



V Bruselu dne 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**SDĚLENÍ KOMISE SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU,
EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ**

Efektivnější a demokratičtější rozhodování v politice EU v oblasti energetiky a klimatu

1. Úvod

Energetická unie je jednou z klíčových priorit Evropské unie. Jejím základním cílem je poskytnout Evropanům – domácnostem a podnikům – bezpečnou, udržitelnou, konkurenceschopnou a cenově dostupnou energii. Je založena na integrovaném celounijním energetickém systému, který přispívá k evropské strategické dlouhodobé vizi prosperující, moderní, konkurenceschopné, inkluzivní a klimaticky neutrální ekonomiky¹.

V posledních letech bylo v plnění cílů energetické unie dosaženo významného pokroku. Přispělo k tomu zejména přijetí balíčku předpisů v oblasti energetické bezpečnosti², balíčku předpisů „Čistá energie pro všechny Evropany“³, který je vůbec největším schváleným legislativním balíčkem EU v oblasti energetiky, jakož i přijetí právních předpisů EU v oblasti klimatu⁴ a třech balíčků opatření v oblasti mobility z let 2017 a 2018⁵. Kromě toho plnění všech rozměrů energetické unie usnadní na základě úzké spolupráce mezi EU a jejími členskými státy nařízení o správě energetické unie⁶ v rámci balíčku „Čistá energie pro všechny Evropany“. Přehled pokroku dosaženého při plnění cílů energetické unie podává čtvrtá zpráva o stavu energetické unie⁷.

V rámci prospektivní agendy v oblasti energetiky a klimatu existují oblasti, které bude třeba dále zlepšovat, aby bylo možné dosáhnout všech politických cílů. Důležitým aspektem této agendy orientované na budoucí energetickou politiku je zkoumání toho, jak Unie v této oblasti přijímá rozhodnutí. Ve svém projevu o stavu Unie v roce 2017 dal předseda Komise Juncker jasně najevo, že v případě důležitých otázek týkajících se jednotného trhu by rozhodnutí v Radě měla být přijímána častěji kvalifikovanou většinou a ve stejné míře by měl být zapojen i Evropský parlament. Posledně zmíněný bod je obzvláště důležitý v oblasti jaderné energie, kde rozhodnutí podle Smlouvy o Euratomu nezahrnují Evropský parlament

¹ COM(2018) 773 final ze dne 28. listopadu 2018 – Čistá planeta pro všechny.

² Nařízení (EU) 2017/1938 o opatřeních na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu, rozhodnutí (EU) 2017/684, kterým se zavádí mechanismus výměny informací o mezivládních dohodách a nezávazných nástrojích mezi členskými státy a třetími zeměmi v oblasti energetiky, COM(2016) 49 final ze dne 16. února 2016 – Strategie EU pro zkapalněný zemní plyn a skladování plynu, COM(2016) 51 final ze dne 16. února 2016 – Strategie EU pro vytápění a chlazení.

³ COM(2016) 860 final ze dne 30. listopadu 2016 – Čistá energie pro všechny Evropany.

⁴ Směrnice (EU) 2018/410, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814, nařízení (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody, nařízení (EU) 2018/841 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030.

⁵ COM(2017) 283 final ze dne 31. května 2017 – Agenda pro sociálně spravedlivý přechod na čistou, konkurenceschopnou

a propojenou mobilitu pro všechny, COM(2017) 675 final ze dne 8. listopadu 2017 – Jak dosáhnout nízkemisní

mobility, COM(2018) 293 final ze dne 17. května 2018 – Udržitelná mobilita pro Evropu: bezpečná, propojená

a čistá.

⁶ Nařízení (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu.

⁷ COM(2019) 175 ze dne 3. dubna 2019 – Čtvrtá zpráva o stavu energetické unie.

za stejných podmínek, jaké jsou stanoveny v rámci řádného legislativního postupu podle Lisabonské smlouvy.

