



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 28.3.2007  
COM(2007) 140 τελικό

## **ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ**

**όσον αφορά τα αγορακεντρικά μέσα για το περιβάλλον και την εξυπηρέτηση  
αντίστοιχων πολιτικών επιδιώξεων**

{SEC(2007) 388}

## ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ

### όσον αφορά τα αγορακεντρικά μέσα για το περιβάλλον και την εξυπηρέτηση αντίστοιχων πολιτικών επιδιώξεων

(Κείμενο που ενδιαφέρει τον ΕΟΧ)

#### 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ΕΕ πρωταγωνιστεί παγκοσμίως όσον αφορά τις ενέργειες υπέρ της περιβαλλοντικής αειφορίας και της αντιμετώπισης της αλλαγής του κλίματος. Αυτό επιβεβαιώθηκε πρόσφατα με την έγκριση δέσμης πολιτικών μέτρων για την ενέργεια και το κλίμα<sup>1</sup> από το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο<sup>2</sup> κατά το οποίο η ΕΕ επανέλαβε τη δέσμευσή της να αντιμετωπίσει τόσο στο εσωτερικό της όσο και διεθνώς την αλλαγή του κλίματος, να προάγει την περιβαλλοντική αειφορία, να μειώσει την εξάρτησή της από εξωτερικούς πόρους και να εξασφαλίσει την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών οικονομιών. Επιπλέον, απαιτείται να αναληφθεί δράση επειγόντως για την ανάσχεση της απώλειας της βιοποικιλότητας, τη διαφύλαξη των απειλούμενων φυσικών πόρων και την προστασία της δημόσιας υγείας.

Δίχως δημόσια παρέμβαση και την ουσιαστική δέσμευση όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων, είναι αδύνατο να επιτευχθούν οι ως άνω φιλόδοξοι στόχοι. Η ΕΕ ευνοεί ολοένα και περισσότερο τα οικονομικά μέσα ή τα αγορακεντρικά μέσα ή αλλιώς μέσα βασιζόμενα στην αγορά («ΜΒΙ») – όπως η έμμεση φορολογία, οι στοχευμένες επιδοτήσεις ή τα εμπορεύσιμα δικαιώματα εκπομπής – για την εξυπηρέτηση αναλόγων πολιτικών επιδιώξεων, επειδή αποτελούν ευέλικτο και οικονομικό μέσο για την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών στόχων<sup>3</sup>. Η εντατικότερη αξιοποίηση των αγορακεντρικών μέτρων υποστηρίχθηκε επίσης στον πλαίσιο του 6<sup>ου</sup> Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον (6<sup>ο</sup> ΠΔΠ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ανανεωμένη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπέρ της αειφόρου ανάπτυξης<sup>4</sup> καθώς και την ανανεωμένη στρατηγική της Λισαβόνας για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Ιδίως η ανακοίνωση της Επιτροπής *Ενέργεια και πολιτική για την Ευρώπη* (COM(2007) 1 της 10<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007) και η ανακοίνωση της Επιτροπής *Περιορισμός της αλλαγής του κλίματος του πλανήτη σε αύξηση της θερμοκρασίας κατά 2° Κελσίου: η πορεία προς το 2020 και μετέπειτα* (COM(2007) 2 της 10<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2007).

<sup>2</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 8/9 Μαρτίου 2007, συμπεράσματα του Συμβουλίου.

<sup>3</sup> Επιπλέον των αγορακεντρικών μέσων που εξετάζονται στο παρόν έγγραφο, άλλα σημαντικά μέσα που βασίζονται στην αγορά εφαρμόζονται στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (π.χ. τα γεωργο-περιβαλλοντικά μέτρα της πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη) και των δράσεων της πολιτικής συνοχής στους τομείς του περιβάλλοντος και της ενέργειας. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τα αγορακεντρικά μέσα συνεπάγονται χρήση κρατικών ενισχύσεων, θα πρέπει να είναι σύμφωνα προς τους κοινοτικούς κανόνες και να έχουν κοινοποιηθεί στην Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 88 της Συνθήκης ΕΚ. Εκτελείται ήδη η αναθεώρηση των κοινοτικών κατευθύνσεων για τις κρατικές ενισχύσεις σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Ως εκ τούτου, η παρούσα πράσινη βίβλος δεν θα ασχοληθεί με θέματα αξιολόγησης των κρατικών ενισχύσεων.

<sup>4</sup> ΕΕ L 242 της 10.9.2002 και έγγραφο του Συμβουλίου 10917/06 της 26.6.2006.

<sup>5</sup> Σύσταση 2005/601/ΕΚ του Συμβουλίου της 12<sup>ης</sup> Ιουλίου 2005 σχετικά με τις γενικές κατευθύνσεις για τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών και της Κοινότητας (2005 - 2008).

Με το παρόν έγγραφο εγκαινιάζεται ο διάλογος σχετικά με την προώθηση της χρήσης των αγορακεντρικών μέσων στην Κοινότητα. Σύμφωνα με την ανακοίνωση στο Πρόγραμμα Δράσης για την Ενεργειακή Απόδοση<sup>6</sup>, η Πράσινη Βίβλος διερευνά τις μελλοντικές δυνατότητες σε συνδυασμό με την οδηγία για την ενεργειακή φορολογία<sup>7</sup> ώστε να αρχίσει η επανεξέτασή της. Ως προς τούτο το έγγραφο εντάσσεται στο πλαίσιο που χαράσσει το νέο θεματολόγιο για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση της ενέργειας και της αλλαγής του κλίματος<sup>8</sup>, σύμφωνα με το οποίο τα αγορακεντρικά μέσα και οι φορολογικές πολιτικές εν γένει, θα διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο για την επίτευξη των πολιτικών στόχων της ΕΕ. Παράλληλα, το έγγραφο διερευνά τις εναλλακτικές δυνατότητες για την εντατικότερη χρήση των οικονομικών μέσων που βασίζονται στην αγορά σε διάφορους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

## **2. Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΑΓΟΡΑΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ**

### **2.1. Τα επιχειρήματα υπέρ της χρήσης αγορακεντρικών μέσων ως εργαλεία πολιτικής**

Το οικονομικό σκεπτικό υπέρ της χρήσης αγορακεντρικών μέσων στηρίζεται στην ικανότητά τους να διορθώνουν τα σφάλματα της αγοράς με οικονομικώς αποτελεσματικό τρόπο. Ως σφάλματα της αγοράς αναφέρονται οι καταστάσεις κατά τις οποίες οι αγορές δεν λαμβάνουν ουδόλως ή λαμβάνουν περιορισμένα υπόψη το «πραγματικό» ή κοινωνικό κόστος των οικονομικών δραστηριοτήτων (όπως συμβαίνει π.χ. στην περίπτωση των περιβαλλοντικών περιουσιακών στοιχείων που ως εκ φύσεως είναι δημόσια αγαθά). Σε ανάλογες περιπτώσεις δικαιολογείται η παρέμβαση του δημοσίου τομέα για την διόρθωση αναλόγων σφαλμάτων και, σε αντίθεση με τις κανονιστικές και τις διοικητικές προσεγγίσεις τα αγορακεντρικά μέσα έχουν το πλεονέκτημα ότι εκπέμπουν μηνύματα στην εκάστοτε αγορά για την διόρθωση των σφαλμάτων της αγοράς.

Είτε επηρεάζοντας τις τιμές (μέσω της φορολογίας ή της εξασφάλισης κινήτρων), είτε καθορίζοντας απόλυτες ποσότητες (στην περίπτωσης της εμπορίας των εκπομπών), είτε ποσότητες ανά μονάδα παραγωγής, τα αγορακεντρικά μέτρα αναγνωρίζουν έμμεσα ότι οι επιμέρους επιχειρήσεις διαφέρουν μεταξύ τους και, ως εκ τούτου, εξασφαλίζουν ευελιξία χάρη στην οποία είναι δυνατό να επιτευχθεί ουσιαστική μείωση του κόστους των περιβαλλοντικών βελτιώσεων<sup>9</sup>. Πρέπει να σημειωθεί ότι τα αγορακεντρικά μέσα δεν αποτελούν πανάκεια για την αντιμετώπιση όλων των προβλημάτων. Εν προκειμένω, είναι αναγκαίο να λειτουργούν εντός ενός σαφούς κανονιστικού πλαισίου και χρησιμοποιούνται συχνά σε συνδυασμό με άλλα μέσα. Εντούτοις εάν επιλεγεί το ορθό μέσο και σχεδιαστεί

---

<sup>6</sup> COM(2006) 545.

<sup>7</sup> Οδηγία 2003/96/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Οκτωβρίου 2003 σχετικά με την αναδιάρθρωση του κοινοτικού πλαισίου φορολογίας των ενεργειακών προϊόντων και της ηλεκτρικής ενέργειας (ΕΕ L 283, 31.10.2003 σ. 51), οδηγία όπως τροποποιήθηκε την τελευταία φορά με τις οδηγίες 2004/74/ΕΚ και 2004/75/ΕΚ (ΕΕ L 157, 30.4.2004, σ. 87 και σ.100).

<sup>8</sup> Όπως υπογραμμίστηκε πρόσφατα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 8/9 Μαρτίου 2007.

<sup>9</sup> Βλέπε ανακοίνωση της Επιτροπής "Πως θα ταιριάζουμε τις ανάγκες με τις ευθύνες μας-Ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων στην οικονομική πολιτική", COM(2000) 576, 20.9.2000.

σωστά, τα αγορακεντρικά μέσα<sup>10</sup> έχουν ορισμένα πλεονεκτήματα συγκριτικά προς τα μέσα κανονιστικού χαρακτήρα:

- βελτιώνουν τα μηνύματα μέσω των τιμών, αποδίδοντας συγκεκριμένη τιμή στις εξωτερικές δαπάνες και οφέλη των οικονομικών δραστηριοτήτων, με αποτέλεσμα οι οικονομικοί παράγοντες να τα λαμβάνουν δεόντως υπόψη και να μεταβάλλουν τη συμπεριφορά τους με στόχο να περιορίσουν τις αρνητικές και να αυξήσουν τις θετικές περιβαλλοντικές και άλλες επιπτώσεις<sup>11</sup>,
- εξασφαλίζουν μεγαλύτερη ευελιξία στη βιομηχανία όσον αφορά την επίτευξη των στόχων περιορίζοντας, τοιουτοτρόπως, το κόστος της συμμόρφωσης<sup>12</sup>,
- προσφέρουν μακροπρόθεσμα κίνητρο στις εταιρείες υπέρ της τεχνολογικής καινοτομίας για την περαιτέρω μείωση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον («δυναμική αποτελεσματικότητα»),
- υποστηρίζουν την απασχόληση, εφόσον χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής φορολογίας ή μεταρρύθμισης<sup>13</sup>.

