



Брюксел, 9.4.2019 г.  
COM(2019) 177 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И СЪВЕТА**

**По-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в политиката на ЕС  
в областта на енергетиката и климата**

## 1. Въведение

Енергийният съюз представлява един от ключовите приоритети на Европейския съюз. Неговата основна цел е да осигури на европейските граждани — както на домакинствата, така и на предприятията — сигурно, устойчиво, и конкурентоспособно енергоснабдяване на достъпни цени. Той се основава на интегрирана енергийна система в рамките на целия Съюз, като допринася за постигането на европейска стратегическа дългосрочна визия за просперираща, модерна, конкурентоспособна, приобщаваща и неутрална по отношение на климата икономика<sup>1</sup>.

През последните години бе отбелязан значителен напредък при постигането на целите на енергийния съюз, по-специално с приемането на пакета за енергийна сигурност<sup>2</sup>, с пакета „Чиста енергия за всички европейци“<sup>3</sup>, който е най-големият приеман някога пакет от законодателни актове на ЕС в областта на енергетиката, със законодателството на ЕС в областта на климата<sup>4</sup> и с третия пакет за мобилност за периода 2017—2018 г.<sup>5</sup>. Освен това в контекста на пакета „Чиста енергия за всички европейци“ регламентът относно управлението на енергийния съюз<sup>6</sup> ще улесни постигането на всички измерения на енергийния съюз въз основа на тясно сътрудничество между ЕС и неговите държави членки. В четвъртия доклад за състоянието на енергийния съюз се прави преглед на постигнатия напредък при изпълнението на целите на енергийния съюз<sup>7</sup>.

Като част от ориентираната към бъдещето програма относно политиката в областта на енергетиката и климата има области, в които ще трябва да се постигнат още по-добри резултати, за да се осъществят всички цели на политиката. Един от важните аспекти на посочената ориентирана към бъдещето програма за бъдещите политики в областта на

---

<sup>1</sup> COM(2018) 773 final от 18 ноември 2018 г. — „Чиста планета за всички“.

<sup>2</sup> Регламент (ЕС) 2017/1938 относно мерките за гарантиране на сигурността на доставките на газ; Решение (ЕС) 2017/684 за създаване на механизъм за обмен на информация във връзка с междуправителствени споразумения и необвързващи инструменти между държавите членки и трети държави в областта на енергетиката; COM(2016) 49 final от 16 февруари 2016 г. — „Стратегия на ЕС за втечнения природен газ и неговото съхранение“; COM(2016) 51 final от 16 февруари 2016 г. — „Стратегия на ЕС в сферата на отоплението и охлаждането“.

<sup>3</sup> COM(2016) 860 final от 30 ноември 2016 г. — „Чиста енергия за всички европейци“.

<sup>4</sup> Директива (ЕС) 2018/410 за изменение на Директива 2003/87/ЕО с цел засилване на разходоэффективните намаления на емисии и на нисковъглеродните инвестиции, и на Решение (ЕС) 2015/1814; Регламент (ЕС) 2018/842 за задължителните годишни намаления на емисиите на парникови газове за държавите членки през периода 2021—2030 г., допринасящи за действията в областта на климата в изпълнение на задълженията, поети по Парижкото споразумение; Регламент (ЕС) 2018/841 за включването на емисиите и поглъщанията на парникови газове от земеползването, промените в земеползването и горското стопанство в рамката на климата и енергетиката до 2030 г.

<sup>5</sup> COM(2017) 283 final от 31 май 2017 г. — Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички; COM(2017) 675 final от 8 ноември 2017 г. — „Към мобилност с ниски емисии“; COM(2018) 293 final от 17 май 2018 г. —

„Устойчива мобилност за Европа: безопасна, свързана, екологосъобразна“.

<sup>6</sup> Регламент (ЕС) 2018/1999 относно управлението на Енергийния съюз и на действията в областта на климата.

<sup>7</sup> COM(2019) 175 от 3 април 2019 г. — „Четвърти доклад относно състоянието на енергийния съюз“.

енергетиката е свързан с разглеждането на начините, по които Съюзът взема решения в тази област. В речта си за състоянието на Съюза през 2017 г. председателят Юнкер посочи, че по важни въпроси, свързани с единния пазар, решенията в Съвета следва да се вземат по-често с квалифицирано мнозинство и в тях следва да участва равноправно Европейският парламент. Последният въпрос е от особено значение в ядрената област, в която при вземане на решения съгласно Договора за Евратом Европейският парламент не взема участие при същите условия като предвидените в рамките на обикновената законодателна процедура съгласно Договора от Лисабон.

