



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.3.2007
KOM(2007) 140 slutlig

GRÖNBOK

om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden

{SEK(2007) 388}

GRÖNBOK

om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näraliggande politikområden

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

EU är världsledande i sina åtgärder för att uppnå miljömässig hållbarhet och, framför allt, i sitt arbete mot klimatförändringar. Detta har nyligen bekräftats genom antagandet av energi- och klimatpolitikpaketet¹, som Europeiska rådet stödde vid sitt vårmöte². Där upprepade EU sin fasta vilja att göra något åt klimatförändringarna både internt och internationellt, att främja miljömässig hållbarhet, att minska beroendet av externa resurser och att säkerställa de europeiska ekonomiernas konkurrenskraft. Samtidigt krävs brådskande åtgärder för att hejda förlusten av biologisk mångfald, bevara naturresurser som är utsatta för påfrestningar och skydda folkhälsan.

Dessa ambitiösa mål kan inte uppnås utan offentliga åtgärder och ett starkt engagemang från alla aktörers sida. EU har allt mer börjat använda sig av ekonomiska och marknadsbaserade styrmedel – som indirekt beskattning, riktade subventioner och handel med utsläppsrätter – i dessa sammanhang, eftersom det är ett flexibelt och kostnadseffektivt sätt att uppnå fastställda politiska mål³. En ökad användning av marknadsbaserade styrmedel har också förespråkats i EU:s sjätte miljöhandlingsprogram, EU:s förnyade strategi för hållbar utveckling⁴ och den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning⁵.

Tanken med den här grönboken är att inleda en diskussion om hur användningen av marknadsbaserade styrmedel kan främjas i gemenskapen. I enlighet med vad som angetts i handlingsplanen för energieffektivitet⁶ undersöks tänkbara sätt att vidareutveckla direktivet om energibeskattnings⁷ med sikte på den planerade översynen av det. Därmed passar grönboken in i den nya energi- och klimatförändringsagendan⁸, som innebär att

¹ I synnerhet kommissionens meddelande *En energipolitik för Europa*, KOM(2007) 1, 10.1.2007) och kommissionens meddelande *Att begränsa den globala klimatförändringen till 2 grader Celsius - Vägen framåt mot 2020 och därefter*, KOM(2007) 2, 10.1.2007.

² Europeiska rådet 8-9 mars 2007, ordförandeskapets slutsatser.

³ Vid sidan av de marknadsbaserade styrmedel som diskuteras i den här grönboken används viktiga marknadsbaserade styrmedel inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (t.ex. landsbygdsutvecklingspolitikens miljöåtgärder inom jordbruket) och sammanhållningspolitikens åtgärder inom miljösektorn och energisektorn. När användningen av marknadsbaserade styrmedel kan innefatta statligt stöd måste dessa styrmedel vara förenliga med gemenskapens regler och meddelas kommissionen i enlighet med artikel 88 i EG-fördraget. En översyn av gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd håller på att göras. Därför kommer den här grönboken inte att omfatta frågor som rör bedömning av statligt stöd.

⁴ EGT L 242, 10.9.2002 och rådets dokument 10917/06, 26.6.2006.

⁵ Rådets rekommendation av den 12 juli 2005 om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik (2005-2008) (2005/601/EG).

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003 s. 51). Direktivet senast ändrat genom direktiv 2004/74/EG och 2004/75/EG (EUT L 157, 30.4.2004, s. 87 och s.100).

⁸ Detta underströks av Europeiska rådet den 8-9 mars 2007.

marknadsbaserade styrmedel och finanspolitiken i stort skall ha en framträdande roll i arbetet mot EU:s politiska mål. I grönboken undersöks också olika sätt att öka användningen av marknadsbaserade styrmedel inom olika miljöpolitiska områden, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå.

2. MARKNADSBASERADE STYRMEDEL FÖR GEMENSKAPSPOLITISKA SYFTEN

2.1. Argument för användningen av marknadsbaserade styrmedel

Det ekonomiska motivet för att använda marknadsbaserade styrmedel är att sådana kan korrigera brister hos marknaderna på ett kostnadseffektivt sätt. Det handlar om situationer då de ”verkliga” eller sociala kostnaderna av en ekonomisk verksamhet inte alls – eller i otillräcklig utsträckning – avspeglas i marknaderna (t.ex. beroende på att miljötillgångar till sin natur är offentlig egendom). Det är då motiverat med offentliga åtgärder för att åtgärda dessa brister, och till skillnad från lagstiftning och administrativa tillvägagångssätt har marknadsbaserade styrmedel den fördelen att de använder marknadssignaler för att åtgärda brister hos marknaderna.

Oavsett om marknadsbaserade styrmedel påverkar priserna (genom beskattning eller incitament) eller bygger på fastställandet av absoluta kvantiteter (handel med utsläppsätter) eller kvantiteter per producerad enhet, bygger de på konstaterandet att alla företag är olika. Därför ger sådana styrmedel en flexibilitet som kan sänka kostnaderna för miljöförbättringar avsevärt⁹. Marknadsbaserade styrmedel är dock ingen universallösning på alla problem. De förutsätter en tydlig rättslig ram och används ofta i kombination med andra instrument. Om man väljer rätt instrument och utformar det på ett ändamålsenligt sätt kan dock marknadsbaserade styrmedel¹⁰ ha följande fördelar jämfört med lagstiftning:

- De förbättrar prissignalerna genom att ett värde sätts på de externa kostnaderna och vinsterna av en ekonomisk verksamhet, så att de ekonomiska aktörerna tar hänsyn till dessa och ändrar sitt beteende för att reducera de negativa – och öka de positiva – miljöeffekterna och andra effekterna¹¹.
- De gör det möjligt för industrin att uppnå mål på ett mer flexibelt sätt, vilket sänker de totala kostnaderna för uppfyllandet av krav¹².
- De ger företagen ett incitament till långsiktiga satsningar på innovativ teknik för att ytterligare minska de negativa miljöeffekterna (”dynamisk effektivitet”).
- De bidrar till sysselsättningen när de används i samband med miljöbeskattning eller miljöskattereformer¹³.

⁹ Se kommissionens meddelande ”Att tillgodose våra behov på ett ansvarsfullt sätt - Att integrera miljöfrågor i den ekonomiska politiken”, KOM(2000) 576, 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576, 20.9.2000. OECD-studier visar att det finns allt fler belägg för effektiviteten i marknadsbaserade styrmedel. Se *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies, 2001*.

