



Европейски икономически и социален комитет

TEN/694

Нова институционална рамка за политиката в областта на енергетиката и климата до
2025 г.

ПРОЕКТОСТАНОВИЩЕ

Секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“

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
[COM(2019) 177 final]

Докладчик: **Vaiba Miltoviča**
Съдокладчик: **Dumitru Fornea**

На вниманието на членовете на секцията

Заседание на секцията	11.9.2019 г., 10,00 ч.
Срок за внасяне на измененията	6.9.2019 г., 10,00 ч.
За контакт:	ten@eesc.europa.eu
Администратор	Antonio Ribeiro Pereira
Дата на документа	2.9.2019 г.

Проучвателна група	Нова институционална рамка за политиката в областта на енергетиката и климата до 2025 г.
Председател	Antonello Pezzini (IT – I гр.)
Докладчик	Baiba Miltoviča (LV – III гр.)
Съдокладчик	Dumitru Fornea (RO – II гр.)
Членове	Giulia Barbucci (IT – II гр.) Philippe De Brauer (FR – I гр.) Norbert Kluge (DE – II гр.) Ioannis Kolyvas (EL – III гр.) Davor Majetić (HR – I гр.) Maria Nikolopoulou (ES – II гр.) Pirkko Raunema (FI – III гр.) (по член 62 – Mindaugas Maciulevičius) Arnaud Schwartz (FR – III гр.) Gundars Strautmanis (LV – I гр.)
Експерти	Nicole Ceraolo (за докладчика) Antonio Polica (за съдокладчика)
Сезиране	Европейска комисия, 3.6.2019 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	ДД.ММ.ГГГГ
Приемане на пленарна сесия	ДД.ММ.ГГГГ
Пленарна сесия №	...
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	.../.../...

1. Заключение и препоръки

1.1 Заключение

1.1.1 Съобщението е допълнение към четвъртия доклад за състоянието на енергийния съюз. То акцентира върху законодателната рамка за по-демократичен процес на вземане на решения в политиката на ЕС в областта на енергетиката и климата и съдържа предложение свързаните с енергетиката данъчни въпроси да преминат от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство (със съпътстващата обикновена законодателна процедура).

1.1.2 ЕИСК приветства предложението да се използват клаузите за преход за установяване на квалифицирано мнозинство в Съвета и на система за съвместно вземане на решения с Европейския парламент. В тази нова ситуация ЕИСК може да играе важна роля в подкрепа на тристранния диалог и следва да участва.

Въпреки че подкрепя съобщението, ЕИСК счита, че с оглед на ефективното управление на стратегията в областта на климата и енергетиката и по-голямата съгласуваност в законодателството на ЕС относно енергийното данъчно облагане следва да се вземат под внимание притесненията на европейските предприятия, работници и други заинтересовани страни, включително потребителите. Участието и ангажираността на гражданското общество, подкрепата на държавите членки и съгласието и ангажиментът на социалните партньори са важни за успеха на този процес.

1.1.3 На последно място, като се вземе под внимание обявеното в съобщението завършване на данъчната реформа в енергетиката, логично следва да се очаква оценка на възможното използване на приходите от това данъчно облагане, както и на други ресурси, освободени от прегледа на енергийната политика след 2020 г.

1.2 Препоръки

1.2.1 Съобщението относно свързаните с енергетиката данъчни процедури следва:

- да е предмет на цялостна оценка на социалното и икономическото въздействие на посочените в него последици;
- да бъде включено в по-широкообхватна и ясна пътна карта, която съпътства развитието в други области на енергийния съюз, като в нея се предвидят целенасочени и последователни мерки, включително и стимули и компенсации в подкрепа на прехода към по-устойчиво производство на енергия и стратегия.

