



V Bruseli 9. 4. 2019
COM(2019) 177 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, EURÓPSKEJ RADE A
RADE**

**Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v rámci politiky EÚ v oblasti energetiky
a klímy**

1. Úvod

Energetická únia je jednou z hlavných priorít Európskej únie. Jej základným cieľom je poskytnúť Európanom – domácnostiam aj podnikom – bezpečnú, udržateľnú, konkurencieschopnú a cenovo dostupnú energiu. Základom je integrovaný energetický systém pre celú Úniu, ktorý prispieva k európskej strategickej dlhodobej vízii prosperujúceho, moderného, konkurencieschopného, inkluzívneho a klimaticky neutrálneho hospodárstva¹.

V uplynulých rokoch sa dosiahol významný pokrok pri dosahovaní cieľov energetickej únie, najmä prijatím balíka opatrení v oblasti energetickej bezpečnosti², balíka Čistá planéta pre všetkých Európanov³, ktorý je doteraz najväčším dohodnutým balíkom právnych predpisov EÚ v oblasti energetiky, právnych predpisov EÚ v oblasti klímy⁴ a troch balíkov opatrení v oblasti mobility z rokov 2017 – 2018⁵. V súvislosti s balíkom Čistá energia pre všetkých Európanov sa nariadením o riadení energetickej únie⁶ realizácia všetkých rozmerov energetickej únie navyše uľahčí úzkou spolupracou EÚ a jej členských štátov. Vo štvrtej správe o stave energetickej únie sa uvádza prehľad pokroku pri dosahovaní cieľov energetickej únie⁷.

V rámci programu o politike v oblasti energetiky a klímy orientovaného na budúcnosť existujú oblasti, ktoré treba v záujme dosiahnutia všetkých politických cieľov ešte zlepšiť. Významným prvkom tohto programu o budúcich politikách v oblasti energetiky orientovaného na budúcnosť je spôsob, akým Únia prijíma rozhodnutia v tejto oblasti. Vo svojom prejave o stave únie z roku 2017 predseda Juncker jasne uviedol, že v súvislosti s významnými trhovými otázkami treba rozhodnutia v Rade častejšie prijímať kvalifikovanou väčšinou – s rovnakým zastúpením Európskeho parlamentu. Táto otázka sa zvlášť prejavuje v jadrovej oblasti, v ktorej prijímanie rozhodnutí podľa Zmluvy o Euratome nezahŕňa Európsky parlament za rovnakých podmienok tak, ako sa to stanovuje v riadnom legislatívnom postupe Lisabonskej zmluvy.

¹ COM(2018) 773 final z 28. novembra 2018 – Čistá planéta pre všetkých.

² Nariadenie (EÚ) 2017/1938 o opatreniach na zaistenie bezpečnosti dodávok plynu; rozhodnutie (EÚ) 2017/684 o ustanovení mechanizmu výmeny informácií, pokiaľ ide o medzivládne dohody a nezáväzný nástroje v oblasti energetiky medzi členskými štátmi a tretími krajinami; COM(2016) 49 final zo 16. februára 2016 – Stratégia EÚ pre skvapalnený zemný plyn a skladovanie plynu; COM(2016) 51 final zo 16. februára 2016 – Stratégia EÚ týkajúca sa vykurovania a chladenia.

³ COM(2016) 860 final z 30. novembra 2016 – Čistá energia pre všetkých Európanov.

⁴ Smernica (EÚ) 2018/410, ktorou sa mení smernica 2003/87/ES s cieľom zlepšiť nákladovo efektívne znižovanie emisií a investície do nízkouhlíkových technológií a rozhodnutie (EÚ) 2015/1814; nariadenie (EÚ) 2018/842 o záväznom ročnom znižovaní emisií skleníkových plynov členskými štátmi v rokoch 2021 až 2030, ktorým sa prispieva k opatreniam v oblasti klímy zameraným na splnenie záväzkov podľa Parížskej dohody; nariadenie (EÚ) 2018/841 o začlenení emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politík v oblasti klímy a energetiky na rok 2030.

⁵ COM(2017) 283 final z 31. mája 2017 – Agenda sociálne spravodlivého prechodu na ekologickú, konkurencieschopnú a prepojenú mobilitu pre všetkých; COM(2017) 675 final z 8. novembra 2017 – Nízkoemisná mobilita sa stáva skutočnosťou; COM(2018) 293 final zo 17. mája 2018 – Udržateľná mobilita pre Európu: bezpečná, prepojená a ekologická.

⁶ Nariadenie (EÚ) 2018/1999 o riadení energetickej únie a opatrení v oblasti klímy.

⁷ COM(2019) 175 z 3. apríla 2019 – Štvrtá správa o stave energetickej únie.