С времето ЕС премина от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство, като употребата му бе разширена с Единния европейски акт<sup>8</sup> до повечето области на политика. В други области, като например данъчното облагане, не бе извършена промяна в процеса на вземане на решения. Причината за замяна на принципа на единодушието с този на квалифицираното мнозинство е ясна и убедителна. Държавите членки признават, че въпреки необходимостта от определено равнище на амбиция в дадена област на политиката, е достигнат момент, когато правилото за вземане на решения с единодушие забавя напредъка и пречи на ЕС да се приспособява към променящата се действителност и да предоставя на гражданите на Европа най-подходящите средства за защита на техните интереси. В този смисъл всяка промяна към използване на квалифицирано мнозинство е важна стъпка напред за ЕС. Гласуването с квалифицирано мнозинство се основава на културата на компромиса. С него се създава по-голяма възможност за дискусия и постигане на прагматични резултати, които отразяват интересите на всички. Този гъвкав, ефективен и бърз подход към процеса на вземане на решения даде възможност на Съюза да се превърне в световен пример и определящ стандартите фактор в области на политиката като опазването на околната среда и защитата на потребителите, заетостта и социалните стандарти, защитата на данните, както и свободната и справедлива търговия<sup>9</sup>.

За преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство не е непременно необходимо да се промени Договорът — това може да бъде направено в рамките на т.нар. „клаузи за преход“ в действащите Договори, след одобрение от страна на Съвета или на Европейския съвет.

В настоящото съобщение се посочват основанията за въвеждане на по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в някои области на енергийната политика, включително в ядрената област. В него се разглеждат варианти за

---

<sup>8</sup> Единен европейски акт (ОВ L 169, 29.6.1987 г., стр. 1—28).

<sup>9</sup> Това е третото съобщение по въпроса за гласуването с квалифицирано мнозинство. Предишните съобщения са: COM(2019) 8 final от 15 януари 2019 г. — „Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС“; и COM(2018) 647 final от 12 септември 2018 г. — „По-силен Европейски съюз на световната сцена: по-ефикасен процес на вземане на решения в общата външна политика и политика на сигурност“.

- по-често гласуване с квалифицирано мнозинство и прилагане на обикновената законодателна процедура в рамките на Договора за функционирането на Европейския съюз, както вече бе посочено в съобщението „Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС“.
- по-голяма демократична отчетност в рамките на Договора за Евратом.

## **2. Варианти за по-често гласуване с квалифицирано мнозинство в рамките на Договора за функционирането на Европейския съюз**

При разглеждането на съществуващата институционална структура за енергийния съюз един от основните въпроси е дали прилаганите понастоящем в ЕС процедури за вземане на решения са напълно пригодни за постигане на целите на ЕС в областта на енергетиката и климата.

### **2.1. Настоящият процес на вземане на решения във връзка с политиката в областта на енергетиката и климата**

В Договора от Лисабон се постановява, че стандартното правило за вземане на решения в Съюза е обикновената законодателна процедура, съгласно която законодателните актове се приемат от Европейския парламент и от Съвета, като последният действа с квалифицирано мнозинство, въз основа на предложение от Комисията. Този принцип се прилага към дела, посветен на енергетиката, в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

В Договора<sup>10</sup> изрично се предвижда гласуване с квалифицирано мнозинство за мерки в областта на енергийната политика, които имат за цел:

- да осигурят функционирането на енергийния пазар;
- да обезпечат сигурността на енергийните доставки в Съюза;
- да насърчават енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници;
- да подпомагат взаимната свързаност на енергийните мрежи.

В този контекст в Договора също така изрично се признава правото на държавите членки да определят условията за използване на енергийните им ресурси, да избират между различни енергийни източници и да определят общата структура на енергийното си снабдяване<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Член 194, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>11</sup> Член 194, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Освен това Договорът изисква в областта на енергетиката Съветът да действа с единодушие и след консултация с Европейския парламент при приемането на разпоредби, които са предимно с фискален характер<sup>12</sup>.

Също така Договорът изисква в областта на опазването на околната среда Съветът да действа с единодушие при приемането на i) разпоредби предимно от фискален характер; ii) мерки, които се отнасят до градоустройството и устройството на територията, управлението на водните ресурси или земеползването, и iii) мерки, които съществено влияят върху избора на държавите членки между различни енергоизточници и общата структура на тяхното енергоснабдяване<sup>13</sup>.