1.2.2 Комисията има възможност за действие, като използва настоящите си правомощия преди всяко искане за отказ от суверенитет на държавите членки (чрез специални или общи клаузи за преход), така че по-конкретно:

- да разработи по-специфични инструменти съгласно член 194, параграф 1 от ДФЕС с цел увеличаване на капацитета на ЕС за трансгранични междусистемни връзки, което е приоритет за Европейския съюз;
- да реструктурира настоящия механизъм на стимули за развитие на капацитета за производство/междусистемни връзки, да насърчи „националните особености“ и тяхното използване, а не зависимостта от тях; да обвърже по-ефективно енергийния съюз с индустриалната база на ЕС; да засили използването на свободното движение и държавните помощи;
- да направи националното данъчно облагане в областта на енергетиката по-прозрачно и съгласно член 194, параграф 2 от ДФЕС да неутрализира последиците от националните решения, които може да засегнат като цяло интересите на Съюза, като едновременно отчита факта, че публичната намеса може да има и положителен ефект;
- да реструктурира енергийните пазари на ЕС с цел по-добро справяне с икономическите, социалните и свързаните с международната търговия проблеми, възникнали в резултат от прехода за потребителите, работниците и предприятията; сътрудничеството с трети държави трябва да се основава на единна търговска политика в областта на енергетиката, за да защити държавите членки от дисбаланс на икономическия пазар и да избегне увеличаване на енергийната зависимост на ЕС от трети държави.

1.2.3 Следва да бъде даден нов тласък на промишлената политика на ЕС чрез капитализиране на направените през последните няколко години инвестиции в чиста енергия. Подкрепата за предприятията от ЕС в този смисъл ще спомогне за допълнително укрепване на brutния вътрешен продукт, за създаване на работни места и доходи и съответно за по-ефективно управление на очакваното увеличение на енергийните разходи.

1.2.4 Комисията следва да подобри мерките за структуриране на пазара, като например включване на допълнителна подкрепа за гражданските кооперации за производство на енергия или евентуалното обратно придобиване от общините на местните разпределителни мрежи и преглед на начина, по който е организирана тяхната работа, например преосмисляне на структурата и броя на агенциите на ЕС, участващи в разработването на политиката в областта на енергетиката.

В това отношение ЕИСК би могъл да предостави допълнителен принос, за да се определи дали европейските потребители и общности, предприятия и работници вече разполагат с инструментите за извършване на енергийния преход, така че да се засилят целите на енергийния съюз¹.

¹ Това би могло да бъде направено посредством становище по собствена инициатива на ЕИСК относно новата структура на енергийния пазар.

1.2.5 В същия дух и с цел борба с енергийната бедност в резултат от високите цени на дребно следва да се предоставят и евентуални данъчни облекчения или нови съобразени с пазара „социални сертификати“ на търговците на дребно на енергия, които се ангажират в тази борба посредством мерки като даряване на фотоволтаично оборудване или обновяване на енергийно неефективни жилища.

1.2.6 Накрая, един нов енергиен данък, приет съгласно новия режим на гласуване, би могъл да е най-широко приложената основана на пазара инициатива, въведена с цел смекчаване на последиците от изменението на климата, а събираните данъци следва да подпомагат прехода към по-устойчиво производство на енергия и да помагат на много социални групи да се справят с енергийния преход (предприятия, МСП, работници и потребители).

2. Въведение

2.1 В съобщението се разглежда енергийното данъчно облагане и реформирането на Договора за Евратом, като и двете теми са тясно свързани с въпроса за суверенитета. Това е обект на противоречия и исканията за прехвърляне на суверенитет в такава чувствителна област като данъчното облагане точно в този момент изисква разумен подход. Както подчертава Комисията в своя документ, най-бедните европейски граждани често купуват енергия на основата на изкопаеми горива, поради което всяко данъчно облагане на „по-замърсяваща“ енергия пряко засяга по-слабите обществени групи. Тази мярка може да бъде възприета от много европейски граждани като допълнителна тежест.

Необходимостта от по-ефективно управление на стратегията в областта на климата и енергетиката и по-голямата последователност на законодателството на ЕС водят със себе си необходимостта от дебат на всички равнища в обществото относно начина, по който се вземат решенията за енергийното данъчно облагане, като се отчитат притесненията на работниците в ЕС и други заинтересовани страни, включително потребителите. Подходящият инструмент за това е ефективен диалог по енергийните въпроси с организираното гражданско общество на равнището на ЕС и на национално, регионално и местно равнище.