## 2.2. Αγορακεντρικά μέσα στο πλαίσιο της ΕΕ

Πέραν των αρετών τους σε ότι αφορά τη συμβολή στην επίτευξη των ειδικών στόχων της εκάστοτε πολιτικής, η ΕΕ έχει χρησιμοποιήσει αγορακεντρικά μέσα για να αποφευχθούν οι στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων από τα κράτη μέλη, για να εξασφαλιστεί η ισοκατανομή του φορτίου εντός ενός τομέα ανά την Ευρωπαϊκή Ένωση και να υπερκεραστούν πιθανές αρνητικές συνέπειες για την ανταγωνιστικότητα στο εσωτερικό της ΕΕ. Η ανάληψη κοινής δράσης ενισχύει επίσης την Ευρωπαϊκή Ένωση όταν έρχεται αντιμέτωπη με τον εξωτερικό ανταγωνισμό από τους εμπορικούς της εταίρους.

Σε επίπεδο ΕΕ, τα πλέον διαδεδομένα από τα χρησιμοποιούμενα αγορακεντρικά μέσα είναι οι φόροι, οι δασμοί και τα συστήματα εμπορεύσιμων αδειών. Από οικονομική σκοπιά τα ως άνω μέσα λειτουργούν με παρεμφερείς τρόπους. Ωστόσο, πρέπει να αναφερθεί ότι εμφανίζουν και αξιοσημείωτες διαφορές.

Κατά πρώτον τα ποσοτικά συστήματα, όπως τα συστήματα εμπορεύσιμων αδειών, εξασφαλίζουν μεγαλύτερη βεβαιότητα σε ό,τι αφορά την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών στόχων όπως ο περιορισμός των εκπομπών, (εφόσον εξασφαλίζεται αποτελεσματική παρακολούθηση και συμμόρφωση) συγκριτικά με τα μέσα που βασίζονται αποκλειστικά και μόνο στις τιμές, όπως οι φόροι. Τα μέσα που βασίζονται στις τιμές, αντίθετα, παρέχουν

---

<sup>10</sup> COM(2000) 576, 20.9.2000. Από τις μελέτες του ΟΟΣΑ προκύπτει όλο και περισσότερο ότι τα οικονομικά μέσα είναι αποτελεσματικά. Βλ. *Η φορολογία που αφορά το περιβάλλον στις χώρες του ΟΟΣΑ – θέματα και στρατηγικές, 2001*.

<sup>11</sup> Η συγκεκριμένη ιδέα συχνά εκφράζεται ως «διαμόρφωση εύλογων τιμών», «καταλογισμός των εξωτερικών δαπανών» και «διεύρυνση της παροχής περιβαλλοντικών υπηρεσιών που δεν διατίθενται στην αγορά».

<sup>12</sup> Βλ. ΕΟΠ, η αποτελεσματικότητα των πολιτικών επεξεργασίας των αστικών λυμάτων σε επιλεγμένες χώρες: μια πρότυπη μελέτη του ΕΟΠ 2005. Η μελέτη συγκρίνει προσεγγίσεις μεταξύ πολλών κρατών μελών και δείχνει πως η χρήση των οικονομικών μέσων θα συμβάλει στην επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων με χαμηλότερο κόστος.

<sup>13</sup> Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής «Ευρωπαϊκές αξίες και παγκοσμιοποίηση», COM(2005) 525 της 20.10.2005.

ασφάλεια όσον αφορά το κόστος ή την τιμή για τον εκάστοτε πολιτικό στόχο και συνήθως είναι ευχερέστερης διαχείρισης<sup>14</sup>.

Κατά δεύτερο διαφέρουν όσον αφορά την παραγωγή εσόδων. Οι φόροι (και σε μικρότερο βαθμό οι δασμοί) χρησιμοποιούνται ολοένα και περισσότερο για να επηρεάζουν τη συμπεριφορά, αλλά και για τη δημιουργία εσόδων. Τα συστήματα εμπορεύσιμων αδειών μπορεί να οδηγήσουν στην παραγωγή εσόδων εφόσον τα εκχωρούμενα δικαιώματα δημοπρατούνται από τις δημόσιες αρχές. Τα συστήματα εμπορεύσιμων αδειών βάσει δημοπρατούμενων δικαιωμάτων έχουν, ως εκ τούτου, χαρακτηριστικά ανάλογα ενός φόρου (διαφέρουν ως προς το κανονιστικό σκέλος και τα θέματα συμμόρφωσης). Οι δασμοί αφετέρου αποτελούν πληρωμή έναντι συγκεκριμένης υπηρεσίας ή κόστους και, κατά συνέπεια, δεν αφήνουν ανάλογα περιθώρια ευελιξίας στο δημόσιο προϋπολογισμό για χρησιμοποίηση των αντίστοιχων εσόδων.

Τα ως άνω χαρακτηριστικά επηρέασαν σε μεγάλο βαθμό τους τρόπους και τους τομείς στους οποίους η ΕΕ χρησιμοποιεί ήδη αγορακεντρικά μέσα σε κοινοτικό επίπεδο, με αποτέλεσμα την καθιέρωση μέσων όπως το σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εμπορία των εκπομπών (αέριων θερμοκηπίου) (το «ΣΕΔΕ-ΕΕ»)<sup>15</sup>, την οδηγία για την ενεργειακή φορολογία και, στον τομέα των μεταφορών, την οδηγία για το ευρωπαϊκό σήμα τέλους κυκλοφορίας<sup>16</sup>. Τα εν λόγω θέματα θα πρέπει να ληφθούν υπόψη εάν πρόκειται η ΕΕ να εξετάσει το ενδεχόμενο περαιτέρω χρήσης των αγορακεντρικών μέσων για το περιβάλλον σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να εξασφαλιστεί η βέλτιστη δυνατή χρήση εκάστου εξ αυτών στον πλέον ενδεδειγμένο τομέα και να αποφευχθούν τυχόν αλληλεπικαλύψεις. Κατ' αρχήν, οι κανόνες για τη λήψη κοινοτικών αποφάσεων δεν επιτρέπεται, εν προκειμένω, να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Εντούτοις η απαίτηση για ομοφωνία στον τομέα της φορολογίας σημαίνει ότι η δυνατότητα χρήσης της φορολογίας ως μέσου διαφέρει από τα υπόλοιπα μέσα από κάποιες απόψεις<sup>17</sup>.

*Ποιοι είναι οι τομείς και οι εναλλακτικές δυνατότητες για την περαιτέρω χρήση αγορακεντρικών μέσων σε επίπεδο ΕΕ ή σε εθνικό επίπεδο;*

*Θα μπορούσαν τα αγορακεντρικά μέσα να χρησιμοποιηθούν κατά τρόπο που να προάγει την ανταγωνιστικότητα δίχως να επιβαρύνει περιττά τους καταναλωτές, ιδίως τους πολίτες με χαμηλά εισοδήματα, ενώ ταυτόχρονα να εξασφαλίζει έσοδα για τους δημόσιους προϋπολογισμούς;*

*Θα έπρεπε μήπως η Ευρωπαϊκή Ένωση να επιδιώξει ενεργότερα την επιβολή φορολογίας για την εξυπηρέτηση των πολιτικών επιδιώξεων της Κοινότητας (επιπλέον των φορολογικών στόχων); Είναι αυτή η σωστή απάντηση στις παγκόσμιες προκλήσεις που αντιμετωπίζονται σήμερα και για τις φορολογικές ανάγκες των εθνικών προϋπολογισμών;*

<sup>14</sup> Βλ. COM(2000) 576.

<sup>15</sup> Η Επιτροπή εκτελεί γενική επανεξέταση του ΣΕΔΕ-ΕΕ. Ως εκ τούτου το συγκεκριμένο σημείο δεν θα εξεταστεί στην πράσινη βίβλο.

<sup>16</sup> Οδηγία 1999/62/ΕΚ (ΕΕ L 187, 20.7.1999) όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2006/38/ΕΚ (ΕΕ L 157 της 9.6.2006, σ. 8).

<sup>17</sup> Παρά κάποιες ευέλικτες θεσμικές λύσεις που προβλέπονται στην Συνθήκη ΕΚ, όπως η βελτιωμένη συνεργασία.

### 2.3. Ανάπτυξη, θέσεις εργασίας και καθαρό περιβάλλον – η επιχειρηματολογία υπέρ των μεταρρυθμίσεων των περιβαλλοντικών φόρων

Η ΕΕ έχει δεσμευτεί σοβαρά ότι θα εξασφαλίσει την αειφόρο από περιβαλλοντική σκοπιά ανάπτυξη προάγοντας παράλληλα το θεματολόγιο της για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση. Η μεταρρύθμιση των περιβαλλοντικών φόρων (ETR) που έχει ως αποτέλεσμα τη μετακύλιση της φορολογικής επιβάρυνσης από αρνητικούς για την κοινωνική πρόνοια φόρους (παραδείγματος χάριν στους εργαζομένους), σε θετικούς για την κοινωνική πρόνοια φόρους (παραδείγματος χάριν επιβαρύνοντας τις δραστηριότητες που είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον, όπως η ανάλωση ή η ρύπανση των πόρων) ενδέχεται να είναι επωφελής για όλους τους εμπλεκόμενους όσον αφορά την αντιμετώπιση θεμάτων περιβάλλοντος και απασχόλησης<sup>18</sup>. Παράλληλα, για τη μακροπρόθεσμη μεταστροφή των φόρων θα απαιτηθούν σχετικά σταθερά έσοδα από τη φορολογική βάση που σχετίζεται με το περιβάλλον<sup>19</sup>.

Η ETR μπορεί επίσης να συμβάλλει στην άμβλυνση πιθανών αρνητικών επιπτώσεων της περιβαλλοντικής φορολογίας στην ανταγωνιστικότητα συγκεκριμένων τομέων. Εάν οι ενέργειες συντονίζονται στενά σε κοινοτικό επίπεδο, οι εν λόγω επιπτώσεις είναι δυνατό να μειωθούν περαιτέρω σε σύγκριση με το ενδεχόμενο ανάληψης μονομερούς δράσης εκ μέρους των κρατών μελών. Οι μειώσεις της εργασιακής φορολογίας ή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, που ως επί το πλείστον είναι επωφελείς για τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα, θα ήταν δυνατό να εξισορροπήσουν τις τυχόν αρνητικές επιπτώσεις της περιβαλλοντικής φορολογίας. Τέλος, δεδομένης της γήρανσης του πληθυσμού, λόγω της οποίας αυξάνει η πίεση που ασκείται στις δημόσιες δαπάνες, και της παγκοσμιοποίησης, που καθιστά λιγότερο βιώσιμη τη φορολογία του κεφαλαίου και της εργασίας, η μετακύλιση της φορολογικής επιβάρυνσης από τους άμεσους φόρους στην κατανάλωση και, ιδίως, στην κατανάλωση που είναι επιβλαβής για το περιβάλλον, ενδέχεται να αποδώσει σοβαρά οφέλη από φορολογική σκοπιά.