Postupem času se EU posunula od jednomyslného hlasování k hlasování kvalifikovanou většinou, které bylo rozšířeno Jednotným evropským aktem na většinu oblastí politiky⁸. V jiných oblastech, jako je zdanění, k posunu v rozhodovacím postupu nedošlo. Důvody k nahrazení jednomyslnosti kvalifikovanou většinou jsou jednoduché a přesvědčivé. Členské státy uznaly, že když je v konkrétní politické oblasti zapotřebí určité úrovně ambicí, dochází k tomu, že pravidlo jednomyslnosti zpomaluje pokrok a brání EU přizpůsobit se měnící se realitě a poskytnout Evropanům nejvhodnější prostředky k ochraně jejich zájmů. V tomto smyslu byl každý posun směrem ke kvalifikované většině pro EU významným krokem vpřed. Hlasování kvalifikovanou většinou se zakládá na kompromisu. Vytváří větší prostor k diskusi a pragmatickým řešením, která odrážejí zájmy všech. Tento pružný, účinný a rychlý přístup k rozhodování umožnil Unii stát se celosvětovým tvůrcem norem a referencí v oblastech politiky, jako je ochrana životního prostředí a spotřebitelů, zaměstnanost a sociální normy, ochrana údajů, jakož i volný a spravedlivý obchod⁹.

K posunu od jednomyslného hlasování k hlasování kvalifikovanou většinou není nezbytně nutné měnit Smlouvu. Lze to provést pomocí tzv. „překlenovacích ustanovení“ obsažených ve stávajících Smlouvách po schválení Radou nebo Evropskou radou.

Toto sdělení stanoví důvody pro efektivnější a demokratičtější rozhodování v některých oblastech energetické politiky, včetně oblasti jaderné. Zkoumá možnosti

- rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a řádného legislativního postupu podle Smlouvy o fungování Evropské unie, jak již bylo uvedeno ve sdělení „Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU“,
- silnější demokratické odpovědnosti v rámci Smlouvy o Euratomu.

2. Možnosti rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou podle Smlouvy o fungování Evropské unie

Při zkoumání stávajícího institucionálního uspořádání energetické unie je jedním z hlavních problémů otázka, zda jsou současné rozhodovací postupy EU plně vhodné pro plnění cílů EU v oblasti energetiky a klimatu.

2.1 Současný rozhodovací postup v politice v oblasti energetiky a klimatu

⁸ Jednotný evropský akt, Úř. věst. L 169, 29.6.1987, s. 1.

⁹ Toto je třetí sdělení o otázce hlasování kvalifikovanou většinou. Předchozími sděleními jsou: COM(2019) 8 final ze dne 15. ledna 2019 – Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU a COM(2018) 647 final ze dne 12. září 2018 – Silnější globální hráč: účinnější rozhodování pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU.

Lisabonská smlouva stanoví, že standardním rozhodovacím postupem v Unii je řádný legislativní postup, kdy legislativní akty přijímají Evropský parlament a Rada na návrh Komise, přičemž Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Tato zásada se vztahuje na hlavu zabývající se energetikou ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU).

Smlouva¹⁰ výslovně stanoví hlasování kvalifikovanou většinou pro politická opatření v oblasti energetiky, jejichž cílem je:

- zajistit fungování trhu s energií,
- zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii,
- podporovat energetickou účinnost a úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie,
- podporovat propojení energetických sítí.

V této souvislosti Smlouva rovněž výslovně uznává právo členských států stanovit podmínky pro využívání jejich energetických zdrojů, jejich volbu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jejich zásobování energií¹¹.

Smlouva navíc vyžaduje, aby Rada v oblasti energetiky jednala jednomyslně a po konzultaci s Evropským parlamentem při přijímání opatření, která jsou především fiskální povahy¹².

Podobně Smlouva vyžaduje, aby Rada jednala jednomyslně v oblasti ochrany životního prostředí, když přijímá i) předpisy především fiskální povahy, ii) opatření týkající se územního plánování, hospodaření s vodními zdroji nebo využívání půdy a iii) opatření, která významně ovlivňují volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií¹³.

2.2 Potřeba účinnějších rozhodovacích postupů v oblasti daňových opatření

Unie je odhodlána dosáhnout svých cílů v oblasti energetiky a klimatu pro rok 2030 a v budoucnu pokračovat v transformaci a modernizaci směrem k hospodářství, které bude z hlediska klimatu neutrální. Jedním ze základních požadavků je, aby regulační, finanční a daňová politika v oblasti energetiky a klimatu byly plně soudržné a vzájemně se posilovaly.

Daňová politika je důležitým nástrojem k dosažení cílů energetické unie, a zejména k usnadnění přechodu na čistou energii při současném respektování zásad subsidiarity a proporcionality.

