opkoblet og ren.

⁶ Forordning (EU) 2018/1999 om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen.

⁷ COM(2019) 175 af 3. april 2019 — Fjerde rapport om status over energiunionen.

EU har i mellemtiden bevæget sig fra enstemmighed til kvalificeret flertal, indført ved den europæiske fælles akt⁸ på de fleste politikområder. På andre områder, som f.eks. beskatning, er der ikke sket ændringer i beslutningsprocessen. Argumentet for at erstatte enstemmighed med kvalificeret flertal er enkelt og afgørende. Medlemsstaterne har anerkendt, at når der er behov for et vist ambitionsniveau på et bestemt politikområde, er der et punkt, hvor reglen om enstemmighed bremser fremskridt og forhindrer EU i at tilpasse sig forandringer og i at give europæerne de mest hensigtsmæssige midler til at forsvare deres interesser. I den forstand har ethvert skridt i retning af kvalificeret flertal været et stort skridt fremad for EU. Beslutningstagning med kvalificeret flertal er baseret på kompromisvillighed. Det giver mere plads til debat og pragmatiske resultater, der afspejler alles interesser. Denne fleksible, effektive og hurtige fremgangsmåde for beslutningstagning har gjort det muligt for Unionen at blive en global reference og et standardiseringsorgan på politikområder som miljø og forbrugerbeskyttelse, beskæftigelse og sociale standarder, databeskyttelse samt fri og retfærdig handel⁹.

Der er ikke nødvendigvis behov for en ændring af traktaten for at bevæge sig fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Dette kan efter godkendelse i Rådet eller Det Europæiske Råd ske med de såkaldte "passerellebestemmelser" i de nuværende traktater.

Denne meddelelse beskriver grundlaget for en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning på visse energipolitiske områder, herunder det nukleare område. Den undersøger mulighederne for

- bedre beslutningstagning med kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som allerede påpeget i meddelelsen "På vej mod en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's skattepolitik"
- større demokratisk ansvarlighed i henhold til Euratomtraktaten.

2. Muligheder for forbedret beslutningstagning med kvalificeret flertal i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Ved undersøgelse af den eksisterende institutionelle opbygning af energiunionen er et af de vigtigste spørgsmål, om EU's eksisterende beslutningsprocedurer er fuldt ud egnede til at opfylde EU's energi- og klimamål.

2.1 Den eksisterende beslutningsproces for energi- og klimapolitik

⁸ Europæisk fælles Akt (EFT L 169 af 29.6.1987, s. 1).

⁹ Denne meddelelse er den tredje om beslutningstagning med kvalificeret flertal. De tidligere meddelelser er: COM(2019) 8 final af 15. januar 2019 — På vej mod en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's skattepolitik og COM(2018) 647 final af 12. september 2018 — En stærkere global aktør: en mere effektiv beslutningstagning for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Med Lissabontraktaten er standardbeslutningsprocessen i Unionen den almindelige lovgivningsprocedure, hvorved retsakter efter forslag fra Kommissionen vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet, hvor sidstnævnte træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Dette princip gælder for afsnittet om energi i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Traktaten¹⁰ fastsætter udtrykkeligt brug af kvalificeret flertal i forbindelse med energipolitiske foranstaltninger, der har til formål at:

- at sikre energimarkedets funktion
- at sikre energiforsyningsikkerheden i Unionen
- at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder
- at fremme sammenkobling af energinet.

I denne forbindelse anerkender traktaten også eksplicit medlemsstaternes ret til at fastlægge betingelserne for udnyttelsen af deres energiressourcer, deres valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning¹¹.

Desuden kræver traktaten, at Rådet ved vedtagelse af bestemmelser på energiområdet, der hovedsagelig er af fiskal karakter, træffer afgørelse med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet¹².

Ligeledes kræves det i henhold til traktaten, at Rådet på området for miljøbeskyttelse træffer afgørelser med enstemmighed ved vedtagelse af i) bestemmelser, der hovedsagelig er af fiskal karakter; ii) foranstaltninger, der påvirker by- og arealplanlægning, forvaltning af vandressourcer eller arealanvendelse; og iii) foranstaltninger, der i væsentlig grad påvirker en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle opbygning af sin energiforsyning¹³.

