



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.3.2007
KOM(2007) 140 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí a v souvisejících politikách

{SEK(2007) 388}

ZELENÁ KNIHA

o tržních nástrojích pro účely v oblasti životního prostředí a v souvisejících politikách

(Text s významem pro EHP)

1. Úvod

EU je vedoucí světovou silou, pokud jde o opatření týkající se udržitelnosti životního prostředí, a zejména změny klimatu. To se v nedávné době potvrdilo přijetím balíčku politik pro energetiku a klima¹, schváleném na jarním zasedání Evropské rady², v němž EU zopakovala svůj závazek zabývat se změnou klimatu uvnitř EU i v mezinárodním měřítku, podpořit udržitelnou ochranu životního prostředí, snížit závislost na vnějších zdrojích a zajistit konkurenceschopnost evropských ekonomik. Naléhavě je rovněž třeba přijmout opatření s cílem zabránit ztrátám biologické rozmanitosti, zachovat ohrožené přírodní zdroje a chránit zdraví veřejnosti.

Těchto ambiciózních cílů nelze dosáhnout bez veřejných zásahů a silného odhodlání všech činitelů. EU pro účely těchto politik ve stále větší míře podporuje použití ekonomických nebo tržních nástrojů, jako jsou nepřímé daně, cílené subvence nebo obchodovatelná emisní práva, neboť poskytují pružný a z hlediska nákladů účinný prostředek pro dosažení stanovených politických cílů³. Myšlenku intenzivnějšího využívání tržních nástrojů obhajuje také šestý akční program EU pro životní prostředí a obnovená strategie EU pro udržitelný rozvoj⁴, jakož i obnovená lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost⁵.

Tento dokument zahajuje debatu o podpoře využívání tržních nástrojů ve Společenství. V souladu s oznámením v akčním plánu pro energetickou účinnost⁶ se v zelené knize zkoumají možnosti dalšího postupu se směrnicí o zdanění energií⁷ s cílem zahájit její ohlášený přezkum. V tomto smyslu dokument zapadá do rámce stanoveného novou integrovanou agendou o energetice a změně klimatu⁸, kde tržní nástroje a fiskální politika obecně sehrají

¹ Především sdělení Komise *Energetická politika pro Evropu* [KOM(2007) 1 ze dne 10.1. 2007] a sdělení Komise *Omezení celosvětové změny klimatu na dva stupně Celsia: Postup do roku 2020 a na další období* [KOM(2007) 2 ze dne 10.1.2007].

² Zasedání Evropské rady 8.–9. března 2007, Závěry předsednictví.

³ Kromě tržních nástrojů, jimiž se zabývá tento dokument, se používají i jiné důležité tržní nástroje, ať už v rámci společné zemědělské politiky (např. opatření v oblasti zemědělství a ochrany životního prostředí v rámci politiky rozvoje venkova) a v rámci opatření politiky soudržnosti v odvětvích životního prostředí a energetiky. Zahrnuje-li využití tržních nástrojů státní podporu, musí tyto nástroje být v souladu s pravidly Společenství a musí se Komisi oznámit v souladu s článkem 88 Smlouvy o ES. V současnosti probíhá přezkum pokynů Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí. Problematikou hodnocení státní podpory se proto tato zelená kniha nezabývá.

⁴ Úř. věst. L 242, 10.9.2002, a dokument Rady 10917/06, 26.6.2006.

⁵ Doporučení Rady 2005/601/ES ze dne 12. července 2005, týkající se hlavních směrů hospodářských politik členských států a Společenství (2005–2008).

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (Úř. věst. L 283, 31.10.2003, s. 51); směrnice naposledy pozměněná směrnicemi 2004/74/ES a 2004/75/ES (Úř. věst. L 157, 30.4.2004, s. 87 a s. 100).

⁸ Jak bylo nedávno zdůrazněno na zasedání Evropské rady 8.–9. března 2007.

rozhodující úlohu v uskutečňování cílů politiky EU. Zároveň tato zelená kniha zkoumá možnosti intenzivnějšího využití tržních nástrojů v různých oblastech politiky ochrany životního prostředí jak na úrovni Společenství, tak na vnitrostátní úrovni.

2. VYUŽITÍ TRŽNÍCH NÁSTROJŮ PRO ÚČELY POLITIKY SPOLEČENSTVÍ

2.1. Využití tržních nástrojů jako politických nástrojů

Ekonomické důvody pro používání tržních nástrojů spočívají v jejich schopnosti napravovat selhání trhu účinně a levně. Selháním trhu se míní situace, kdy trhy buď vůbec neexistují (environmentální aktiva například mají povahu veřejných statků) nebo dostatečně nezohledňují „skutečné“ nebo sociální náklady hospodářské činnosti. Veřejný zásah v takovém případě odůvodněně tato selhání napravuje a na rozdíl od regulačních nebo správních postojů tržní nástroje mají tu výhodu že využívají tržních signálů pro řešení selhání trhu.

Působením na ceny (prostřednictvím zdanění nebo pobídek) nebo stanovením absolutního množství (obchodování s emisemi) či množství na jednotku výkonu tržní nástroje jednoznačně respektují odlišnost podniků, a poskytují tedy pružnost, která podstatně snižuje náklady na zlepšení ochrany životního prostředí⁹. Tržní nástroje nejsou lékem na všechny problémy. Potřebují jasný rámec právních předpisů, v nichž mohou fungovat, a často budou využívány společně s jinými nástroji. Pokud se ale správně zvolí tržní nástroj¹⁰ vytvořený odpovídajícím způsobem, má oproti regulačním nástrojům řadu výhod:

- Zlepšuje cenové signály, tím že zahrnuje vnější náklady a přínosy hospodářských činností do ceny. Hospodářské subjekty je tudíž mohou brát v potaz a měnit své chování tak, aby omezily negativní a zvýšily pozitivní environmentální i jiné dopady¹¹.
- Umožňuje průmyslu větší pružnost při plnění cílů, a snižuje tak celkové náklady na dodržování předpisů¹².
- Z dlouhodobého pohledu je pobídkou podnikům, aby pro snížení nepříznivých dopadů na životní prostředí využívaly technické inovace („dynamická účinnost“).
- Při použití v kontextu ekologické daňové nebo fiskální reformy podporují zaměstnanost¹³.