Pokrok směrem k dokončení jednotného trhu s energií pokračuje a zdanění energie v něm hraje důležitou roli. Daně a poplatky mají významný podíl na cenách energie, který v

¹⁰ Ustanovení čl. 194 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹¹ Ustanovení čl. 194 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹² Ustanovení čl. 194 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹³ Ustanovení čl. 192 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

některých zemích u klíčových produktů, jako je elektřina, stále roste¹⁴. To zvyšuje význam daňového rámce pro fungování vnitřního trhu a jeho přínosů pro růst.

Současný rámec pro zdanění energie¹⁵ je založen na článku 113 SFEU, který stanoví zvláštní legislativní postup s jednomyslnou shodou v Radě. Není přizpůsoben ambicím Unie v oblasti energetiky a klimatu. Nezajišťuje politickou soudržnost mezi daňovým rámcem a politikami a cíli v oblasti energetiky a klimatu. Když posoudíme daňové systémy členských států, které jsou z velké části založeny na potřebě zvyšovat příjmy, současné daňové politiky nedokáží systematicky integrovat dopad spotřeby paliv a elektřiny na plnění cílů EU v oblasti energetiky a klimatu, jakož i cílů v oblasti zdraví a životního prostředí. V tomto ohledu Komise při různých příležitostech navrhla použití daně z fosilních paliv podle emisí uhlíku spojených s jejich používáním. Členské státy se nemohly jednomyslně dohodnout na podmínkách těchto návrhů. Nedávná výzva některých členských států k uplatňování úpravy hraniční daně z uhlíku by rovněž vyžadovala jednomyslné rozhodnutí.

2.3 Status quo a budoucnost zdanění energie

Současné evropské rámcové předpisy o zdanění energie se od roku 2003 nezměnily a jsou zastaralé. Stěží plní klíčové cíle, jako je diverzifikace zdrojů a nosičů energie nebo zlepšení energetické účinnosti výroby a spotřeby, protože daně nejsou založeny na energetickém obsahu, ale na objemu/hmotnosti spotřebovaných energetických produktů.

Vzhledem k tomu, že již více než deset let nebyly na úrovni EU zvýšeny minimální sazby, byl oslaben signál v podobě daňově podmíněných cen, který měl podpořit investice do energeticky účinných technologií a chování. Navíc některé členské státy od té doby zvýšily svou vnitrostátní úroveň zdanění, zatímco jiné nikoli, a proto existuje riziko rostoucího narušení hospodářské soutěže na jednotném trhu a narušení daňového základu v zemích s vysokými daněmi, zejména u motorových paliv, která mohou být snadno a legálně přepravována přes hranice. Navzdory opakovaným výzvám k posunu ve zdanění zůstal celkový procentní podíl daňových příjmů z ekologických daní v EU v posledním desetiletí relativně beze změny¹⁶.

Kromě toho existence osvobození od daně či snížení daně z energií pro některá konkrétní odvětví, zejména v letecké, námořní a silniční nákladní dopravě a v odvětvích zemědělství/rybolovu a energeticky náročných průmyslových odvětvích, obecně podstatně oslabuje pobídky pro investice do energeticky účinnějšího kapitálu a výrobních postupů v těchto odvětvích. Osvobození od daně nebo její snížení představují zátěž pro ostatní odvětví a/nebo domácnosti, které musí vzniklé výpadky příjmů kompenzovat. Navíc mohou narušovat

¹⁴ Podle zprávy COM(2019) 1 ze dne 9. ledna 2019 o cenách energií a nákladech na energie představují celkové daně 40 % konečné ceny elektřiny pro domácnosti.

¹⁵ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

¹⁶ Zdroj: Eurostat – Porovnání ekologických daní v zemích EU.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

hospodářskou soutěž mezi průmyslovými odvětvími a podporovat neúčinné a znečišťující druhy dopravy¹⁷.

Zdanění paliv podle objemu, a ne podle jejich energetického obsahu znevýhodňuje paliva z obnovitelných zdrojů ve prospěch konvenčních paliv, zejména nafty, což je v rozporu s energetickou politikou, jejímž cílem je přechod na jiné druhy paliv a podpora obnovitelných a jiných čistých zdrojů energie. Nepřispívá ani k obnovení rovnováhy mezi nabídkou nafty a poptávkou na evropském trhu s pohonnými hmotami.