## **2.2. Необходимост от по-ефективни процедури за вземане на решения относно мерки в областта на данъчното облагане**

Европейският съюз се ангажира да осъществи целите си за 2030 г. в областта на енергетиката и климата и да продължи процеса на преобразуване и модернизирание за постигане на неутрална по отношение на климата икономика в бъдеще. Едно от основните изисквания е регулаторните, финансовите и данъчните политики в областта на енергетиката и климата да са напълно съгласувани и да се допълват взаимно.

Данъчната политика е важен инструмент, за да се гарантира постигането на целите на енергийния съюз, и по-специално за да се улесни преходът към чиста енергия, като същевременно се спазват принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Напредъкът при доизграждането на единния енергиен пазар е налице и данъчното облагане на енергийните продукти играе важна роля в това отношение. Данъците и таксите представляват значителен дял от цените на енергията и техният дял в продукти от ключово значение нараства, като например в електричеството в някои държави<sup>14</sup>. Това увеличава значението на рамката за данъчно облагане за функционирането на вътрешния пазар и на ползите от растежа, които произтичат от него.

Действащата понастоящем рамка за данъчно облагане на енергийните продукти<sup>15</sup> се основава на член 113 от ДФЕС, който предвижда прилагането на специална законодателна процедура, при която Съветът действа с единодушие. Тази рамка не е адаптирана към амбицията на Съюза в областта на енергетиката и климата. Тя не успява да осигури съгласуваност по отношение на политиката между рамката за данъчно облагане и политиките и целите в областта на енергетиката и климата. Като отразяват моделите за данъчно облагане на държавите членки, които се основават в

---

<sup>12</sup> Член 194, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>13</sup> Член 192, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>14</sup> Общо данъците представляват 40 % от крайната цена на електроенергията за домакинствата съгласно доклада в СОМ(2019) 1 от 9 януари 2019 г. — „Енергийните цени и разходи в Европа“.

<sup>15</sup> Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно реструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията.

голяма степен на необходимостта от генериране на приходи, настоящите политики в областта на данъчното облагане не успяват да интегрират по системен начин въздействието на потреблението на гориво и електроенергия върху постигането на целите на ЕС в областта на енергетиката и климата, както и на целите по отношение на здравето и околната среда. В това отношение Комисията предложи по различни поводи въвеждането на данък върху изкопаемите горива в зависимост от въглеродните емисии, свързани с тяхната употреба. Държавите членки не постигнаха единодушие относно условията на тези предложения. Неотдавнашният призив от страна на някои държави членки за прилагане на гранично данъчно изравняване на въглеродния данък също би изисквал постигането на единодушие.

### **2.3. Настоящото положение и бъдещето на данъчното облагане на енергийните продукти**

Настоящата европейска рамка за данъчно облагане на енергийните продукти не е променяна от 2003 г. и вече не е актуална. Тя трудно осигурява постигането на основните цели, като диверсификацията на енергийните източници и енергоносителите или подобряването на енергийната ефективност на производството и потреблението, тъй като данъците не се основават на енергийното съдържание, а на обема/теглото на консумираните енергийни продукти.

Неувеличаването на минималните ставки на равнището на ЕС в продължение на повече от десетилетие се отрази отрицателно на данъчно мотивирания ценови сигнал, за който се предполагаше, че ще насърчава инвестициите в енергийно ефективни технологии и поведение. Освен това тъй като оттогава някои държави членки са увеличили своето национално равнище на данъчно облагане, а други — не, съществува риск от нарастващо нарушение на конкуренцията на единния пазар и свиване на данъчната основа в държави с високи данъчни ставки, по-специално за моторните горива, които могат лесно и законно да бъдат превозвани през границите. Въпреки многократните призови за промяна в данъчното облагане общият процент на приходите в ЕС от екологични данъци остана сравнително непроменен през последното десетилетие<sup>16</sup>.

Също така наличието на облекчения или освобождавания от данъци върху енергийните продукти в определени сектори, по-специално в тези на авиацията, морския транспорт и автомобилните превози, в сектора на земеделието/рибарството, както и в енергоемките промишлени отрасли, по принцип значително отслабва стимулите за инвестиране в капитал и производствени процеси с по-висока енергийна ефективност в тези сектори. Тези облекчения или освобождавания от данъци представляват тежест за други сектори и/или за домакинствата, които трябва да компенсират породения от тях недостиг на приходи. Освен това те могат да нарушат конкуренцията между

---

<sup>16</sup> Източник: Евростат — „Екологичните данъци в ЕС: сравнение между отделните държави“. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

промишлените сектори и могат да насърчат използването на неефективни и замърсяващи видове транспорт<sup>17</sup>.