Ενώ αποθαρρύνουν κάθε είδους συμπεριφορά επιβλαβής για το περιβάλλον, επιβάλλοντας τη δέουσα φορολογία, τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να χρησιμοποιήσουν φορολογικά κίνητρα όπως οι επιδοτήσεις για την ενθάρρυνση της πράσινης συμπεριφοράς, τη διευκόλυνση της καινοτομίας, την έρευνα και την ανάπτυξη, εφόσον εξασφαλίζονται με άλλο τρόπο δημόσιοι πόροι (παραδείγματος χάριν με την επιβολή φορολογίας που να επιβαρύνει κάθε είδους επιβλαβή συμπεριφορά για το περιβάλλον) ή εφόσον μειώνονται οι αντίστοιχες δαπάνες (παραδείγματος χάριν καταργώντας τυχόν επιδοτήσεις που είναι εις βάρος του περιβάλλοντος). Η συγκεκριμένη προσέγγιση έχει ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο των φιλόδοξων στόχων του θεματολογίου για το κλίμα και την ενέργεια στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδίως όσον αφορά την επίτευξη της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου τουλάχιστον κατά 20% έως το 2020, το δεσμευτικό στόχο περί παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες μορφές σε ποσοστό 20% ως το 2020 και τον αντίστοιχο στόχο για χρήση βιοκαυσίμων κατά 10%.

<sup>18</sup> Η Επιτροπή έθεσε το εν λόγω θέμα ήδη το 1993 στη Λευκή Βίβλο για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση (COM(93) 700, κεφάλαιο 10) και πιο πρόσφατα στην ανακοίνωσή της σχετικά με το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο και στο έγγραφο για τις σχέσεις μεταξύ πολιτικών απασχόλησης και περιβάλλοντος. Βλ. COM(2005) 525 και SEC(2005) 1530. Εκ των υστέρων πειστήρια από της Βόρειες χώρες καθώς και τα αποτελέσματα μελετών που βασίζονται σε μοντέλα, υποδεικνύουν την ύπαρξη αμοφτέρων των ειδών ωφελημάτων.

<sup>19</sup> Η σχέση μεταξύ παραγωγής εσόδων και της χρήσης της φορολογίας για την παροχή κινήτρων αντιμετωπίζεται περαιτέρω στο εσωτερικό έγγραφο εργασίας.

Κατ' αρχήν η Επιτροπή θεωρεί ότι εναπόκειται στα **κράτη μέλη** να εξασφαλίσουν την ορθή ισορροπία μεταξύ κινήτρων και αποτρεπτικών κινήτρων στα φορολογικά τους συστήματα, σεβόμενα τους συνολικούς φορολογικούς περιορισμούς καθώς και τη φορολογική ουδετερότητα. Εντούτοις, η Επιτροπή θα επιθυμούσε η κοινοτική φορολογική πολιτική να διευκολύνει την ως άνω ισορροπία (βλ. κεφάλαιο 3).

Ενδέχεται να υπάρχει περιθώριο βελτίωσης της διαρθρωμένης ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις βέλτιστες πρακτικές τους στον τομέα των αγορακεντρικών μέτρων εν γένει και ιδιαίτερα την αναθεώρηση της περιβαλλοντικής φορολογίας. Μολονότι υφίστανται εξειδικευμένες δομές σε ορισμένες περιοχές, δεν υπάρχει οριζόντιο φόρουμ. Από την άποψη αυτή μια εναλλακτική δυνατότητα θα ήταν να δημιουργηθεί ένα φόρουμ για τα αγορακεντρικά μέτρα.

*Θα έπρεπε η ΕΕ να προάγει ενεργητικότερα τις μεταρρυθμίσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο;*

*Πως θα μπορούσε η Επιτροπή να διευκολύνει κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο ανάλογες μεταρρυθμίσεις; Μπορεί για παράδειγμα να προσφέρει κάποιου είδους συντονιστική διαδικασία ή διεργασία;*

*Αναμένεται η δημιουργία του προαναφερόμενου φόρουμ για τα αγορακεντρικά μέτρα να αποδειχθεί χρήσιμη για την τόνωση των ανταλλαγών πείρας/βέλτιστων πρακτικών όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της περιβαλλοντικής φορολογίας μεταξύ των κρατών μελών; Πως θα μπορούσε να οργανωθεί κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο; Τι σύνθεση θα έπρεπε να έχει για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο αλληλεπικάλυψης με τις ήδη υφιστάμενες δομές;*

*Πως εναρμονίζεται η ανάγκη μείωσης των φορολογικών επιβαρύνσεων της εργασίας σε πολλά κράτη μέλη με το στόχο της προαγωγής της καινοτομίας και της υποστήριξης της έρευνας και της ανάπτυξης ώστε να επιτευχθεί η μεταστροφή προς μια «πιο πράσινη» οικονομία; Πως είναι δυνατό να επιτευχθεί ανάλογο αποτέλεσμα ενώ παράλληλα θα τηρείται η δημοσιονομική ουδετερότητα; Θα ήταν ενδεχομένως σωστή απάντηση να επιχειρηθεί μεγαλύτερη στροφή προς τη φορολόγηση των δραστηριοτήτων που βλάπτουν το περιβάλλον;*

## **2.4. Η μεταρρύθμιση των επιβλαβών για το περιβάλλον επιδοτήσεων**

Πολλές επιδοτήσεις δεν είναι μόνο αναποτελεσματικές από οικονομική και κοινωνική σκοπιά, αλλά επηρεάζουν επίσης αρνητικά το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου<sup>20</sup>. Μπορούν επίσης να εξουδετερώσουν τις επιπτώσεις των αγορακεντρικών μέσων που χρησιμοποιούνται για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων στόχων περιβάλλοντος ή υγείας και εν γένει μπορούν να αποβούν εις βάρος της ανταγωνιστικότητας<sup>21</sup>. Ενώ η μεταρρύθμιση ή η εξάλειψή τους θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να διατεθούν δημόσιες πιστώσεις υπέρ της μεταρρύθμισης της περιβαλλοντικής φορολογίας, ενδέχεται να δικαιολογείται και αφ'

<sup>20</sup> Βλ. για παράδειγμα ΟΟΣΑ, επιδοτήσεις επιβλαβείς για το περιβάλλον – προκλήσεις για μεταρρύθμιση, 2005 και τη βιβλιογραφία που αναφέρεται στο εν λόγω έγγραφο.

<sup>21</sup> Ο ΟΟΣΑ (1998) ορίζει τις επιδοτήσεις που είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον ως: «κάθε είδους χρηματοοικονομική στήριξη και κανονισμός που καθιερώνεται για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας ορισμένων προϊόντων, διεργασιών ή περιφερειών και που, από κοινού με το κυρίαρχο φορολογικό καθεστώς, αποβαίνουν (δίχως πρόθεση) κατά των χρήσιμων περιβαλλοντικών πρακτικών».

εαυτής<sup>22</sup>. Η Επιτροπή προτίθεται να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη για την αναθεώρηση των επιδοτήσεων που είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον, τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Θα αναπτυχθεί διάλογος με τους άμεσα ενδιαφερομένους ώστε να εξασφαλιστεί η συνεκτικότητα όλων σχετικών ζητημάτων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να διατυπώσει σχετικό χάρτη πορείας για την ως άνω μεταρρύθμιση, ανά τομέα, έως το 2008<sup>23</sup>.

*Ποιος είναι, βάσει της πείρας που έχει αποκομιστεί σε εθνικό επίπεδο, ο καλύτερος δυνατός τρόπος προώθησης της διαδικασίας μεταρρύθμισης των επιδοτήσεων που είναι επιβλαβείς για το περιβάλλον;*

### **3. ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΓΟΡΑΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΝΑ ΑΣΚΗΘΕΙ ΕΠΙΡΡΟΗ ΣΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΜΕ ΤΟΝ ΟΠΟΙΟ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΕΙΤΑΙ Η ΕΝΕΡΓΕΙΑ**

Η ενέργεια βρίσκεται σήμερα στην κορυφή των προτεραιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεδομένου ότι αντιπροσωπεύει μείζονα πρόκληση, όσον αφορά την αειφορία του περιβάλλοντος καθώς και την ασφάλεια του εφοδιασμού και την ανταγωνιστικότητα. Για να καταστεί η χρήση της ενέργειας στην Ευρώπη, βιωσιμότερη, ασφαλέστερη και ανταγωνιστικότερη, η Επιτροπή έχει ζητήσει να καταστεί αποτελεσματικότερη η αξιοποίηση της ενέργειας σε επίπεδο κατανάλωσης, καθώς και να επιτευχθεί η κινητοποίηση των απαραίτητων πόρων για τη διάδοση των καθαρότερων μορφών ενέργειας, υπέρ των επενδύσεων σε νέες τεχνολογίες και υπέρ της καινοτομίας. Οι ως άνω στόχοι πρόσφατα εγκρίθηκαν από τους επικεφαλής κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη μορφή του ολοκληρωμένου θεματολογίου για την αντιμετώπιση της αλλαγής του κλίματος και την ενέργεια. Οι φορολογικές πολιτικές, ιδίως μάλιστα η επιβολή φόρων, και η περαιτέρω προσαρμογή του ΣΕΔΕ καλούνται να διαδραματίσουν σοβαρό ρόλο όσον αφορά την επίτευξη των ως άνω στόχων.

Μολονότι κατ' αρχήν εξυπηρετεί την εσωτερική αγορά, η φορολογική πολιτική της Κοινότητας και ειδικότερα η οδηγία για την ενεργειακή φορολογία καλούνται να διαδραματίσουν συγκεκριμένο ρόλο στο ως άνω πλαίσιο. Η εν λόγω οδηγία καθορίζει κοινούς κανόνες για τη φορολόγηση της ενεργειακής κατανάλωσης και ολοκληρώνει τους περιβαλλοντικούς και τους ενεργειακούς στόχους. Κατά παράδοση η ενεργειακή φορολογία συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της αποτελεσματικής αξιοποίησης της ενέργειας, της ασφάλειας του εφοδιασμού και της ανταγωνιστικότητας.

#### **3.1 Η απλοποίηση και η ανάπτυξη της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία**

Η ενεργειακή φορολογία προσφέρει τη δυνατότητα στην ΕΕ να συνδυάσει το ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει η φορολογία ως κίνητρο υπέρ της αποτελεσματικότερης αξιοποίησης της ενέργειας και της ορθότερης από περιβαλλοντική σκοπιά ενεργειακής κατανάλωσης, με τη δυνατότητα δημιουργίας εσόδων<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Αυτό τονίστηκε επίσης στην στρατηγική τα Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο ανάπτυξη.