V roce 2011 předložila Komise návrh na změnu směrnice 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energie¹⁸, v němž navrhla, aby byla do rámce EU pro zdanění energie zavedena složka týkající se CO₂. Zdanění založené na složce CO₂ se mělo použít na odvětví, na něž se nevztahuje systém EU pro obchodování s emisemi, a tudíž by v celé ekonomice v EU platil jednotný signál o ceně uhlíku. Kromě toho bylo navrženo, aby zdanění energetických produktů vycházelo z jejich energetického obsahu a zjednodušil se systém osvobození od daně a snížení daně. Členské státy však nebyly schopny dosáhnout jednomyslnosti ohledně hlavních prvků návrhu, a zejména pokud jde o zavedení složky zdanění na základě CO₂. Proto se Komise v roce 2015 rozhodla svůj návrh stáhnout. Z toho důvodu zůstává zastaralý rámec z roku 2003 dodnes v platnosti.

Komise v současné době směrnicí o zdanění energie hodnotí za účelem její případné revize. Hodnocení se bude zabývat prováděním různých ustanovení, posoudí její účinnost, jasnost, do jaké míry dosáhla svých cílů, a určí případné nedostatky. Bude se rovněž zabývat její soudržností s dalšími politikami EU (např. v oblasti energetiky, životního prostředí, hospodářské soutěže a dopravy), iniciativami či opatřeními.

Budoucí systém zdanění energie by měl doplňovat a posilovat právní předpisy EU v oblasti energetiky, jakož i podpůrný (finanční/technologický/sociální) rámec jak na úrovni členských států, tak na úrovni EU. V tomto ohledu považuje Komise následující tři aspekty za zásadní.

Zdanění energie by mělo podporovat přechod na čistou energii.

Daně z energie by měly být koncipovány tak, aby zejména poskytovaly vhodné pobídky k postupnému snižování emisí a zlepšovaly účinné využívání zdrojů, mimo jiné prostřednictvím ekologicky důsledných daňových sazeb pro různé nosiče energie a pohonné hmoty. Mohou rovněž směřovat určité chování tak, aby uspokojovalo širší společenské potřeby a cíle související s přechodem na čistou energii a změnou klimatu.

Souběžně s pobídkami k využívání čistých zdrojů energie by měl systém zdanění rovněž lépe odrážet veškeré externí náklady na zboží a služby, zejména důsledným uplatňováním zásady

¹⁷ Na některá z těchto odvětví, zejména na energeticky náročný průmysl a lety uvnitř EU, se však vztahuje systém obchodování s emisemi, a tedy i signál o ceně uhlíku.

¹⁸ KOM(2011) 169 v konečném znění ze dne 13. dubna 2011 – návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2003/96/ES,

kteřou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

„znečišťovatel platí“. Tohoto cíle zatím nebylo dosaženo. Zpráva o cenách energií a nákladech na energie z roku 2018¹⁹ ukázala, že jsou stále poskytovány dotace na fosilní paliva zejména ve formě snížení daně nebo osvobození od daně, přestože byl ve strategii energetické unie stanoven cíl postupného rušení dotací, které mají nepříznivý vliv na životní prostředí. Jedním ze způsobů, jak tohoto cíle dosáhnout, by mohla být uhlíková daň, která může změnit skladbu spotřeby a výroby tak, aby byla méně uhlíkově a energeticky náročná, což povede ke snížení emisí skleníkových plynů a k celkovým úsporám energie. Podněcuje také investice do zlepšování účinnosti a nízkouhlíkových technologií.

Zdanění energie by tedy odráželo jak příspěvek k udržitelnému růstu a vývoji potenciálu čistých technologií, tak škody, které každé palivo a jeho použití zanechává na životním prostředí. V tomto ohledu by daně z energie sloužily k vytvoření situace na trhu, kdy nejméně zdaněná řešení jsou ta, která zároveň snižují naši ekologickou stopu a znečištění. Klíčovou otázkou je zajistit soudržnost stávajícího rámce jak pro dopravu, tak pro topná paliva.

Zdanění energie by mělo přispívat k udržitelnému a sociálně spravedlivému růstu.