2.2 Behovet for mere effektive beslutningsprocedurer i forbindelse med skatteforanstaltninger

Unionen har forpligtet sig til at nå sine energi- og klimamål for 2030 og til at videreføre omstillingen og moderniseringen i retning mod en klimaneutral økonomi i fremtiden. En af de grundlæggende forudsætninger er, at regulerings-, økonomi- og skattepolitikkerne på energi- og klimaområdet er fuldstændig kohærente og styrker hinanden.

¹⁰ Artikel 194, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

¹¹ Artikel 194, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

¹² Artikel 194, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

¹³ Artikel 192, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Skattepolitik er et vigtigt instrument til at sikre opfyldelsen af målene for energiunionen og navnlig til at lette omstillingen til ren energi og samtidig overholde nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Der er fremskridt hen imod gennemførelsen af det indre marked for energi, og her spiller energibeskatning en vigtig rolle. Skatter og afgifter udgør en væsentlig andel af prisen på energi, og deres andel har i nogle lande været stigende i vigtige produkter såsom elektricitet¹⁴. Det gør skattelovgivningen endnu mere vigtig i relation til et velfungerende indre marked og de vækstfordele, der følger heraf.

Den nuværende ramme for energibeskatning¹⁵ er baseret på artikel 113 i TEUF, der fastsætter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed i Rådet. Denne ramme er ikke tilpasset Unionens ambition for energi og klima. Rammen skaber ikke kohærens mellem skattelovgivningen og energi- og klimapolitikker samt -mål. Eksisterende skattepolitikker, der afspejler medlemsstaternes beskatning, som i vid udstrækning er baseret på behov for skatteindtægter, integrerer imidlertid ikke virkningen af brændstof- og elforbrug i opfyldelsen af EU's energi- og klimamål på en systemisk måde og heller ikke de sundhedsmæssige og miljømæssige mål. Kommissionen har i den forbindelse ved forskellige lejligheder foreslået, at der pålægges en afgift på fossile brændstoffer i henhold til de CO₂-emissioner, der er forbundet med brugen af dem. Medlemsstaterne kunne ikke nå til enighed om vilkårene i disse forslag. Den seneste opfordring fra nogle medlemsstater om at benytte justering af CO₂-afgifter ved grænsen vil også kræve enstemmighed.

2.3 Status quo og fremtiden for energibeskatning

Den nuværende EU-ramme for energibeskatning er ikke blevet ændret siden 2003 og er forældet. Den bidrager stort set ikke til opfyldelse af hovedmålsætninger som f.eks. diversificering af energikilder og energibærere eller til forbedring af energieffektiviteten i fremstilling og forbrug, fordi afgifter ikke er baseret på energiindholdet, men derimod på volumen/vægten af de energiprodukter, der forbruges.

Mere end ti år uden at hæve minimumssatserne på EU-plan har udhulet det skattebetingede prissignal, som skulle tilskynde til investeringer i energieffektiv teknologi og adfærd. Eftersom nogle medlemsstater i mellemtiden har øget deres nationale afgiftsniveau, mens andre ikke har, er der desuden risiko for stadig større forbrejning af konkurrencen på det indre marked og en udhuling af beskatningsgrundlaget i lande med høj beskatning, navnlig for motorbrændstof, der let og lovligt kan transporteres på tværs af grænserne. På trods af

¹⁴ De samlede skatter og afgifter udgør 40 % af den endelige pris for elektricitet til husholdninger i henhold til COM(2019) 1 af 9. januar 2019 — Energifriser og -omkostninger i Europa.

¹⁵ Rådets Direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet.

gentagne opfordringer til at ændre beskatningen, har den samlede andel af skatteindtægter fra miljøafgifter i EU stort set ikke ændret sig i løbet af de seneste ti år¹⁶.

Sektorspecifikke skattefritagelser eller -nedsættelser på energi, navnlig inden for luftfart, sø- og landtransport samt landbrugs-/fiskerisektoren og energiintensive industrier svækker generelt incitamentet til at investere i mere energieffektiv aktiekapital og energieffektive produktionsprocesser i disse sektorer væsentligt. Disse skattefritagelser eller -nedsættelser er en byrde for andre sektorer og/eller private husstande, som skal udligne de mistede indtægter som følge af disse subsidier. De kan desuden fordreje konkurrencen med andre industrielle sektorer, og de kan fremme ineffektive og forurenende transportformer¹⁷.