<sup>23</sup> Επανεξέταση της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφόρο ανάπτυξη, έγγραφο του Συμβουλίου 10917/06 της 26<sup>ης</sup> Ιουνίου 2006.

<sup>24</sup> Τρία τέταρτα των εσόδων από φόρους που σχετίζονται με το περιβάλλον προέρχεται από τη φορολογία της ενέργειας (βλ. εσωτερικό έγγραφο εργασίας).

Ωστόσο, η σημερινή μάλλον ευέλικτη και γενική προσέγγιση της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία ενδέχεται να μην επιτρέπει πάντοτε την αποτελεσματική ενσωμάτωση των στόχων για αξιοποίηση της ενέργειας και ορθή από περιβαλλοντική σκοπιά ενεργειακή κατανάλωση στο εναρμονισμένο σύστημα που έχει καθιερωθεί σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου ενδέχεται να συντρέχουν λόγοι για σαφέστερη σύνδεση της ενεργειακής φορολογίας με τους αντίστοιχους πολιτικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Μια εναλλακτική δυνατότητα ενδεχομένως να είναι να επιχειρηθεί διάκριση των ελαχίστων επιπέδων κοινοτικής φορολογίας ως προς την ενέργεια και το περιβάλλον (ή των αντιστοίχων τους), που θα ήταν δυνατό να ανακλώνται σε εθνικό επίπεδο με τη μορφή ενεργειακών και περιβαλλοντικών φόρων (για τις εκπομπές). Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να βασιστεί στην ήδη υφιστάμενη ενεργειακή φορολογία καθιστώντας την συνεπέστερη και διευκρινίζοντας περαιτέρω τις περιβαλλοντικές πτυχές της.

Για να επιτευχθεί αποτελεσματικό και ενιαίο κίνητρο υπέρ της αποτελεσματικής ενεργειακής κατανάλωσης, δίχως να προκληθούν στρεβλώσεις μεταξύ των ενεργειακών προϊόντων, όλα τα καύσιμα επιβάλλεται να φορολογηθούν αρχικά ενιαία συναρτήσει του **ενεργειακού τους περιεχομένου**, αναπτύσσοντας περαιτέρω την ήδη υφιστάμενη προσέγγιση για τον τομέα των καυσίμων θέρμανσης και για την ηλεκτρική ενέργεια. Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι παραγόμενες εκπομπές κατά την καύση διαφέρουν ανάλογα με το καύσιμο, η φορολογία θα πρέπει επίσης να αντανakλά τις **περιβαλλοντικές πτυχές** της ενέργειας (πραγματοποιώντας διάκριση μεταξύ εκπομπών αερίων υπεύθυνων και ανεύθυνων για το φαινόμενο του θερμοκηπίου). Ανάλογη προσέγγιση θα επέτρεπε την πιο αυτόματη και άμεση διαφοροποίηση της φορολογίας υπέρ των ενεργειακών πηγών που είναι φιλικότερες για το περιβάλλον ιδίως μάλιστα προς τις ανανεώσιμες μορφές ενέργειας, σε σύγκριση με την ήδη επικρατούσα κατάσταση. Η φορολογία της ενέργειας μεταξύ άλλων θα αναγνωρίσει και ρητά τα περιβαλλοντικά οφέλη καθώς και τα οφέλη από την ασφάλεια του εφοδιασμού των ανανεώσιμων μορφών ενέργειας.

Πολλά θέματα θα πρέπει ληφθούν υπόψη. Τα εν λόγω θέματα εξετάζονται περαιτέρω στο συνοδευτικό εσωτερικό έγγραφο εργασίας της Επιτροπής. Τα σημαντικότερα εξ αυτών έχουν ως εξής:

- Τα καύσιμα θέρμανσης και τα καύσιμα κίνησης παραδοσιακά αποτελούσαν αντικείμενο διαφορετικής φορολογικής αντιμετώπισης, που λάμβανε ιδίως υπόψη ότι τα καύσιμα θέρμανσης ήταν απαραίτητα. Ενδέχεται να συντρέχουν λόγοι για περαιτέρω διαφοροποίηση της φορολογικής αντιμετώπισης ανάλογα με τη χρήση.
- Οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα που οφείλονται στις διάφορες μορφές παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας αντιμετωπίζονται στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ της ΕΕ, ενώ η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, κατ' αρχήν εξαιρείται από την ενεργειακή φορολογία σύμφωνα με την οδηγία για την ενεργειακή φορολογία. Επιπλέον, ενδέχεται εν προκειμένω να μην είναι σκόπιμο να καθιερωθεί αντίστοιχη προσέγγιση για το περιβάλλον με τη μορφή φόρων, που να αντανakλούν τα περιβαλλοντικά θέματα που ήδη καλύπτονται από το ΣΕΔΕ της ΕΕ.

Η Επιτροπή προτείνεται να διερευνήσει περαιτέρω τις εν λόγω ιδέες για ενδεχόμενη αναθεώρηση της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία.

Θα έπρεπε να αναθεωρηθεί η οδηγία για την ενεργειακή φορολογία με σκοπό να διευκρινιστεί η σχέση της με τους πολιτικούς στόχους που ολοκληρώνει η οδηγία, ιδίως στον τομέα του περιβάλλοντος και της ενέργειας; Θα καθίστατο τοιούτοτρόπως η ενεργειακή φορολογία ένα αποτελεσματικότερο μέσο λόγω του καλύτερου συνδυασμού των επιπτώσεων των φορολογικών κινήτρων με την ικανότητα παραγωγής εσόδων;

Είναι ο διαχωρισμός των ελαχίστων επιπέδων της φορολόγησης για την ενέργεια και το περιβάλλον ο καλύτερος τρόπος για την επίτευξη του ως άνω στόχου; Ποια θα είναι τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα καθώς και τα κύρια πρακτικά ζητήματα ανάλογης προσέγγισης; Θα αποτελούσε το περιβαλλοντικό κίνητρο που ενδεχομένως θα μπορούσε να δημιουργηθεί με τη φορολογία της ενέργειας επαρκή και κατάλληλη απάντηση η οποία να αντανakλά τους στόχους της ενεργειακής πολιτικής στον τομέα των βιοκαυσίμων, συμπεριλαμβανόμενης της δημιουργίας αγορακεντρικού κινήτρου για τα βιοκαύσιμα δεύτερης γενιάς;

Είναι ανάγκη να επιβληθεί επιπλέον φορολογία με στόχο να αντιμετωπιστούν τα εναπομένοντα περιβαλλοντικά ζητήματα στον τομέα της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας (όντως); Θα επαρκέσει η προτεινόμενη προσέγγιση ώστε να διευκολυνθεί η διάδοση της ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές; Ποιες θα είναι οι επιπτώσεις αναλόγου κοινοτικού πλαισίου στην ηλεκτρική ενέργεια από πυρηνικές εγκαταστάσεις (λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές προσεγγίσεις σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά τη χρήση της πυρηνικής ενέργειας);

### **3.2. Αλληλεπίδραση της ενεργειακής φορολογίας με άλλα αγορακεντρικά μέσα, ιδίως με το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής εντός της ΕΕ (ΕU-ETS/ΣΕΔΕ)**

Από τα διάφορα αγορακεντρικά μέσα της Κοινότητας στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και του περιβάλλοντος, η ενεργειακή φορολογία είναι ίσως το πλέον διατομεακό που έχει αντίκτυπο και στους τρεις τομείς και σχετίζεται άμεσα με όλα τα υπόλοιπα.

Η αναθεώρηση της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία θα καταστήσει δυνατόν να ληφθούν υπόψη όλες αυτές οι πτυχές, αποσαφηνίζοντας τα ζητήματα που καλύπτει η εναρμονισμένη ενεργειακή φορολογία. Στην πράξη, ο σαφής χαρακτηρισμός της περιβαλλοντικής συνιστώσας των ελάχιστων επιπέδων φορολογίας (διάκριση μεταξύ εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και εκπομπών πέρα των αερίων του θερμοκηπίου) θα καθιστούσε την ενεργειακή φορολογία μέσο που θα συμπλήρωνε καλύτερα σε επίπεδο ΕΕ τα άλλα αγορακεντρικά μέσα.

Το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής της ΕΕ ισχύει σήμερα για τις εκπομπές από ορισμένες βιομηχανικές εγκαταστάσεις και εγκαταστάσεις καύσης και, ενώ η ενεργειακή φορολογία εφαρμόζεται για τη χρήση ενεργειακών προϊόντων ως καυσίμων<sup>25</sup>, χωρίς να υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της οι περισσότεροι ενεργοβόροι κλάδοι (που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ) σε πολλές περιπτώσεις. Η Επιτροπή θεωρεί ότι θα μπορούσε να διερευνηθεί

<sup>25</sup>

Συγκεκριμένα, η ενεργειακή φορολογία κατά κανόνα δεν ισχύει για τα ενεργειακά προϊόντα (και την ηλεκτρική ενέργεια) που χρησιμοποιούνται ως πρώτε ύλες για βιομηχανικές διεργασίες, ούτε για ενεργειακά προϊόντα που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ενεργειακών προϊόντων (η συνηθέστερη περίπτωση είναι τα διυλιστήρια) ή ως εισερχόμενα για την ηλεκτροπαραγωγή. Το αποτέλεσμα αυτό επιτυγχάνεται με διάφορες τεχνικές. Για λεπτομέρειες, βλ. το άρθρο 2 παράγραφος 4, το άρθρο 14 παράγραφος 1 στοιχείο α), το άρθρο 21 παράγραφοι 3 και 6 της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία.

περαιτέρω αυτός ο κανόνας, για να διαπιστωθεί κατά πόσον κλάδοι που καλύπτονται από το ΣΕΔΕ θα ήταν δυνατό να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής της περιβαλλοντικής συνιστώσας της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία, στο βαθμό που οι επιπτώσεις τους που οφείλονται στα αέρια θερμοκηπίου αντιμετωπίζονται επαρκώς από το ΣΕΔΕ (με άλλα λόγια, έτσι ώστε η σχετική περιβαλλοντική συνιστώσα των ελαχίστων επιπέδων φορολογίας να μην εφαρμόζεται σε αυτούς τους κλάδους, ενώ θα μπορούσε να διατηρηθεί η ενεργειοκεντρική συνιστώσα καθώς και άλλες περιβαλλοντικές συνιστώσες). Αντιθέτως, σε περιπτώσεις που ορισμένοι φορείς εκμετάλλευσης δεν συμμετέχουν στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής λόγω του μικρού μεγέθους τους ή γι' άλλους λόγους, η περιβαλλοντική συνιστώσα των ελάχιστων επιπέδων φορολογίας θα ήταν δυνατόν να εξασφαλίσει την ευρύτερη εφαρμογή της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει”. Οι κανόνες αυτοί θα μπορούσαν να εφαρμοστούν αποτελεσματικά και στο βιομηχανικό κλάδο και στις αεροπορικές μεταφορές.