¹¹ Den här idén uttrycks ofta genom sådana målsättningar som att få ”rätt prissättning”, att ”internalisera externa kostnader” och att ”öka utbudet av ej saluförda miljötjänster”.

¹² Jfr EEA, Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: en EEA-pilotstudie, 2005. I studien jämförs flera olika medlemsstaters sätt att hantera denna fråga och visas hur det kan vara möjligt att uppnå miljömål till lägre kostnader med hjälp av marknadsbaserade styrmedel.

2.2. Marknadsbaserade styrmedel i ett EU-sammanhang

Marknadsbaserade styrmedel kan bidra till specifika politiska mål, men EU har också använt sig av sådana för att motverka sådana snedvridningar på den inre marknaden som uppstår på grund av förekomsten av olika system i olika medlemsstater. I sådana fall kan marknadsbaserade styrmedel säkerställa att samma sektor omfattas av samma bördor i hela EU och motverka potentiella negativa konkurrenseffekter inom EU. Gemensamma åtgärder gör också EU starkare i konkurrensen från handelspartner utanför EU.

På EU-nivå är de vanligaste marknadsbaserade styrmedlen skatter, avgifter och system med överlåtbara rättigheter. I ekonomiskt hänseende fungerar dessa instrument på ett likartat sätt. De skiljer sig dock åt på viktiga punkter.

För det första är kvantitativa system, som överlåtbara rättigheter, säkrare när det gäller att uppnå specifika politiska mål, t.ex. begränsning av utsläpp (förutsatt att övervakningen och tillämpningen är effektiv) jämfört med rent prisbaserade styrmedel, som beskattning. Prisbaserade styrmedel ger däremot säkerhet vad gäller kostnaderna eller priset för att uppnå det politiska målet och de brukar vara lättare att administrera¹⁴.

Systemen skiljer sig också åt när det gäller genereringen av inkomster. Skatter (och i något mindre utsträckning avgifter) har i allt högre utsträckning använts för att påverka beteenden, men de genererar också inkomster. System med överlåtbara rättigheter kan generera inkomster om rätterna auktioneras ut av myndigheter. Det finns därmed likheter mellan överlåtbara rättigheter som bygger på utauktionerade rätter och beskattning (även om de rättsliga aspekterna och tillämpningen skiljer sig åt). Avgifter utgör däremot vanligtvis en betalning för en klart definierad tjänst eller kostnad, och därmed finns det ingen flexibilitet för användning av sådana inkomster i den offentliga budgeten.

Dessa egenskaper har i hög grad påverkat valet av de områden där EU i dag använder marknadsbaserade styrmedel på gemenskapsnivå och formerna för detta, vilket lett till införandet av sådana instrument som EU:s system för handel med utsläppsrätter¹⁵, direktivet om energibesiktning och, när det gäller transporter, Eurovinjettdirektivet¹⁶. Dessa aspekter måste beaktas om EU skall överväga ytterligare användning av marknadsbaserade styrmedel på EU-nivå, så att varje styrmedel utnyttjas på bästa sätt inom de områden som är lämpligast, och överlappningar undviks. I princip bör gemenskapens beslutsregler inte ha någon avgörande betydelse i detta sammanhang. Kravet på enhällighet inom skatteområdet innebär dock att möjligheterna att använda beskattning som styrmedel i vissa hänseenden skiljer sig från andra styrmedel¹⁷.

Vilka områden och alternativ är tänkbara för ytterligare användning av marknadsbaserade styrmedel på EU-nivå eller nationell nivå?

¹³ Jfr kommissionens meddelande "Europeiska värderingar i en globaliserad värld", KOM(2005) 525, 20.10.2005.

¹⁴ Se KOM(2000) 576.

¹⁵ Kommissionen håller för närvarande på att förbereda en omfattande översyn av erfarenheterna från EU:s system för handel med utsläppsrätter. Den frågan kommer därför inte att behandlas i den här grönboken.

¹⁶ Direktiv 1999/62/EG (EGT L 187, 20.7.1999) ändrat genom direktiv 2006/38/EG (EGT L 157, 9.6.2006, s. 8).

¹⁷ Trots att EG-fördraget omfattar vissa flexibla institutionella lösningar, som förbättrat samarbete.

Kan marknadsbaserade styrmedel användas på ett sådant sätt att de främjar konkurrenskraften och inte medför orimliga bördor för konsumenterna, i synnerhet låginkomsttagarna, och samtidigt säkerställer inkomster för de offentliga budgetarna?

Bör EU mer aktivt satsa på att använda beskattning för att främja gemenskapens politiska syften (utöver de finanspolitiska målsättningarna)? Är det här rätt sätt att hantera de globala utmaningarna och de nationella budgetarnas finanspolitiska behov?

2.3. Tillväxt, sysselsättning och en ren miljö – argument för en reformerad miljöbeskattning

EU har en fast vilja att säkerställa en miljömässigt hållbar utveckling och att främja agendan för tillväxt och sysselsättning. Alla parter kan vinna på en miljöskattereform med en skatteväxling från välfärdsnegativa skatter (t.ex. på arbetskraft) till välfärdspositiva skatter (t.ex. på miljöskadlig verksamhet som resursanvändning och utsläpp). En sådan skulle bidra till att lösa både miljö- och sysselsättningsproblem¹⁸. En långsiktig skatteväxling förutsätter dock relativt stabila inkomster från den miljörelaterade skattebasen¹⁹.

En miljöskattereform kan också bidra till att lindra miljöbeskattningens eventuella negativa inverkan på konkurrensen inom enskilda sektorer. Med väl samordnade åtgärder på gemenskapsnivå kan dessa effekter reduceras ytterligare jämfört med unilaterala åtgärder som vidtas av medlemsstater. En sänkning av skatten på arbete eller de sociala avgifterna brukar gagna hushåll med lägre inkomster och kan motverka de eventuella regressiva effekterna av miljöskatter. Med tanke på den åldrande befolkningen, som medför ett ökat tryck på de offentliga utgifterna, och globaliseringen, som gör det svårare att beskatta kapital och arbete, kan en förskjutning av skattebördan från direkt beskattning till konsumtion (i synnerhet ”dålig” konsumtion) erbjuda stora fördelar ur ett finanspolitiskt perspektiv.