EÚ sa postupne posunula od jednomyseľnosti k hlasovaniu kvalifikovanou väčšinou, ktoré sa na väčšinu oblastí politiky rozšírilo Jednotným európskym aktom⁸. V iných oblastiach, ako je zdaňovanie, posun v rozhodovacom procese nenastal. Dôvod na nahradenie jednomyseľnosti kvalifikovanou väčšinou je jednoduchý a zaujímavý. Členské štáty pripustili, že vtedy, keď je v konkrétnych oblastiach politiky potrebná určitá úroveň ambícií, jednomyseľnosť v určitom momente spomaľuje pokrok a bráni EÚ, aby sa prispôsobila meniacim sa skutočnostiam a poskytla Európanom čo najvhodnejšie prostriedky na obranu ich záujmov. V tomto zmysle je každý krok smerom ku kvalifikovanej väčšine pre EÚ významným krokom vpred. Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou je založené na kompromise. Vytvára väčší priestor na diskusiu a pragmatické výsledky, ktoré odzrkadľujú záujmy všetkých. Tento flexibilný, efektívny a rýchly prístup k rozhodovaniu Únii umožnil, aby sa stala aktérom, ktorý inšpiruje celý svet a určuje štandard v oblastiach politiky, ako sú životné prostredie a ochrana spotrebiteľa, zamestnanosť a sociálne normy, ochrana údajov, ako aj voľné a spravodlivé obchodovanie⁹.

Na prechod od jednomyseľnosti ku kvalifikovanej väčšine nie je nevyhnuté zmeniť zmluvu – možno to urobiť pomocou tzv. premostovacích doložiek v súčasných zmluvách po schválení Rady alebo Európskej rady.

V tomto oznámení sa uvádza odôvodnenie efektívnejšieho a demokratickejšieho rozhodovania v niektorých oblastiach energetickej politiky vrátane jadrovej oblasti. Skúmajú sa v ňom možnosti

- zlepšeného hlasovania kvalifikovanou väčšinou a riadneho legislatívneho postupu podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ako už bolo uvedené v oznámení Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ,
- silnejšej demokratickej zodpovednosti podľa Zmluvy o Euratome.

2. Možnosti zlepšeného hlasovania kvalifikovanou väčšinou podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Jedným z hlavných problémov pri skúmaní existujúceho inštitucionálneho nastavenia energetickej únie je otázka, či sú aktuálne rozhodovacie postupy EÚ úplne vhodné na dosahovanie cieľov EÚ v oblastiach energetiky a klímy.

2.1. Aktuálny rozhodovací proces súvisiaci s politikou v oblastiach energetiky a klímy

⁸ Jednotný európsky akt, Ú. v. ES L 169, 29.6.1987, s. 1 – 28.

⁹ Toto je tretie oznámenie o otázke hlasovania kvalifikovanou väčšinou. Predchádzajúce oznámenia: COM(2019) 8 final z 15. januára 2019 – Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ; a COM(2018) 647 final z 12. septembra 2018 – Silnejší globálny aktér: efektívnejšie rozhodovanie v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ.

V Lisabonskej zmluve sa stanovuje, že v Únii sa štandardne rozhoduje riadnym legislatívnym postupom. Legislatívne akty teda prijíma Európsky parlament a Rada na návrh Komisie, pričom Rada hlasuje kvalifikovanou väčšinou. Táto zásada sa vzťahuje na hlavu o energetike v Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

V zmluve¹⁰ sa konkrétne stanovuje, že kvalifikovanou väčšinou sa hlasuje v súvislosti s opatreniami politiky v oblasti energetiky zameraných na:

- zabezpečovanie fungovania trhu v oblasti energetiky,
- zabezpečovanie bezpečnosti dodávok energie v Únii,
- presadzovanie energetickej efektívnosti, úspor energie a vývoja nových a obnoviteľných zdrojov energie,
- podporu prepojenia energetických sietí.

V tejto súvislosti sa v zmluve okrem toho výslovne uznáva právo členských štátov určiť podmienky pre využívanie svojich energetických zdrojov, ich voľba medzi rôznymi zdrojmi energie a všeobecná štruktúra ich zásobovania energiou¹¹.

V zmluve sa okrem toho stanovuje, že pri prijímaní opatrení v oblasti energetiky, ak sú najmä fiškálnej povahy, Rada koná jednomyseľne a po porade s Európskym parlamentom¹².

V zmluve sa podobne vyžaduje, aby v oblasti ochrany životného prostredia Rada konala jednomyseľne pri prijímaní i) ustanovení predovšetkým fiškálnej povahy; ii) opatrení týkajúcich sa územného plánovania, hospodárenia s vodnými zdrojmi alebo využívania pôdy a iii) opatrení významne ovplyvňujúcich možnosť voľby členského štátu pri výbere medzi rôznymi energetickými zdrojmi a celkovú štruktúru zásobovania energiou¹³.