Beskatning af brændsel i henhold til mængde og ikke i henhold til energiindholdet diskriminerer fornyende brændstoffer til fordel for konventionelle brændstoffer, navnlig diesel, og modarbejder således en energipolitik, der har til formål at overgå til og fremme vedvarende energikilder og andre kilder til ren energi. Den bidrager heller ikke til at opnå balance mellem udbud og efterspørgsel efter diesel på det europæiske marked for brændstof.

I 2011 indeholdt et forslag fra Kommissionen om ændring af direktiv 2003/96/EF om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet¹⁸ et forslag om indførelse af en CO₂-komponent i EU's energibeskatningsramme. CO₂-baseret beskatning skulle anvendes på de sektorer, der ikke er omfattet af EU's emissionshandelssystem, og dermed sende et kohærent CO₂-prissignal for hele økonomien i EU. Det blev desuden foreslået at basere beskatning af energiprodukter på deres energiindhold og forenkle systemet med skattenedsættelser og -fritagelser. Det var imidlertid ikke muligt at opnå den krævede enstemmighed blandt medlemsstaterne om de vigtigste aspekter i forslaget og navnlig om indførelsen af det CO₂-baserede skatteelement. Kommissionen besluttede derfor i 2015 at trække sit forslag tilbage. Den forældede ramme fra 2003 har derfor været gældende frem til i dag.

Kommissionen vurderer i øjeblikket energibeskatningsdirektivet med henblik på en eventuel revision heraf. Evalueringen vil undersøge gennemførelsen af de forskellige bestemmelser, se på direktivets effektivitet, klarhed, i hvilket omfang det har nået sine mål og kortlægge eventuelle mangler. Det vil også tage hensyn til direktivets kohærens med andre EU-politikker (f.eks. energi, miljø, konkurrence og transport), initiativer og foranstaltninger.

Den fremtidige energibeskatningsordning bør supplere og styrke EU's lovgivning samt gennemførelsesrammen (finansiel/teknologisk/social), både på medlemsstatsniveau og på EU-niveau. På denne baggrund mener Kommissionen, at følgende tre aspekter er særdeles vigtige.

¹⁶ Kilde: Eurostat — Miljøafgifter i EU: sammenligning af lande <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

¹⁷ Nogle af disse sektorer er imidlertid omfattet af ETS og dermed CO₂-prissignal, navnlig den energiintensive industri og flyvninger inden for EU.

¹⁸ COM(2011) 169 final af 13. april 2011 — Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/96/EF om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet.

Energibeskatningen bør støtte overgangen til ren energi

Energiafgifter bør udformes således, at de især giver passende incitamenter til over tid at nedbringe emissioner og forbedre ressourceeffektiviteten, herunder gennem miljømæssigt forsvarlige skattesatser på tværs af forskellige energibærere og brændstoffer. De kan også lede visse handlinger på en måde, der opfylder bredere samfundsmæssige behov og mål, der er knyttet til omstillingen til ren energi og klimaændringer.

Parallelt med tilskyndelse til brugen af rene energikilder bør afgiftssystemet også i højere grad afspejle alle de eksterne omkostninger for varer og tjenesteydelser, navnlig ved en konsekvent anvendelse af princippet "forureneren betaler". Dette mål er endnu ikke nået. Rapporten om energipriser og -omkostninger i Europa fra 2018¹⁹ viste især, at der fortsat ydes subsidier til fossile brændstoffer, navnlig i form af afgiftsnedsættelser eller -fritagelser, til trods for det mål, der er fastsat for strategien for energiunionen om at udfase miljøskadelige subsidier. En måde at nå et sådant mål kunne være at benytte en CO₂-afgift, som kan ændre forbrugs- og produktionsmønstre og gøre dem mindre CO₂- og energiintensive, hvilket fører til reduktioner af drivhusgasemissioner og overordnede energibesparelser. Det tilskynder også til investeringer i forbedringer af energieffektiviteten og kulstoffattige teknologier.

Energibeskatning ville således afspejle bidraget til potentiel udvikling af både bæredygtig vækst og rene teknologier samt de eksterne skader fra hver enkelt brændselstype og brugen af den. I denne henseende vil energiafgifter blive anvendt til at skabe en markedssituation, hvor de løsninger, der beskattes mindst, er dem, som også reducerer vores økologiske fodaftryk og forurening. Et centralt punkt er at sikre sammenhængen i den nuværende ramme for brændstoffer til både transport og opvarmning.