Данъчното облагане на горивата в зависимост от обема, а не в зависимост от енергийното им съдържание, е дискриминационно спрямо възобновяемите горива и е в полза на конвенционалните горива, по-специално на дизеловото гориво, като това е в противоречие с енергийната политика, която има за цел преминаване към друг вид горива и насърчаване на използването на възобновяеми и други чисти енергийни източници. Нещо повече, това не допринася за балансиране на търсенето и предлагането на дизелово гориво на европейския пазар на горива.

В предложението на Комисията от 2011 г. за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно реструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията<sup>18</sup> бе предвидено въвеждането в рамката на ЕС за данъчно облагане на енергийните продукти на свързан с CO<sub>2</sub> компонент. Обвързаното с емисиите на CO<sub>2</sub> данъчно облагане трябваше да се прилага в секторите, които не са обхванати от схемата на ЕС за търговия с емисии, като по този начин се въведе съгласуван сигнал за цената на въглеродните емисии в цялата икономика на ЕС. Освен това бе предложено данъчното облагане на енергийните продукти да се основава на енергийното им съдържание и да се опрости системата от облекчения и освобождавания от данъци. Оказа се обаче невъзможно да се постигне изискваното единодушие на държавите членки по основните елементи на предложението и по-специално относно въвеждането на свързан с CO<sub>2</sub> данъчен компонент. Поради това през 2015 г. Комисията реши да оттегли предложението си. Резултатът е, че остарялата рамка от 2003 г. е в сила и до днес.

Понастоящем Комисията извършва оценка на директивата за данъчното облагане на енергийните продукти с оглед на нейното евентуално преразглеждане. При оценката ще се разгледа прилагането на различните разпоредби, нейната ефективност и яснота, както и това до каква степен е постигнала целите си, и ще бъдат установени евентуалните слабости. Ще бъде направен преглед и на нейната съгласуваност с други политики (например в областта на енергетиката, околната среда, конкуренцията и транспорта), инициативи или мерки на ЕС.

Бъдещият режим на данъчно облагане на енергийните продукти следва да допълва и укрепва законодателство на ЕС в областта на енергетиката, а също така и благоприятната (финансова/технологична/социална) нормативна уредба както на равнището на държавите членки, така и на това на ЕС. Във връзка с това Комисията смята, че посочените по-долу три аспекта са от решаващо значение.

---

<sup>17</sup> Спрямо някои от тези сектори, по-специално енергоемките промишлени отрасли и полетите в рамките на ЕС, обаче се прилага схемата за търговия с емисии и поради това се поражда сигнал за цената на въглеродните емисии.

<sup>18</sup> COM(2011) 169 окончателен от 13 април 2011 г. — „Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2003/96/ЕО относно реструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията“.

*Данъчното облагане на енергийните продукти следва да подкрепя прехода към чиста енергия*

Енергийните данъци следва да бъдат определени по такъв начин, че по-специално да предоставят подходящи стимули за намаляване на емисиите с течение на времето и за подобряване на ефективността на ресурсите, включително чрез екологосъобразни данъчни ставки за различните енергоносители и горива. Те могат също така да направляват определени видове поведение по начин, който отговаря на по-широките обществени нужди и цели, свързани с прехода към чиста енергия и изменението на климата.

Успоредно със стимулиране на използването на чисти енергийни източници, при режима на данъчно облагане следва да се вземат предвид по-добре пълните външни разходи за стоките и услугите, по-специално чрез последователното прилагане на принципа „замърсителят плаща“. Тази цел все още не е постигната. По-специално през 2018 г. в доклада относно енергийните цени и разходи<sup>19</sup> бе посочено, че субсидиите за изкопаемите горива, особено под формата на облекчения или освобождавания от данъци, остават в сила, независимо от заложената в стратегията за енергийния съюз цел за постепенно премахване на вредните за околната среда субсидии. Един от начините за постигането на тази цел би могъл да бъде прилагането на данък върху въглеродните емисии, което може да промени структурата на производството и потреблението, като ги направи не толкова енергоемки и с по-нисък въглероден интензитет, а това ще доведе до намаление на емисиите на парникови газове и до цялостни икономии на енергия. Така се стимулират и инвестициите за повишаване на енергийната ефективност, както и технологиите с ниски въглеродни емисии.