⁹ Viz sdělení Komise „*Spojení našich potřeb a odpovědnosti – Začlenění otázek životního prostředí do hospodářské politiky*“, KOM(2000) 576, 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576, 20.9.2000. Studie OECD přináší mnohdy se zdáky o účinnosti tržních nástrojů. Viz *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies* (Zdanění související se životním prostředím v členských státech OECD – problematika a strategie), 2001.

¹¹ Tato myšlenka se často vyjadřuje cíli jako „narovnání cen“, „internalizace externích nákladů“, „rozšíření dodávky ekologických služeb neuvedených na trh“.

¹² Srov. EHP, Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study (Účinnost čištění odpadních vod ve městech ve vybraných zemích: pilotní studie EHP), 2005. V této studii se porovnávají přístupy několika členských států a ukazuje se, jak využití tržních nástrojů pomůže splnit ekologické cíle s nižšími náklady.

¹³ Srov. sdělení Komise „Evropské hodnoty v globalizovaném světě“, KOM(2005) 525, 20.10.2005.

2.2. Tržní nástroje v kontextu EU

Kromě toho, že tržní nástroje pomáhají dosahovat konkrétních politických cílů, EU je využívá také proto, aby bylo možné předcházet narušením vnitřního trhu, která by byla způsobena odlišnými přístupy jednotlivých členských států, aby se zajistilo, že stejná odvětví po celé Evropě nesou stejnou zátěž, a aby se překonaly možné nepříznivé účinky na konkurenceschopnost v rámci EU. Společný postup také posiluje EU v hospodářské soutěži s vnějšími obchodními partnery.

Na úrovni EU jsou nejběžněji užívanými tržními nástroji daně, poplatky a systémy pro obchodování s emisemi. Z hospodářského hlediska tyto nástroje fungují obdobným způsobem. V několika významných rysech se však také liší.

Zprv, kvantitativní systémy, jako jsou systémy pro obchodování s emisemi, poskytují větší jistotu, pokud jde o dosažení určitých cílů politik, např. emisní limity (za předpokladu účinného sledování a souladu s právními předpisy) ve srovnání s nástroji založenými čistě na ceně, jako jsou například daně. Nástroje založené na ceně na druhou stranu poskytují jistotu ohledně nákladů nebo ceny politického cíle a bývá snazší je spravovat¹⁴.

Zadruhé se liší z hlediska vytváření příjmu. Daně (a v omezenější míře i poplatky) se hojně využívají k ovlivňování chování, ale zároveň vytvářejí příjem. Systémy pro obchodování s emisemi mohou vytvářet příjmy, pokud povolenky vydražují orgány veřejné správy. Systémy pro obchodování s emisemi, které využívají dražby povolenek, tak mají podobné rysy jako daně (liší se z hlediska regulace a souladu s právními předpisy). Naproti tomu poplatky jsou platbou za určitou jasně stanovenou službu nebo náklad, a proto postrádají pružnost a nemohou být použity jako obecný zdroj příjmů veřejných rozpočtů.

Výše uvedené rysy významnou měrou ovlivnily způsoby a oblasti využití současných tržních nástrojů EU na úrovni Společenství, což vedlo k zavedení nástrojů, jako jsou systém EU pro obchodování s emisemi („EU ETS“)¹⁵, směrnice o zdanění energií a v oblasti dopravy směrnice o „euroznámce“¹⁶. Pokud by EU zvažovala další využití tržních nástrojů na úrovni EU, je třeba tyto rysy zohlednit tak, aby byl každý z nich využit co nejlépe v co nejvhodnější oblasti a předešlo se zdvojení. V zásadě by v tomto kontextu pravidla Společenství pro rozhodování neměla mít významnou roli. Přesto však požadavek jednomyslnosti v daňové oblasti znamená, že se možnost využití zdanění jako jednoho z nástrojů v určitém ohledu od ostatních nástrojů odlišuje¹⁷.

¹⁴ Viz KOM(2000) 576.

¹⁵ Komise v současnosti připravuje rozsáhlý přezkum zkušeností se systémem EU pro obchodování s emisemi. Touto otázkou se proto tato zelená kniha nezabývá.

¹⁶ Směrnice 99/62/ES ve znění směrnice 2006/38/ES, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. L 157, 9.6.2006, s. 8).

¹⁷ I přes některá pružná institucionální řešení uvedená ve Smlouvě o ES, jako je např. lepší spolupráce.

Jaké jsou další oblasti a možnosti využití tržních nástrojů na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni?

Lze tržní nástroje využívat tak, aby podporovaly hospodářskou soutěž a nepřiměřeně nezatěžovaly spotřebitele, zejména ty s nízkými příjmy, ale aby zároveň zajistily příjem veřejných rozpočtů?

Měla by EU aktivněji využívat zdanění také pro další účely politiky Společenství (jako dodatek daňových cílů)? Je toto správná reakce na současné celosvětové problémy a rozpočtové potřeby státních rozpočtů?

2.3. Růst, zaměstnanost a čisté životní prostředí – ekologická daňová reforma

EU je pevně odhodlána zajistit environmentálně udržitelný rozvoj a zároveň podporovat agendu pro růst a zaměstnanost. Ekologická daňová reforma, která přenáší daňové zatížení z daní, které mají negativní vliv na prosperitu (např. daňové zatížení práce), na daně, které mají na prosperitu pozitivní vliv (např. daň z činností poškozujících životní prostředí, jako je využívání přírodních zdrojů nebo znečišťování), může být možností, z níž mají prospěch všichni zúčastnění a která řeší otázky jak životního prostředí, tak zaměstnanosti¹⁸. Přesun daňového zatížení v dlouhodobém horizontu bude zároveň vyžadovat poměrně stálé příjmy z daňového základu v oblasti ochrany životního prostředí¹⁹.

Ekologická daňová reforma může rovněž pomoci snížit možné nepříznivé účinky ekologických daní na konkurenceschopnost v určitých odvětvích. Při koordinovaném postupu na úrovni Společenství, lze tyto dopady snížit ještě více, než kdyby členské státy podnikaly jednostranné akce. Možné zpětné dopady ekologických daní mohou vyrovnat daňové úlevy pro pracující nebo snížení příspěvků na sociální zabezpečení, z nichž obvykle mají prospěch domácnosti s nižšími příjmy. Vzhledem k rostoucímu tlaku na veřejné výdaje v důsledku stárnutí obyvatelstva a ke globalizaci znesnadňující zdanění kapitálu a práce může být přenesení daňového zatížení z přímých daní na daně ze spotřeby, a zejména na zdanění spotřeby poškozující životní prostředí, z rozpočtového hlediska významným přínosem.