2.2. Potreba efektívnejších rozhodovacích postupov v oblasti daňových opatrení

Únia sa zaväzuje dosiahnuť svoje ciele v oblasti energetiky a klímy na rok 2030 a v budúcnosti pokračovať v transformácii a modernizácii na klimaticky neutrálne hospodárstvo. Jednou zo základných požiadaviek je, aby regulačná, finančná a daňová politika v oblastiach energetiky a klímy boli úplne jednotné a aby sa navzájom dopĺňali.

Daňová politika je dôležitý nástroj na zabezpečenie dosiahnutia cieľov energetickej únie, najmä na uľahčenie prechodu na čistú energiu, pričom sa budú dodržiavať zásady subsidiarity a proporcionality.

Pokrok pri dokončovaní jednotného trhu s energiou stále pokračuje a zdaňovanie energie pri ňom zohráva významnú úlohu. Dane a odvody predstavujú významný podiel na cenách energie, pričom ich podiel v prípade kľúčových produktov, ako je napríklad elektrická

¹⁰ Článok 194 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

¹¹ Článok 194 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

¹² Článok 194 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

¹³ Článok 192 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

energia, v niektorých krajinách rastie¹⁴. Zvyšuje sa tým význam rámca zdaňovania pre fungovanie vnútorného trhu a prínosu zo súvisiaceho rastu.

Aktuálny rámec zdaňovania energie¹⁵ vychádza z článku 113 ZFEÚ, v ktorom sa stanovuje mimoriadny legislatívny postup s jednomyselnosťou Rady. Tento rámec nie je prispôsobený ambíciám Únie v oblasti energetiky a klímy. Nezabezpečuje sa ním súdržnosť politík medzi rámcom zdaňovania a politikami a cieľmi v oblasti energetiky a klímy. Napriek tomu, že odzrkadľuje vzorce zdaňovania členských štátov, ktoré do veľkej miery vychádzajú z potreby zvýšiť príjmy, aktuálne politiky zdaňovania systematicky nezačleňujú vplyv spotreby paliva a energie na dosahovanie cieľov EÚ v oblasti energetiky a klímy, ani ciele v oblasti zdravia a životného prostredia. Komisia v tejto súvislosti pri viacerých príležitostiach navrhla používanie dane z fosílnych palív na základe emisií oxidu uhličitého súvisiacich s používaním týchto palív. Členské štáty sa nevedeli jednomyselne dohodnúť na podmienkach týchto návrhov. Aj nedávna výzva niektorých členských štátov využiť úpravu hraničnej uhlíkovej dane by si vyžadovala jednomyselnosť.

2.3. Status quo a budúcnosť zdaňovania energie

Aktuálny európsky rámec zdaňovania energie ostáva nezmenený od roku 2003 a je zastaraný. Sotva prispieva ku kľúčovým cieľom, ako sú diverzifikácia zdrojov energie a dodávateľov energie či zlepšenie energetickej efektívnosti výroby a spotreby, lebo dane sa nestanovujú na základe energetickeho obsahu, ale podľa objemu/hmotnosti spotrebovaných energetických produktov.

Viac než desaťročné nezvyšovanie minimálnych sadzieb na úrovni EÚ narušilo daňovo podmienený cenový signál, ktorým sa malo podporiť investovanie do energetickejšej technológie a správania. Keďže niektoré členské štáty odvtedy zvýšili vnútroštátnu úroveň zdaňovania, zatiaľ čo iné nie, hrozí navyše čoraz väčšie narušenie hospodárskej súťaže na jednotnom trhu a základu dane v krajinách s vysokými daňovými sadzbami, najmä na motorové palivá, ktoré možno ľahko a legálne prepravovať cez hranice. Celkový percentuálny podiel daňových príjmov z environmentálnych daní v EÚ ostáva napriek opakovaným výzvam na zmenu zdaňovania v poslednom desaťročí relatívne nezmenený¹⁶.

Prítomnosť oslobodení od dane alebo daňových úľav pre osobitné odvetvia, najmä odvetvie letectva, námornej dopravy a nákladnej cestnej dopravy, odvetvia poľnohospodárstva/rybolovu a pre energetickejšie náročné priemyselné odvetvia takisto vo všeobecnosti značne oslabuje podnety na investovanie do energetickejšieho základného imania a výrobných postupov v týchto odvetviach. Tieto oslobodenia od dane či daňové úľavy sú záťažou pre ostatné odvetvia a/alebo súkromné domácnosti, ktoré musia

¹⁴ Podľa správy o cenách energií a nákladoch na energie [COM(2019) 1 z 9. januára 2019] predstavujú celkové dane 40 % z konečnej ceny elektrickej energie pre domácnosti.

¹⁵ Smernica Rady 2003/96/ES z 27. októbra 2003 o reštrukturalizácii právneho rámca Spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny.