Energibeskatning bør bidrage til bæredygtig og socialt retfærdig vækst

Sammen med andre markedsbaserede politiske instrumenter (f.eks. gebyrer, toldafgifter eller emissionskvoter), kan beskatning benyttes til at løse specifikke miljøproblemer og samtidig til at fremme investeringer, beskæftigelse og vækst. Økonomiske analyser viser, at visse former for skatter – såsom skatter på arbejde og indtægter – er mere fordrejende, hvorimod andre såsom forbrugs- og miljøafgifter er mere væksthæmrende.

Energiafgifter og andre markedsbaserede instrumenter bør være i overensstemmelse med de investeringsbehov, der forbereder fremtiden, f.eks. ved at fremme udbredelsen af vigtige teknologier, der bidrager til lav-CO₂-vækst, som vil føre an i omstillingen til ren energi.

Energibeskatning har også indflydelse på et velfungerende indre marked for energi. I dag er energimarkeder, som f.eks. elektricitet, gas og olie, i stort omfang integreret på EU-plan, og energi strømmer frit på tværs af medlemsstater. Dette afspejles blandt andet i, at de nationale priser gradvist nærmer sig hinanden. Prisspredningen på elektricitet er f.eks. blevet 21 %

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

mindre i løbet af det sidste årti²⁰. Gennemførelsen af EU's indre marked for energi krævede en velfunderet lovgivning for at fjerne en lang række hindringer og handelsbarrierer. EU's lovramme har gjort det muligt gradvist at gennemføre det indre marked. Energibeskatningspolitikken har imidlertid ikke udviklet sig i samme takt for at fremme bedre og yderligere integration af det indre marked for energi. Med andre ord er prisen på elektricitet, gas og motorbrændstof stadig i høj grad påvirket af politisk støtte til omkostninger og skatteinstrumenter, der er fastsat på nationalt plan, og som varierer meget fra en medlemsstat til en anden.

Energibeskatningsordningen bør desuden minimere konkurrenceforvridninger, der skyldes forskellige afgiftssatser for konkurrerende brændstoffer. Alle energikilder bør behandles ens, idet der tages hensyn til hver kildes bidrag til de overordnede mål for energiunionen. Der bør f.eks. tilstræbes konsekvens på tværs af energikilder for alle brugere for at sikre, at skattesystemet ikke i urimelig grad tilgodeser løsninger baseret på fossile brændstoffer til forbrugerne (f.eks. ved at tilskynde til at anvende kul i varme anlæg, hvilket ofte er det mindst beskattede brændstof til opvarmning, men også det mest forurenende).

Reformen af energibeskatning bør afspejle hensyn til social lighed

Energibeskatningspolitik kan påvirke økonomisk sårbare forbrugeres købekraft negativt, hvis skattesystemets sociale virkninger ikke tages i betragtning. Skattestigninger for fossile brændstoffer til transport eller opvarmning er gode incitamenter til adfærdsændring på kort sigt, men det kan være vanskeligt for forbrugere at ændre forbrugsmønstre, hvis en betydelig andel af deres indtægter er berørt.

Derfor er der behov for nøje udformede ledsageforanstaltninger for at sikre, at ændringer i beskatning i overensstemmelse med politiske mål for energi og klima også er socialt acceptable for alle borgere. Disse sociale problemstillinger skal håndteres gennem socialpolitikken og velfærdssystemerne, hvis finansiering reelt skal drage nytte af skatteomlægninger og indtægter fra genbrug. Dette kan ske ikke ved at støtte sårbare forbrugere gennem socialpolitikker og bruge skatteindtægter fra energi og miljø til at fremme omstillingen af økonomiske sektorer og/eller regioner mod miljøvenlige resultater og ved at give mulighed for at nedsætte arbejdsbeskatning som følge af øgede indtægter fra miljøbeskatning.

2.4 "Passerellebestemmelser" som et redskab til at tilpasse beslutningsproceduren

Traktaterne giver via den generelle bestemmelse i artikel 48, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og gennem specifikke bestemmelser i TEUF mulighed for at frigøre de politikområder, der er omfattet af kravet om enstemmighed, og ændre afstemningsordningen til kvalificeret flertal. Denne mulighed kaldes

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

"passerellebestemmelser" og giver mulighed for at ændre enstemmighed til afstemning med kvalificeret flertal.