Medlemsstaterna kan avskräcka från miljöfarliga beteenden med hjälp av beskattning, men de kan också använda sådana finanspolitiska incitament som subventioner för att uppmuntra miljövänligt beteende och främja innovation, forskning och utveckling, under förutsättning att offentliga medel först genereras på något annat sätt (t.ex. genom skatter på miljöfarligt beteende) eller att utgifterna minskas (t.ex. genom att miljöskadliga subventioner avskaffas). Detta är särskilt relevant med tanke på de ambitiösa målsättningarna i EU:s klimat- och energiagenda, framför allt målet att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % fram till 2020, det bindande målet att 20 % av energiproduktionen skall komma från förnybara källor 2020 och målet att 10 % skall utgöras av biobränslen.

Kommissionen anser att det i första hand är **medlemsstaterna** som måste hitta rätt jämvikt mellan positiva och negativa incitament i sina skattesystem, med beaktande av allmänna finanspolitiska begränsningar och skatteneutraliteten. Det är dock kommissionens önskan att gemenskapens skattepolitik skall bidra till en sådan jämvikt (jfr kapitel 3).

¹⁸ Kommissionen tog upp den här frågan redan 1993 i sin vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning (KOM(93) 700, kapitel 10) och återigen i sitt nyligen offentliggjorda meddelande om den europeiska sociala modellen och kopplingarna mellan sysselsättningspolitik och miljöpolitik. Jfr KOM(2005) 525 och SEK(2005) 1530. Tillämpningen i nordiska länder och resultaten från modellbaserade studier har visat att båda typerna av fördelar existerar.

¹⁹ Förhållandet mellan beskattningens effekter i form av generering av inkomster och dess funktion som incitament behandlas mer ingående i arbetsdokumentet.

Det kan vara möjligt att förbättra medlemsstaternas strukturerade utbyte av information om goda exempel på tillämpning av marknadsbaserade styrmedel i allmänhet och miljöskattereformer i synnerhet. Specialiserade strukturer existerar inom en del områden men det finns inte något horisontellt forum. Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta ett forum för marknadsbaserade styrmedel.

Bör EU mer aktivt främja miljöskattereformer på nationell nivå?

Hur kan kommissionen bäst främja sådana reformer? Kan kommissionen exempelvis erbjuda någon typ av samordnad process eller samordnat förfarande?

Skulle inrättandet av ett forum för marknadsbaserade styrmedel kunna stimulera medlemsstaternas utbyte av erfarenheter av och goda exempel på miljöskattereformer? Hur kan ett sådant forum organiseras på bästa sätt? Vilken sammansättning bör det ha för att undvika överlappningar med existerande strukturer?

Hur passar behovet av sänkt skatt på arbete i många medlemsstater ihop med målsättningen att främja innovation och stödja forskning och utveckling för att åstadkomma en växling mot en miljövänligare ekonomi? Hur kan detta uppnås samtidigt som kravet på budgetneutralitet uppfylls? Kan en mer omfattande skatteväxling mot miljöskadlig verksamhet vara svaret?

2.4. Reformering av subventioner som är skadliga för miljön

Många subventioner är inte bara ekonomiskt och socialt ineffektiva utan kan också ha negativa effekter på miljön och människors hälsa²⁰. De kan också motverka effekterna av marknadsbaserade styrmedel som tillämpas av miljö- eller hälsoskäl och generellt sett kan de hämma konkurrenskraften²¹. Genom reformering eller avskaffande av sådana subventioner skulle offentliga medel kunna frigöras för en miljöskattereform, men en sådan förändring är också motiverad i sig²². Kommissionen avser att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att reformera miljöskadliga subventioner, både på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna. Det är viktigt att en dialog förs med berörda parter så att alla aspekter kan beaktas. Därför har Europeiska rådet uppmanat kommissionen att senast 2008 utarbeta en färdplan för reform, sektor för sektor²³.

Med utgångspunkt i medlemsstaternas erfarenheter, vad är bästa sättet att främja reformeringen av miljöskadliga subventioner?

²⁰ Jfr exempelvis OECD, Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform, 2005, och de skrifter som citeras i det dokumentet.

²¹ OECD (1998) definierar miljöskadliga subventioner som ”alla typer av finansiella stöd och regleringar som införs för att förbättra konkurrenskraften för vissa produkter, processer eller regioner och som tillsammans med det rådande skattesystemet (oavsiktligt) innebär att miljövänliga metoder diskrimineras”.

²² Detta framhålls också i EU:s strategi för hållbar utveckling.

²³ Översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling, rådets dokument 10917/06, 26.6.2006.

3. ALTERNATIV FÖR YTTERLIGARE TILLÄMPNING AV MARKNADSBASERADE MEKANISMER FÖR ATT PÅVERKA ENERGIANVÄNDNINGEN

Energifrågan har för närvarande högsta prioritet för EU, eftersom den är en stor utmaning både för miljömässig hållbarhet, försörjningstrygghet och konkurrenskraft. För att göra den europeiska energianvändningen mer hållbar, säker och konkurrenspräglad har kommissionen både uppmanat till en effektivare energiförbrukning och en mobilisering av resurser för satsningar på renare energi, investering i ny teknik och innovation. Dessa mål stöddes nyligen av EU:s stats- och regeringschefer i den integrerade klimatförändrings- och energiagendan. Finanspolitiken, särskilt skattepolitiken, och finjusteringen av EU:s system för handel med utsläppsrätter, kommer självklart att ha en stor betydelse för dessa mål.

Även om den i första hand är inriktad på den inre marknaden kan gemenskapens skattepolitik i allmänhet, och direktivet om energibeskattnings i synnerhet, ha betydelse i detta sammanhang. Genom direktivet fastställs gemensamma regler för beskattning av energiförbrukning och integreras miljö- och energimål. Energibeskattningsen har traditionellt sett bidragit till målen energieffektivitet, försörjningstrygghet och konkurrenskraft.

3.1. Förenkling och utveckling av direktivet om energibeskattnings

Energibeskattnings ger EU möjlighet att kombinera beskattningens funktion som incitament för en energieffektivare och miljövänligare energiförbrukning med en kapacitet att generera inkomster²⁴.

Det är dock möjligt att dagens tämligen flexibla och allmänna tillvägagångssätt enligt direktivet om energibeskattnings inte i alla avseende främjar en effektiv integrering av målen om energieffektivitet och miljövänlig energiförbrukning med den harmonisering som fastställs på EU-nivå. Därför kan det vara motiverat att på ett tydligare sätt koppla ihop energibeskattningsen med relevanta EU-mål.

Ett alternativ kan vara att dela upp gemenskapens minimiskattenivåer i en energidel och en miljödel (eller motsvarande), vilket skulle återspeglas på nationell nivå i form av en energiskatt och en miljöskatt (utsläppsskatt). Detta skulle vara en vidareutveckling av energibeskattningsens nuvarande utformning, men göra den mer sammanhängande och samtidigt finjustera dess miljöaspekter.