Spolu s dalšími tržními nástroji politiky (jako jsou poplatky, odvody nebo emisní kvóty) lze zdanění využít k řešení konkrétních environmentálních problémů a zároveň k podpoře investic, zaměstnanosti a růstu. Ekonomické studie ukazují, že některé druhy daní, např. daně z práce a příjmu, silněji narušují hospodářskou soutěž, zatímco jiné daně, např. spotřební a ekologické, jsou příznivější pro růst.

Daně z energií a další tržní nástroje by měly být v souladu s investičními potřebami, které udávají směr v budoucnosti, například tím, že usnadní zavádění klíčových technologií, které přispějí k nízkouhlíkovému růstu. Ten bude hrát hlavní úlohu při přechodu na čistou energii.

Zdanění energie má rovněž dopad na řádné fungování jednotného trhu s energií. V současné době jsou trhy s energií, jako je elektřina, plyn a ropa, do velké míry integrovány na úrovni EU a energie protéká volně přes hranice členských států. To se mimo jiné odráží ve skutečnosti, že se vnitrostátní ceny postupně sbližují. Například rozdíly v cenách za elektřinu se v posledním desetiletí snížily o 21 %²⁰. Dokončení vnitřního trhu EU s energií si vyžádalo silné právní předpisy k odstranění četných, mimo jiné i obchodních, překážek. Regulační rámec EU postupně umožnil dosažení jednotného trhu. Politika zdanění energie se naopak nevyvíjela stejným tempem, aby podpořila lepší a hlubší integraci vnitřního trhu s energií. Jinými slovy, ceny elektřiny, plynu a pohonných hmot zůstávají významně ovlivněny náklady na podporu politických opatření a daňovými nástroji, které jsou stanoveny na vnitrostátní úrovni a v každém členském státě jinak.

Systém zdanění energie by měl rovněž minimalizovat narušení vyplývající z rozdílných daňových sazeb u konkurenčních paliv. Mělo by se zajistit rovné zacházení se všemi zdroji energie a přihlídnout k tomu, jak se každý zdroj podílí na dosažení zastřešujících cílů

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

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

energetické unie. Mělo by se například usilovat o jednotnost u všech zdrojů energie pro všechny uživatele, aby se zajistilo, že daňový systém nebude pro spotřebitele nepřiměřeně upřednostňovat řešení založená na fosilních palivech (např. podpora používání uhlí v systémech vytápění, které je často nejméně zdaněným, avšak zároveň nejvíce znečišťujícím topným palivem).

Reforma zdanění energie by měla zohlednit otázky sociální spravedlnosti.

Politika zdanění energie by mohla negativně ovlivnit kupní sílu ekonomicky zranitelných spotřebitelů, pokud se nezohlední sociální dopad daňového systému. Zatímco zvyšování daní u fosilních paliv v odvětví dopravy nebo vytápění jsou silnými pobídkami ke změně chování, v krátkodobém horizontu nemusí být spotřebitelé schopni snadno změnit své spotřební návyky, pokud je ve hře významný podíl jejich příjmů.

Proto jsou nutná pečlivě navržená doprovodná opatření, která zajistí, aby přesuny daňové zátěže v souladu s cíli politiky v oblasti energetiky a klimatu byly pro všechny občany rovněž sociálně přijatelné. Tyto sociální otázky bude třeba řešit pomocí sociální politiky a systémů sociálního zabezpečení, jejichž financování musí účinně těžit z přesunů daňové zátěže a opětovného použití příjmů. Lze toho dosáhnout nejen podporou zranitelných spotřebitelů prostřednictvím sociálních politik, ale i využíváním příjmů z daní z energie a z ekologických daní ve prospěch přechodu hospodářských odvětví a/nebo regionů na environmentální výkonnost a snížením zdanění práce v důsledku vyšších příjmů z ekologických daní.

2.4 „Překlenovací ustanovení“ jako nástroj pro přizpůsobení rozhodovacího postupu

Podle obecného ustanovení čl. 48 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a na základě zvláštních ustanovení Smlouvy o fungování EU je možné, aby se v oblastech politiky, na něž se vztahuje požadavek jednomyslnosti, mohlo rozhodovat kvalifikovanou většinou. Tato možnost se označuje jako „překlenovací ustanovení“ a nabízí posun od jednomyslného hlasování k hlasování kvalifikovanou většinou.