2.2 Накрая, трябва да се има предвид, че докато през последните 20 години енергийната политика на ЕС е тясно свързана с политиката в областта на околната среда, след 2020 г. тя ще навлезе в нов етап с по-широки цели, които ще се разглеждат през призмата на целите за устойчиво развитие. Освен това енергетиката е в основата на промишлената политика, а инвестициите на ЕС, осъществени през последните няколко години в икономиката на чистата енергия, сега могат да дадат резултати, като подкрепят предприятията на ЕС в няколко иновативни сектора по света.

3. Съобщението на Комисията

3.1 Комисията изготви настоящото съобщение, с цел да отправи искане по отношение на свързаните с енергетиката данъчни въпроси да се премине от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство (със съпътстващата обикновена законодателна процедура).

3.2 Целта на съобщението също така е да се развие по-силна демократична отговорност при прилагането на Договора за Евратом, съгласно който Европейският парламент няма същите правомощия, като дадените му от Договора от Лисабон.

3.3 В съобщението е очертана съответната настояща рамка: освен гласуването с обикновено квалифицирано мнозинство (член 194, параграф 1 и параграф 2, първи абзац) и изричното право на държавите членки да определят някои енергийни политики (член 194, параграф 2, втори абзац), в областта на енергетиката е необходимо единодушието на Съвета за приемането на разпоредби, които са предимно с фискален характер (член 194, параграф 3), подобно на това, което се изисква за свързаните с данъци екологични мерки (член 192, параграф 2).

3.4 Комисията счита, че преминаването към вземане на решения с квалифицирано мнозинство е от ключово значение за финализирането на прехода към чиста енергия и за постигането на целите в областта на енергетиката и климата до 2030 г., както и с оглед на значимото и нарастващо влияние на данъците и таксите върху цените на енергията. Във връзка с това Комисията счита, че изискването за единодушие до момента прави невъзможно преразглеждането на директивата от 2003 г. относно данъчното облагане на енергията², която до голяма степен е основана на остарели предпоставки и не се ръководи от целите за чиста енергия:

- данъците са определени според обема/теглото на консумираните енергийни продукти, а не според тяхното енергийно съдържание;
- непроменените минимални ставки дават неефективни сигнали и създават нелоялна конкуренция.

Освен това Комисията смята, че специфичното за дадени сектори данъчно освобождаване/намаление (в секторите на въздухоплаването, корабоплаването, автомобилния превоз и селското стопанство и рибарството, както и в енергоемките отрасли на промишлеността) отслабва стимулите за по-голяма енергийна ефективност.

3.5 Според Комисията целта на съобщението е да се проправи път за преразглеждане на директивата от 2003 г. с оглед на:

- *предоставяне на по-силна подкрепа за прехода към чиста енергия* под формата на екологосъобразни данъчни ставки и замяна на субсидиите за изкопаемите горива с данък върху въглеродните емисии;
- *осигуряване на устойчив и социално справедлив растеж* чрез преход към данъци върху потреблението и екологични данъци, които благоприятстват растежа, и чрез хармонизиране на нивата на данъчно облагане в държавите членки, което ще има положително въздействие върху цените на дребно; и

²

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.

- *подкрепяне на съображенията, свързани със социалната справедливост, чрез разработване на подходящи съпътстващи мерки в рамките на социалната политика и социалните системи, които смекчават и правят социално приемливи последиците от изместването на данъчната тежест с оглед на чистата енергия (подпомагане на уязвими потребители, подкрепа на прехода в икономическите сектори и/или региони, намаляване на данъчното облагане на труда).*