I miljøafsnittet i TEUF er der indført en særlig passerellebestemmelse²¹, som giver Rådet beføjelse til at beslutte, at miljøforanstaltninger af fiskal karakter kan vedtages efter en almindelig lovgivningsprocedure med kvalificeret flertal. For at udøve denne kompetence træffer Rådet afgørelse på baggrund af et forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget ved enstemmighed.

Passerellebestemmelsen i miljøafsnittet i TEUF kan anvendes til energibeskatningsforanstaltninger, som primært er af miljømæssig karakter. Dette kan være berettiget i forbindelse med miljøbeskatningsforanstaltninger, der har til formål at reducere CO₂ og andre forurenende emissioner eller forbedre energieffektiviteten, hvilket er centrale prioriteter i EU's strategi for energiunionen og i Parisaftalen. Da energiproduktion og -forbrug tegner sig for mere end tre fjerdedele af CO₂-emissionerne, kan miljøafgifter på CO₂-emissioner kun nå deres mål, hvis energiproduktion og -forbrug er omfattet af sådanne beskatningsforanstaltninger. Derfor bør passerellebestemmelsen i miljøafsnittet i TEUF være til gavn for beskatningsforanstaltninger for energi vedrørende CO₂.

Aktivering af denne passerellebestemmelse vil ikke direkte berøre medlemsstaternes nuværende beføjelser inden for beskatning, den vil derimod kun ændre den måde, hvorpå disse beføjelser udøves. En sådan tilgang ville snarere bidrage til bestræbelserne på at styrke den institutionelle ramme for beskatning i almindelighed. Brug af passerellebestemmelsen vil desuden betyde, at den almindelige lovgivningsprocedure anvendes, hvorved Europa-Parlamentet og Rådet som medlovgivere på lige vilkår repræsenterer en bred vifte af interesser. Afstemning med kvalificeret flertal er et udtryk for den grundlæggende idé om harmoniserede tiltag, der er baseret på kompromisvillighed. Denne begrundelse gælder for de fleste politiske afgørelser på energi- og klimaområdet, og fordelene ved kvalificeret flertal kan derfor blive undersøgt yderligere også inden for miljøbeskatning.

En sådan ændring vil være i overensstemmelse med den overordnede tilgang om brugen af passerellebestemmelser, som beskrevet i køreplanen i den sektorspecifikke meddelelse "På vej mod en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's skattepolitik"²². Andet trin i køreplanen omfatter, at overgangen til den almindelige lovgivningsprocedure baseret på afstemning med kvalificeret flertal i Rådet og Europa-Parlamentets medbestemelsesret bør omfatte foranstaltninger af primært fiskal karakter, der er udarbejdet til at støtte andre politiske mål, herunder bekæmpelse af klimaændringer. Kommissionen har i forbindelse med dette andet skridt opfordret EU's ledere til hurtigt at beslutte sig.

²¹ Artikel 192, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

²² COM(2019) 8 final af 15.1.2019.

Kommissionen understregede i denne meddelelse også, at mere effektive skatterelaterede afgørelser på dette område ville gøre det muligt at gennemføre en mere miljøvenlig energipolitik for f.eks. med henblik på at støtte ambitiøse EU-mål vedrørende klimaforandringer. Den specifikke passerellebestemmelse i artikel 192, stk. 2, i TEUF på miljøområdet, som navnlig omfatter bestemmelser af primært fiskal karakter, giver mulighed for at overgå fra den særlige til den almindelige lovgivningsprocedure med henblik på at opnå en mere miljøvenlig energipolitik. Alternativt giver den generelle passerellebestemmelse i artikel 48, stk. 7, i TEU mulighed for afstemning med kvalificeret flertal for skatteforanstaltninger, der primært er udarbejdet til energimål.

3. Beslutningstagning i henhold til Euratomtraktaten

Kernekraftværker er en realitet i det europæiske energimiks i dag. Halvdelen af medlemsstaterne benytter kerneenergi til deres elproduktion, og den tegner sig for 27 % af EU's elproduktion.