Η εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία των επιπτώσεων στο περιβάλλον που αντιμετωπίζονται από το ΣΕΔΕ είναι βιώσιμη λύση ενδεχομένως και για το πρόβλημα της δυνητικής αλληλεπικάλυψης μεταξύ των δύο μέσων, εξασφαλίζοντας ωστόσο ότι δεν καταστρατηγούνται οι υπόλοιποι στόχοι της ενεργειακής φορολογίας. Με τη λύση αυτή θα μπορούσε επίσης να αποφευχθούν δυσχέρειες οφειλόμενες στα διαφορετικά χαρακτηριστικά του ΣΕΔΕ (ενιαία τιμή με χρονική διακύμανση σε όλη την ΕΕ) και της ενεργειακής φορολογίας (διαφορετικές τιμές μεταξύ των κρατών μελών λόγω της διακριτικής τους ευχέρειας να καθορίζουν φορολογικούς συντελεστές υψηλότερους από τους ελάχιστους, οι οποίοι ωστόσο σταθεροποιούνται με την πάροδο του χρόνου). Ωστόσο, οιαδήποτε ενέργεια προς αυτή τη λύση πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω εις βάθος, ιδίως στην περίπτωση που διευρυνθεί σημαντικά το πεδίο εφαρμογής του ΣΕΔΕ.

Ανεξαρτήτως λύσης, η θεώρηση πρέπει να είναι σφαιρική. Αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο παγκοσμίως ότι η προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να ενσωματώνεται στις οικονομικές αποφάσεις ώστε να εξασφαλιστεί μακροπρόθεσμα η αειφόρος ανάπτυξη. Τούτο θα επιφέρει τη διεύρυνση της εφαρμογής των αγορακεντρικών μέσων από τις εθνικές αρχές και η χρήση τους θα πρέπει να προωθηθεί σε παγκόσμιο επίπεδο. Η ΕΕ επιβάλλεται να συμμετέχει ενεργά στο διάλογο με τρίτες χώρες, να προωθεί τη χρήση αγορακεντρικών μέσων που να καθιστούν δυνατή την εκπλήρωση των πολιτικών τους στόχων με οικονομικώς αποτελεσματικό τρόπο.

Εφόσον όμως αυτό δεν συμβαίνει και η ΕΕ και οι τρίτες χώρες επιβάλλουν διαφορετικά επίπεδα φορολογίας του διοξειδίου του άνθρακα ή άλλες μεθόδους μείωσης των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου (όπως το ΣΕΔΕ), είναι σημαντικό να προβλεφθούν τα απαραίτητα κίνητρα που θα ενθαρρύνουν τους εμπορικούς εταίρους της ΕΕ να λάβουν αποτελεσματικά μέτρα για την καταπολέμηση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Κατά συνέπεια πρέπει να αναλυθεί κατά πόσον είναι εφικτά τα μέτρα που χρησιμοποιούνται για να ασκηθεί η ανάλογη προς τον εν λόγω σκοπό πολιτική. Τούτο έχει ήδη οδηγήσει στην έναρξη διαλόγου σχετικά με την εφαρμογή των μηχανισμών εξισορρόπησης του διοξειδίου του άνθρακα, όπως π.χ. οι τελωνειακές φορολογικές ρυθμίσεις. Είναι γενικώς παραδεκτό ότι η ως άνω προσέγγιση υπόκειται σε νομικούς και τεχνικούς περιορισμούς, που θα πρέπει να εξεταστούν περαιτέρω.

*Θα αποτελέσουν άραγε οι προτεινόμενες αλλαγές της οδηγίας για την ενεργειακή φορολογία και η προτεινόμενη προσέγγιση όσον αφορά το πεδίο της την καλύτερη λύση για να εξασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ της οδηγίας και του ΣΕΔΕ-ΕΕ; Υπάρχουν άλλες εναλλακτικές λύσεις για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός;*

*Ποιές είναι άραγε οι εναλλακτικές λύσεις που θα μπορούσε να διερευνηθούν ούτως ώστε να προσφέρονται στους εμπορικούς εταίρους της ΕΕ τα απαραίτητα κίνητρα για να λάβουν αποτελεσματικά μέτρα καταπολέμησης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου?*

#### **4. ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΑΓΟΡΑΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΜΕΣΩ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

##### **4.1. Αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των μεταφορών**

Οι μεταφορές είναι ένας από τους τομείς με υψηλό μερίδιο στην ατμοσφαιρική ρύπανση και τις εκπομπές CO<sub>2</sub> και τάση αύξησης των αντίστοιχων εκπομπών. Για παράδειγμα, το μερίδιο των οδικών μεταφορών στο σύνολο των εκπομπών CO<sub>2</sub> ήταν 22% το 2004, οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου από τις αεροπορικές μεταφορές και τη ναυσιπλοΐα ήταν περίπου 3-4% του συνόλου και ιδίως οι εκπομπές των αεροπορικών μεταφορών σημείωσαν ταχεία αύξηση (κατά 86% από το 1990 έως το 2004). Σε επίπεδο ΕΕ χρησιμοποιήθηκαν σε κάποιο βαθμό τα αγορακεντρικά μέσα για να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον των διαφόρων τρόπων μεταφοράς, οι οποίες είναι βέβαια σημαντικότερες. Τούτο έρχεται σε αντίθεση με το ό,τι συμβαίνει σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, όπου έχουν χρησιμοποιηθεί και είναι υπό εξέλιξη αγορακεντρικά μέσα διαφορετικών τύπων και σχημάτων.

Η Επιτροπή ή άλλοι θεσμικοί οργανισμοί έχουν λάβει προσφάτως διάφορες πρωτοβουλίες για να αντιμετωπίσουν τις εκπομπές από τις μεταφορές. Με την καθιέρωση συνιστώσας εξαρτώμενης από το CO<sub>2</sub> στη φορολογική βάση τόσο του ετήσιου τέλους κυκλοφορίας όσο και του τέλους ταξινόμησης, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τη φορολογία των επιβατηγών αυτοκινήτων<sup>26</sup>, θα ήταν δυνατόν να ενθαρρυνθούν οι αγοραστές τους να λαμβάνουν υπόψη την ενεργειακή απόδοση και τις εκπομπές CO<sub>2</sub>. Μετά την έγκριση της, η πρόταση αυτή θα συμβάλει σε συνδυασμό με το νομοθετικό πλαίσιο για τη μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub> από τα αυτοκίνητα<sup>27</sup> και με την ενεργειακή φορολογία, στην επιτυχία των στόχων που έχει θέσει η ΕΕ για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής με τη μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub> από τα αυτοκίνητα. Στο πλαίσιο της επικείμενης ανασκόπησης του ΣΕΔΕ-ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει τη δυνατότητα διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής του ΣΕΔΕ σε διάφορους άλλους κλάδους που περιλαμβάνουν επίγειες μεταφορές.

Η Επιτροπή πρότεινε να συμπεριληφθούν οι εκπομπές από τις αερομεταφορές στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής (ΣΕΔΕ) της ΕΕ και ανήγγειλε την πρόθεσή της να υποβάλει, μέχρι το τέλος του 2008<sup>28</sup> πρόταση για την αντιμετώπιση των εκπομπών οξειδίων του αζώτου.

<sup>26</sup> COM(2005) 261 της 5.7.2005.

<sup>27</sup> Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής “Αποτελέσματα της επανεξέτασης της κοινοτικής στρατηγικής για την μείωση των εκπομπών CO<sub>2</sub> από τα επιβατηγά αυτοκίνητα και τα ελαφρά εμπορικά οχήματα” COM(2007) 19 της 7.2.2007. Η Επιτροπή διενεργεί επίσης μελέτη σχετικά με τους τρόπους για να βελτιωθούν οι επιδόσεις των βαρέων εμπορικών οχημάτων όσον αφορά τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου.

<sup>28</sup> COM(2006) 818 της 20.12.2006.

Κατά την αξιολόγηση των προτάσεων για την προώθηση της ναυτιλίας χαμηλών εκπομπών, η ναυτιλία αναφέρθηκε ως ένας από τους στόχους της μελλοντικής θαλάσσιας πολιτικής<sup>29</sup>. Οιοδήποτε αγορακεντρικό μέσο στον εν λόγω κλάδο θα πρέπει να έχει μελετηθεί προσεκτικά ώστε να μη βρίσκεται σε σύγκρουση με τις περί δασμών διατάξεις της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS)<sup>30</sup>. Εξάλλου, υπάρχουν άλλα νευραλγικά ζητήματα, περιλαμβανόμενων των απαιτήσεων νομικού και πολιτικού χαρακτήρα, της γεωγραφικής διαφοροποίησης, των μηχανισμών παρακολούθησης και συμμόρφωσης, τα οποία πρέπει να διερευνηθούν ώστε να διαμορφωθούν συγκεκριμένες προτάσεις για την προώθηση της ναυτιλίας χαμηλών εκπομπών.

*Ποιο θα ήταν άραγε το καλύτερο αγορακεντρικό μέσο για την αντιμετώπιση των εκπομπών από τη ναυτιλία, συνεκτιμώντας τον ιδιαίτερο χαρακτήρα των θαλάσσιων μεταφορών; Ποιος θα ήταν ο καλύτερος τρόπος για τη διαμόρφωση του μέσου αυτού;*

Εκτός από τις εκπομπές CO<sub>2</sub>, οι οδικές μεταφορές συνεπάγονται και άλλες εκπομπές στο περιβάλλον: ατμοσφαιρική ρύπανση από SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> ή σωματίδια, καθώς και ηχορρύπανση και κυκλοφοριακή συμφόρηση. Πέραν της μερικής εναρμόνισης των ετησίων τελών κυκλοφορίας των βαρέων φορτηγών οχημάτων, στην οδηγία περί ευρωπαϊκού σήματος οδικών τελών (οδηγία “ευρωβινιέτα”) προβλέπεται πλαίσιο χρέωσης για τα διευρωπαϊκά οδικά δίκτυα. Η Γερμανία και η Αυστρία έχουν θεσπίσει τέλη για τη χρήση των υποδομών από βαρέα φορτηγά οχήματα συναρτήσει της διανυόμενης απόστασης. Μολονότι η κατά μέσον όρο χρέωση είναι δυνατό να καλύπτει μόνο το κόστος της υποδομής και, κατά συνέπεια, εξαιρείται το εξωτερικό κόστος, τα κράτη μέλη οφείλουν να διαφοροποιούν τις χρεώσεις ανάλογα με την κατηγορία εκπομπών κάθε οχήματος (ταξινόμηση “Euro”) από το 2010 και μετά και επιτρέπεται να επιβάλλουν περαιτέρω διαφοροποιήσεις για να καταπολεμείται η ζημία στο περιβάλλον και να αντιμετωπίζεται η κυκλοφοριακή συμφόρηση. Εφόσον σε αυτά τα συστήματα χρέωσης ενσωματωθεί η διαφοροποιημένη περιβαλλοντική ζημία στο συνολικό κόστος, θα ήταν δυνατή η αποδοτικότερη χρήση των υποδομών<sup>31</sup>. Η Επιτροπή θα υποβάλει – αφού εξετάσει όλες τις εναλλακτικές λύσεις που περιλαμβάνουν τις δαπάνες για το περιβάλλον, το θόρυβο, την κυκλοφοριακή συμφόρηση και την υγεία, γενικής εφαρμογής σφαιρικό μοντέλο διεπόμενο από διαφάνεια και για την αξιολόγηση όλων των ειδών εξωτερικού κόστους, ώστε να αποτελέσει τη βάση για μελλοντικούς υπολογισμούς των τελών χρήσης υποδομής. Το μοντέλο αυτό θα συνοδεύεται από ανάλυση των συνεπειών που θα έχει ο εσωτερικός καταλογισμός του εξωτερικού κόστους σε όλους τους τρόπους μεταφοράς καθώς και η στρατηγική για τη βαθμιαία υλοποίηση του σε όλους τους τρόπους μεταφοράς<sup>32</sup>.