För att ge ett effektivt och enhetligt incitament för effektiv energiförbrukning, men inte skapa snedvridningar mellan energiprodukter, bör alla bränslen i första hand beskattas på ett enhetligt sätt utifrån sitt **energiinnehåll**, vilket är en vidareutveckling av det tillvägagångssätt som redan existerar när det gäller bränsle för uppvärmning och elektricitet. Eftersom olika utsläpp produceras vid förbränning av olika bränslen skulle beskattningens i andra hand också kunna baseras på energins **miljöaspekter** (genom en differentiering mellan utsläpp av växthusgaser och andra utsläpp). Ett sådant upplägg skulle möjliggöra en mer automatisk och lättbegriplig skattedifferentiering till förmån för mer miljövänliga energikällor, framför allt förnybara källor, än vad som är fallet i dag. Bland sina andra funktioner skulle

²⁴ Tre fjärdedelar av inkomsterna från miljörelaterade skatter kommer från energibeskattnings (se arbetsdokumentet).

energibeskattningen uttryckligen erkänna de förnybara källornas fördelar vad gäller miljö och försörjningstrygghet.

Flera olika aspekter som bör beaktas beskrivs närmare i kommissionens arbetsdokument. Det rör sig framför allt om följande:

- Bränslen som används för uppvärmning och bränslen som används som drivmedel har traditionellt sett behandlats olika i skattehänseende. Detta har framför allt grundats på att det är helt nödvändigt med bränsle för uppvärmning. Det kan vara motiverat att differentiera skatterna ytterligare beroende på användning.
- Koldioxidutsläppen från huvuddelen av elproduktionen omfattas i dag av EU:s system för handel med utsläppsrätter, medan den i princip är undantagen från energibeskattnings enligt direktivet om energibeskattnings. En ytterligare miljödel, i form av beskattning som speglar samma miljöaspekter som de som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, tycks inte lämplig för närvarande.

Kommissionen avser att utreda dessa idéer ytterligare inför en eventuell revidering av direktivet om energibeskattnings.

Bör direktivet om energibeskattnings ses över och tydligare kopplas till de politiska mål som integreras i direktivet, i synnerhet de miljö- och energipolitiska målen? Skulle detta göra energibeskattnings till ett effektivare instrument genom att bättre kombinera beskattnings funktion som incitament med en kapacitet att generera inkomster?

Görs detta bäst genom en uppdelning av minimiskattenivåerna i en energi- och en miljödel? Vad talar för och emot ett sådant tillvägagångssätt och vad är de viktigast praktiska aspekterna? Skulle det miljöincitament som skapas av energibeskattnings vara ett tillräckligt och ändamålsenligt sätt att beakta energipolitikens syften när det gäller biobränslen, i synnerhet skapandet av ett marknadsbaserat incitament för andra generationens biobränslen?

Behövs ytterligare beskattning för att hantera elproduktionens (eventuella) återstående miljöaspekter? Räcker det föreslagna tillvägagångssättet för att främja användningen av el från förnybara källor? Vilka effekter skulle en sådan gemenskapsram ha på kärnkraftsproducerad el (med tanke på medlemsstaternas olika syn på användningen av kärnenergi)?

3.2. Samverkan mellan energibeskattnings och andra marknadsbaserade styrmedel, i synnerhet EU:s system för handel med utsläppsrätter

Av gemenskapens marknadsbaserade styrmedel inom energi-, transport- och miljöområdet är kanske energibeskattnings den mest övergripande, med effekter inom alla tre områdena och direkta kopplingar till alla andra instrument.

Översynen av direktivet om energibeskattnings ger en möjlighet att beakta dessa aspekter genom att klargöra vilka aspekter som omfattas av harmoniserad energibeskattnings. I praktiken skulle en uttrycklig identifiering av en miljödel i minimiskattenivåerna (med differentiering mellan utsläpp av växthusgaser och andra utsläpp) innebära att energibeskattnings bättre kan komplettera andra marknadsbaserade styrmedel på EU-nivå.

EU:s system för handel med utsläppsrätter tillämpas på utsläpp från vissa *förbrännings- och industrianläggningar*. Energibeskattningen däremot tillämpas på *bränsleanvändning av energi*²⁵, vilket innebär att de mest energiintensiva sektorerna (som nu omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter) i många fall inte omfattats. Kommissionen anser att man skulle kunna analysera denna regel för att se om sektorer som omfattas av EU:s system för handel med växthusgaser kan undantas från miljödelen av direktivet om energibeskattnings i den mån som deras växthusgaseffekter hanteras på ett tillfredsställande sätt genom EU:s system för handel med utsläppsrätter (med andra ord skulle de relevanta miljödelarna av minimiskattenivån då inte tillämpas på dem, medan den energibaserade delen och de andra miljödelarna skulle kvarstå). I situationer då vissa aktörer inte deltar i systemet för handel med utsläppsrätter på grund av sin ringa storlek eller andra aspekter, skulle dock miljödelen av minimiskattenivåerna garantera en mer utbredd tillämpning av principen att förorenaren skall betala. Dessa regler skulle i praktiken kunna tillämpas på både industrin och luftfarten.

En fungerande lösning skulle kunna vara att undanta de miljöeffekter som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter från tillämpningsområdet för direktivet om energibeskattnings. Detta skulle också lösa problemet med eventuella överlappningar mellan de två instrumenten och samtidigt säkerställa att energibeskattningsens övriga syften observeras. Med en sådan lösning skulle man också undvika en del problem som kan uppstå genom olika särdrag i EU:s system för handel med utsläppsrätter (enhetliga priser i hela EU som dock varierar över tid) och energibeskattnings (olika priser som speglar medlemsstaternas frihet att fastställa skattesatser som ligger över miniminivån, som dock tenderar att vara relativt stabila över tid). Varje övergång till en sådan lösning bör dock först analyseras ingående, särskilt om EU:s system för handel med utsläppsrätter byggs ut avsevärt.

Oavsett vilken lösning som väljs måste den betraktas ur ett övergripande perspektiv. Det finns en allt större global insikt om att miljöskyddet måste beaktas vid ekonomiska beslut om man skall säkerställa en långsiktig hållbar utveckling. Detta kommer att leda till att nationella myndigheter utvidgar sin tillämpning av marknadsbaserade styrmedel, och användningen av sådana bör främjas globalt. EU bör föra en aktiv dialog med andra länder för att främja användningen av marknadsbaserade styrmedel som gör det möjligt att uppnå politiska mål på ett kostnadseffektivt sätt.