¹⁶ Zdroj: Eurostat – Environmental taxes in the EU: countries compared (Environmentálne dane v EÚ: porovnanie krajín) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

kompensovať spôsobené výpadky príjmov. Môžu navyše narúšať hospodársku súťaž medzi hospodárskymi odvetvami a podporovať neefektívne a znečisťujúce druhy dopravy¹⁷.

Zdaňovanie palív podľa objemu, nie podľa ich energetického obsahu, diskriminuje palivá z obnoviteľných zdrojov v prospech konvenčných palív, najmä nafty, čo je v rozpore s energetickou politikou, ktorej cieľom je prejsť na iné palivo a propagovať obnoviteľné a iné čisté zdroje energie. Nepomáha to ani vyvážiť dopyt a ponuku nafty na európskom trhu s palivami.

Komisia v návrhu zmeny smernice 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca Spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny¹⁸ v roku 2011 navrhla zaviesť do rámca EÚ pre zdaňovanie energie zložku CO₂. Zdaňovanie podľa emisií CO₂ sa malo uplatňovať v odvetviach, na ktoré sa nevzťahuje systém EÚ na obchodovanie s emisiami. V EÚ sa mal teda uplatniť jednotný signál o cenách emisií CO₂ na úrovni celej ekonomiky. Okrem toho bol podaný návrh, aby sa energetické produkty zdaňovali na základe ich energetického obsahu a zjednodušil sa systém daňových úľav a oslobodenia od dane. Ukázalo sa však, že je nemožné, aby členské štáty dospeli k jednomyselnosti v súvislosti s hlavnými prvkami návrhu, najmä so zavedením daňovej zložky podľa emisií CO₂. Komisia teda v roku 2015 rozhodla o stiahnutí návrhu. V dôsledku toho až dodnes ostal v platnosti zastaraný rámec z roku 2003.

Komisia v súčasnosti posudzuje smernicu o zdaňovaní energie so zreteľom na jej prípadnú revíziu. Posúdi sa vykonávanie rôznych ustanovení, zväži sa efektívnosť, jasnosť, rozsah dosahovania stanovených cieľov a zistia sa možné nedostatky. Preskúma sa takisto jej súdržnosť s politikami (napr. v oblasti energetiky, životného prostredia, hospodárskej súťaže a dopravy), iniciatívami či opatreniami EÚ.

Budúcim režimom zdaňovania energie by sa mali doplniť a posilniť právne predpisy EÚ v oblasti energetiky a umožniť (finančný/technologický/sociálny) rámec na úrovni členských štátov a na úrovni EÚ. Komisia sa vzhľadom na to domnieva, že nasledovné tri aspekty majú rozhodujúci význam.

Zdaňovaním energie by sa mal podporiť prechod na čistú energiu

Dane z energií by sa mali navrhnuť najmä tak, aby poskytli vhodné podnety na postupné znižovanie emisií a zlepšenie efektívnosti využívania zdrojov, okrem iného prostredníctvom sadzby dane z rôznych energetických nosičov a palív, v rámci ktorých sa zohľadňuje životné prostredie. Môžu takisto podnietiť určité správanie, ktoré bude v súlade so širšími potrebami a cieľmi spoločnosti v súvislosti s prechodom na čistú energiu a so zmenou klímy.

¹⁷ Na niektoré z týchto odvetví, najmä energeticky náročný priemysel a lety v rámci EÚ, sa však vzťahuje systém obchodovania s emisiami, a teda aj signál o cene uhlíka.

¹⁸ KOM(2011) 169 v konečnom znení z 13. apríla 2011 – Návrh smernice Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca Spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny.

Súčasne so stimulovaním používania čistých zdrojov energie by mal daňový režim lepšie odzrkadľovať aj všetky externé náklady na tovary a služby, najmä konzistentným uplatňovaním zásady „znečisťovateľ platí“. Tento cieľ ešte nebol splnený. V správe o cenách energie a nákladoch na energiu¹⁹ z roku 2018 sa konkrétne poukazuje na to, že dotovanie fosílnych palív, najmä v podobe daňových úľav alebo oslobodení od dane, ostáva v platnosti napriek cieľu uvedenému v stratégii energetickej únie vyradiť dotácie poškodzujúce životné prostredie. Jedným zo spôsobov, ako dosiahnuť tento cieľ, môže byť použitie uhlíkovej dane, ktorá môže zmeniť štruktúry spotreby a výroby tak, aby boli menej náročné na uhlík a energiu, čo by viedlo k zníženiu emisií skleníkových plynov a k celkovým úsporám energie. Takisto motivuje investície do zlepšovania efektívnosti a nízkouhlíkových technológií.

Zdaňovaním energie by sa teda odzrkadlil jednak príspevok k udržateľnému rastu, jednak potenciálny rozvoj čistých technológií, ako aj vonkajšie poškodenia spôsobené každým palivom a jeho používaním. V tejto súvislosti by sa dane z energií použili, aby sa na trhu umožnil stav, v rámci ktorého by sa najmenej zdaňovali riešenia, ktorými sa znižuje aj naša ekologická stopa a znečistenie. Hlavnou výzvou je zabezpečiť súdržnosť aktuálneho rámca súvisiaceho s dopravou a vykurovacími palivami.