- 3.6 За да бъде постигната целта за гласуване с квалифицирано мнозинство, в съобщението са представени два варианта, при които се избягва необходимостта от изменение на ДФЕС и няма въздействие върху настоящото споделяне на компетентност между Съюза и държавите членки, по-специално използването на **специална клауза за преход**, установена в раздела относно околната среда (член 192, параграф 2 от ДФЕС), което ще направи възможно постигането на процедурната цел за мерки за енергийно данъчно облагане с предимно екологичен характер, или **обща клауза за преход** по член 48, параграф 7 от ДФЕС за по-обща мерки за постигане на цели в областта на енергетиката. И в двата случая Съветът ще трябва да вземе решение относно преминаването от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство.
- 3.7 Накрая, целта на съобщението е да доведе до развитие на демократична отчетност в рамките на Договора за Евратом, който обхваща чувствителни въпроси от общ интерес, по-специално чрез предложеното участие на Европейския парламент (който понастоящем само е консултиран, но не и относно сключването на международни споразумения) и на националните парламенти.
- 3.8 Същността на Договора за Евратом няма да бъде изменяна, освен разширяването на правата на информиране на гражданското общество, като се гарантират трансграничните консултации между държавите членки, когато е налице потенциално трансгранично въздействие, а също и по-голямо участие в тези случаи на Групата на европейските регулатори в областта на ядрената безопасност (ENSREG) и засилване на капацитета за реагиране при ядрени аварии. Следователно той ще трябва да се преразгледа с обикновената процедура за преразглеждане на Договора съгласно член 48 от ДЕС.

4. **Общи съображения**

- 4.1 ЕИСК приветства съобщението на Комисията, тъй като във връзка с него следва да бъдат взети непосредствени мерки (една четвърт от емисиите на CO₂ се дължат на производството и потреблението на енергия) и да се намери решение на предизвикателствата, свързани с изменението на климата. ЕИСК одобрява и по-силната роля на Европейския парламент и на националните парламенти (който понастоящем не участват) в процеса на вземане на решения в рамките на Евратом, както и предложението на Комисията за по-голямо участие на гражданското общество при формирането на политиките в областта на ядрената енергетика, въпреки че в самото съобщение естествено е възприет дългосрочен подход по отношение на тези промени. ЕИСК призовава за установяване на по-тясна връзка между бъдещите доклади относно състоянието на енергийния съюз и средносрочната стратегия за 2030 г., както и предложената за 2050 г. дългосрочна стратегия.

- 4.2 Цените на енергията, които нарастват по-бързо спрямо бюджета на домакинствата, неравенствата на доходите в Европа и разходите, свързани с енергийния преход (децентрализация и цифровизация на пазарите на електроенергия и газ), определят степента на наличие на енергийна бедност в дадено общество³. Европейският показател за енергийна бедност отчита и подрежда напредъка на държавите членки по отношение на облекчаването на енергийната бедност на домакинствата и в транспорта⁴, а съобщението, което е въз основа на констатациите на Европейската обсерватория на енергийната бедност, следва да е свързано с европейски план за действие, насочен към изкореняване на енергийната бедност чрез разглеждане на първопричините за нея⁵. Както беше посочено в предишни становища на ЕИСК⁶, „Енергийната ефективност и непотреблението на енергия не са източник на енергия“ и поради това не могат сами по себе си да разрешат проблемите, свързани с изменението на климата, сигурността на доставките и енергийната бедност.
- 4.3 Потребителите не получават справедлив дял от усилията на ЕС в областта на енергетиката поради отделянето на пазарите на едро и дребно⁷: в резултат от редица фактори (например късно отделяне на разпределението, свързани със субсидиите тежести и висок процент на неуспех на новите търговци на дребно), намаляващите в исторически план цени на пазарите на едро след либерализацията не се прехвърлят към пазарите на дребно.

Нивата на цените за потребителите на енергия в ЕС вече са много високи⁸. При условие че приблизително 40 % от крайната цена на електроенергията, заплащана от европейските потребители, представляват данъци и такси, задължение на Европейската комисия е да извърши оценка на въздействието на прогнозните последици от цените на енергията, включително що се отнася до последиците от данъчната хармонизация за най-бедните домакинства.

³ ЕИСК, Становище TEN/508 „Икономическото въздействие на електроенергийните системи, произтичащо от нарастващия дял на енергията от интермитентни възобновяеми източници“, параграф 1.8: „е напълно вероятно увеличеното използване на технологии за интермитентни възобновяеми енергийни източници да доведе до значително нарастване на разходите за електроенергия, които — ако се прехвърлят на потребителите — могат да имат за резултат значително увеличение на цените на електричеството за домакинствата“.