Поради това данъчното облагане на енергийните продукти отразява както приноса за постигане на устойчив растеж и потенциала за развитие на чисти технологии, така и външните щети от всеки вид гориво и неговата употреба. Във връзка с това енергийните данъци ще бъдат използвани, за да се достигне до положение на пазара, при което решенията с най-ниско данъчно облагане са тези, които осигуряват и намаляване на нашия екологичен отпечатък и замърсяване. Въпрос от ключово значение е гарантирането на съгласуваността на настоящата рамка по отношение както на горивата, използвани за транспорт, така и на тези, използвани за отопление.

*Данъчното облагане на енергийните продукти следва да допринесе за постигане на устойчив и социално справедлив растеж*

Заедно с други основаващи се на пазара инструменти на политиката (като например такси, налози или квоти за емисии) данъчното облагане може да се използва за справяне със специфични свързани с околната среда предизвикателства и същевременно за насърчаване на инвестициите, заетостта и растежа. Икономическите проучвания показват, че някои видове данъци, като например тези върху труда и

---

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



доходите, имат в по-голяма степен възпираща функция, докато други, като екологичните данъци и тези върху потреблението, благоприятстват растежа.

Енергийните данъци и другите основаващи се на пазара инструменти следва да бъдат в съответствие с нуждите от инвестиции, чрез които се подготвя бъдещето, например като улесняват внедряването на ключови технологии, допринасящи за постигане на растеж с ниски въглеродни емисии, които ще са в авангарда на прехода към чиста енергия.

Данъчното облагане на енергийните продукти оказва влияние и върху правилното функциониране на единния енергиен пазар. Днес енергийните пазари, като например тези на електроенергия, газ и нефт, до голяма степен са интегрирани на равнището на ЕС и енергийните потоци се движат свободно между държавите членки. Това се вижда, наред с другото, от факта, че националните цени постепенно се сближават. През последното десетилетие разликите в разходите за електроенергия например са намалели с 21 %<sup>20</sup>. Доизграждането на вътрешния енергиен пазар на ЕС изисква наличието на солидно законодателство за премахване на множество пречки и търговски бариери. Регулаторната рамка на ЕС постепенно способстваше за изграждането на единния пазар. За сметка на това, политиката на данъчно облагане на енергийните продукти не се развиваше със същия темп, така че да насърчава по-доброто и по-тясното интегриране на вътрешния енергиен пазар. С други думи, цените на електричеството, газта и моторните горива продължават да се влияят в значителна степен от разходите за подкрепа на политиката и данъчните инструменти на национално равнище, като са налице различия между отделните държави членки.

При режима на данъчно облагане на енергийните продукти следва да се сведат до минимум изкривяванията, произтичащи от различните данъчни ставки върху конкуриращи се горива. Всички енергийни източници следва да бъдат третирани по еднакъв начин, като се вземе под внимание приносът на всеки източник за постигане на общите цели на енергийния съюз. Например при ползвателите следва да има стремеж към постигане на съгласуваност сред енергоизточниците, за да се гарантира, че данъчната система не облагодетелства неправомерно решенията за потребителите с използване на изкопаеми горива (например като се насърчава използването на въглища в отоплителни системи, които често са горивото за отопление с най-нисък данък, но предизвикват и най-голямо замърсяване).

*При данъчната реформа в енергетиката следва да се вземат предвид съображения, свързани със социалната справедливост*

Политиката на данъчно облагане на енергийните продукти би могла да се отрази отрицателно на покупателната способност на уязвимите в икономическо отношение потребители, ако не бъде взето предвид социалното въздействие на данъчната система. Макар че увеличаването на данъците за изкопаеми горива в сектора на транспорта или

---

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

топлоснабдяването е мощен стимул за промяна в поведението в краткосрочен план, потребителите може да не са в състояние лесно да променят своите модели на потребление, когато с тях е свързана съществена част от доходите им.

Поради това са необходими внимателно изготвени съпътстващи мерки, за да се гарантира, че изместването на данъчната тежест в съответствие с целите на политиката в областта на енергетиката и климата е приемливо и от социална гледна точка за всички граждани. Тези въпроси от социален характер е необходимо да бъдат решавани чрез социалната политика и социалните системи, като при тяхното финансиране е необходимо да се извлече реална полза от изместването на данъчната тежест и реинвестирането на приходите. Това може да бъде постигнато не само чрез подпомагане на уязвимите потребители чрез социалната политика, но също и чрез използване на приходите от екологичното данъчно облагане и от данъчното облагане на енергийните продукти в подкрепа на прехода в икономическите сектори и/или региони за постигане на определени екологични показатели и чрез създаване на възможност за намаляване на данъчното облагане на труда в резултат на увеличените приходи от екологични данъци.