Zdaňovanie energie by malo prispievať k udržateľnému a sociálne spravodlivému rastu

Zdaňovanie v kombinácii s ďalšími politickými trhovými nástrojmi (ako sú poplatky, odvody či emisné kvóty) sa môže použiť na riešenie osobitných problémov v oblasti životného prostredia a zároveň na podporu investícií, pracovných miest a rastu. Ekonomické štúdie poukazujú na to, že určité typy daní – napríklad dane z práce a príjmu – skôr narúšajú hospodársku súťaž, zatiaľ čo iné, napríklad spotrebná daň a environmentálna daň, sú vhodné pre rast.

Dane z energií a ďalšie trhové nástroje by mali byť v súlade s investičnými potrebami, ktoré sú prípravou na budúcnosť, napríklad uľahčením zavedenia kľúčových technológií prispievajúcich k nízkouhlíkovému rastu, ktorý bude na čele prechodu k čistej energii.

Zdaňovanie energie má vplyv aj na riadne fungovanie jednotného trhu s energiou. Trhy s energiou, ako je elektrická energia, plyn a ropa, sú v súčasnosti do veľkej miery integrované na úrovni EÚ, pričom energia voľne prúdi z jedného členského štátu do druhého. Odzrkadľuje sa to okrem iného postupným zblížovaním vnútroštátnych cien. Napríklad rozdiely v cenách za elektrickú energiu sa za posledných desať rokov znížili o 21 %²⁰. Dokončenie vnútorného trhu EÚ s energiou si vyžadovalo rozsiahly súhrn právnych predpisov na odstránenie mnohých bariér a obchodných prekážok. Regulačný rámec EÚ umožnil postupné dosiahnutie jednotného trhu. Politika zdaňovania energie sa na rozdiel od toho nevyvíjala rovnakým tempom, aby sa podporilo lepšie a hlbšie začlenenie vnútorného trhu s energiou. Inými slovami, ceny elektrickej energie, plynu a motorového paliva naďalej ovplyvňujú náklady na

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

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

podporu politiky a daňové nástroje stanovené na vnútroštátnej úrovni a v rozličnej miere vo všetkých členských štátoch.

Režimom zdaňovania energie by sa takisto mali minimalizovať deformácie spôsobené rôznymi daňovými sadzbami z rôznych palív. So všetkými zdrojmi energie by sa malo zaobchádzať rovnako vzhľadom na to, ako každý z nich prispieva k dosahovaniu konečných cieľov energetickej únie. Mala by sa napríklad zabezpečiť konzistentnosť zdrojov energie u používateľov, aby sa v daňovom systéme zabránilo neprimeranému uprednostňovaniu zákazníckych riešení založených na fosílnych palivách (napríklad podporovanie používania uhlia vo vykurovacích systémoch, pričom ide o často najmenej zdaňované, ale aj najviac znečisťujúce výhrevné palivo).

Reforma dane z energií by mala odzrkadľovať úvahy o sociálnej rovnosti

Politika zdaňovania energie môže negatívne ovplyvniť kúpnu silu spotrebiteľov v ekonomicky slabšej situácii, pokiaľ sa nezohľadní sociálny vplyv daňového systému. Napriek tomu, že zvyšovanie daní z fosílnych palív v doprave alebo v sektore vykurovania sú silným krátkodobým stimulom zmeny správania, spotrebiteľia nemusia byť schopní jednoducho zmeniť svoje vzorce spotreby, pokiaľ ide o veľkú časť ich príjmu.

Sú teda potrebné aj starostlivo navrhnuté sprievodné opatrenia, aby sa zabezpečil presun daňového zaťaženia v súlade s politickými cieľmi v oblasti energetiky a klímy, ktorý bude sociálne prijateľný pre všetkých občanov. Tieto sociálne problémy bude treba riešiť prostredníctvom sociálnej politiky a systému sociálneho zabezpečenia, pri ktorých financovaní je potrebné účinne využívať presuny daňového zaťaženia a recykláciu príjmov. Možno to dosiahnuť nielen podporou zraniteľných spotrebiteľov prostredníctvom sociálnych politík, ale aj využívaním príjmov zo zdaňovania energie a environmentálneho zdaňovania tak, aby sa uprednostnil prechod hospodárskych odvetví a/alebo regiónov k environmentálnej výkonnosti, a umožnením zníženia zdaňovania práce v dôsledku zvýšenia príjmov z environmentálneho zdaňovania.