Så länge som detta inte är fallet, och EU och tredjeländer tillämpar olika nivåer av koldioxidbeskattnings eller andra metoder för att minska utsläppen av växthusgaser (som systemet för handel med utsläppsrätter), är det viktigt att tillhandahålla incitament som uppmuntrar EU:s handelspartner att vidta effektiva åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Genomförbarheten bör analyseras för alla politiska åtgärder i detta syfte. Detta har redan gett upphov till en diskussion om tillämpningen av mekanismer för kolutjämnings, som gränsskattejusteringar. Samtidigt konstateras att det här tillvägagångssättet omfattas av rättsliga och tekniska begränsningar, som måste granskas ytterligare.

²⁵ Framför allt omfattar energibeskattnings normalt sett inte energiprodukter (och el) som används som råmaterial i industriprocesser och inte heller energiprodukter som används i produktionen av energiprodukter (vanligast när det gäller raffinaderier) eller som insatsvara för elproduktion. Detta resultat uppnås genom olika typer av teknik. Närmare uppgifter finns i artikel 2.4, artikel 14.1 a och artikel 21.3 och 21.6 i direktivet om energibeskattnings.

Är de föreslagna ändringarna av direktivet om energibeskattnings, och den syn på direktivets tillämpningsområde som föreslås, det bästa sättet att säkerställa samstämmigheten mellan direktivet och EU:s system för handel med utsläppsrätter? Kan detta uppnås på andra sätt?

Vilka tänkbara lösningar bör undersökas för att tillhandahålla de incitament som krävs för att uppmuntra EU:s handelspartner att vidta effektiva åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser?

4. ALTERNATIV FÖR YTTERLIGARE ANVÄNDNING AV MARKNADSBASERADE STYRMEDEL INOM MILJÖPOLITIKEN

4.1. Miljöeffekterna av transporter

Transporter står för en stor del av luftföroreningarna och koldioxidutsläppen, och utsläppstendensen är ökande. År 2004 stod t.ex. vägtrafiken för 22 % av de totala koldioxidutsläppen, och luftfarten och sjöfarten står för omkring 3-4 % av de totala utsläppen av växthusgaser. Utsläppen från luftfarten har ökat särskilt snabbt (med 86 % mellan 1990 och 2004). Marknadsbaserade styrmedel har i viss utsträckning använts på EU-nivå för att motverka de negativa miljöeffekterna av olika transportsätt, som är betydande. På nationell och lokal nivå har emellertid flera olika typer av marknadsbaserade styrmedel med olika utformning använts eller håller på att utvecklas.

Kommissionen och andra institutioner har nyligen antagit flera initiativ för att göra något åt utsläppen från transporter. Införandet av en koldioxidberoende del i skattebasen för både vägtrafikskatter och registreringsskatter enligt kommissionens förslag om beskattning av personbilar²⁶ skulle uppmuntra bilköpare att ta hänsyn till energieffektivitet och koldioxidutsläpp. När detta förslag antagits skulle det tillsammans med den rättsliga ramen för att minska koldioxidutsläppen från bilar²⁷ och energibeskattningen hjälpa EU att uppnå sina klimatförändringsmål genom att minska koldioxidutsläppen från bilar. I samband med den kommande översynen av EU:s system för handel med utsläppsrätter har Europeiska rådet uppmanat kommissionen att överväga att eventuellt utvidga tillämpningen av systemet till flera andra sektorer, t.ex. marktransporter.

Kommissionen har föreslagit att luftfartens utsläpp skall ingå i EU:s system för handel med utsläppsrätter och aviserat sin avsikt att lägga fram ett förslag om åtgärder mot kväveoxidutsläpp före utgången av 2008²⁸.

När det gäller sjöfarten har det angetts att man inom den framtida sjöfartspolitikerna skall ta ställning till förslag som innebär att sjöfart med små utsläpp främjas²⁹. Varje marknadsbaserat styrmedel för sjöfarten måste utformas med omsorg, så att det inte strider mot

²⁶ KOM(2005) 261, 5.7.2005.

²⁷ Jfr Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - *Resultat av översynen av gemenskapens strategi för minskade koldioxidutsläpp från personbilar och lätta nyttofordon*, KOM(2007) 19, 7.2.2007. Kommissionen håller också på att genomföra en undersökning om sätt att minska utsläppen av växthusgaser från tunga lastfordon.

²⁸ KOM(2006) 818, 20.12.2006.

²⁹ Jfr grönboken, Unionens framtida havspolitik: En europeisk vision för oceanerna och haven, KOM(2006) 275. Ett samråd pågår till och med den 30 juni 2007.

avgiftsbestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS)³⁰. Det finns också andra centrala frågor, som de rättsliga och politiska kraven och frågan om geografisk differentiering och mekanismer för övervakning och tillämpning, som måste undersökas inför utarbetandet av specifika förslag för att främja sjöfart med små utsläpp.

Vad skulle vara det bästa marknadsbaserade styrmedlet för att göra något åt utsläppen från sjöfarten, med hänsyn till sjötransporternas särdrag? Hur kan ett sådant bäst utformas?

Vägratiken har också andra miljöeffekter än koldioxidutsläpp, till exempel utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider och partiklar, liksom buller och trafikstockningar. Vid sidan av delvis harmoniserade årliga vägratikkatter för tunga fordon ger Eurovinjettdirektivet en ram för avgifter på transeuropeiska vägnät. Tyskland och Österrike har infört differentierade och avståndsbaserade infrastrukturavgifter för tunga lastfordon. De genomsnittliga avgifterna får visserligen endast täcka infrastrukturkostnaderna, vilket utesluter externa kostnader, men medlemsstaterna måste från och med 2010 differentiera avgifterna efter Euro-utsläppsklass och får tillämpa ytterligare differentiering för att bekämpa miljöskador och motverka trafikstockningar. Om sådana avgiftssystem innebär att en differentiering av miljöskador integreras med de totala kostnaderna, kan detta leda till en effektivare infrastruktur användning³¹. Efter att ha granskat alla möjligheter, inbegripet miljö, buller, trafikbelastning och hälsorelaterade kostnader, kommer kommissionen att lägga fram en allmänt tillämplig, öppet redovisad och lättbegripligt modell för bedömning av alla externa kostnader, som kan ligga till grund för framtida beräkningar av infrastrukturavgifter. Tillsammans med den här modellen kommer man att lägga fram en konsekvensanalys av internaliseringen av externa kostnader för alla transportsätt och en strategi för successivt införande av denna modell för alla transportsätt³².