⁴ Европейски индекс за енергийна бедност (EEDI)
https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/european_energy_poverty_index-eeepi_en.pdf.

⁵ ЕИСК, Становище TEN/516, „Към координирани европейски действия за превенция и борба с енергийната бедност“, в което се призовава за определение за „енергийна бедност“.

⁶ ЕИСК, Становище TEN/623 от 5 юли 2017 г., точка 1.2.

⁷ ЕИСК, Становище TEN/570 от 1 юли 2018 г., параграф 5.6: „Връзките между пазарите на едро и на дребно са слаби или най-малкото неясни — необходима е по-голяма прозрачност на ценообразуването“.

⁸ Европейска комисия, Доклад за енергийните цени и разходи, COM(2019) 1 final, 9 януари 2019 г.

4.4 Без да се забравя връзката с политиката в областта на околната среда, по-тясната координация с по-широка промишлена политика и последващо икономическо развитие биха могли да дадат възможност за:

- от една страна, по-добро управление на евентуалното социално напрежение (повисоки доходи за работниците за компенсиране на растящите цени на енергията)⁹; и
- от друга страна, по-добро управление на настоящото европейско енергийно многообразие: различните провеждани досега национални енергийни политики могат да се превърнат в предимство, ако са добре управлявани на европейско равнище чрез използване на такива различни и допълнителни алтернативи в рамките на политиките на енергийния съюз.

4.5 Съгласно член 192, параграф 2 от ДФЕС относно специалната клауза за преход или член 48, параграф 7 от ДЕС относно общата клауза за преход, развитието на истински енергиен съюз трябва да стане едновременно с прехвърлянето на суверенитет.

4.6 Въпреки постигнатия през годините напредък в областта на енергетиката, отчасти благодарение на политиките на ЕС (например увеличаване на капацитета от възобновяеми енергийни източници) и отчасти поради международни фактори (например по-гъвкави условия за доставка на ВПП, индексация на въглицата и по-ниски цени), някои проблеми (включително по-сериозните, изброени по-долу, в параграф 4.8) продължават да блокират допълнителното развитие на истински единен енергиен пазар и отнемат справедливия дял от ползите на потребителите.

4.7 Най-сериозните пречки включват ограниченото развитие на капацитета за трансгранични междусистемни връзки, особено в сектора на електроенергията, в резултат от национални решения и от забавени действия от страна на Европейския съюз за постигането на целта за 10 % междусистемна електроенергийна свързаност до 2010 г. и 15 % до 2030 г. (цели, които вече са твърде ограничени, недостатъчни и необвързващи)¹⁰.

4.8 Сред основните приоритети следва да е социалният консенсус, тъй като последните данни сочат, че 4—8 % от бюджета за потребление на домакинствата от Северна/Западна Европа отива за енергия в сравнение с 10—15 % при семействата от Централна/Източна Европа¹¹. Високата цена на „енергийната бедност“¹² е определена като нов социален

⁹ В предишни свои резолюции Европейският парламент предупреди, че стратегията за намаляване на емисиите на въглерод може да причини и „значително увеличаване на енергийната бедност“ (14 март 2013 г., Резолюция относно „Енергийна пътна карта за периода до 2050 г.“) и призова съответно Комисията „да изгради мостове между социалната и енергийната политика“ (14 април 2016 г., Резолюция относно „Постигането на целта за борба с бедността в контекста на увеличаването на разходите на домакинствата“).

¹⁰ Според експертната група на Комисията това равнище постепенно спада и някои държави членки няма да достигнат целта от 10 % през 2020 г. „Към устойчива и интегрирана Европа“, Доклад на експертната група на Комисията относно целите за междусистемна електроенергийна свързаност при доставките на електроенергия, ноември 2017 г., стр. 25. Вж. също Становище TEN/570 на ЕИСК, параграф 6.1.