Členské státy mohou nejen zdaněním odrazovat od chování poškozujícího životní prostředí, ale mohou i využívat daňové pobídky, jako jsou subvence, aby podpořily ekologické chování, inovaci, výzkum a vývoj. To vše však za předpokladu, že se nejprve jiným způsobem (např. zdaněním chování poškozujícího životní prostředí) vytvoří veřejné zdroje pro takové účely, nebo že se sníží výdaje jinde (např. zrušením subvencí škodících životnímu prostředí). Tento přístup je významný zejména v kontextu ambiciózních cílů agendy EU v oblasti klimatu a energetiky, především v úsilí o snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 nejméně o 20 %, dosažení závazného cíle 20 % obnovitelných zdrojů ve výrobě energie do roku 2020 a cíle 10 % biopaliv.

¹⁸ Komise tuto otázku vznesla již v roce 1993 v Bílé knize o růstu, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti [KOM(93) 700, kapitola 10] a znovu v nedávném sdělení o evropském sociálním modelu nebo v dokumentu o vazbách mezi politikami zaměstnanosti a životního prostředí. Srov. KOM(2005) 525 a SEK(2005) 1530. Jak vyplývá z následných dokladů ze severských zemí, jakož i z výsledků studií vycházejících z modelu, existuje přínos v obou oblastech.

¹⁹ Vztahem mezi tvorbou příjmů a motivačním účinkem se dále zabývá pracovní dokument útvarů Komise.

Komise především zastává názor, že je na **členských státech**, aby ve svých daňových systémech našly rovnováhu mezi pobídkami a nápravnými daněmi, aniž by porušily rozpočtová omezení a daňovou neutralitu. Komise by však chtěla, aby daňová politika Společenství takovou rovnováhu podporovala (srov. kapitola 3).

Existuje možná řada možností jak zlepšit strukturovanou výměnu informací mezi členskými státy o osvědčených postupech v oblasti tržních nástrojů obecně a zejména v oblasti ekologické daňové reformy. V některých oblastech existují specializované struktury, není však k dispozici žádné horizontální fórum. V tomto ohledu by jednou z možností mohlo být založení fóra tržních nástrojů.

Měla by EU aktivněji podporovat ekologické daňové reformy na vnitrostátní úrovni?

Jak by takové reformy mohla Komise nejlépe umožnit? Mohla by například nabídnout určitý proces nebo postup spolupráce?

Bylo by vytvoření výše zmíněného fóra tržních nástrojů užitečné pro podporu výměny zkušeností či osvědčených postupů ohledně ekologické daňové reformy mezi členskými státy? Jak by mělo být nejlépe organizováno? Jaké by mělo být jeho složení, aby nedocházelo k možnému překrývání se stávajícími vazbami?

Jak do sebe zapadá na jedné straně potřeba snížit daňové zatížení práce v mnoha členských státech a na druhé straně cíl podpory inovace a výzkumu a vývoje v zájmu přechodu k ekologičtějšímu hospodářství? Jak toho dosáhnout a přitom respektovat rozpočtovou neutralitu? Bylo by tou správnou odpovědí významnější přenesení daňového zatížení na činnosti poškozující životní prostředí?

2.4. Reforma subvencí škodících životnímu prostředí

Mnohé subvence jsou nejen hospodářsky a sociálně neúčinné, ale mohou mít i nepříznivý vliv na životní prostředí a lidské zdraví²⁰. Mohou dokonce oslabit dopad tržních nástrojů užitých k účelům ochrany životního prostředí a lidského zdraví a obecně brzdit hospodářskou soutěž²¹. Jejich reforma nebo odstranění by jednak mohly přispět veřejnými zdroji k ekologické daňové reformě, jednak jsou opodstatněné samy o sobě²². Komise má v úmyslu spolupracovat s členskými státy na reformě subvencí škodících životnímu prostředí, a to jak na úrovni Společenství, tak na úrovni členských států. Rozhovor se zúčastněnými stranami bude důležitý, aby bylo možné zajistit, že budou zváženy všechny otázky. Evropská rada požádala Komisi, aby připravila plán reforem podle jednotlivých odvětví do roku 2008²³.

Jak lze podle zkušeností z vnitrostátní praxe nejlépe dosáhnout pokroku v procesu reformy subvencí škodících životnímu prostředí?

²⁰ Viz např. OECD, Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform (Subvence škodící životnímu prostředí – výzvy k reformě), 2005, a literatura uvedená v dokumentu.

²¹ OECD definuje (1998) subvence škodící životnímu prostředí jako „všechny druhy finanční podpory a regulace, které jsou zaváděny s cílem posílit konkurenceschopnost některých produktů, postupů nebo oblastí a které jsou spolu s přetrvávající praxí daňovým režimem (neúmyslně) diskriminační vůči správným ekologickým postupům“.

²² Jak bylo zdůrazněno rovněž v obnovené strategii EU pro udržitelný rozvoj.

²³ Přezkum strategie EU pro udržitelný rozvoj, dokument Rady 10917/06 ze dne 26.6.2006.

3. MOŽNOSTI DALŠÍHO VYUŽITÍ TRŽNÍCH NÁSTROJŮ PRO OVLIVNĚNÍ SPOTŘEBY ENERGIE

Energetika je v současné době v popředí zájmu EU, protože představuje největší výzvu, pokud jde o udržitelnost životního prostředí i o bezpečnost dodávek a konkurenceschopnost. Aby se evropská spotřeba energie stala udržitelnější, bezpečnější a konkurenceschopnější, vyzývá Komise jak k efektivnějšímu využívání energie, tak k mobilizaci zdrojů pro zavedení čistší energie, investic do nových technologií a inovací. Tyto cíle nedávno potvrdily hlavy států a předsedové vlád EU v podobě integrované agendy o změně klimatu a energetice. Důležitou roli v úsilí o dosažení těchto cílů sehrají rozpočtové politiky, zejména zdanění, a další zdokonalení systému EU pro obchodování s emisemi.

Ačkoli daňová politika Společenství a zejména směrnice o zdanění energií primárně slouží vnitřnímu trhu, mají svou úlohu i v této souvislosti. Uvedená směrnice stanoví obecná pravidla pro zdanění spotřeby energie a slučuje ekologické a energetické cíle. Tradičně zdanění energie přispívá k dosažení cílů energetické účinnosti, bezpečnosti dodávek a konkurenceschopnosti.