Gemenskapslagstiftningen tillåter också att medlemsstaterna varierar infrastrukturavgifter för järnvägen beroende på externa miljöeffekter. Dessa uttag av miljökostnader får inte resultera i en ökning av de totala intäkterna för infrastrukturförvaltaren om inte sådana uttag på jämförbar nivå görs också för konkurrerande transportsätt³³.

Hur kan infrastrukturavgifter, som även tar hänsyn till miljökostnader, bäst tillämpas på transporter? Bör denna modell tillämpas på alla transportsätt eller ta hänsyn till varje transportsätts särdrag? I vilken mån bör Eurovinjettdirektivet användas för detta?

Lokala avgiftssystem har tillämpats i flera EU-städer, som London och Stockholm, för att förbättra trafiksituationen genom att bland annat minska trafiktrycket³⁴. Aktuella bedömningar visar att detta mål uppnåtts och den genomsnittliga trafikhastigheten har höjts samtidigt som utsläppen (partiklar, kväveoxider och koldioxid) och energiförbrukningen sänkts avsevärt för vägratiken inom det avgiftsbelagda området³⁵. Det förs till och med

³⁰ För ytterligare uppgifter, se en studie från 2004 om denna fråga:

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

³¹ Utanför EU har detta tillvägagångssätt använts i Schweiz, där avgiftssystemen för tunga fordon också inkluderar de externa miljökostnaderna. Från ekonomisk synvinkel bör avgifterna anpassas till dessa externa kostnader och tiden och platsen för körningen, för att effektivisera infrastruktur användningen.

³² Artikel 1.9 i direktiv 2006/38 av den 17 maj 2006.

³³ Direktiv 2001/14/EG, 26.2.2001, och KOM(2001) 307.

³⁴ I det ändrade Eurovinjettdirektivet nämns uttryckligen medlemsstaterna möjligheter att använda sådana lösningar (artikel 9).

³⁵ Jfr EEA 2006, s. 57.

diskussioner på nationell nivå, t.ex. i Storbritannien och Tyskland, om att utvidga trängselavgifterna till att omfatta alla vägar. Kommissionen kommer att fortsätta att stödja de existerande nätverken för utbyte av information och undersöka behovet av stödåtgärder på EU-nivå i samband med grönboken om stadstransporter under 2007.

4.2. Marknadsbaserade styrmedel för att minska föroreningar och skydda resurser

EU uppmuntrar också medlemsstaterna att använda beskattning och andra marknadsbaserade styrmedel inom ramen för sina tematiska strategier på miljöområdet. Medlemsstaterna har utnyttjat dessa möjligheter, om än i väldigt olika omfattning, och har skaffat sig erfarenheter av tillämpningen av olika konstruktioner. Vid sidan av miljöhänsynen kan det krävas harmonisering på EU-nivå i de fall där det finns en gränsöverskridande dimension och där beskattning allt mer använts på nationell nivå och kan påverka den inre marknadens funktion.

4.2.1. Vatten

Vatten måste förvaltas på ett hållbart sätt. I ramdirektivet om vatten³⁶ fastställs de allmänna åtgärderna på området. Bland annat skall medlemsstaterna senast 2010 ha infört en prispolitik för vatten som uppmuntrar en effektiv vattenanvändning. Detta kommer att innebära att alla användare får bära kostnaderna (inklusive externa miljö- och resurskostnader) i enlighet med principen att förorenaren skall betala, som fortfarande inte tillämpas fullt ut i vissa fall³⁷. Medlemsstaterna måste också rapportera de åtgärder som de vidtagit för att genomföra dessa bestämmelser i sina förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten senast 2009.

Flera medlemsstater tillämpar redan i dag skatter eller avgifter på grundvatten- eller ytvattenuttag eller vattenförbrukning, vilket har lett till sänkt förbrukning och mindre vattenförluster och föroreningar. Kommissionen anser att användning av marknadsbaserade styrmedel är en förutsättning för att kraven i ramdirektivet skall kunna uppfyllas. Den kommer att fortsätta sitt nära samarbete med medlemsstaterna om dessa frågor, som ett led i den gemensamma strategin för genomförandet av ramdirektivet såsom fastställts tillsammans med gruppen av de behöriga nationella myndigheternas vattenförvaltningar.

Hur kan kommissionen på effektivast möjliga sätt säkerställa genomförandet av den prispolitik för vatten som fastställs i ramdirektivet om vatten. Vilka alternativa sätt kan undersökas för att stärka kopplingen mellan investeringar i nationella vattenprojekt och införandet av motsvarande vattenprissättning för att skapa incitament åt användarna och motverka snedvridning av konkurrensen?

4.2.2. Avfallshantering

När det gäller förebyggande och hantering av avfall är det viktigaste målet enligt sjätte miljöhandlingsprogrammet att bryta sambandet mellan avfallsproduktion och ekonomisk tillväxt, och det finns tecken på att detta börjar ske.

³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, EGT L 327, 22.12.2000.

³⁷ EEA, *Market-based instruments for environmental policy in Europe* (EEA Technical Report 8/2005).

Deponering brukar vara det sämsta alternativet ur miljösynpunkt³⁸, ändå brukar marknadssignalerna ofta gagna deponering eftersom de inte tar någon hänsyn till miljöeffekterna. Skatter på bortskaffande, i synnerhet deponering, kan visserligen vara ett effektivt sätt att korrigera denna snedvridning och främja återvinning och materialåtervinning³⁹, men skillnader i nationella skattenivåer kan leda till rent skattemotiverade avfallstransporter och snedvriden konkurrens mellan aktörer inom avfallshantering.

Kommissionen har därför uppmuntrat medlemsstaterna att utbyta information om sina system för deponiskatter och hålla kommissionen informerad⁴⁰. Ytterligare ett sätt att hantera den andra frågan skulle kunna vara att fastställa gemensamma kriterier, inklusive miljöeffektiva miniminivåer, för att utforma deponiskatter på grundval av styrkt god praxis.

Bör kommissionen överväga att föreslå en harmoniserad deponiskatt med EU-täckande miniminivåer om man inte i tillräcklig grad lyckas styra bort avfallet från deponering?