V hlavě SFEU věnované životnímu prostředí bylo zavedeno zvláštní překlenovací ustanovení²¹, které dává Radě pravomoc rozhodnout, že environmentální opatření fiskální povahy mohou být přijata řádným legislativním postupem na základě hlasování kvalifikovanou většinou. Aby mohla Rada tuto pravomoc vykonávat, musí se na tom jednomyslně dohodnout na základě návrhu Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

Překlenovací ustanovení stanovené v hlavě SFEU věnované životnímu prostředí by se mohlo použít pro opatření v oblasti zdanění energie, která jsou především environmentální povahy. Mohlo by to být odůvodněné u opatření týkajících se ekologické daně, jejichž cílem je snížit emise CO₂ a další znečišťující emise nebo zlepšit energetickou účinnost, což jsou klíčové

²¹ Ustanovení čl. 192 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

priority strategie energetické unie EU a Pařížské dohody. Vzhledem k tomu, že výroba a využívání energie odpovídají za více než tři čtvrtiny emisí CO₂, ekologické daně z emisí CO₂ mohou dosáhnout svého cíle pouze tehdy, pokud se na výrobu a využívání energie budou taková daňová opatření vztahovat. Podle toho by se proto na opatření pro zdanění energie na základě emisí CO₂ mělo použít překlenovací ustanovení zakotvené v hlavě SFEU o životním prostředí.

Uplatnění překlenovacího ustanovení by přímo neovlivnilo stávající pravomoci členských států v oblasti daní, ale pouze by změnilo způsob výkonu těchto pravomocí. Takový přístup by spíše přispěl ke snaze posílit institucionální rámec zdanění obecně. Kromě toho by použití překlenovacího ustanovení vedlo k uplatnění řádného legislativního postupu, při němž Evropský parlament a Rada jako spolunormotvůrci zastupují rovnocenně širokou škálu zájmů. Hlasování kvalifikovanou většinou je totiž vyjádřením základní myšlenky jednotných opatření založených na kompromisu. Toto odůvodnění platí pro většinu politických rozhodnutí v oblasti energetiky a klimatu, a proto je možné přínosy kvalifikované většiny dále zkoumat také v oblasti ekologických daní.

Takový krok by byl součástí obecnějšího přístupu k používání překlenovacích ustanovení, jak je uvedeno v plánu odvětvového sdělení „Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU“²². Druhý krok tohoto plánu stanoví, že přechod k řádnému legislativnímu postupu založenému na hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a právech Evropského parlamentu na spolurozhodování by se měl vztahovat na opatření především fiskální povahy určená na podporu jiných politických cílů včetně boje proti změně klimatu. Komise vyzvala vedoucí představitele EU, aby ohledně tohoto druhého kroku rychle rozhodli.

Komise v uvedeném sdělení rovněž zdůraznila, že účinnější rozhodnutí týkající se daní v této oblasti by umožnila provádět energetickou politiku šetrnější k životnímu prostředí, například na podporu ambiciózních cílů EU v oblasti změny klimatu. Zvláštní překlenovací ustanovení čl. 192 odst. 2 SFEU v oblasti životního prostředí, které se hlavně týká ustanovení především daňové povahy, nabízí cestu k přechodu od zvláštního k řádnému legislativnímu postupu v zájmu energetické politiky šetrnější k životnímu prostředí. Alternativně by použití obecného překlenovacího ustanovení v čl. 48 odst. 7 SEU stanovilo hlasování kvalifikovanou většinou pro daňová opatření, která jsou určena především pro cíle v oblasti energetiky.

3. Rozhodování v rámci Smlouvy o Euratomu

Součástí dnešní energetické skladby v Evropě je jaderná energie. Polovina členských států využívá jadernou energii pro výrobu elektřiny, což představuje 27 % výroby elektřiny v EU.

Když byla v roce 1957 podepsána Smlouva o Euratomu, jaderná energie byla považována za zdroj energie pro hospodářský rozvoj Evropy. Smlouva poskytuje rozsáhlé nadnárodní pravomoci na úrovni Společenství. V praxi však bylo uplatňování těchto pravomocí selektivní

²² COM(2019) 8 final ze dne 15. ledna 2019.

a postupně se vyvíjelo. Ve svých začátcích bylo společenství Euratom primárně zaměřeno na podporu jaderné energie. V dnešní době se jeho činnosti týkají bezpečnosti, zabezpečení dodávek, záruk, nakládání s odpady, radiační ochrany, výzkumu a lékařských aplikací. Euratom hraje důležitou úlohu při posilování jaderné bezpečnosti v nových členských státech a v sousedství EU. Potenciální přeshraniční dopad otázek jaderné bezpečnosti vyžaduje – dnes a v nadcházejících letech o to více – právní rámec, který přesahuje hranice členských států. Tento rámec byl posílen sekundárními právními předpisy přijatými od havárie ve Fukušimě. Stejně tak stárnutí elektráren v celé EU vyvolává otázky týkající se prodlužování životnosti, včasného ukončování činnosti, vyřazování z provozu, nakládání s odpady a souvisejících investic. Význam těchto otázek se v nadcházejících letech zvýší.

Panuje jednoznačná shoda, že využívání jaderné energie je vnitrostátní volba, o které si rozhoduje každý členský stát sám, a zůstane tomu tak i nadále. Smlouva o Euratomu poskytuje nejmodernější právní rámec na světě v oblasti jaderné bezpečnosti, nakládání s odpady či radiační ochrany. Existuje však obecně uznaná obava, podle níž je třeba, aby se Smlouva o Euratomu vyvíjela v souladu s jednotnější, silnější a demokratičtější EU. Tato obava se odráží v prohlášení pěti členských států k Lisabonské smlouvě²³, v němž se uvádí, že hlavní ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii nebyla od svého vstupu v platnost podstatně změněna a je třeba je aktualizovat.

Ústředním aspektem je demokratická odpovědnost Euratomu a zejména zapojení Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů. Lisabonská smlouva rozšířila použití řádného legislativního postupu na téměř všechny oblasti politiky, v nichž měl Evropský parlament dříve pouze poradní úlohu. Zatímco se řádný legislativní postup obecně vztahuje i na Smlouvu o Euratomu²⁴, ustanovení Smlouvy týkající se přijímání právních aktů jej v praxi nestanoví. Evropský parlament je ohledně těchto ustanovení pouze konzultován. Lisabonská smlouva rovněž posílila úlohu Parlamentu v procesu uzavírání mezinárodních dohod, přičemž souhlas Parlamentu je často nezbytný²⁵. V případě Smlouvy o Euratomu tomu tak není. Evropský parlament při uzavírání mezinárodních dohod konzultován není. Proto by mohlo být užitečné prozkoumat, jak posílit úlohu Evropského parlamentu v zájmu zvýšení demokratické legitimacy rozhodovacího postupu v rámci Euratomu.

Další oblast, v níž Smlouva o Euratomu neodráží zlepšení v oblasti transparentnosti a demokratizace, kterých bylo dosaženo v postupných reformách Smluv EU, je úloha vnitrostátních parlamentů. Ačkoli je protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii součástí rámce Smlouvy o Euratomu, ve Smlouvě o Euratomu neexistuje ekvivalentní ustanovení k článku 12 Smlouvy o EU, který stanoví úlohu vnitrostátních

²³ Prohlášení č. 54 ke Smlouvě o fungování Evropské unie ze strany Spolkové republiky Německo, Irsko, Maďarska, Rakouské republiky a Švédského království.

²⁴ Článek 106a Smlouvy o Euratomu uvádí ustanovení Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, která se rovněž vztahují na Smlouvu o Euratomu. Patří k nim články 288 až 299 Smlouvy o fungování Evropské unie, které se týkají právních aktů Unie a postupů jejich přijímání a dalších ustanovení.

²⁵ Články 207 a 218 Smlouvy o fungování Evropské unie.

parlamentů. Vzhledem k této skutečnosti může být užitečné prozkoumat, zda může být úloha vnitrostátních parlamentů v rámci Euratomu dále posílena.

Komise by rovněž měla přijmout iniciativy s cílem zvýšit zapojení občanské společnosti do tvorby jaderné politiky a podnítit zájem o příslušná fóra v celé EU. V některých oblastech jaderné energetiky může být dostupnost informací z pochopitelných důvodů omezená, zejména v oblasti jaderného zabezpečení. Ačkoli se jedná o legitimní problém, bylo by vhodné, aby se o otázkách jako jaderná bezpečnost, nakládání s radioaktivním odpadem a havarijní plánování i nadále co nejotevřeněji diskutovalo v souladu se stávajícími pravidly.

Tyto otázky stojí v popředí obav občanů. Prvním krokem je důsledné provádění nedávno dohodnutých právních předpisů. V oblasti odpovědného a bezpečného nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem je nanejvýš důležité, aby členské státy pokračovaly ve vypracovávání komplexních plánů nakládání s jaderným odpadem a tyto plány realizovaly. V případě přeshraničního dopadu by měly být podporovány přeshraniční konzultace mezi členskými státy, stejně jako větší zapojení Skupiny evropských dozorných orgánů pro jadernou bezpečnost (ENSREG). Měla by být posílena kolektivní schopnost EU a členských států reagovat na jaderné havárie, zejména za účelem objasnění finanční odpovědnosti a zajištění odpovídajícího financování v tomto ohledu.

Smlouva o Euratomu nestanoví zjednodušený postup pro její revizi ve smyslu čl. 48 odst. 7 SEU. Na Smlouvu o Euratomu se nevztahují ani překlenovací ustanovení obsažená ve Smlouvách EU. Proto by revize Smlouvy, jejímž cílem by bylo rozšířit použití řádného legislativního postupu na rámec Euratomu, vyžadovala použití řádného postupu pro přijímání změn Smluv podle článku 48 SEU.

V důsledku toho by změna Smlouvy o Euratomu s cílem rozšířit použití řádného legislativního postupu musela být součástí širšího procesu reformy Smlouvy za použití řádného postupu pro přijímání změn Smluv podle článku 48 SEU a měla by být zvažována v dlouhodobějším horizontu po roce 2025. V nadcházejících měsících Evropská komise zřídí skupinu odborníků na vysoké úrovni, jejímž úkolem bude posoudit aktuální stav Smlouvy o Euratomu a podat o něm zprávu Komisi s návrhy, jak by bylo možné na základě stávající Smlouvy zlepšit její demokratickou odpovědnost.

4. Závěr

Jak Komise nedávno zdůraznila ve svém sdělení „Čistá planeta pro všechny“, změna v oblasti energetiky vyžaduje komplexní hospodářskou a společenskou transformaci, do níž se zapojí všechna odvětví hospodářství a celá společnost, aby se do roku 2050 dosáhlo přechodu ke klimatické neutralitě a udržitelnosti.

Dosažení tohoto cíle vyžaduje rozhodná opatření napříč politickými oblastmi a je nezbytné, aby EU byla vybavena nástroji, které jí umožní přijímat nezbytná rozhodnutí účinným a demokratickým způsobem.

V tomto smyslu bylo v posledních letech dosaženo významného pokroku, protože byl dokončen politický rámec energetické unie. Pokud jde o právní stránku, tento pokrok úzce souvisí s použitím řádného legislativního postupu. Pozitivní úlohu sehrálo plné zapojení Evropského parlamentu a Rady, a to jak z hlediska demokratické povahy postupu, tak z hlediska dosažení ambiciózního výsledku v mnoha důležitých otázkách.

Toto sdělení určilo dvě oblasti, v nichž by bylo možné rozhodování dále posílit v zájmu dosažení cílů energetické unie.

Komise vyzývá vedoucí představitele EU, aby:

- v souladu s dřívější výzvou²⁶ rychle rozhodli o použití obecného překlenovacího ustanovení (čl. 48 odst. 7 SEU), které umožní přechod k řádnému legislativnímu postupu a hlasování kvalifikovanou většinou. Vyzývá Evropskou radu, aby o iniciativě vyrozuměla vnitrostátní parlamenty a požádala Evropský parlament o souhlas. Vedle toho zvláštní překlenovací ustanovení čl. 192 odst. 2 SFEU nabízí zřejmou cestu přechodu k řádnému legislativnímu postupu pro daňové záležitosti v oblasti životního prostředí,
- se společně s Evropským parlamentem, Radou a dalšími zúčastněnými stranami aktivně zapojili do úvah skupiny odborníků na vysoké úrovni, kterou Komise vyzve k posouzení toho, jak nejlépe zvýšit demokratickou odpovědnost a transparentnost v rámci Smlouvy o Euratomu.

²⁶ COM(2019) 8 final ze dne 15. ledna 2019 – Kroky k zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího rozhodování v daňové politice EU.