Da Euratomtraktaten blev undertegnet i 1957, blev kerneenergi betragtet som en energikilde til Europas økonomiske udvikling. Denne traktat indeholder omfattende overnationalt beføjelser på fællesskabsplan. I praksis har anvendelsen af disse beføjelser dog været selektiv, og den har udviklet sig over tid. Oprindeligt var formålet med Euratom at fremme kerneenergi. I dag vedrører traktatens aktiviteter forsyningssikkerhed, garantier, affaldshåndtering og strålingsbeskyttelse, forskning, og medicinske anordninger. Euratom har spillet en vigtig rolle i at styrke den nukleare sikkerhed i nye medlemsstater og i EU's naboskab. De mulige grænseoverskridende virkninger af nukleare sikkerhedsspørgsmål kræver – endnu mere i dag og i de kommende år – en retlig ramme, som rækker længere end medlemsstaternes grænser. Denne ramme er blevet styrket med den afledte ret, der er vedtaget efter Fukushimaulykken. Ligeledes giver aldrende kraftværker i hele EU anledning til spørgsmål om forlængelse af levetiden, rettidig afvikling, nedlæggelse, affaldshåndtering og dermed forbundne investeringer. Betydningen af disse spørgsmål vil stige i de kommende år.

Der er en klar forståelse af, at anvendelsen af kerneenergi er et nationalt valg, der skal foretages af hver enkelt medlemsstat, og dette vil fortsat være tilfældet. Euratomtraktaten er den mest avancerede lovramme i verden inden for områderne nuklear sikkerhed, affaldshåndtering og strålingsbeskyttelse. Der er imidlertid bred enighed om, at der er behov for at udvikle Euratomtraktaten i tråd med et mere forenet, stærkere og demokratisk EU. Denne enighed er afspejlet i den erklæring, som fem medlemsstater udstedte om Lissabontraktaten²³, i hvilken de påpeger, at de centrale bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab ikke er blevet ændret væsentligt, siden den trådte i kraft, og at der er behov for, at den bliver ajourført.

Et centralt aspekt er den demokratiske kontrol i Euratom og især inddragelsen af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Med Lissabontraktaten blev den almindelige

²³ Erklæring 54 til traktaten om Den Europæiske Union fra Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Republikken Ungarn, Republikken Østrig og Kongeriget Sverige.

lovgivningsprocedure udvidet til at omfatte næsten alle politikområder, hvor Europa-Parlamentet tidligere kun havde en rådgivende rolle. Den almindelige lovgivningsprocedure finder også generelt anvendelse på Euratomtraktaten²⁴, men i praksis omfatter bestemmelserne i traktaten om vedtagelse af retsakter ikke denne procedure. Europa-Parlamentet bliver kun hørt i forbindelse med disse bestemmelser. Med Lissabontraktaten blev Parlamentet ligeledes tildelt en øget rolle i processen med indgåelse af internationale aftaler, hvor Parlamentets samtykke ofte er en forudsætning²⁵. Dette er ikke tilfældet i henhold til Euratomtraktaten, hvor Europa-Parlamentet ikke høres om indgåelsen af internationale aftaler. Det kan derfor være nyttigt at undersøge, hvordan der kan gøres mere for at styrke Europa-Parlamentets rolle for at forbedre den demokratiske legitimitet i beslutningstagningen i henhold til Euratom.

Et andet område, hvor Euratomtraktaten ikke afspejler forbedringer med hensyn til gennemsigtighed og demokratisering, der er gennemført med efterfølgende reformer af EU-traktaterne, vedrører de nationale parlamenters rolle. Protokol nr. 1 om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union er en del af Euratomtraktatens regelsæt, hvorimod der ikke i Euratomtraktaten er nogen artikel, der svarer til artikel 12 i TEU, som fastsætter de nationale parlamenters rolle. Det kan på denne baggrund være nyttigt at undersøge, om de nationale parlamenters rolle i henhold til Euratomregelsættet kan styrkes yderligere.

Kommissionen bør ligeledes tage initiativer til at øge inddragelsen af civilsamfundet i udformningen af kernekraftpolitikken og rejse spørgsmål, der vedrører EU's interesser, i de relevante fora. Tilgængeligheden af oplysninger på det nukleare område kan forståeligt nok være begrænset, navnlig hvad angår nuklear sikkerhed. Dette er en legitim bekymring, men spørgsmål vedrørende nuklear sikkerhed, håndtering af radioaktivt affald og beredskabsplaner bør alligevel debatteres så åbent som muligt inden for rammerne af de gældende regler.