#### **2.4. „Клаузите за преход“ като инструмент за адаптиране на процедурата за вземане на решения**

Посредством общата разпоредба на член 48, параграф 7 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), както и чрез специални разпоредби в ДФЕС, в Договорите се предвижда възможността за отваряне на области на политика, при които се прилага изискване за единодушие, и за промяна на режима на гласуване, така че да се използва квалифицирано мнозинство. Тази възможност се нарича „клаузи за преход“ и позволява да се премине от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство.

В дела от ДФЕС относно околната среда бе въведена специална клауза за преход<sup>21</sup>, която предоставя на Съвета компетентност да вземе решение, че мерки от фискален характер в областта на околната среда биха могли да се приемат съгласно обикновената законодателна процедура чрез гласуване с квалифицирано мнозинство. За упражняването на тази компетентност е необходимо единодушно решение на Съвета въз основа на предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите.

Установената в дела от ДФЕС относно околната среда клауза за преход би могла да се използва за мерки за данъчно облагане на енергийните продукти, които са предимно от екологичен характер. Това би могло да е обосновано за мерките за екологично данъчно облагане, насочени към намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> и на други замърсяващи емисии, или към повишаване на енергийната ефективност, които представляват ключови приоритети на стратегията на ЕС за енергийния съюз и Парижкото

---

<sup>21</sup> Член 192, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

споразумение. Тъй като производството и потреблението на енергия са отговорни за над три четвърти от емисиите на CO<sub>2</sub>, с екологичните данъци върху емисиите на CO<sub>2</sub> тази цел може да бъде постигната само ако производството и потреблението на енергия бъдат обхванати от такива мерки за данъчно облагане. Съответно свързаните с емисиите на CO<sub>2</sub> мерки за данъчно облагане на енергийните продукти следва да се ползват от клаузата за преход, установена в дела от ДФЕС относно околната среда.

Задействането на тази клауза за преход няма да засегне пряко настоящите компетентности на държавите членки в областта на данъчното облагане, а само ще измени начина, по който те се упражняват. Такъв подход по-скоро би допринесъл за усилията за укрепване на институционалната рамка за данъчно облагане като цяло. Освен това използването на клаузата за преход би довело до прилагането на обикновената законодателна процедура, при която Европейският парламент и Съветът като съзаконодатели представляват на равна основа широк кръг от интереси. Гласуването с квалифицирано мнозинство определено е израз на основната идея за единни действия, основаващи се на компромис. Тази обосновка е валидна за по-голямата част от решенията в рамките на политиката в областта на енергетиката и климата и поради това ползите от прилагането на квалифицираното мнозинство може да бъдат търсени по-задълбочено и в областта на екологичното данъчно облагане.

Такава стъпка би била част от по-общ подход по отношение на използването на клаузите за преход, както се посочва в пътната карта от секторното съобщение „Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС“<sup>22</sup>. Във втория етап от тази пътна карта се предвижда, че преминаването към обикновената законодателна процедура, основаваща се на гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета и разполагане с права за съвместно вземане на решение от страна на Европейския парламент, следва да обхваща мерки, които са предимно от фискален характер и са предназначени за постигане на други цели на политиката, включително борбата с изменението на климата. Комисията прикани ръководителите на ЕС да вземат бързо решение за този втори етап.

Комисията също така подчертава в това съобщение, че по-ефективното вземане на решения по данъчни въпроси в тази област би дало възможност за провеждане на по-благоприятна за околната среда енергийна политика, например за подкрепа на амбициозните цели на ЕС във връзка с изменението на климата. Специалната клауза за преход по член 192, параграф 2 от ДФЕС в областта на околната среда, която по-специално обхваща разпоредбите с предимно фискален характер, предлага възможност за преминаване от специалната към обикновената законодателна процедура за провеждане на енергийна политика, която е по-благоприятна за околната среда. Като алтернатива използването на общата клауза за преход, съдържаща се в член 48, параграф 7 от ДЕС, би предоставило възможност за гласуване с квалифицирано

---

<sup>22</sup> COM(2019) 8 final от 15.1.2019 г.

мнозинство за данъчни мерки, предназначени предимно за постигане на цели в областта на енергетиката.