3.1 Zefektivnění a rozvoj směrnice o zdanění energie

Energetické daně nabízí EU možnost zkombinovat motivační roli zdanění ve prospěch spotřeby energie, která je energeticky úspornější a je šetrnější k životnímu prostředí, s možnostmi vytvářet příjmy²⁴.

Stávající spíše pružný a obecný přístup směrnice o zdanění energií však nemusí ve všech případech umožňovat účinnou integraci cílů energetické úspornosti a šetrného chování k životnímu prostředí do harmonizace na úrovni EU. Bylo by tedy příhodné jasněji propojit zdanění energie s příslušnými cíli politik EU.

Jednou z možností jak toto provést by mohlo být rozdělit minimální úroveň zdanění Společenství na energetický a ekologický prvek (nebo složku), což by se projevilo na vnitrostátní úrovni v podobě energetické daně a ekologické daně (emisní daně). Což by vycházelo ze stávajícího přístupu při zdanění energií, ale přispělo by to k jeho větší soudržnosti a zároveň by došlo ke zdokonalení jeho ekologické stránky.

Aby se tento postup mohl stát účinnou a jednotnou pobídkou úsporné spotřeby energie, aniž by došlo k narušení vztahů mezi energetickými produkty, všechna paliva by měla být nejprve jednotně zdaněna podle svého **energetického obsahu**, aby se tak dále rozvíjel přístup, který již existuje v oblasti topných paliv a elektřiny. Navíc by při zohlednění skutečnosti, že se emise vznikající při spalování jednotlivých paliv liší, mohlo zdanění na druhém místě odrážet **ekologická hlediska** energie (rozlišující mezi skleníkovými a jinými plyny). Takový přístup by ve srovnání se současnou situací umožnil automatictější a přímější daňové rozlišení ve prospěch energetických zdrojů, které jsou šetrnější k životnímu prostředí, především obnovitelných zdrojů. Kromě jiných funkcí by zdanění energie otevřeně uznalo přínos obnovitelných zdrojů v oblasti ochrany životního prostředí a bezpečnosti dodávek.

²⁴ Tři čtvrtiny příjmů z daní týkajících se životního prostředí pochází z energetických daní (viz pracovní dokument útvarů Komise).

Je třeba zohlednit několik aspektů, které dále podrobně zkoumá příložený pracovní dokument útvarů Komise. A to zejména:

- S palivy používanými k vytápění a s pohonnými hmotami se tradičně pro daňové účely zachází rozlišně, což odráží především nezbytnou úlohu topných paliv. Existují tedy důvody pro pokračující rozlišení zdanění podle užití.
- Emise CO₂ pocházející z většiny výroby elektřiny jsou v současnosti pokryty systémem EU pro obchodování s emisemi, zatímco výroba elektřiny je v souladu se směrnicí o zdanění energie v zásadě od energetické daně osvobozena. Další ekologický prvek ve formě daní odrážející tatáž ekologická hlediska, jako jsou ta, jež sleduje systém EU pro obchodování s emisemi, by v tomto konkrétním případě nemusel být vhodný.

S ohledem na možnou revizi směrnice o zdanění energií má Komise v úmyslu se těmito myšlenkami dále podrobně zabývat.

Měla by se přezkoumat směrnice o zdanění energie, aby se vytvořila jasnější vazba k cílům politik, k nimž uvedená směrnice přispívá, zejména v oblasti životního prostředí a energetiky? Stalo by se tak zdanění energie díky lepší kombinaci motivačních účinků zdanění se schopností vytvářet příjmy účinnějším nástrojem?

Je rozdělení minimálních úrovní zdanění na energetický a ekologický prvek nejlepším způsobem, jak toho dosáhnout? Jaké jsou výhody a nevýhody a hlavní praktická hlediska takového přístupu? Byla by ekologická motivace na základě zdanění energie dostatečnou a odpovídající pobídkou, která by odrážela cíle energetické politiky v oblasti biopaliv, včetně vytvoření tržní pobídky pro druhou generaci biopaliv?

Je zapotřebí dalšího zdanění, aby se vyřešila zbývající ekologická hlediska výroby elektřiny (pokud existují)? Je navrhovaný přístup dostatečný pro zvýhodnění využívání elektřiny vyráběné z obnovitelných zdrojů? Jaký je dopad takového rámce Společenství pro elektřinu jaderného původu (při zohlednění různých přístupů na vnitrostátní úrovni k využívání jaderné energie)?

3.2 Spolupůsobení energetické daně s dalšími tržními nástroji, především se systémem EU pro obchodování s emisemi

Z různých tržních nástrojů Společenství používaných v oblasti energetiky, dopravy a životního prostředí je zdanění energií nástrojem, který snad nejvíce protíná dopady ve všech třech těchto oblastech a přímo působí na všechny ostatní nástroje.

Zohlednění těchto hledisek by umožnil přezkum směrnice o zdanění energií, který by objasnil hlediska zahrnutá do harmonizovaného zdanění energie. V praxi by výslovné ustanovení ekologického prvku v minimálních úrovních zdanění (rozlišující mezi emisemi skleníkových plynů a jinými emisemi) umožnilo, aby zdanění energie na úrovni EU lépe doplňovalo další tržní nástroje.

Systém EU pro obchodování s emisemi se v současnosti používá pro emise z některých spalovacích a průmyslových *zařízení*, kdežto energie je daněna při *využití jako palivo*²⁵, a většina energeticky nejnáročnějších odvětví (na která se vztahuje systém EU pro obchodování s emisemi) tak ve značné řadě případů zůstává mimo rozsah působnosti energetického zdanění. Komise zastává názor, že by se toto pravidlo mohlo dále prozkoumat, aby se zjistilo, zda by odvětví, na která se vztahuje systém EU pro obchodování s emisemi, mohla být vyňata z rozsahu působnosti ekologického prvku směrnice o zdanění energie v rozsahu, v němž dopad jejich skleníkových plynů již odpovídajícím způsobem řeší systém EU pro obchodování s emisemi (jinými slovy tak, aby se na ně nevztahovaly odpovídající ekologické prvky minimálních hladin zdanění, zatímco prvky založené na energetice by zůstaly zachovány, stejně tak jako jiné ekologické prvky). V opačných případech, kdy se některé hospodářské subjekty z důvodu malé velikosti nebo jiných ohledů na obchodování s emisemi nepodílejí, by ekologický prvek minimální hladiny zdanění zajistil, že se v širším měřítku použije zásada „znečišťovatel platí“. Tato pravidla by se mohla účinně vztahovat na průmysl i na letectví.