Disse spørgsmål er særdeles vigtige for borgernes bekymringer. Det første trin er en fuldstændig gennemførelse af lovgivning, der er vedtaget for nylig. Inden for ansvarlig og sikker håndtering af brugte brændstoffer og radioaktivt affald, er det yderst vigtigt, at medlemsstaterne fortsat udvikler omfattende planer for håndtering af nukleart affald, og et de gennemfører disse planer. Når der er risiko for grænseoverskridende virkninger, bør grænseoverskridende høringer mellem medlemsstaterne fremmes ligesom en større inddragelse af Gruppen af Europæiske Nukleare Tilsynsmyndigheder (ENSREG). EU og dens medlemsstaters kollektive evne til at reagere på nukleare ulykker bør styrkes. Særligt bør det økonomiske ansvar afklares, og der bør sikres passende finansiering.

Euratomtraktaten indeholder ikke nogen bestemmelser om en forenklet procedure for revision i lighed med artikel 48, stk. 7, i TEU. Desuden finder passerellebestemmelserne i EU-

²⁴ Artikel 106a i Euratomtraktaten indeholder en liste over bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, som også gælder for Euratomtraktaten. Disse omfatter artikel 288 til 299 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der dækker Unionens retsakter og procedurerne for vedtagelse af retsakter og andre bestemmelser.

²⁵ Artikel 207 og 218 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

traktaterne ikke anvendelse på Euratomtraktaten. Derfor vil en revision af traktaten, der har til formål at udvide brugen af den almindelige lovgivningsprocedure for regelsættet i Euratom, forudsætte, at den almindelige revisionsprocedure for traktater i artikel 48 i TEU anvendes.

En ændring af Euratomtraktaten til at udvide anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure ville således skulle indgå i en bredere proces om en reform af traktaten inden for rammerne af en almindelig traktatrevisionsprocedure, jf. artikel 48 i TEU, og den bør betragtes i et langsigtet perspektiv for perioden efter 2025. I de kommende måneder vil Europa-Kommissionen nedsætte en ekspertgruppe på højt niveau, hvis opgave vil være at vurdere og aflægge rapport til Kommissionen om status for Euratomtraktaten med henblik på at undersøge, hvordan dens demokratiske ansvarlighed kan forbedres på baggrund af den nuværende traktat.

4. Konklusion

Som Kommissionen for nylig har understreget i sin meddelelse "En ren planet for alle", forudsætter energiomstillingen en omfattende økonomisk og samfundsmæssig omstilling, hvor alle sektorer af økonomien og samfundet bliver inddraget for at nå omstillingen til klimaneutralitet og bæredygtighed inden 2050.

En opfyldelse af dette mål forudsætter beslutsomhed på tværs af politikområder, og det er afgørende, at EU råder over værktøjerne til at træffe de nødvendige afgørelser på en effektiv og demokratisk måde.

Der er gjort betydelige fremskridt i denne forbindelse i de senere år med gennemførelsen af den politiske ramme for energiunionen. Hvad angår lovgivningen hænger fremskridtene tæt sammen med anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure. Fuld inddragelse af Europa-Parlamentet og Rådet har spillet en positiv rolle, både med hensyn til processens demokratiske karakter samt med hensyn til at nå ambitiøse resultater for mange betydningsfulde akter.

I denne meddelelse er der udpeget to områder, hvor beslutningsprocessen kan forbedres yderligere med henblik på at opfylde målene for energiunionen.

Kommissionen opfordrer EU-lederne til:

- i overensstemmelse med den tidligere opfordring²⁶ at træffe hurtige afgørelser om anvendelsen af den generelle passerellebestemmelse (artikel 48, stk. 7, i TEU) med henblik på at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure og afstemning med kvalificeret flertal. Det Europæiske Råd opfordres til at underrette de nationale parlamenter om sit initiativ og anmode om Europa-Parlamentets godkendelse. Den specifikke passerellebestemmelse i artikel 192, stk. 2, i TEUF baner desuden en åbenlys

²⁶ COM(2019) 8 final af 15. januar 2019 — På vej mod en mere effektiv og demokratisk beslutningstagning inden for EU's skattepolitik.

vej for at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure på beskatnings- og miljøområdet

- sammen med Europa-Parlamentet, Rådet og andre interessenter at tage aktiv del i de overvejelser, ekspertgruppen på højt plan fremlægger, og Kommissionen opfordrer til at vurdere den bedste fremgangsmåde til at øge den demokratiske ansvarlighed og gennemsigtighed i Euratomtraktatens regelsæt.