Olika förpackningsmaterial och olika produkter inom samma kategori, som t.ex. batterier, har olika miljöeffekter. Marknadsbaserade styrmedel som differentieras utifrån produkternas miljöeffekter kan därför främja en hållbarare konsumtion. Enligt gemenskapslagstiftningen får medlemsstaterna anta nationella åtgärder för att uppnå mål, t.ex. för att förebygga förpackningsavfall eller uppmuntra användningen av returförpackningar, för insamling och återvinning av förbrukade batterier eller för att främja användningen av batterier som innehåller mindre förorenande ämnen⁴¹, och på så sätt genomföra principen att förorenaren skall betala. Dessa åtgärder måste alltid vara förenliga med skyldigheterna enligt fördraget (i synnerhet reglerna om inre marknaden och icke-diskriminering, inbegripet artikel 90 i EG-fördraget⁴²).

Flera medlemsstater har använt sig av skatter som liknar marknadsbaserade styrmedel eller av pantsystem eller överlåtbara rättigheter som avser förpackningsavfall i allmänhet eller särskilda typer av förpackningsavfall (t.ex. dryckesbehållare eller plastpåsar)⁴³. Danmark har ändrat sin förpackningsbeskattning för att ta hänsyn till miljöeffekterna av varje enskilt material och även Lettland har infört materialbaserad differentiering⁴⁴. Kommissionen är beredd att stödja ett strukturerat utbyte av information mellan medlemsstaterna om deras system.

³⁸ Jfr kommissionens meddelande: *Att främja ett hållbart resursutnyttjande - En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall*, KOM(2005) 666, 21.12.2005.

³⁹ Detta har tillämpats i flera medlemsstater. Jfr EEA 2006. I en färsk OECD-undersökning påpekas dock att skatten i några medlemsstater nu är avsevärt högre än de beräknade externa kostnaderna. Jfr OECD, *Sustainable Development in OECD Countries*, 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666, 21.12.2005.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG, EUT L 266, 26.9.2006.

⁴² Direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (EGT L 365, 31.12.94), ändrat genom direktiv 2004/12/EG (EUT L 47, 18.2.2004), särskilt artikel 15. Se även kommissionens rapport om genomförandet av direktivet, KOM(2006) 767. Givetvis måste även kvalitetskraven för förpackningar beaktas.

⁴³ Ytterligare uppgifter finns i OECD/EEA-databasen om ekonomiska styrmedel som används för miljöpolitik och förvaltning av naturresurser: <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Jfr EEA, *Using the market for cost-effective environmental policy*, 2006.

Ger gemenskapens rättsliga ram medlemsstaterna tillräckliga möjligheter att använda marknadsbaserade styrmedel för avfallshanteringsfrågor? Borde kommissionen främja tillämpningen av marknadsbaserade styrmedel inom detta område, t.ex. genom att stödja informationsutbytet?

4.3. Marknadsbaserade styrmedel för att skydda den biologiska mångfalden

Användningen av marknadsbaserade styrmedel för att skydda den biologiska mångfalden blir ett allt mer accepterat sätt att integrera bevarandefrågor med de ekonomiska aktörernas beslutsfattande och för att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå mål avseende bevarande och hållbar användning av naturresurser, som exempelvis målen i EU:s åtgärdsplan för biologisk mångfald och den gemensamma fiskepolitiken⁴⁵. Alla tre standardtyperna av marknadsbaserade styrmedel – skatter/avgifter, subventioner och överlåtbara rättigheter – används. De inriktas huvudsakligen på bevarande av livsmiljöer och ekosystem, men även på skydd av särskilda arter.

Marknadsbaserade styrmedel kan vara effektiva instrument för att undvika nettoförluster av biologisk mångfald ("biodiversity offsets"). De kan exempelvis uppmuntra markägare att bevara skogar och våtmarker eller kompensera oundvikliga skador på den biologiska mångfalden som orsakas av utvecklingsprojekt genom att skapa liknande livsmiljöer någon annanstans.

Uttag av avgifter, som jakt- och fisketillstånd, kan bidra till att hålla användningen av biologiska resurser nere på en hållbar nivå. Det finns också fall där ekonomiskt stöd beviljas i form av betalning för ekosystemtjänster, för att kompensera markägare för bevarandet av skogar och våtmarker som filtrerar vatten, fungerar som reservoarer eller tillhandahåller livsmiljöer för insekter som pollinerar näraliggande odlingar, eftersom de avstår från inkomster för det allmännas bästa⁴⁶. Finland har använt sig av auktioner för lägstbjudande, där budet anger den lägsta subventionsnivå som mottagaren kräver för att utföra åtgärderna för att skydda den biologiska mångfalden. Detta är ett sätt att se till att subventionerna inte hamnar för högt⁴⁷.

Ett annat exempel på användning av marknadsbaserade styrmedel är habitatbanker, ett handelsinstrument som först utvecklades i USA (i det här fallet, våtmarksbanker) i samband med ansvarsordningar. Genom sådana system omvandlas miljöansvar till omsättningsbara tillgångar, vilket ändrar incitamentsstrukturer och beteenden genom att dela ut äganderätter och skapa marknader. Specialiserade företag skapar våtmarker och säljer sedan våtmarkskrediter till byggföretag. Detta säkerställer att miljömålen uppfylls utan

⁴⁵ KOM(2006) 216. Ett annat exempel är fiskeförvaltningen, där det är vanligare med förvaltningssystem som omfattar marknadsbaserade styrmedel som individuella överförbara fiskekvoter. Jfr OECD, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path*, 2006. Jfr KOM(2002) 181, 28.5.2002 och KOM(2006) 103, 9.3.2006 samt det nya meddelandet om rättighetsbaserade förvaltningsinstrument för fisket för att skydda den biologiska mångfalden. Se KOM(2007) 73, 26.2.2007.

⁴⁶ När endast små grupper berörs kan sådana kompensationsystem också upprättas direkt mellan privata aktörer. Betalning för ekosystemtjänster förespråkas också internationellt, bland annat som instrument för att skydda tropiska skogar. Jfr Världsbanken, *At loggerheads*, 2006. Betalning för ekosystemtjänster kan omfatta statligt stöd och måste i så fall anmälas i enlighet med artikel 88 i EG-fördraget.

⁴⁷ Jfr undersökningen *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Australien har också använt detta tillvägagångssätt.

nettoförluster totalt sett och leder samtidigt till konkurrens mellan företag om att anlägga nya våtmarker på ett kostnadseffektivt sätt. Precis som system med överlåtbara rättigheter i allmänhet bidrar den här typen av system till att integrera bevarandemål med normal företagsamhet och bidrar därmed också till att undanröja motståndet inom näringslivet. Livsmiljöernas likvärdighet måste dock bibehållas och det måste finnas mätningsskriterier. När det gäller skyddade områden bör kompensatoriska åtgärder för habitatförlust endast tillämpas som en sista utväg.