Když se z rozsahu působnosti směrnice o zdanění energie vyjmou dopady, na které se vztahuje systém EU pro obchodování s emisemi, mohlo by se dospět k proveditelnějšímu řešení, jímž by se vyřešil také problém možného překrývání obou nástrojů, a zároveň by se zajistilo plnění zbývajících cílů energetického zdanění. Takové řešení by možná rovněž pomohlo zamezit obtížím vyplývajícím z odlišností systému EU pro obchodování s emisemi (jednotné ceny po celé EU, které se však v průběhu času liší) a zdanění energie (různé ceny odrážející volnost členských států stanovit výši daní nad minimy podle vlastního uvážení; výše daně je nicméně v průběhu času stálá). Každý krok k takovému řešení si však zasluhuje další důkladnou analýzu, zejména pokud bude působnost systému EU pro obchodování s emisemi rozšířena.

Jakékoli řešení je však třeba vidět z globálního hlediska. Svět stále více uznává potřebu zahrnout v zájmu zajištění dlouhodobé udržitelnosti rozvoje do ekonomických rozhodnutí ochranu životního prostředí. To povede k většímu používání tržních nástrojů vnitrostátními orgány a jejich používání by se mělo podporovat i na celosvětové úrovni. EU by se měla aktivně zapojit do dialogu s ostatními zeměmi, aby podpořila používání tržních nástrojů, které umožňují plnění cílů politiky z hlediska nákladů účinným způsobem.

Dokud tomu tak nebude a EU a třetí země budou používat různé hladiny zdanění emisí oxidu uhličitého nebo jiné metody pro snížení emisí skleníkových plynů (např. systém pro obchodování s emisemi), je důležité poskytovat pobídky potřebné k motivaci obchodních partnerů EU, aby pro snížení emisí skleníkových plynů přijali účinná opatření. Za tímto účelem je třeba analyzovat proveditelnost všech politických opatření. To již vedlo k zahájení debaty o použití mechanismů vyrovnání nákladů oxidu uhličitého, jako jsou například úpravy daní na hranicích. Všeobecně se však uznává, že tento přístup má právní a technická omezení, která je třeba dále prozkoumat.

²⁵ Energetická daň se především běžně netýká spotřeby energetických produktů (a elektřiny) využívaných jako suroviny v průmyslových procesech ani energetických produktů využívaných při výrobě jiných energetických produktů (nejčastěji v rafineriích) nebo jako vstupy při výrobě elektřiny. Tato skutečnost je výsledkem různých postupů. Podrobné údaje jsou uvedeny v čl. 2 odst. 4, čl. 14 odst. 1 písm. a) a v čl. 21 odst. 3 a 6 směrnice o zdanění energie.

Byly by navrhované změny směrnice o zdanění energie a navrhovaný přístup k jejímu rozsahu působnosti nejlepším řešením pro zajištění soudržnosti mezi touto směrnicí a systémem EU pro obchodování s emisemi? Existují k dosažení tohoto cíle jiné možnosti?

Jaké možnosti je třeba zvážit s cílem vytvořit pobídky, které by motivovaly obchodní partnery EU k zavedení účinných opatření pro snížení emisí skleníkových plynů?

4. MOŽNOSTI DALŠÍHO VYUŽITÍ TRŽNÍCH NÁSTROJŮ V POLITICE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

4.1. Řešení dopadu dopravy na životní prostředí

Doprava významně přispívá ke znečištění ovzduší a emisím CO₂, a emise stále narůstají. Silniční doprava například v roce 2004 odpovídala za 22 % celkových emisí CO₂, letecká a lodní doprava za 3–4 % celkových emisí skleníkových plynů, a zejména emise z letecké dopravy rychle stoupají (mezi lety 1990 a 2004 o 86 %). Na úrovni EU se pro řešení nepříznivých dopadů různých druhů dopravy na životní prostředí využívalo jen málo tržních nástrojů, přestože jsou důležité. To kontrastuje s vnitrostátní a místní úrovní, kde se využívá několik různých druhů a typů tržních nástrojů a dále se rozvíjejí.

V nedávné době Komise i jiné instituce přijaly několik iniciativ pro řešení emisí z dopravy. Zahrnutí vazby na objem CO₂ do daňového základu roční silniční daně a poplatků za registraci v návrhu Komise o daních v oblasti osobních vozidel²⁶ by motivovalo kupující, aby při koupi automobilů zohledňovali energetickou úspornost a emise CO₂. Po přijetí by tento návrh spolu s právním rámcem pro omezení emisí CO₂ z osobních automobilů²⁷ a se zdaněním energie pomohl EU dosáhnout cílů v oblasti změny klimatu, neboť by se tak snížily emise CO₂ z automobilů. V souvislosti s chystaným přezkumem systému EU pro obchodování s emisemi Evropská rada vyzvala Komisi, aby zvážila možné rozšíření působnosti systému pro obchodování s emisemi na řadu dalších odvětví, která zahrnují dopravu po pozemních komunikacích.

Komise navrhla zahrnout emise z letecké dopravy do systému EU pro obchodování s emisemi a oznámila svůj záměr předložit do konce roku 2008 návrh pro řešení emisí oxidů dusíku²⁸.

Pokud jde o lodní dopravu, hodnocení návrhů na podporu lodní dopravy s nízkými emisemi bylo uvedeno jako jeden z cílů budoucí námořní politiky²⁹. Každý tržní nástroj v této oblasti je třeba navrhnout opatrně, aby nebyl v rozporu s ustanoveními o poplatcích uvedenými v Úmluvě OSN o mořském právu (UNCLOS)³⁰. Aby bylo možné vypracovat konkrétní návrhy na podporu lodní dopravy s nízkými emisemi, je třeba zabývat se důkladně i dalšími důležitými otázkami, včetně právních a politických požadavků, zeměpisných rozdílů, mechanismů sledování a souladu s právními předpisy.

²⁶ KOM(2005) 261, 5.7.2005.