2.4. „Premosťovacie doložky“ ako nástroj na prispôsobenie rozhodovacieho postupu

V zmluvách sa uvádza možnosť odblokovať oblasti politiky, na ktoré sa vzťahuje požiadavka jednomyseľnosti, a posunúť hlasovací režim ku kvalifikovanej väčšine prostredníctvom všeobecného ustanovenia uvedeného v článku 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a prostredníctvom osobitných ustanovení ZFEÚ. Toto riešenie nazývané „premost'ovacie doložky“ umožňuje prechod od jednomyseľnosti ku kvalifikovanej väčšine.

V hlave ZFEÚ o životnom prostredí sa zaviedla osobitná premost'ovacia doložka²¹, ktorá poskytuje Rade právomoc rozhodnúť, že opatrenia v oblasti životného prostredia s fiškálnou povahou možno prijať riadnym legislatívnym postupom hlasovaním kvalifikovanou väčšinou.

²¹ Článok 192 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Na výkon tejto právomoci musí Rada jednomyselne odsúhlasiť návrh Komisie po porade s Európskym parlamentom, Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov.

Premosťovaciú doložku stanovenú v hlave ZFEÚ o životnom prostredí možno použiť na opatrenia na zdaňovanie energie s primárne environmentálnou povahou. Môžu sa tým odôvodniť opatrenia environmentálneho zdaňovania zamerané na znižovanie emisií CO₂ a ďalších emisií znečisťujúcich látok alebo na zlepšovanie energetickej efektívnosti, teda hlavné priority stratégie energetickej únie EÚ a Parížskej dohody. Keďže výrobou a používaním energie sa produkujú viac než tri štvrtiny emisií CO₂, environmentálnymi daňami na emisie CO₂ možno tento cieľ dosiahnuť, ak sa tieto daňové opatrenia budú vzťahovať na výrobu a používanie energie. Opatrenia v oblasti energetiky týkajúce sa zdaňovania CO₂ by mali mať prospech aj z premosťovacej doložky stanovenej v hlave ZFEÚ o životnom prostredí.

Využitie tejto premosťovacej doložky by nemalo priamy vplyv na súčasné právomoci členských štátov v daňovej oblasti, upravil by sa iba spôsob ich vykonávania. Takýto prístup by skôr posilnil úsilie o inštitucionálny rámec pre zdaňovanie vo všeobecnosti. Použitie premosťovacej doložky by navyše vyústilo do uplatnenia riadneho legislatívneho postupu, v rámci ktorého Európsky parlament a Rada ako spoluzákonodarcovia s rovnakým postavením zastupujú širokú škálu záujmov. Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou teda vyjadruje základnú myšlienku jednotnej činnosti založenej na kompromise. Toto odôvodnenie platí pre väčšinu politických rozhodnutí v oblastiach energetiky a klímy. Výhody kvalifikovanej väčšiny možno teda hlbšie skúmať aj v oblasti environmentálneho zdaňovania.

Takýto krok by tvoril súčasť všeobecnejšieho prístupu k používaniu premosťovacích doložiek, ako sa to stanovuje v pláne sektorového oznámenia „Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ“²². V druhom kroku tohto plánu sa stanovuje, že prechod k riadnemu legislatívnemu postupu, založenému na hlasovaní kvalifikovanou väčšinou v Rade a na spolurozhodovacích právach Európskeho parlamentu, by sa mal vzťahovať na opatrenia primárne fiškálnej povahy navrhnuté na podporu ďalších cieľov politiky vrátane boja proti zmene klímy. Komisia v druhom kroku vyzvala lídrov EÚ, aby rozhodovali rýchlo.

Komisia v tomto oznámení takisto zdôraznila, že efektívnejšie rozhodnutia súvisiace s daňami v tejto oblasti by umožnili realizovať energetickú politiku šetrnejšiu k životnému prostrediu, napríklad podporiť ambiciózne ciele EÚ v oblasti zmeny klímy. Osobitná premosťovacia doložka stanovená v článku 192 ods. 2 ZFEÚ v oblasti životného prostredia, ktorá sa vzťahuje najmä na ustanovenia s primárne fiškálnou povahou, poskytuje spôsob na prechod od mimoriadneho k riadnemu legislatívnemu postupu v oblasti energetickej politiky šetrnejšej k životnému prostrediu. Použitím všeobecnej premosťovacej doložky stanovenej v článku 48 ods. 7 ZEÚ by sa alternatívne umožnilo hlasovať kvalifikovanou väčšinou o daňových opatreniach určených najmä na energetické ciele.

²² COM(2019) 8 final, 15.1.2019.

3. Rozhodovanie podľa Zmluvy o Euratome

Jadrová energia je reálnou súčasťou dnešného európskeho energetického mixu. Polovica členských štátov používa na výrobu energie jadrovú energiu, ktorá predstavuje 27 % elektrickej energie vyrobenej v EÚ.