### **3. Вземане на решения съгласно Договора за Евратом**

Ядрената енергетика представлява реален фактор в съществуващия понастоящем европейски енергиен микс. Половината от държавите членки използват ядрена енергия за производството на енергия, като тя представлява 27 % от производството на електроенергия в ЕС.

По време на подписването на Договора за Евратом през 1957 г. ядрената енергия се разглеждаше като енергиен ресурс за икономическото развитие на Европа. С този договор се предоставят широки наднационални правомощия на равнището на Общността. На практика обаче прилагането на тези правомощия беше избирателно и претърпя развитие с течение на времето. В началото основното предназначение на Евратом бе да стимулира развитието на ядрената енергетика; днес неговите дейности са свързани с безопасността, сигурността на доставките, ядрените гаранции, управлението на отпадъците, радиационната защита, изследванията и медицинските приложения. Евратом изигра важна роля за подобряване на ядрената безопасност в новите държави членки и в съседните на ЕС държави. Потенциалното трансгранично въздействие на аспектите, свързани с ядрената безопасност, изисква — днес и през идните години дори повече отпреди — правна рамка, която надхвърля границите на държавите членки. Тази рамка бе укрепена с вторичното законодателство, прието след аварията във Фукушима. Също така остаряващите електроцентрали в целия ЕС повдигат въпроси, свързани с удължаването на срока на експлоатация, своевременното спиране, извеждането от експлоатация, управлението на отпадъците и свързаните с това инвестиции. През следващите години значението на тези въпроси ще се увеличава.

Налице е ясното разбиране, че използването на ядрена енергия е въпрос на национален избор на всяка държава членка и това ще продължи да е така. С Договора за Евратом се предоставя най-модерната правна рамка в света в областта на ядрената безопасност, управлението на отпадъци или радиационната защита. Налице е обаче и загриженост от необходимостта Договорът за Евратом да се развива в съответствие с ЕС, който става по-обединен, по-силен и по-демократичен. Тази загриженост е отразена в декларацията, направена от пет държави членки към Договора от Лисабон<sup>23</sup>, в която се отбелязва, че основните разпоредби на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия не са били изменени по същество от влизането му в сила и е необходимо да бъдат актуализирани.

Един от основните аспекти е демократичната отчетност на Евратом и по-специално участието на Европейския парламент и на националните парламенти. Договорът от Лисабон разшири обхвата на обикновената законодателна процедура, като тя започна

---

<sup>23</sup> Декларация 54 към Договора за функционирането на Европейския съюз на Федерална република Германия, Ирландия, Република Унгария, Република Австрия и Кралство Швеция.

да се прилага в почти всички области на политиката, в които преди Европейският парламент имаше само консултативна роля. Докато обикновената законодателна процедура се прилага по принцип и към Договора за Евратом<sup>24</sup>, на практика в разпоредбите на Договора във връзка с приемането на правни актове не е предвидено нейното използване. Европейският парламент само бива консултиран във връзка с тези разпоредби. Също така с Договора от Лисабон ролята на Парламента бе засилена в рамките на процеса по сключване на международни споразумения, като често е необходимо одобрението на Парламента<sup>25</sup>. Случаят с Договора за Евратом не е такъв, тъй като с Европейския парламент не се провеждат консултации относно сключването на международни споразумения. Поради това може да се окаже полезно да се проучи как да се засили ролята на Европейския парламент с цел подобряване на демократичната легитимност на процеса на вземане на решения в рамките на Евратом.

Още една област, в която Договорът за Евратом не отразява напредъка във връзка с прозрачността и демократизацията, постигнат в рамките на последователните реформи на договорите за ЕС, е тази относно ролята на националните парламенти. Макар и Протокол № 1 относно ролята на националните парламенти в Европейския съюз да е част от рамката на Договора за Евратом, в посочения договор не съществува еквивалент на член 12 от Договора за ЕС, в който се определя ролята на националните парламенти. При това положение може да се окаже полезно да се проучи дали ролята на националните парламенти в рамката на Евратом може да се засили още повече.

Комисията следва също така да предприеме инициативи за увеличаване на участието на гражданското общество в изготвянето на политиката в ядрената област и за повишаване на интереса в целия ЕС в рамките на съответните форуми. Що се отнася до някои въпроси от ядрената област, е разбираемо, че наличието на информация може да бъде ограничено, особено в областта на ядрената сигурност. Въпреки че това поражда основателна загриженост, обсъждането на въпроси като ядрената безопасност, управлението на радиоактивните отпадъци и планирането на действия при извънредни ситуации, трябва да продължи да се провежда по възможно най-открит начин в съответствие със съществуващите правила.