Η κοινοτική νομοθεσία επιτρέπει, εξάλλου, στα κράτη μέλη να διαφοροποιούν τις χρεώσεις χρήσης της σιδηροδρομικής υποδομής ανάλογα με τις εξωτερικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Η διαφοροποίηση από τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να επιφέρει συνολική

<sup>29</sup> Βλ. την Πράσινη Βίβλο με τίτλο “Προς μια μελλοντική θαλάσσια πολιτική για την Ένωση: ένα ευρωπαϊκό όραμα για τους ωκεανούς και τις θάλασσες”, COM(2006) 275. Είναι υπό εξέλιξη η διαδικασία διαβούλευσης, που λήγει στις 30 Ιουνίου 2007.

<sup>30</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. τη μελέτη που εκπονήθηκε το 2004 επί του θέματος αυτού, στον ιστότοπο: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04\\_nera\\_report.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf)

<sup>31</sup> Εκτός ΕΕ, την προσέγγιση αυτή υιοθέτησε επίσης η Ελβετία, όπου τα συστήματα χρέωσης τελών στα βαρέα εμπορικά οχήματα συμπεριλαμβάνουν το εξωτερικό περιβαλλοντικό κόστος. Από οικονομική άποψη, τα τέλη πρέπει να διαμορφώνονται ανάλογα με το εν λόγω εξωτερικό κόστος και τον τόπο και το χρόνο οδήγησης, ούτως ώστε να βελτιωθεί η απόδοση της χρήσης υποδομών.

<sup>32</sup> Άρθρο 1.9 της οδηγίας 2006/38 της 17 Μαΐου 2006.

αύξηση των εξόδων του διαχειριστή υποδομής αν δεν υπάρχει συγκρίσιμο επίπεδο χρέωσης του περιβαλλοντικού κόστους σε άλλους τρόπους μεταφοράς<sup>33</sup>.

*Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να εφαρμοσθεί η χρέωση για τη χρήση υποδομής, περιλαμβανομένων των θεμάτων που αφορούν το περιβαλλοντικό κόστος; Το μοντέλο να εφαρμόζεται σε όλους τους τρόπους μεταφοράς ή να λαμβάνει υπόψη χωριστά τις ιδιαιτερότητες καθενός εξ αυτών; Σε ποιο βαθμό θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί εν προκειμένω η οδηγία για την “Ευρωβινιέτα”;*

Συστήματα τοπικής χρέωσης έχουν εφαρμοστεί σε αρκετές πόλεις της ΕΕ, όπως στο Λονδίνο και στη Στοκχόλμη, για τη βελτίωση των συνθηκών κυκλοφορίας, και μεταξύ άλλων, για τη μείωση της συμφόρησης στα αστικά κέντρα<sup>34</sup>. Πρόσφατες αξιολογήσεις δείχνουν ότι έχει επιτευχθεί αυτό ο στόχος: έχει αυξηθεί η μέση ταχύτητα κυκλοφορίας ενώ παράλληλα έχουν μειωθεί σημαντικά οι εκπομπές (PM, NOx και CO<sub>2</sub>) και η κατανάλωση ενέργειας από την οδική κυκλοφορία στις βεβαρυνμένες περιοχές<sup>35</sup>. Σε εθνικό επίπεδο, για παράδειγμα στο ΗΒ καθώς και στη Γερμανία, συζητείται ακόμη και να επεκταθεί η χρέωση για την κυκλοφοριακή συμφόρηση σε όλο το οδικό δίκτυο. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να υποστηρίζει τα υπάρχοντα δίκτυα ανταλλαγής πληροφοριών και θα διερευνήσει κατά πόσον είναι αναγκαίο να αναληφθούν ενέργειες υποστήριξης σε επίπεδο ΕΕ στο πλαίσιο της Πράσινης Βίβλου για τις αστικές μεταφορές το 2007.

#### **4.2. Η χρήση αγορακεντρικών μέσων για την αντιμετώπιση της ρύπανσης και την προστασία των πόρων**

Η ΕΕ ενθαρρύνει επίσης τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν την φορολογία και τα άλλα αγορακεντρικά μέσα, στο πλαίσιο των περιβαλλοντικών θεματικών στρατηγικών της. Τα κράτη μέλη έχουν αξιοποιήσει αυτές τις δυνατότητες σε πολύ διαφορετικό βαθμό και έχουν αποκομίσει πείρα κατά την εφαρμογή διαφορετικών σχημάτων. Πέραν των περιβαλλοντικών ζητημάτων, είναι ενδεχομένως αναγκαία η εναρμόνιση σε επίπεδο ΕΕ στις περιπτώσεις με διασυνοριακή διάσταση και όταν η φορολογία που έχει χρησιμοποιηθεί σε αυξανόμενο βαθμό σε εθνικό επίπεδο έχει ενδεχομένως αντίκτυπο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

##### **4.2.1. Νερό**

Η διαχείριση των υδάτινων πόρων πρέπει να είναι αειφόρος. Η οδηγία πλαίσιο για το νερό<sup>36</sup> αποτελεί το συνολικό σχέδιο δράσης. Σύμφωνα με την οδηγία αυτή, τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν, μέχρι το 2010, πολιτικές τιμολόγησης του ύδατος που να ενθαρρύνουν την αποτελεσματική χρήση των υδάτινων πόρων. Με τον τρόπο αυτό, όλοι οι χρήστες θα αναλαμβάνουν το κόστος (συμπεριλαμβανομένου του εξωτερικού περιβαλλοντικού κόστους και του κόστους των πόρων) σύμφωνα με την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”, που σε ορισμένες περιπτώσεις δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί πλήρως<sup>37</sup>. Τα κράτη μέλη οφείλουν

<sup>33</sup> Οδηγία 2001/14/ΕΚ της 26.2.2001 και COM(2001) 307.

<sup>34</sup> Στην αναθεωρημένη οδηγία για την ευρωβινιέτα αναφέρεται ρητώς ότι τα κράτη μέλη έχουν την δυνατότητα να χρησιμοποιούν τέτοια σχήματα (άρθρο 9).

<sup>35</sup> Βλ. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος 2006, σ. 57.

<sup>36</sup> Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2000 για την καθιέρωση πλαισίου σχετικά με την ανάληψη κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής για το νερό, ΕΕ L 327 της 22.12.2000.

<sup>37</sup> Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, *Market-based instruments for environmental policy in Europe* (Τεχνική έκθεση 8/2005).

επίσης, από το 2009, να αναφέρουν στα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού τις ενέργειές τους για την εφαρμογή αυτών των διατάξεων.

Αρκετά κράτη μέλη επιβάλλουν ήδη φόρους ή τέλη για την άντληση υπογείων ή/και επιφανειακών υδάτων ή για την κατανάλωση ύδατος, με αποτέλεσμα να έχει μειωθεί η κατανάλωση, οι διαρροές και η ρύπανση. Η Επιτροπή θεωρεί ουσιαστική τη χρήση αγορακεντρικών μέτρων για την ανταπόκριση προς τις απαιτήσεις της οδηγίας πλαίσιο για το νερό. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να συνεργάζεται στενά με τα κράτη μέλη σε αυτά τα θέματα, στο πλαίσιο της κοινής στρατηγικής για την υλοποίηση που συμφωνήθηκε από την ομάδα των διευθυντών των αρμοδίων εθνικών αρχών για θέματα υδάτων.

*Ποιός είναι ο αποτελεσματικότερος τρόπος για να εξασφαλίσει η Επιτροπή την εφαρμογή των πολιτικών τιμολόγησης των υδάτων όπως προβλέπεται στην οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα; Ποιές εναλλακτικές δυνατότητες θα μπορούσαν να διερευνηθούν ούτως ώστε να ενισχυθούν οι σχέσεις μεταξύ των επενδύσεων σε εθνικά έργα για το νερό και της καθιέρωσης των αντίστοιχων τιμολογίων ύδατος ώστε να προσφέρονται κίνητρα στους χρήστες και να αποφεύγεται η στρέβλωση του ανταγωνισμού;*

#### 4.2.2. Διαχείριση αποβλήτων

Ο κύριος στόχος της πρόληψης της δημιουργίας αποβλήτων και της διαχείρισής τους, που ορίστηκε στο 6<sup>ο</sup> πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον, είναι να αποσυνδεθεί η δημιουργία αποβλήτων από την οικονομική μεγέθυνση και υπάρχουν ήδη ενδείξεις ότι τούτο αρχίζει πλέον να επιτυγχάνεται.

Μολονότι η υγειονομική ταφή των αποβλήτων είναι μάλλον η χειρότερη λύση από περιβαλλοντική άποψη<sup>38</sup>, η αγορά συχνά ευνοεί τη λύση αυτή επειδή δεν λαμβάνει υπόψη τις επιπτώσεις στο περιβάλλον. Επιπλέον, μολονότι η φορολόγηση της διάθεσης των αποβλήτων, ιδίως σε χώρους υγειονομικής ταφής, μπορεί να συντελέσει αποτελεσματικά στην αποφυγή αυτής της στρέβλωσης και να ενθαρρύνει την ανακύκλωση και την ανάκτηση των αποβλήτων<sup>39</sup>, οι διαφορές μεταξύ των εθνικών επιπέδων φορολογίας είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε αποστολή των αποβλήτων αλλού για αμιγώς φορολογικούς λόγους και σε στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των φορέων διαχείρισης αποβλήτων.

Η Επιτροπή έχει κατά συνέπεια προτρέψει τα κράτη μέλη να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τους εθνικούς φόρους για την υγειονομική ταφή και να την ενημερώνουν σχετικά<sup>40</sup>. Επιπλέον, περαιτέρω βήμα για την αντιμετώπιση του δεύτερου προβλήματος θα μπορούσαν να αποτελέσουν κοινά κριτήρια, καθώς και περιβαλλοντικά αποτελεσματικά ελάχιστα επίπεδα, για τον καθορισμό φόρων όσον αφορά την υγειονομική ταφή με την αποδεδειγμένη βέλτιστη πρακτική.

<sup>38</sup> Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής “Ένα βήμα μπροστά για την αειφόρο χρήση των πόρων: Θεματική στρατηγική για την πρόληψη της δημιουργία και την ανακύκλωση των αποβλήτων”, COM(2005) 666 της 21.12.2005.

<sup>39</sup> Έχει εφαρμοστεί σε διάφορα κράτη μέλη. Βλ. ΕΟΠ 2006. Ωστόσο, σε πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ επισημαίνεται επίσης ότι σε μερικά κράτη μέλη ο φόρος υπερβαίνει πλέον σημαντικά το κατ’ εκτίμηση εξωτερικό κόστος. Βλ. ΟΟΣΑ, Sustainable Development in OECD countries, 2004.

<sup>40</sup> COM(2005) 666 της 21.12.2005.

*Σε περίπτωση που δεν είναι επαρκής η πρόοδος για την αποτροπή της διάθεσης αποβλήτων σε χώρους υγειονομικής ταφής, θα πρέπει η Επιτροπή να εξετάσει την δυνατότητα να προτείνει εναρμονισμένο ελάχιστο φόρο για την υγειονομική ταφή σε όλη την ΕΕ;*

Ο αντίκτυπος που έχουν στο περιβάλλον διάφορα υλικά συσκευασίας ή διάφορα προϊόντα της ίδιας κατηγορίας, π.χ. ηλεκτρικές στήλες, είναι διαφορετικός. Κατά συνέπεια, η αειφόρος κατανάλωση θα ήταν δυνατόν να ενθαρρυνθεί χρησιμοποιώντας διαφοροποιημένα αγορακεντρικά μέσα ανάλογα με τον αντίκτυπο των επιμέρους προϊόντων. Σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν εθνικά μέτρα για να θεσπίζουν στόχους, όπως η πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων συσκευασίας ή να ενθαρρύνουν τη χρήση επιστρεφόμενων συσκευασιών ή τη συλλογή και ανακύκλωση χρησιμοποιημένων ηλεκτρικών στηλών, καθώς και να προωθούν τη χρήση ηλεκτρικών στηλών με λιγότερο ρυπογόνες ουσίες<sup>41</sup>, εφαρμόζοντας έτσι την αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, τα μέτρα πρέπει να τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνθήκη (ιδίως τους κανόνες σχετικά με την εσωτερική αγορά και την αμερόληπτη αντιμετώπιση, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 90 της συνθήκης ΕΚ<sup>42</sup>).

Πολλά κράτη έχουν χρησιμοποιήσει αγορακεντρικά μέσα, όπως φόρους, συστήματα καταβολής εγγύησης-επιστροφής ή εμπορεύσιμες άδειες για τη συσκευασία συγκεκριμένων ή ειδικών αποβλήτων (π.χ. δοχεία ποτών ή πλαστικές σακούλες)<sup>43</sup>. Η Δανία έχει θεσπίσει φόρο συσκευασίας ανάλογα με τη διαφορετική επίπτωση στο περιβάλλον του κάθε υλικού, και η Λετονία έχει επίσης θεσπίσει διαφοροποίηση ανάλογα με το υλικό<sup>44</sup>. Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να υποστηρίξει τη διαρθρωμένη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των μελών σχετικά με τις προσεγγίσεις που έχουν υιοθετήσει.

*Είναι επαρκείς οι δυνατότητες που παρέχει το νομικό πλαίσιο της Κοινότητας στα κράτη μέλη για την χρησιμοποίηση αγορακεντρικών μέτρων προς αντιμετώπιση των θεμάτων διαχείρισης αποβλήτων; Πρέπει άραγε η Επιτροπή να διευκολύνει την εφαρμογή αγορακεντρικών μέσων στον τομέα αυτό, για παράδειγμα με την υποστήριξη της ανταλλαγής πληροφοριών;*

#### **4.3. Η χρήση αγορακεντρικών μέσων για την προστασία της βιοποικιλότητας**

Η χρήση αγορακεντρικών μέσων για την προστασία της βιοποικιλότητας τυγχάνει όλο και μεγαλύτερης αποδοχής ως μέσον για την ενσωμάτωση της διατήρησης της βιοποικιλότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων από τους οικονομικούς ιθύνοντες και την οικονομικώς αποδοτική εκπλήρωση στόχων για τη διατήρηση και την αειφόρο αξιοποίηση των πόρων, όπως προβλέπονται στο πρόγραμμα δράσης της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα και την κοινή

<sup>41</sup> Οδηγία 2006/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6.9.2006 σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών και με την κατάργηση της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ, ΕΕ L 266 της 26.9.2006.

<sup>42</sup> Οδηγία 94/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας (ΕΕ L 365 της 31.12.94), όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2004/12/ΕΚ (ΕΕ L 47 της 18.2.2004), και ιδίως το άρθρο 15. Βλ. επίσης την έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, έγγρ. COM(2006) 767. Φυσικά, πρέπει να τηρούνται επίσης οι απαιτήσεις ποιότητας για τη συσκευασία.

<sup>43</sup> Για λεπτομέρειες βλ. τη βάση δεδομένων ΟΟΣΑ/ΕΟΠ σχετικά με τα οικονομικά μέσα που χρησιμοποιούνται για την περιβαλλοντική πολιτική και τη διαχείριση των φυσικών πόρων: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

<sup>44</sup> Βλ. ΕΟΠ, Using the market for cost-effective environmental policy, 2006.

αλιευτική πολιτική<sup>45</sup>. Χρησιμοποιούνται και τα τρία συνήθη είδη αγορακεντρικών μέσων – φόροι/τέλη/δασμοί, επιδοτήσεις και εμπορεύσιμες άδειες – κυρίως για τη διατήρηση των ενδιαιτημάτων και οικοσυστημάτων, αλλά και για την προστασία συγκριμένων ειδών πανίδας και χλωρίδας.

Τα αγορακεντρικά μέσα μπορούν να είναι αποτελεσματικά για να ενθαρρύνουν τους γαιοκτήμονες να διατηρήσουν τα δάση ή υγροτόπους, ή να προσφέρουν αποζημίωση για αναπόφευκτες βλάβες που επιφέρουν αναπτυξιακά έργα στην βιοποικιλότητα, καθιστώντας δυνατή τη δημιουργία παρόμοιων ενδιαιτημάτων αλλού ώστε να εξασφαλιστεί ότι αποφεύγεται η αμετάκλητη απώλεια βιοποικιλότητας (αντιστάθμιση βιοποικιλότητας).

Τέλη και εισφορές, όπως για παράδειγμα άδειες κυνηγιού και αλιείας, είναι δυνατόν να περιορίσουν την χρήση των πόρων της βιοποικιλότητας σε επίπεδο που να μην βλάπτει την αειφορία. Υπάρχουν επίσης περιπτώσεις που η οικονομική υποστήριξη χορηγείται υπό μορφή “πληρωμών για περιβαλλοντικές υπηρεσίες” (PES), π.χ. στα γεωργο-περιβαλλοντικά μέτρα της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, ως αποζημίωση σε ιδιοκτήτες γης για τη διατήρηση δασών ή υγροτόπων που διηθούν το νερό, λειτουργώντας ως ταμιευτήρες ή αποτελώντας ενδιαιτήματα για έντομα τα οποία επικονιάζουν γειτονικές φυτείες, επειδή οι ιδιοκτήτες αυτοί παραιτούνται από έσοδα χάριν του κοινού συμφέροντος<sup>46</sup>. Η Φινλανδία έχει χρησιμοποιήσει, ως μέσο για να αποφευχθεί ο καθορισμός υψηλών επιδοτήσεων, δημοπρασίες για την εκτέλεση μέτρων προστασίας της βιοποικιλότητας κατά τις οποίες δικαιούχος ανακηρύσσεται όποιος έχει ζητήσει τη χαμηλότερη επιδότηση<sup>47</sup>.

Άλλο παράδειγμα χρήσης αγορακεντρικών μέσων είναι οι τράπεζες ενδιαιτημάτων, πρόκειται για μέσο εμπορίας που αναπτύχθηκε για πρώτη φορά στις ΗΠΑ (συγκεκριμένα τράπεζες υγροτόπων) στο πλαίσιο του καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης. Υπό τα σχήματα αυτά, οι περιβαλλοντικές ευθύνες μετατρέπονται σε εμπορεύσιμες αξίες και με τον τρόπο αυτό τροποποιούν τα κίνητρα και τη συμπεριφορά με την καταχώριση δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και τη δημιουργία αγορών. Ειδικευμένες εταιρίες δημιουργούν βιοτόπους και εν συνεχεία πωλούν πιστώσεις υγροτόπων σε εργολάβους/αναπτυξιακούς φορείς. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων χωρίς απώλεια της συνολικής αξίας, ενώ παράλληλα δημιουργείται ανταγωνισμός μεταξύ των εταιριών για τη δημιουργία νέων υγροτόπων με οικονομικά αποδοτικό τρόπο. Όπως οι μηχανισμοί εμπορεύσιμων αδειών εν γένει, οι συγκεκριμένοι αυτοί μηχανισμοί συμβάλλουν στην ενσωμάτωση των στόχων διατήρησης στις επιχειρηματικές δραστηριότητες, βοηθώντας έτσι να υπερκεραστεί η αντίσταση εκ μέρους του επιχειρηματικού κόσμου. Ωστόσο, πρέπει να διατηρηθεί η ισοδυναμία των ενδιαιτημάτων και πρέπει να προβλεφθούν κριτήρια μέτρησης. Στην

<sup>45</sup> COM(2006) 216. Περαιτέρω παράδειγμα είναι η διαχείριση των αλιευμάτων, όπου είναι συνηθέστερα συστήματα διαχείρισης που περιλαμβάνουν αγορακεντρικά μέσα, όπως μεταβιβάσιμες αλιευτικές ποσοστώσεις. Βλ. ΟΟΣΑ, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path*, 2006. Βλ. COM(2002) 181 της 28.5.2002 και COM(2006) 103 της 9.3.2006, καθώς και την πρόσφατη ανακοίνωση σχετικά με εργαλεία διαχείρισης στον τομέα της αλιείας με βάση τα αλιευτικά δικαιώματα. Βλ. COM(2007) 73 της 26.2.2007.