Keď sa v roku 1957 podpísala Zmluva o Euratome, jadrová energia sa vnímala ako zdroj energie pre hospodársky rast Európy. V tejto zmluve sa uvádzajú rozsiahle nadnárodné právomoci na úrovni Spoločenstva. Vykonávanie týchto právomocí však bolo v praxi selektívne a postupne sa vyvíjalo. Euratom sa pri svojom vzniku primárne zameriaval na podporu používania jadrovej energie. Dnes jeho činnosti súvisia s ochranou, bezpečnosťou dodávok, zárukami, nakladaním s odpadom, ochranou pred žiarením, výskumom a lekárskymi aplikáciami. Euratom má významnú úlohu pri posilňovaní jadrovej bezpečnosti v nových členských štátoch a v susedstve EÚ. Potenciálny cezhraničný vplyv problémov v oblasti jadrovej bezpečnosti si vyžaduje – ešte viac dnes a v nasledujúcich rokoch – právny rámec prekračujúci hranice členských štátov. Tento rámec sa posilnil sekundárnymi právnymi predpismi prijatými po havárii vo Fukušime. Starnúce elektrárne v EÚ podobne vzbudzujú otázky súvisiace s predĺžením životnosti, postupným odstavením, vyradovaním, nakladaním s odpadom a súvisiacimi investíciami. V ďalších rokoch sa význam týchto otázok bude zvyšovať.

Je jasné, že rozhodnutie o používaní jadrovej energie prijíma každý členský štát sám a bude to tak aj v budúcnosti. Zmluva o Euratome obsahuje najmodernejší právny rámec na svete v oblastiach jadrovej bezpečnosti, nakladania s odpadom či ochrany pred žiarením. Existuje však známa obava súvisiaca s tým, že Zmluva o Euratome sa má vyvíjať v súlade s jednotnejšou, silnejšou a demokratickejšou EÚ. Táto obava sa odzrkadľuje vo vyhlásení piatich členských štátov k Lisabonskej zmluve²³. Podotkli totiž, že hlavné ustanovenia Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu sa od nadobudnutia jej účinnosti podstatne nezmenili a treba ju aktualizovať.

Ústredným aspektom je demokratická zodpovednosť Euratomu, najmä zapojenie Európskeho parlamentu a národných parlamentov. V Lisabonskej zmluve sa riadny legislatívny postup rozšíril takmer na všetky oblasti politiky, v ktorých Európsky parlament pôvodne zastával iba poradnú úlohu. Hoci sa riadny legislatívny postup vo všeobecnosti vzťahuje aj na Zmluvu o Euratome²⁴, ustanovenia zmluvy týkajúce sa prijímania právnych aktov tak v praxi nestanovujú. Konzultácie s Európskym parlamentom prebiehajú len v súvislosti s týmito ustanoveniami. V Lisabonskej zmluve sa podobne zaviedla posilnená úloha Parlamentu pri uzatváraní medzinárodných dohôd, keď sa často vyžaduje súhlas Parlamentu²⁵. V Zmluve o Euratome to uvedené nie je. Podľa nej sa s Európskym parlamentom nevedú konzultácie pri

²³ Vyhlásenie 54 Spolkovej republiky Nemecko, Írska, Maďarskej republiky, Rakúskej republiky a Švédskeho kráľovstva k Zmluve o fungovaní Európskej únie.

²⁴ V článku 106a Zmluvy o Euratome sa uvádzajú ustanovenia Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktoré sa týkajú aj Zmluvy o Euratome. Týka sa to článkov 288 až 299 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktoré sa vzťahujú na právne akty Únie a postupy prijímania aktov a iné ustanovenia.

²⁵ Články 207 a 218 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

uzatváraní medzinárodných dohôd. Preto by mohlo byť užitočné preskúmať, ako možno urobiť viac na posilnenie úlohy Európskeho parlamentu pri zlepšovaní demokratickej legitímnosti rozhodovania podľa Zmluvy o Euratome.

Ďalšia oblasť, v ktorej sa v Zmluve o Euratome neodrkadľujú zlepšenia z hľadiska transparentnosti a demokratizácie dosiahnuté v nasledujúcich reformách zmlúv EÚ, súvisí s úlohou národných parlamentov. Súčasťou rámca Zmluvy o Euratome je Protokol 1 o úlohe národných parlamentov v Európskej únii. V Zmluve o Euratome však nie je ekvivalent článku 12 Zmluvy o EÚ, v ktorom by sa stanovila úloha národných parlamentov. V tejto súvislosti by mohlo byť užitočné preskúmať, či možno viac posilniť úlohu národných parlamentov v rámci Euratomu.