²⁷ Srov. sdělení Komise *Výsledky přezkumu strategie Společenství na snižování emisí CO₂ z osobních automobilů a lehkých užitkových vozidel*, KOM(2007) 19, 7.2.2007. Komise rovněž připravuje studii o způsobech, jak zlepšit výkon těžkých nákladních vozidel s ohledem na emise skleníkových plynů.

²⁸ KOM(2006) 818, 20.12.2006.

²⁹ Viz zelená kniha s názvem „Směrem k budoucí námořní politice Unie: Evropská vize pro oceány a moře“, KOM(2006) 275. Konzultace probíhají do 30. června 2007.

³⁰ Pro více podrobností viz studie (2004) na toto téma:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

Jaký tržní nástroj by byl pro řešení emisí z lodní dopravy nejlepší, vezmeme-li v úvahu zvláštní povahu mořské dopravy? Jak ho nejlépe vytvořit?

Silniční doprava má kromě emisí CO₂ i další účinky na životní prostředí, například znečištění ovzduší SO₂, NO_x nebo částicemi a také hluk a dopravní přetížení. Spolu s částečně harmonizovanou roční silniční daní pro těžká nákladní vozidla poskytuje „směrnice o euroznámce“ rámec pro vybírání poplatků za užívání transevropských silničních sítí. Německo a Rakousko zavedly pro těžká nákladní vozidla poplatky za užívání pozemních komunikací v závislosti na ujeté vzdálenosti. Ačkoli běžné poplatky mohou pokrývat pouze náklady na pozemní komunikace, a vylučují tedy vnější náklady, musejí členské státy od roku 2010 rozlišovat poplatky podle emisních tříd EURO a mohou pro boj s poškozováním životního prostředí a řešení dopravního přetížení používat další rozlišení. Jestliže by tyto systémy poplatků zahrnovaly v celkových nákladech rozlišení poškozování životního prostředí, vedlo by to k efektivnějšímu využití pozemních komunikací³¹. Komise po prozkoumání všech možností včetně nákladů v oblasti životního prostředí, hlučnosti, dopravního přetížení a zdraví předloží všeobecně použitelný, průhledný a srozumitelný model pro hodnocení všech vnějších nákladů, který bude sloužit jako základ budoucích výpočtů poplatků za pozemní komunikace. K tomuto modelu bude připojena analýza dopadů internalizace vnějších nákladů pro všechny druhy dopravy a strategie postupného provádění modelu u všech druhů dopravy³².

Právní předpisy Společenství také umožňují členským státům odlišit poplatky za používání železnic podle vnějších dopadů na životní prostředí. Neměly by zvýšit celkovou úroveň příjmu plynoucího provozovateli infrastruktury, pokud chybí srovnání úrovně poplatků za působení na životní prostředí u jiných konkurenčních způsobů dopravy³³.

Jak lze nejlépe použít poplatky za používání infrastruktury, včetně zohlednění nákladů na životní prostředí, na jednotlivé druhy dopravy? Měl by se tento model vztahovat na všechny druhy dopravy, nebo je třeba vzít v úvahu odlišnosti každého z nich? Do jaké míry by se v tomto ohledu měla použít směrnice o euroznámce?

V zájmu zlepšení podmínek dopravy, mimo jiné i snížení dopravního přetížení měst, byly místní systémy poplatků zavedeny v několika městech EU, např. v Londýně nebo Stockholmu³⁴. Nedávná ocenění ukazují, že tohoto cíle bylo dosaženo, ve zpoplatněné oblasti se zvýšila průměrná rychlost dopravy a zároveň se snížily emise (částic, NO_x a CO₂) a energetická spotřeba silniční dopravy³⁵. Na vnitrostátní úrovni, například ve Spojeném království a také v Německu, dokonce probíhají diskuze o rozšíření vybírání poplatků z důvodů přetížení dopravy na všechny silnice. Komise bude v roce 2007 dále podporovat stávající sítě pro výměnu informací a zkoumat potřebu podpůrných akcí na úrovni EU v rámci zelené knihy o městské dopravě.

³¹ Mimo EU se tento přístup uplatnil ve Švýcarsku, kde systémy poplatků pro těžká nákladní vozidla zahrnují také vnější ekologické náklady. Z ekonomického hlediska by poplatky měly být upraveny podle těchto vnějších nákladů a místa a času jízdy, aby se zlepšila účinnost využívání pozemních komunikací.

³² Ustanovení čl. 1 odst. 9 směrnice 2006/38, 17.5.2005.

³³ Směrnice 2001/14/ES, 26.2.2001, a KOM(2001) 307.

³⁴ Revidovaná směrnice o euroznámce výslovně uvádí, v jakém rozsahu mohou členské státy tyto systémy využívat (článek 9).

³⁵ Srov. EHP 2006, s. 57.

4.2. Využití tržních nástrojů k řešení znečištění a ochrany zdrojů

EU také povzbuzuje členské státy, aby zdanění a další tržní nástroje využívaly v rámci svých tematických strategií v oblasti životního prostředí. Členské státy tyto možnosti využívají, třebaže v odlišné míře, a získaly zkušenosti v používání různých typů. Mimo ekologická hlediska může existovat potřeba harmonizace na úrovni EU v případech s přeshraničním rozměrem a v případech, kdy se zdanění na vnitrostátní úrovni užívá ve stále větší míře a může mít dopad na fungování vnitřního trhu.

4.2.1 Voda

S vodou je třeba nakládat udržitelným způsobem. Rámcová směrnice o vodě³⁶ poskytuje celkový rámec pro činnost. Vyžaduje, aby členské státy do roku 2010 zavedly politiky poplatků za vodu, které podpoří šetrnou spotřebu vody. Díky tomu ponесou náklady všichni uživatelé (včetně vnějších nákladů na životní prostředí a vodní zdroje) podle zásady „znečišťovatel platí“, který se v některých případech ještě plně neuplatňuje³⁷. Členské státy také musejí do roku 2009 předkládat zprávy o krocích, které podnikají pro zavedení těchto opatření v plánech povodí.

Několik členských států již daně nebo poplatky za odběr podzemní a/nebo povrchové vody nebo za spotřebu vody zavedlo, čímž se snížila spotřeba, únik a znečištění. Komise má za to, že využití tržních nástrojů je pro splnění požadavků rámcové směrnice o vodě zásadní. Bude na těchto otázkách s členskými státy dále úzce spolupracovat v rámci společné prováděcí strategie, jak bylo dohodnuto se skupinou ředitelů vodních útvarů příslušných vnitrostátních orgánů.