Тези въпроси са основен фактор за безпокойството на гражданите. Първата стъпка е строгото прилагане на наскоро договореното законодателство. Що се отнася до отговорното и безопасно управление на отработеното гориво и радиоактивните отпадъци, от изключително значение е държавите членки да продължат да разработват всеобхватни планове за управление на ядрените отпадъци и да ги изпълняват. Когато става дума за трансгранично въздействие, следва да се насърчава провеждането на трансгранични консултации между държавите членки, както и по-активното участие на

---

<sup>24</sup> В член 106а от Договора за Евратом се съдържа списък на разпоредбите от Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, които се прилагат и към Договора за Евратом. Той включва членове 288—299 от Договора за функционирането на Европейския съюз, които обхващат правните актове на Съюза, процедурите за приемане на актовете и други разпоредби.

<sup>25</sup> Членове 207 и 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Групата на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност (ENSREG). Следва да се засили колективната способност на ЕС и държавите членки за реагиране при ядрени аварии и по-специално да се изясни финансовата отговорност и да се гарантира адекватно финансиране в това отношение.

В Договора за Евратом не е предвидена опростена процедура за неговото преразглеждане по смисъла на член 48, параграф 7 от ДЕС. Клаузите за преход съгласно договорите за ЕС също така не са приложими към Договора за Евратом. Поради това преразглеждане на Договора с цел разширяване на използването на обикновената законодателна процедура в рамката на Евратом ще изисква използването на обикновената процедура за преразглеждане на Договора съгласно член 48 от ДЕС.

Следователно промяна на Договора за Евратом с цел разширяване на използването на обикновената законодателна процедура ще трябва да бъде част от по-широк процес на реформиране на Договора чрез обикновената процедура за преразглеждане съгласно член 48 от ДЕС и следва да се разглежда в по-дългосрочна перспектива в периода след 2025 г. През идните месеци Европейската комисия ще създаде група на високо равнище от експерти, чиято задача ще бъде да оцени актуалното състояние на Договора за Евратом и да представи доклад на Комисията с цел да се разгледа по какъв начин демократичната отчетност може да бъде подобрена на основата на действащия понастоящем Договор.

#### **4. Заключение**

Както наскоро Комисията подчерта в своето съобщение „Чиста планета за всички“, енергийният преход изисква цялостни промени от икономически и обществен характер, които, за да се осъществи преходът към неутралност и устойчивост по отношение на климата до 2050 г., изискват участието на всички сектори на икономиката и на цялото общество.

За постигането на тази цел се изискват решителни действия в различни области на политиката, като от основно значение е възможността на ЕС да разполага с инструментите, позволяващи вземането на необходимите решения по начин, който е едновременно ефективен и демократичен.

В това отношение през последните години бе постигнат значителен напредък с изграждането на политическата рамка на енергийния съюз. Що се отнася до въпросите от регулаторен характер, този напредък е тясно свързан с използването на обикновената законодателна процедура. Пълноценното участие на Европейския парламент и на Съвета изигра положителна роля както по отношение на демократичния характер на процеса, така и за постигането на амбициозни резултати по редица важни досиета.

В настоящото съобщение се посочват две области, в които процесът на вземане на решения би могъл да бъде допълнително подобрен за постигане на целите на енергийния съюз.

Комисията призовава ръководителите на ЕС:

- В съответствие с отправения по-рано призив<sup>26</sup> бързо да вземат решение относно използването на общата клауза за преход (член 48, параграф 7 от ДЕС) с цел преминаване към обикновената законодателна процедура и гласуване с квалифицирано мнозинство. Европейският съвет се приканва да уведоми националните парламенти за своята инициатива и да поиска одобрението на Европейския парламент. Освен това специалната клауза за преход в член 192, параграф 2 от ДФЕС предлага най-очевидния начин за преминаване към обикновената законодателна процедура при данъчни въпроси в областта на околната среда;
- Съветът и другите заинтересовани страни заедно с Европейския парламент да вземат активно участие в обсъжданията на групата на високо равнище от експерти, която Комисията ще прикани да прецени как най-добре може да бъдат повишени демократичната отчетност и прозрачността в рамките на Договора за Евратом.

---

<sup>26</sup> COM(2019) 8 final от 15 януари 2019 г. — „Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС“.