<sup>46</sup> Αυτού του είδους μηχανισμοί αποζημίωσης είναι επίσης δυνατόν να διευθετηθούν άμεσα μεταξύ ιδιωτών μόνον εφόσον εμπλέκονται μικρές αριθμητικά ομάδες. Οι ΠΠΥ προτείνονται επίσης σε διεθνές επίπεδο, μεταξύ άλλων ως μέσο για την προστασία των τροπικών δασών. Βλ. Παγκόσμια Τράπεζα, *At loggerheads*, 2006. Οι ΠΠΥ ενδέχεται να συμπεριλαμβάνουν κρατική ενίσχυση και, στην περίπτωση αυτή, πρέπει να κοινοποιούνται σύμφωνα με το άρθρο 88 της συνθήκης ΕΚ.

<sup>47</sup> Βλ. μελέτη *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Την προσέγγιση αυτή έχει επίσης αξιοποιήσει η Αυστραλία.

περίπτωση δε των ειδικά προστατευομένων ζωνών, τα αντισταθμιστικά μέτρα για την απώλεια ενδιαιτημάτων πρέπει να εφαρμόζονται μόνον ως ύστατο μέσο.

*Πρέπει άραγε τα κράτη μέλη να αξιοποιήσουν εντονότερα αυτούς τους τύπους μέσων; Πρέπει, πιο συγκεκριμένα, να χρησιμοποιηθούν περισσότερο “πληρωμές για περιβαλλοντικές υπηρεσίες” και να επιτευχθούν οι περιβαλλοντικοί στόχοι; Επιπλέον, πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω η δυνατότητα καθιέρωσης συστημάτων αντιστάθμισης της βιοποικιλότητας σε κοινοτικό επίπεδο, όπως για παράδειγμα οι τράπεζες υδροτόπων;*

#### **4.4. Η χρήση αγορακεντρικών μέτρων για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης**

Η ατμοσφαιρική ρύπανση προκαλεί βλάβες στην ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον. Η ανάγκη για καθαρότερο ατμοσφαιρικό αέρα έχει αναγνωριστεί πριν από αρκετές δεκαετίες. Ενώ η δράση σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο οδήγησε σε σημαντικές βελτιώσεις, εξακολουθούν να υφίστανται σοβαρές επιπτώσεις από την ατμοσφαιρική ρύπανση που αποτελεί το αντικείμενο της ομόθυμης θεματικής στρατηγικής της Κοινότητας.

Αρκετά κράτη μέλη χρησιμοποιούν αγορακεντρικά μέσα για την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, συγκεκριμένα με την επιβολή φόρων και τελών στα αέρια NO<sub>x</sub> και στο SO<sub>2</sub>. Προσφάτως, καθιερώθηκαν εθνικά συστήματα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής για την μείωση των προβλημάτων από τους συμβατικούς ατμοσφαιρικούς ρύπους. Η εμπορία δικαιωμάτων θα ήταν φυσικά αποδοτικότερη σε μια μεγαλύτερη αγορά, αλλά δεδομένου ότι η περιβαλλοντική ευαισθησία σε αυτούς τους ρύπους δεν είναι ίδια σε όλη την Ευρώπη, πρέπει υπάρξει μέριμνα ώστε η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπής να μην οδηγήσει σε σοβαρή τοπική ρύπανση ("hot spots") ή στην υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος λόγω οξύνησης, ευτροφισμού ή σχηματισμού όζοντος.

Η Επιτροπή αναλύει κατά πόσον εναλλακτικοί διασυνοριακοί μηχανισμοί εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής μεταξύ ομάδων κρατών μελών θα μπορούσαν να αυξήσουν την ευελιξία και να επιφέρουν χαμηλότερο κόστος τήρησης με παράλληλη διατήρηση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας:

- Κατά την αναθεώρηση της οδηγίας σχετικά με τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών<sup>48</sup>, η Επιτροπή θα εξετάσει με ποιο τρόπο η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπής είναι δυνατόν να επιφέρει οικονομικώς αποδοτική περαιτέρω μείωση των εκπομπών<sup>49</sup>. Οι Κάτω Χώρες και η Σλοβακία έχουν αποκομίσει πολύτιμη πείρα με τα συστήματα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής NO<sub>x</sub> και SO<sub>2</sub>, που θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν τα κράτη μέλη τα οποία επιθυμούν να χρησιμοποιήσουν αυτό το μέσο, ενδεχομένως και με τη σύνδεση των εθνικών συστημάτων<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Οδηγία 2001/81/EK της 23.10.2001 (ΕΕ L 309 της 27.11.2001).

<sup>49</sup> Στην πρότασή της για οδηγία σχετικά με την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη (COM(2005) 447 της 21.9.2005), η Επιτροπή αναφέρθηκε στη χρήση μηχανισμού εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής από τα κράτη μέλη ως μέσο για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να χρησιμοποιούν τους μηχανισμούς αυτούς για να καταδείξουν ότι καταβάλλουν προσπάθειες για την τήρηση των κοινοτικών προτύπων σχετικά με την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα, ακόμα και αν χρειαζόταν να ζητήσουν παράταση προθεσμίας.

<sup>50</sup> Το ΗΒ προτίθεται να θεσπίσει μηχανισμό εμπορίας δικαιωμάτων τόσο για NO<sub>x</sub> όσο και SO<sub>2</sub>, καθώς και για τον κονιορτό, από το 2008.

- Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της οδηγίας για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης<sup>51</sup> εξετάζεται επίσης η δυνατότητα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής NO<sub>x</sub> και SO<sub>2</sub>. Παρέχεται ήδη η δυνατότητα στα κράτη μέλη να συγκροτήσουν μηχανισμούς για την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπής των εκλυόμενων αερίων ακόμη και μετά την εφαρμογή των βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών (ΒΔΤ). Ένα περαιτέρω πρόβλημα είναι κατά πόσον θα πρέπει να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν, μεμονωμένα ή από κοινού, να επιλέγουν την εμπορία δικαιωμάτων εκπομπής αντί για άδειες βασιζόμενες στις ΒΔΤ<sup>52</sup>.

*Βλέπετε άραγε να υπάρχουν δυνατότητες για να χρησιμοποιηθούν διασυνοριακοί μηχανισμοί εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής μεταξύ ομάδων κρατών μελών για την αντιμετώπιση της συμβατικής ατμοσφαιρικής ρύπανσης από SO<sub>2</sub> και NO<sub>x</sub>; Πώς πρέπει να καταστρωθεί ένα τέτοιο σύστημα για να συμπεριλαμβάνει τους εθνικούς φόρους και τέλη που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη;*

## 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή θεωρεί ότι πέρα από την κανονιστική ρύθμιση και άλλα μέσα, πρέπει να αυξηθεί η χρήση αγορακεντρικών μέσων, στα οποία να περιλαμβάνονται συστήματα εμπορίας δικαιωμάτων, φορολογικά μέτρα και επιδοτήσεις, ως οικονομικώς αποδοτικά εργαλεία για να επιτευχθούν περιβαλλοντικοί στόχοι και σε άλλους τομείς, τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Τούτο θα ανταποκρινόταν στην τήρηση των θεματολογίων της Λισαβόνας, της αειφόρου ανάπτυξης και της καλύτερης νομοθέτησης.

Η εγκριθείσα νέα ενεργειακή και κλιματική πολιτική συνεπάγεται μία νέα βιομηχανική επανάσταση την επόμενη 10 – 15ετία. Προς τούτο θα απαιτηθεί ουσιαστική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο η Ευρώπη χρησιμοποιεί την ενέργεια με τελικό στόχο να επιτευχθεί στην πράξη η οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα. Διάφοροι τομείς άσκησης πολιτικής – σε εθνικό καθώς και σε ευρωπαϊκό επίπεδο – θα πρέπει να συμβάλουν και να προσαρμοστούν για να εκπληρωθεί αυτός ο φιλόδοξος στόχος. Τα αγορακεντρικά μέσα θα αποτελέσουν σημαντικό μέρος των προσπαθειών για να συντελεσθεί πραγματική αλλαγή, με μεταβαλλόμενα κίνητρα για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές. Πέραν αυτού του σημαντικού μακροπρόθεσμου ρόλου τους, τα αγορακεντρικά μέσα προσφέρουν επίσης σημαντικά πλεονεκτήματα για λόγους φορολογικούς, περιβαλλοντικούς και κατανομής πόρων, όπως αναφέρθηκαν στο παρόν έγγραφο.

Με το παρόν έγγραφο η Επιτροπή επιχειρεί την έναρξη του διαλόγου σχετικά με την ενεργότερη συμβολή κοινοτικών αγορακεντρικών μέσων προς επίτευξη αυτών των στόχων, ιδιαιτέρως όσον αφορά την έμμεση φορολογία. Επιπλέον, στο παρόν έγγραφο αναφέρθηκαν αρκετοί περαιτέρω τομείς για την εφαρμογή των αγορακεντρικών μέσων, τομείς στους οποίους η Κοινότητα θα μπορούσε να διαδραματίσει διαμεσολαβητικό ρόλο για την

<sup>51</sup> Έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 96/61/EK σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, COM(2005) 540 της 3.11.2005.

<sup>52</sup> Για να απαντηθεί αυτό το ερώτημα, είναι σημαντικό να εξεταστούν όχι μόνο τα ζητήματα διαφορετικής περιβαλλοντικής ευαισθησίας και αποφυγής της εντοπισμένης υψηλής ρύπανσης, αλλά και ο κίνδυνος να στρεβλωθεί η ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης που προβλέπεται στην ομώνυμη σχετική οδηγία με την καθιέρωση εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής επιλεγμένων ρύπων. Το ισχύον σύστημα παρακολούθησης και επιβολής της οδηγίας IPPC δεν πρέπει εξάλλου να χαλαρώσει. Προς τούτο θα έπρεπε να αξιολογηθεί κατά πόσον οι μηχανισμοί εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής θα ήταν δυνατό να επιφέρουν οικονομικώς αποδοτικότερη μείωση των εκπομπών από το ήδη ισχύον σύστημα.

προώθηση των ανταλλαγών σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές. Η Επιτροπή επιθυμεί να λάβει απαντήσεις σχετικά με τις ιδέες και τα ιδιαίτερα προβλήματα που αναφέρθηκαν στο παρόν έγγραφο, καθώς και σχόλια σχετικά με τα είδη αγορακεντρικών μέσων που είναι πλέον ενδεδειγμένο να επιλεγθούν ώστε να συνδυάζουν τα μέγιστα δυνατά θετικά αποτελέσματα.

Οι απαντήσεις στο πλαίσιο της διαβούλευσης πρέπει να αποσταλούν μέχρι τις 31 Ιουλίου 2007 στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [Green-paper-mpi@ec.europa.eu](mailto:Green-paper-mpi@ec.europa.eu).