Komisia by takisto mala zaviesť iniciatívy na zlepšenie zapojenia občianskej spoločnosti do vytvárania politík v jadrovej oblasti a na zvýšenie celoúnijného záujmu na relevantných fórach. V prípade určitých jadrových otázok je dostupnosť informácií pochopiteľne obmedzená, najmä v oblasti jadrovej bezpečnosti. Napriek tomu, že ide o legitímnu obavu, o otázkach, ako sú jadrová bezpečnosť, nakladanie s rádioaktívnym odpadom a núdzové plánovanie, treba naďalej diskutovať čo najotvorenejšie v súlade s existujúcimi pravidlami.

Tieto otázky sú ústredným prvkom obáv zo strany občanov. Prvým krokom je dôsledné vykonávanie nedávno schválených právnych predpisov. Pokiaľ ide o zodpovedné a bezpečné nakladanie s vyhoretým palivom a rádioaktívnym odpadom, je mimoriadne dôležité, aby členské štáty naďalej vyvíjali komplexné plány nakladania s jadrovým odpadom a vykonávali ich. V súvislosti s cezhraničným vplyvom treba povzbudiť cezhraničné konzultácie medzi členskými štátmi, ako aj silnejšie zapojenie Skupiny európskych regulačných orgánov pre jadrovú bezpečnosť (ENSREG). Mala by sa posilniť kolektívna schopnosť EÚ a členských štátov reagovať na jadrové havárie, najmä s cieľom objasniť finančnú zodpovednosť a zabezpečiť primerané financovanie v tejto súvislosti.

V Zmluve o Euratome sa nestanovuje zjednodušený postup jej revidovania v zmysle článku 48 ods. 7 ZEÚ. Premosťovacie doložky podľa zmlúv EÚ sa na Zmluvu o Euratome takisto nevzťahujú. Na revidovanie zmluvy s cieľom rozšíriť použitie riadneho legislatívneho postupu na rámec Euratomu by bolo preto potrebné použiť riadny revízny postup týkajúci sa zmlúv podľa článku 48 ZEÚ.

Zmena Zmluvy o Euratome zameraná na rozšírenie používania bežného legislatívneho postupu by teda musela byť súčasťou širšieho postupu reformy zmluvy s využitím riadneho postupu revízie zmluvy podľa článku 48 ZEÚ a mala by sa vnímať z dlhodobejšieho hľadiska, obdobia po roku 2025. Európska komisia zriadi v nadchádzajúcich mesiacoch expertnú skupinu na vysokej úrovni, ktorej úlohou bude posúdiť a oznámiť Komisii aktuálny stav Zmluvy o Euratome s cieľom zvážiť, ako možno zlepšiť jej demokratickú zodpovednosť na základe súčasnej zmluvy.

4. Záver

Ako Komisia nedávno zdôraznila vo svojom oznámení „Čistá planéta pre všetkých“, energetická transformácia si vyžaduje komplexnú hospodársku a spoločenskú transformáciu všetkých odvetví hospodárstva a spoločnosti, aby sa do roku 2050 uskutočnil prechod ku klimatickej neutrálnosti a udržateľnosti.

Dosahovanie tohto cieľa si vyžaduje rozhodné kroky vo všetkých oblastiach politiky a je nevyhnutné, aby EÚ bola vybavená nástrojmi na prijímanie potrebných rozhodnutí efektívnym a demokratickým spôsobom.

V tomto zmysle sa v posledných rokoch dosiahol významný pokrok dokončením politického rámca energetickej únie. Pokiaľ ide o regulačnú stránku, tento pokrok úzko súvisí s používaním riadneho legislatívneho postupu. Úplné zapojenie Európskeho parlamentu a Rady zohralo pozitívnu úlohu z pohľadu demokratickosti procesu, ako aj pri dosahovaní ambiciózneho výsledku v súvislosti s mnohými dôležitými spismi.

V tomto oznámení sa určili dve oblasti, v ktorých rozhodovanie možno ešte zlepšiť v prospech dosiahnutia cieľov energetickej únie.

Komisia vyzýva lídrov EÚ:

- v súlade s predchádzajúcou výzvou²⁶ na rýchle prijatie rozhodnutia o využití všeobecnej premostovacej doložky (článok 48 ods. 7 ZEÚ) v záujme prechodu na riadny legislatívny postup a hlasovanie kvalifikovanou väčšinou. Európska rada sa vyzýva, aby svoju iniciatívu oznámila národným parlamentom a požiadala o súhlas Európskeho parlamentu. Osobitná premostovacia doložka stanovená v článku 192 ods. 2 ZFEÚ okrem toho ponúka jasnú cestu k prechodu na riadny legislatívny postup v záležitostiach zdaňovania v oblasti životného prostredia,
- Rada a ďalšie zainteresované strany spolu s Európskym parlamentom sa majú aktívne zapojiť do úvah expertnej skupiny na vysokej úrovni, ktorú by Komisia vyzvala na posúdenie spôsobu, ako najlepšie zvýšiť demokratickú zodpovednosť a transparentnosť v rámci Zmluvy o Euratome.

²⁶ COM(2019) 8 final z 15. januára 2019 – Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ.