



## Meddelande om ett förändrat beslutsfattande för EU:s energi- och klimatpolitik

---

Finansdepartementet

2019-05-10

### Dokumentbeteckning

COM(2019) 177

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet Ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s energi- och klimatpolitik

### Sammanfattning

I meddelandet uppmanar kommissionen EU:s ledare *dels* att i linje med en tidigare uppmaning på skatteområdet besluta om en övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för miljörelaterade skattefrågor, *dels* att tillsammans med Europaparlamentet, rådet och andra berörda parter, aktivt delta i diskussionerna i den högnivågrupp av experter som kommissionen skulle bjuda in för att bedöma hur man på bästa sätt kan öka den demokratiska ansvarsskyldigheten och transparensen inom ramen för Euratomfördraget.

I fråga om miljöskatteområdet pekar kommissionen på vikten av ett nytt energiskattedirektiv och hänvisar till att det förslag till förändringar av energiskattedirektivet som lades fram 2011 fick dras tillbaka 2015 då det visade sig vara omöjligt att uppnå enhällighet.

Regeringen stödjer inte en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet, vare sig generellt eller i enstaka fall. Det är viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet, liksom de nationella parlamentens roll vid beslut om skattefrågor. Enhälligheten säkrar regeringens och riksdagens inflytande och befogenhet över skattefrågorna.

I fråga om Euratomfördraget påtalar kommissionen avsaknaden att det ordinarie lagstiftningsförfarandet, där Europaparlamentet är medbeslutande, inte

tillämpas samt att Europaparlamentet inte hörs inför beslut om ingående av internationella avtal under detta fördrag.

2018/19:FPM47

Regeringen välkomnar en diskussion om hur man på bästa sätt kan öka den demokratiska ansvarsskyldigheten och transparensen inom ramen för Euratomfördraget.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

#### 1.1.1 Miljörelaterade skatter

Huvudregeln för beslut på skatteområdet framgår av artiklarna 113 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 113 ska rådet enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller av avgifter. Enligt artikel 114.2 gäller det ordinarie lagstiftningsförfarandet inte skatteområdet. I artikel 115 ges rådet möjlighet att enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras i artiklarna 289 och 294 i EUF-fördraget och består i att Europaparlamentet och rådet lagstiftar gemensamt. Detta förfarande kräver att både parlamentet och rådet godkänner ett lagförslag för att det ska antas. Båda institutionerna har också möjlighet att föreslå ändringar i lagförslaget under lagstiftningsprocessen.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet som regleras i artikel 289.2 i EUF-fördraget innebär att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, lagstiftar. Det förfarande som ska följas när ett särskilt lagstiftningsförfarande tillämpas anges i varje artikel särskilt.

Fördragen innehåller flera möjligheter till övergång till beslut med kvalificerad majoritet och till det ordinarie lagstiftningsförfarandet vid beslut på skatteområdet.

Artikel 116 i EUF-fördraget kan användas om skillnader mellan medlemsstaters nationella regler (t.ex. skatteregler) leder till en snedvridning av konkurrensvillkoren på den inre marknaden och detta inte kan åtgärdas i samförstånd med medlemsstaterna. Europaparlamentet och rådet ska då, enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, utfärda nödvändiga direktiv.

Genom förenklade ändringsförfaranden, s.k. passerelle-förfaranden, kan förändringar i beslutsförfarandet göras utan en fördragsändring. Det finns en generell övergångsklausul (passerelle) i 48.7 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Härutöver finns passerelle-bestämmelser som rör specifika områden, bl.a. 192.2 i EUF-fördraget för miljöområdet. Artikel 48.7 i EU-fördraget ger möjlighet till beslut om en generell förändring av beslutsförfarandet. Enligt bestämmelsen kan medlemsstaterna besluta att övergå till beslutsfattande i rådet med kvalificerad majoritet eller att övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I det första fallet ändras endast omröstningsreglerna i rådet till kvalificerad majoritet, medan det andra fallet med övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär dels beslut med kvalificerad majoritet i rådet, dels medbestämmande för Europaparlamentet. För att det ska vara möjligt att använda övergångsklausulen krävs ett enhälligt beslut av Europeiska rådet och godkännande av Europaparlamentet som ska besluta med en majoritet av sina ledamöter samt att de nationella parlamenten inte har invändningar. I artikel 192.2 i EUF-fördraget finns en särskild bestämmelse om ändring av beslutsfattandet avseende åtgärder på miljöområdet. På miljöområdet gäller generellt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det finns dock ett undantag i punkt 2. Enligt detta undantag gäller enhällighet och det särskilda lagstiftningsförfarandet avseende beslut om skatter inom miljöområdet. Enligt denna övergångsklausul kan rådet endast välja att övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. En sådan övergång kräver ett enhälligt beslut av rådet. Före beslut ska rådet ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

### 1.1.2 Euratomfördraget

Fördraget om upprättandet av den europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) undertecknades vid samma tidpunkt och plats som Romfördraget om upprättandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) den 25 mars 1957 i Capitolium i Rom.

Syftet med Euratomfördraget var att fördjupa samarbetet kring kärnenergens fredliga användning och förhindrandet av spridning av kärnvapen. Medlemmarna i Euratomgemenskapen är desamma som ingår i EU. Sedan dess tillkomst har alla utvidgningar av det europeiska samarbetet alltid även inkluderat Euratomgemenskapen.

Euratom styrs till stora delar av samma institutioner som EU, dvs. Europaparlamentet, Europeiska kommissionen, Ministerrådet m.fl. Europaparlamentet har dock inte samma roll under Euratomfördraget som under EU-fördragen vid antagande av sekundärlagstiftning. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet, eller som det tidigare benämndes medbeslutandeförfarandet, tillämpas inte under Euratomfördraget. Vidare hörs inte Europaparlamentet inför beslut om att ingå internationella avtal.

I dag bidrar fördraget till ett gemensamt utnyttjande av kunskap, forskning, infrastruktur och finansiering på kärnenergiområdet. Euratomfördraget har betydelse för bl.a. kärnämneskontroll samt kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet, främst genom att det uppställer krav på enhetliga normer för strålskydd och genom att gemenskapen övervakar tillämpningen av dessa normer. Flera direktiv och direkt gällande förordningar på kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet har antagits med Euratomfördraget som rättslig grund.

## 1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet uppmanar kommissionen EU:s ledare *dels* att i linje med en tidigare uppmaning på skatteområdet besluta om en övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för miljörelaterade skattefrågor, *dels* att tillsammans med Europaparlamentet, rådet och andra berörda parter, aktivt delta i diskussionerna i den högnivågrupp av experter som kommissionen skulle bjuda in för att bedöma hur man på bästa sätt kan öka den demokratiska ansvarsskyldigheten och transparensen inom ramen för Euratomfördraget.

### 1.2.1 Miljörelaterade skatter

I fråga om miljörelaterade skatter hänvisar kommissionen till sitt meddelande COM(2019) 8 final av den 15 januari 2019 Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik.<sup>1</sup> I det andra steget i denna färdplan föreskrivs att övergången till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som bygger på omröstning med kvalificerad majoritet i rådet och medbeslutanderätt för Europaparlamentet, bör omfatta åtgärder av framför allt skattekaraktär som syftar till att stödja andra policymål, inbegripet kampen mot klimatförändringarna.

Kommissionen konstaterar att det i Lissabonfördraget fastställs att den normala beslutsprocessen i unionen ska vara det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. att lagstiftningsakter antas på kommissionens förslag av Europaparlamentet och rådet, varvid rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

I artikel 194.1 i EUF-fördraget föreskrivs uttryckligen att energipolitiska beslut ska fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet om de syftar till att:

- garantera att energimarknaden fungerar,
- garantera energiförsörjningen i unionen,
- främja energieffektivitet och energibesparingar samt utveckling av nya och förnybara energikällor,
- främja sammankopplade energinät.

---

<sup>1</sup> Meddelandet behandlas i Faktapromemoria 2018/19:FPM32 Meddelande om ett förändrat beslutsförfarande för EU:s skattepolitik

Enligt artikel 194.3 i EUF-fördraget måste rådet dessutom anta åtgärder som främst är av fiskal karaktär med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet.

Kommissionen för fram att EU har förbundit sig att uppnå sina energi- och klimatmål för 2030 och att fortsätta sin modernisering och omställning till en klimatneutral ekonomi. En av förutsättningarna är att policyn för reglering, finansiering och beskattning på energi- och klimatområdet är helt samstämmig och ömsesidigt förstärkande. Beskattningspolicyn är ett viktigt redskap för att säkerställa att energiunionens mål uppnås och framför allt främja övergången till ren energi, samtidigt som subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna måste respekteras.

Den nuvarande ramen för energibesättning (rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, kallat energiskattedirektivet) bygger på artikel 113 i EUF-fördraget, där det föreskrivs ett särskilt lagstiftningsförfarande med enhällighet i rådet. Denna ram är enligt kommissionen inte anpassad till unionens energi- och klimatmål. Den skapar inte enhetlighet mellan å ena sidan skatteramen och å andra sidan energi- och klimatpolitiken och dess mål. Kommissionen menar att den nuvarande skattepolitiken misslyckas med att på ett systematiskt sätt integrera bränsle- och elförbrukningens effekter för att uppnå EU:s energi- och klimatmål samt hälso- och miljömålen. I det sammanhanget har kommissionen vid olika tillfällen föreslagit beskattning av fossila bränslen i förhållande till de koldioxidutsläpp som användningen av dem ger upphov till. Medlemsstaterna kunde inte enhälligt komma överens om villkoren i dessa förslag. Den senaste tidens uppmaning från vissa medlemsstater att justera koldioxidskatten vid gränserna skulle också kräva enhällighet.

Den nuvarande energibesättningen har varit oförändrad sedan 2003. Den uppnår enligt kommissionen inte mycket i fråga om centrala mål som diversifiering av energikällor och energibärare eller förbättrad energieffektivitet för produktion och förbrukning, eftersom skatterna inte baseras på energiinnehållet utan på volymen eller vikten för de energiprodukter som förbrukas. Vidare menar kommissionen att det faktum att minimiskattesatserna på EU-nivå inte har höjts under mer än ett årtionde har lett till en försvagning av den skattebaserade prissignal som var tänkt att uppmuntra investeringar i energieffektiv teknik och energieffektivt beteende.

Kommissionen föreslog 2011 en ändring<sup>2</sup> av energiskattedirektivet i syfte att införa en koldioxidkomponent för energiskatter. Det visade sig dock omöjligt att uppnå enhällighet och kommissionen beslutade därför 2015 att dra tillbaka sitt förslag.

---

<sup>2</sup> KOM(2011) 169 slutlig av den 13 april 2011 – förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/96/EG om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

Kommissionen håller för närvarande på att utvärdera energiskattedirektivet inför en eventuell översyn. En framtida energibeskattningsstruktur bör enligt kommissionen komplettera och stärka såväl EU:s energilagstiftning som den möjliggörande (ekonomiska/tekniska/sociala) ramen, både på medlemsstatsnivå och EU-nivå. I detta hänseende anser kommissionen att följande tre aspekter är av avgörande betydelse:

- Energibeskattningsstrukturen bör stödja övergången till ren energi
- Energibeskattningsstrukturen bör bidra till hållbar och socialt rättvis tillväxt
- Energiskattereformen bör återspegla sociala rättviseaspekter

För de politikområden som omfattas av kravet på enhällighet finns det en möjlighet att övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Detta kan göras genom tillämpning av den allmänna bestämmelsen i artikel 48.7 i EU-fördraget och genom särskilda bestämmelser i EUF-fördraget.

I EUF-fördraget har det införts en särskild övergångsklausul i artikel 192.2 som ger rådet befogenhet att besluta att miljöåtgärder av skattekaraktär kan antas enligt ett ordinarie lagstiftningsförfarande med kvalificerad majoritet. För att utöva denna befogenhet måste rådet fatta ett enhälligt beslut på grundval av ett förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

Kommissionen menar att övergångsklausulen i EUF-fördragets miljöavdelning skulle kunna användas för energibeskattningsåtgärder som främst är av miljökaraktär. Detta kan vara motiverat för beskattningsåtgärder som syftar till att minska utsläppen av koldioxid och andra förorenande ämnen eller till att förbättra energieffektiviteten, vilka båda är nyckelprioriteringar i EU:s strategi för energiunionen och i Parisavtalet.

Som ett alternativ skulle den allmänna övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget kunna användas, vilket innebär att omröstning sker med kvalificerad majoritet för skatteåtgärder som i första hand är avsedda för energiändamål.

I meddelandet uppmanar kommissionen EU:s ledare att i linje med den tidigare uppmaningen, snabbt besluta om användningen av den allmänna övergångsklausulen (artikel 48.7 i EU-fördraget) för att övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet och omröstning med kvalificerad majoritet. Europeiska rådet uppmanas att underrätta de nationella parlamenten om sitt initiativ och att söka Europaparlamentets godkännande. Den särskilda övergångsklausulen i artikel 192.2 i EUF-fördraget erbjuder också en tydlig väg för att övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för miljörelaterade skattefrågor.

Kommissionen anger att Kärnkraft är en realitet i dagens europeiska energimix. Hälften av medlemsstaterna använder kärnkraft för sin elproduktion, och den står för 27 procent av elproduktionen i EU.

När Euratomfördraget undertecknades 1957 sågs kärnkraften som en energiresurs för Europas ekonomiska utveckling. Detta fördrag ger omfattande överstatliga befogenheter på gemenskapsnivå gällande naturresurser (malmer m.m.) och försörjningstrygghet av kärnbränsle samt kärnämneskontroll. När Euratom upprättades var syftet i första hand att främja kärnkraften, men i dag gäller verksamheten säkerhet, försörjningstrygghet, kärnämneskontroll, avfallshantering, strålskydd, forskning och medicinska tillämpningar. Euratom har spelat en viktig roll för att stärka kärnsäkerheten i nya medlemsstater och i EU:s grannskap. De potentiella gränsöverskridande effekterna av kärnsäkerhetsproblem kräver enligt kommissionen, än mer i dag och under de kommande åren, en rättslig ram som sträcker sig bortom medlemsstaternas gränser.

Euratomfördraget är den mest avancerade rättsliga ramen i världen när det gäller kärnsäkerhet, avfallshantering och strålskydd. Det finns dock enligt kommissionen en tydlig önskan om att Euratomfördraget bör utvecklas i linje med ett mer enat, demokratiskt och starkare EU. Denna önskan återspeglas i den förklaring<sup>3</sup> som fem medlemsstater (bl.a. Sverige) lämnade i samband med den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget, där de noterar att de centrala bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen inte har ändrats i sak sedan det fördraget trädde i kraft och behöver uppdateras.

Genom Lissabonfördraget utvidgades även Euratoms demokratiska ansvarsskyldighet gällande de nationella parlamenten. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet utvidgades till nästan alla politikområden där Europaparlamentet tidigare endast hade en rådgivande roll men inte för antagandet av sekundärlagstiftning under Euratomfördraget. Europaparlamentet rådfrågas endast om dessa bestämmelser. På liknande sätt fick Europaparlamentet genom Lissabonfördraget en utökad roll i processen för ingående av internationella avtal, vilket ofta kräver parlamentets samtycke. Detta är inte fallet enligt Euratomfördraget, där Europaparlamentet inte rådfrågas om ingående av internationella avtal. Enligt kommissionen kan det därför vara lämpligt att undersöka hur Europaparlamentets roll kan stärkas för att förbättra den demokratiska legitimiteten i beslutsfattandet inom Euratom.

Euratomfördraget innehåller inga bestämmelser om ett förenklat förfarande för ändring av fördraget i den mening som avses i artikel 48.7 i EU-

---

<sup>3</sup> Förklaring nr 54 från Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Ungern, Republiken Österrike och Konungariket Sverige som fogats till slutakten från den regeringskonferens som antog Lissabonfördraget.

fördraget. Övergångsklausulerna i EU-fördragen är inte heller tillämpliga på Euratomfördraget. En översyn av fördraget för att utsträcka användningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet till Euratomområdet skulle därför kräva att man använde det ordinarie ändringsförfarandet för fördrag enligt artikel 48 i EU-fördraget.

En ändring av Euratomfördraget för att utvidga användningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan därför bara genomföras som en del av en bredare process med fördragsreformer, genom tillämpning av det ordinarie ändringsförfarandet för fördrag enligt artikel 48 i EU-fördraget, och detta bör ses i ett mer långsiktigt perspektiv (efter 2025). Under de kommande månaderna kommer Europeiska kommissionen att inrätta en högnivågrupp av experter som ska ha till uppgift att göra bedömningar och rapportera till kommissionen om läget i fråga om Euratomfördraget, som ett underlag för en bedömning av hur den demokratiska ansvarsskyldigheten skulle kunna förbättras på grundval av det nuvarande fördraget.

Kommissionen uppmanar EU:s ledare att, tillsammans med Europaparlamentet, rådet och andra berörda parter, aktivt delta i diskussionerna i den högnivågrupp av experter som kommissionen skulle bjuda in för att bedöma hur man på bästa sätt kan öka den demokratiska ansvarsskyldigheten och transparensen inom ramen för Euratomfördraget.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag och innebär därmed inga direkta konsekvenser för gällande svenska regler.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag och innebär därmed inga direkta budgetära konsekvenser.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

#### 2.1.1 Miljörelaterade skatter

Regeringen stödjer inte en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet, vare sig generellt eller i enstaka fall. Det är viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet, liksom de nationella parlamentens roll vid beslut om skattefrågor. Enhälligheten säkrar regeringens och riksdagens inflytande och befogenhet över skattefrågorna.



Regeringen välkomnar en diskussion om hur man på bästa sätt kan öka den demokratiska ansvarsskyldigheten och transparensen inom ramen för Euratomfördraget.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas, förutom kommissionens, ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet kommer inte att remitteras.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Frågan är inte relevant då det rör sig om ett meddelande utan lagstiftningsförslag.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Frågan är inte relevant då det rör sig om ett meddelande utan lagstiftningsförslag.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den fortsatta behandlingen är inte känd.

### 4.2 Fackuttryck/termer