¹¹ Европейска комисия, *Доклад за енергийните цени и разходи*, COM(2019) 1 final, 9 януари 2019 г., стр. 8.

¹² Institute for Public Policy Research (IPPR), Beyond ECO, *The future of fuel poverty support* (Институт за изследване на обществената политика, „Извън рамките на екологията — Бъдещето на подкрепата срещу бедността, свързана с горивата“), на <https://www.ipp.org/publications/beyond-eco>.

приоритет, който тепърва трябва да бъде наложен на национално и на европейско равнище¹³.

5. Специфични бележки

- 5.1 Енергетиката е система без гъвкавост, в която за пълното прилагане на регулаторни и свързани с инфраструктурата промени е необходимо едно десетилетие, докато в същото време конкуренцията не спира да се развива (както ясно се вижда от китайските соларни панели и развитието на индустрията на електрически превозни средства). Необходим е изцяло нов, по-широкообхватен модел на енергийна политика, включващ например получаването на добавена стойност от дружествата от ЕС за проведени изследвания за непрекъснатост на енергоснабдяването, свързана с енергията от възобновяеми източници, или подкрепата за тези предприятия в сектори като електрически автомобили, свързаните батерии, водород или вятърни турбини от последно поколение, които имат конкурентно предимство.
- 5.2 Необходимо е допълнително оформяне и прилагане на политиката в областта на енергетиката от страна на Комисията посредством пътна карта, тъй като политиката в областта на енергетиката е нещо повече от данъци, тя включва във всички случаи и данъчно облагане на енергийните дейности, както и на енергийните продукти. Предишният опит от други области показва, че прехвърлянето на суверенитет без истински и завършен съюз може да доведе до сериозни разногласия (както стана при Икономическия и паричен съюз).
- 5.3 Цената на енергията има пряко и непосредствено въздействие върху живота на всички дружества и хора, затова следва внимателно да се отчитат последствията от небалансирана инициатива за енергийното данъчно облагане. Въз основа на необходимата оценка на социалното и икономическото въздействие ще бъдат въведени подходящи системи за компенсиране на предприятията в енергоемките отрасли на промишлеността, за да се гарантира тяхната конкурентоспособност на световния пазар, включително в случай на загуба на работни места, професионална преквалификация и други решения за участващите работници.
- 5.4 Същевременно с отчитането на възможното нарушаване на вътрешния пазар поради различните нива на данъчно облагане на енергията от изкопаеми горива Комисията следва да вземе под внимание факта, че споразуменията за свободна търговия може да имат подобно въздействие поради дъмпинговия ефект, дължащ се на различните правни рамки на трети държави в областта на енергетиката и конкуренцията. Може да бъдат засегнати секторите на ЕС, например въздушният, водният и сухопътният транспорт, селското стопанство/рибарството и енергоемките промишлени отрасли, към които са насочени предлаганите мерки за данъчно облагане. Ето защо ЕС следва да изисква систематично еквивалентност на своето законодателство в областта на социалните права

13

ЕРЕЕ, *European fuel Poverty and Energy Efficiency*, 2013, *Tackling fuel poverty in Europe* (Енергийна бедност, свързана с горивата, и енергийна ефективност в Европа, 2013 г., Справяне с енергийната бедност, свързана с горивата, в Европа).

и околната среда за вносните продукти в рамките на двустранни или многостранни търговски преговори¹⁴.

- 5.5 С оглед на обявената от Комисията цел съобщението да послужи за преглед на енергийното данъчно облагане, добре ще е да се посочат и начини, по които следва да се използват тези данъчни приходи, отчасти с оглед на големия размер на субсидиите, инвестирани до момента в субсидиране на енергия от възобновяеми източници, които вече не са толкова необходими, тъй като е достигнато изравняване на цените в много държави от ЕС (т.е. цената на енергията от възобновяеми източници понастоящем се е изравнила с тази на енергията от конвенционални източници). Това може да е подходящият момент с оглед на повратната точка през 2020 г. и на всички други свързани фактори, споменати по-горе, в който Комисията да обмисли и организационни промени в структурата на пазара.

¹⁴ Вж. NAT/730.