Bör medlemsstaterna använda den här typen av styrmedel mer? Bör i synnerhet ”betalning för miljöjänster” användas mer, som ett sätt att uppnå miljömålen. Bör man ytterligare undersöka möjligheten att på gemenskapsnivå införa kompositionssystem för biologisk mångfald, t.ex. våtmarksbanker?

4.4. Marknadsbaserade styrmedel mot luftförorening

Luftföroreningar skadar människors hälsa och miljön. Behovet av renare luft har varit allmänt känt i flera årtionden. Åtgärder i medlemsstaterna och på EU-nivå har visserligen lett till betydande förbättringar, men allvarliga luftföroreningseffekter kvarstår vilka omfattas av gemenskapens tematiska strategi för luftföroreningar.

Flera medlemsstater använder marknadsbaserade styrmedel för luftföroreningar, i synnerhet skatter och avgifter på kväveoxid och svaveldioxid. På senare tid har nationella system för handel med utsläppsrätter införts för att minska problemen med konventionella luftföroreningar. Handeln kommer givetvis att vara effektivare på större marknader, men miljömedvetenheten om dessa förorenande ämnen varierar i Europa och därför måste man se till att handeln med utsläppsrätter inte leder till allvarliga lokala föroreningar (”hot spots”) eller till att den naturliga miljön försämras genom förurning, eutrofiering eller ozon.

Kommissionen håller på att undersöka om frivilliga gränsöverskridande system för handel med utsläppsrätter mellan grupper av medlemsstater kan öka flexibiliteten och sänka kostnaderna för uppfyllande av kraven, och samtidigt säkra en hög miljöskyddsnivå.

- I samband med översynen av direktivet om nationella utsläppstak⁴⁸ kommer kommissionen att ta ställning till hur handel med utsläppsrätter kan minska utsläppen ytterligare på ett kostnadseffektivt sätt⁴⁹. Nederländerna och Slovakien kan dela med sig av värdefulla erfarenheter från sina egna system för handel med utsläppsrätter för kväveoxider och svaveldioxid till medlemsstater som vill använda detta instrument, och det är även tänkbart att koppla samman nationella system⁵⁰.
- Kommissionen håller också på att undersöka möjligheterna att införa ett system för handel med utsläppsrätter som omfattar kväveoxider och svaveldioxid i samband med sin översyn

⁴⁸ Direktiv 2001/81/EG av den 23 oktober 2001 (EGT L 309, 27.11.2001).

⁴⁹ I sitt förslag till direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa (KOM(2005) 447, 21.9.2005), nämnde kommissionen användningen av system för handel med utsläppsrätter som ett instrument för medlemsstaterna att minska luftföroreningen på regional och nationell nivå. De skulle kunna använda dessa för att visa att de anstränger sig för att klara gemenskapens luftkvalitetskrav även om de behöver begära förlängd tidsfrist.

⁵⁰ Storbritannien planerar att införa ett system för handel med utsläppsrätter för både kväveoxider och svaveldioxid, samt även stoft, från och med 2008.

av direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar⁵¹. Det är redan i dag möjligt för medlemsstaterna att införa system som tillåter handel med de utsläpp som kvarstår efter genomförandet av bästa tillgängliga teknik (BAT). En annan fråga är om de skall tillåtas att, antingen enskilt eller tillsammans, välja handel med utsläppsrätter i stället för BAT-baserade tillstånd⁵².

Skulle det vara möjligt att införa gränsöverskridande system för handel med utsläppsrätter som omfattar grupper av medlemsstater för att motverka konventionella luftföroreningar av svaveldioxid och kväveoxider? Hur skulle ett sådant system utformas för att vara förenligt med de nationella skatter och avgifter som tillämpas i flera medlemsstater?

5. SLUTSATS

Kommissionen anser att man vid sidan av reglering och andra instrument bör öka användningen av marknadsbaserade styrmedel, som exempelvis handelssystem, beskattningsåtgärder och subventioner, som ett kostnadseffektivt verktyg för att uppnå miljömål och andra politiska mål, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå. Detta skulle överensstämma med Lissabonagendan och strategierna för hållbar utveckling och bättre lagstiftning.

Den nya energi- och klimatpolitik som antagits i Europa innebär inget mindre än en ny industriell revolution under de närmaste 10 till 15 åren. Den kommer att förutsätta omvälvande förändringar av Europas hantering av energifrågor och det slutliga målet är att skapa en ekonomi med låga koldioxidutsläpp. Flera politikområden – både på nationell nivå och EU-nivå – måste bidra till detta och anpassas till detta ambitiösa mål. Marknadsbaserade styrmedel kommer att vara en viktig del av insatserna för att uppnå verkliga förändringar genom att ändra incitamenten för företag och konsumenter. Utöver detta viktiga långsiktiga mål ger sådana marknadsbaserade styrmedel viktiga fördelar när det gäller finanspolitiska syften och andra miljö- och allokeringssändamål som behandlas i den här grönboken.

Kommissionens avsikt med den här grönboken är att inleda en diskussion om hur marknadsbaserade gemenskapsstyrmedel kan ge ett mer aktivt bidrag till dessa mål, i synnerhet när det gäller indirekt beskattning. I grönboken identifieras ytterligare ett antal områden för tillämpning av marknadsbaserade styrmedel där gemenskapen skulle kunna bidra till ett utbyte av goda exempel på sådan tillämpning. Kommissionen vill gärna få in synpunkter på dessa idéer och de specifika frågor som ställs i grönboken, liksom kommentarer till vilken typ av marknadsbaserade styrmedel som är att föredra för att kombinera ett maximum av potentiella positiva effekter.

Bidrag till samrådet skall sändas till Green-paper-mbi@ec.europa.eu senast den 31 juli 2007.

⁵¹ Rapport från kommissionen om genomförandet av direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, KOM(2005) 540, 3.11.2005.

⁵² För att kunna besvara den frågan måste man inte bara analysera problemen med varierande miljömedvetenhet och förhindrande av "hot spots", utan även risken för att den samordnade strategin enligt IPPC-direktivet skulle kunna snedvridas genom införandet av system för handel med utsläppsrätter för utvalda förorenande ämnen. De befintliga systemen för övervakning och kontroll av efterlevnaden enligt IPPC-direktivet får inte heller försvagas. Detta måste sättas i relation till i vilken utsträckning system för handel med utsläppsrätter kan ge mer kostnadseffektiva utsläppsminskningar än det nuvarande systemet.