Jak může Komise nejúčinněji zajistit provedení politik poplatků za vodu stanovených v rámcové směrnici o vodě? Jaké možnosti je třeba zkoumat, aby byla posílena vazba mezi investicemi do vnitrostátních vodních projektů a zavedením odpovídajících poplatků za vodu s cílem vytvořit pobídky pro uživatele a předejít narušení hospodářské soutěže?

³⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (Úř. věst. L 327, 22.12.2000).

³⁷ EHP, Market-based instruments for environmental policy in Europe (Tržní nástroje pro environmentální politiku v Evropě) (technická zpráva EHP 8/2005).

4.2.2 Nakládání s odpady

Hlavním cílem předcházení vzniku odpadů a nakládání s odpady zakotveným v 6. akčním programu pro životní prostředí je oddělení tvorby odpadu od hospodářského růstu. Existují náznaky, že k tomu již dochází.

Skládky sice bývají nejhorší možností z hlediska životního prostředí³⁸, tržní signály však často hovoří v jejich prospěch, protože nezohledňují dopad na životní prostředí. Navíc vnitrostátní daně, které odpad, zejména skládkování, zdaňují, mohou sice být účinným způsobem nápravy tohoto narušení a mohou podněcovat k recyklaci a využití odpadu³⁹, jejich rozdílná výše by však mohla vést k přepravě odpadu motivované pouze daňovými úsporami a k narušení hospodářské soutěže mezi subjekty nakládajícími s odpadem.

Komise proto podporuje členské státy, aby si vyměňovaly informace o svých přístupech ke zdanění skládkování a informovaly o nich Komisi⁴⁰. Kromě toho by dalším krokem k řešení druhého problému mohlo být stanovení společných kritérií, včetně ekologicky účinných minimálních sazeb, aby se zdanění skládkování vypracovalo na základě osvědčených postupů.

Pokud v odklonu odpadu od skládkování nebude dosaženo dostatečného pokroku, měla by Komise zvážit navržení harmonizovaného zdanění skládkování a stanovení minimálních sazeb v rámci celé EU?

Dopad různých obalových materiálů nebo výrobků na životní prostředí se ve stejné kategorii, např. u baterií, liší. Tržní nástroje rozlišené podle dopadu výrobku by tudíž povzbudily udržitelnější spotřebu. Podle právních předpisů Společenství mohou členské státy pro dosažení těchto cílů přijmout vnitrostátní opatření, zamezující např. vzniku obalového odpadu a podporující využívání vratných obalů nebo sběr a recyklaci odpadních baterií a používání baterií s méně znečišťujícími látkami⁴¹, a uplatní tak zásadu „znečišťovatel platí“. V každém případě je třeba, aby tato opatření dodržela povinnosti podle Smlouvy (zejména pravidla pro vnitřní trh a nediskriminaci, včetně článku 90 Smlouvy o ES⁴²).

³⁸ Viz sdělení Komise *Podpora trvale udržitelného využívání zdrojů: Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci*, KOM(2005) 666, 21.12.2005.

³⁹ Tento postup byl použit v několika členských státech. Srov. EHP 2006. Nedávná studie OECD však zároveň poukazuje na skutečnost, že v několika členských státech daň výrazně překračuje odhadované vnější náklady. Viz OECD, *Sustainable Development in OECD Countries* (Udržitelný rozvoj v zemích OECD), 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666, 21.12.2005.

⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (Úř. věst. L 266, 26.9.2006).

⁴² Směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech (Úř. věst. L 365, 31.12.1994) ve znění směrnice 2004/12/ES (Úř. věst. L 47, 18.2.2004), zejména článek 15. Viz také zprávu Komise o provádění směrnice KOM(2006) 767. Je přirozeně nutné dodržet i požadavky na kvalitu obalů.

Mnoho členských států využilo tržní nástroje jako daně, systémy vkladů a náhrad nebo obchodovatelné povolenky pro obalový odpad obecně nebo pro některé jeho druhy (např. nápojové obaly nebo plastické tašky)⁴³. Dánsko přijalo daň z obalů, aby zohlednilo rozdílné dopady jednotlivých materiálů na životní prostředí, a Lotyšsko také zavedlo rozlišení podle materiálů⁴⁴. Komise je připravena podpořit strukturovanou výměnu informací mezi členskými státy o jejich přístupech.

Poskytuje právní rámec Společenství členským státům dostatečný prostor pro použití tržních nástrojů při řešení problematiky nakládání s odpadem? Měla by Komise usnadnit použití tržních nástrojů v této oblasti, například tím, že podpoří výměnu informací?

4.3. Využití tržních nástrojů k ochraně biologické rozmanitosti

Využití tržních nástrojů k ochraně biologické rozmanitosti si získává uznání jako prostředek integrace zachování biologické rozmanitosti do rozhodování hospodářských subjektů a hospodárného plnění cílů její ochrany a udržitelného využívání zdrojů, například těch, které jsou stanoveny v akčním plánu EU pro biologickou rozmanitost a ve společné rybářské politice⁴⁵. Všechny tři standardní typy tržních nástrojů (daně/poplatky, subvence a obchodovatelné povolenky) se používají, zejména pro zachování stanovišť a přírodních systémů, ale také k ochraně konkrétních druhů.

Tržní nástroje mohou být účinným nástrojem k povzbuzení vlastníků půdy, aby zachovávali lesy nebo mokřady nebo aby vyrovnávali nevyhnutelné škody způsobené biologické rozmanitosti projekty rozvoje tím, že podobná stanoviště vytvoří jinde, aby se zajistilo, že nedojde k žádné čisté ztrátě biologické rozmanitosti (vyrovnání biologické rozmanitosti).

Poplatky, například za povolení k lovu nebo rybolovu, mohou pomoci omezit využití zdrojů biologické rozmanitosti na udržitelnou úroveň. Existují také případy, kdy je finanční podpora poskytována v podobě „plateb za ekologické služby“, např. opatření společné zemědělské politiky v oblasti zemědělství a ochrany životního prostředí, aby se vlastníkům vynahradiło, že udržují lesy nebo mokřady, které čistí vodu, působí jako její zásobárna nebo které poskytují přírodní stanoviště pro hmyz, který opyluje sousedící pole, protože se vzdávají příjmů pro obecné blaho⁴⁶. Ve snaze vyhnout se stanovení příliš vysokých subvencí Finsko

⁴³ Podrobnosti se nacházejí v databázi OECD/EHP o hospodářských nástrojích používaných pro politiku životního prostředí a správu přírodních zdrojů: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

⁴⁴ Srov. EHP, Using the market for cost-effective environmental policy (Využití trhu pro nákladově účinnou environmentální politiku), 2006.

⁴⁵ KOM(2006) 216. Dalším příkladem je řízení rybolovu, kde jsou systémy řízení zahrnující tržní nástroje, např. jednotlivé převoditelné rybolovné kvóty, běžnější. Viz OECD, Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path (Používání tržních mechanismů k řízení rybolovu – usnadnění cesty), 2006. Viz KOM(2002) 181, 28.5.2002, a KOM(2006) 103, 9.3.2006, jakož i nedávné sdělení o využívání nástrojů pro řízení rybolovu na základě rybolovných práv k ochraně biologické rozmanitosti. KOM(2007) 73 ze dne 26.2.2007.

⁴⁶ Pokud se jedná pouze o malé skupiny, mohou být tyto systémy náhrad vytvořeny přímo mezi soukromými stranami. Platby za ekologické služby se používají v mezinárodním měřítku, mimo jiné jako nástroj k ochraně tropických pralesů. Srov. Světová banka, *At loggerheads* (Na ostří nože), 2006. Platby za ekologické služby mohou zahrnovat státní podporu a v tom případě je třeba je oznámit podle článku 88 Smlouvy o ES.

využívá dražby, kde příjemci licitují o nejnižší subvence, které potřebují k provádění opatření na ochranu biologické rozmanitosti⁴⁷.

Jiným příkladem využití tržních nástrojů je banka stanovišť, obchodní nástroj vyvinutý poprvé ve Spojených státech amerických (v tomto případě banka mokřadů), v kontextu režimu odpovědnosti. Tyto režimy proměňují odpovědnost za životní prostředí v obchodovatelná aktiva, čímž mění strukturu pobídek a chování tím, že přisuzují majetková práva a vytvářejí trhy. Specializované společnosti vytvářejí mokřady a pak podíly v nich prodávají stavebním společnostem. Tak se zajistí, že jsou splněny ekologické cíle a nedochází k žádné čisté ztrátě celkové hodnoty, a zároveň to vede k hospodářské soutěži mezi společnostmi s cílem hospodárného vytváření mokřadů. Jako systémy obchodovatelných povolenek obecně také tyto systémy pomáhají začleňovat cíle zachování biologické rozmanitosti do hlavního proudu podnikání, a pomáhají tedy překonat odpor podniků. Musí se však zachovat odpovídající charakter stanoviště a musejí existovat kritéria posuzování. V případě chráněných oblastí by se opatření pro vyrovnání ztráty stanoviště měla využívat až jako poslední možnost.

Měly by členské státy tyto typy nástrojů využívat intenzivněji? Měly by se zejména „platby za ekologické služby“ k dosažení ekologických cílů využívat intenzivněji? A měla by se dále prozkoumat možnost zavedení systémů pro vyrovnávání biologické rozmanitosti na úrovni Společenství, například banka mokřadů ?

4.4. Využití tržních nástrojů k řešení znečištění ovzduší

Znečištění ovzduší poškozuje lidské zdraví a životní prostředí. Potřeba čistšího ovzduší byla uznána již před několika desítkami let. Opatření na vnitrostátní úrovni a na úrovni EU vedla k výraznému zlepšení, přetrvávají však vážné dopady znečištění ovzduší, kterými se zabývá tematická strategie Společenství o znečišťování ovzduší.

Několik členských států využívá k řešení znečištění ovzduší tržní nástroje, především daně a poplatky za NO_x a SO₂. V nedávné době byly ke snížení problémů způsobovaných běžnými látkami znečišťujícími ovzduší zavedeny vnitrostátní systémy pro obchodování s emisemi. Obchodování bude sice samozřejmě na velkém trhu účinnější, ekologická citlivost k těmto látkám znečišťujícím ovzduší se však napříč Evropou liší, takže je třeba pečovat o to, aby obchodování s emisemi nevedlo k vážnému místnímu znečišťování („kritická místa“) nebo zhoršení přírodního prostředí kvůli acidifikaci, eutrofizaci nebo ozonu.

Komise analyzuje, zda by volitelné systémy pro přeshraniční obchodování s emisemi mezi skupinami členských států mohly zvýšit pružnost a snížit náklady na soulad s právními předpisy a zároveň zachovat vysokou úroveň ochrany životního prostředí:

⁴⁷

Srov. studii The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity (Využití tržních pobídek k zachování biologické rozmanitosti) (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Tento přístup využila také Austrálie.

- Při přezkumu směrnice o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší⁴⁸ Komise zváží, jak by obchodování s emisemi mohlo emise dále hospodárně omezit⁴⁹. Nizozemsko a Slovensko by mohly poskytnout cenné zkušenosti se svými vlastními systémy pro obchodování s emisemi NO_x a SO₂ členským státům, které chtějí tento nástroj využít, a možná by dokonce bylo možné vnitrostátní systémy propojit⁵⁰.
- Komise také zkoumá možnosti obchodování s emisemi NO_x a SO₂ ve svém přezkumu směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění⁵¹. Již nyní je možné, aby členské státy vytvořily systémy, které umožní obchodování s emisemi zbývajících po provedení nejlepších dostupných technik. Další otázkou je, zda by jim mělo být dovoleno, aby jednotlivě či společně zvolily obchodování s emisemi namísto povolení založených na nejlepších dostupných technikách⁵².

Vidíte možnost využití systémů pro přeshraniční obchodování s emisemi mezi skupinami členských států v boji proti běžnému znečištění ovzduší SO₂ a NO_x? Jak by měl být takový systém navržen, aby byl v souladu s vnitrostátními daněmi a poplatky, které se v několika členských státech používají?

5. ZÁVĚR

Komise věří, že společně s regulací a dalšími nástroji by se mělo zvýšit využití tržních nástrojů, včetně systémů pro obchodování, daňových nástrojů a subvencí, protože jde o hospodárné nástroje k dosažení cílů environmentální i jiné politiky jak na úrovni Společenství, tak na úrovni vnitrostátní. Tím by se dodržel program udržitelného rozvoje, lisabonská agenda i program zlepšení právní úpravy.

Nová politika pro energetiku a klima, na níž se Evropa dohodla, není ničím menším než novou průmyslovou revolucí, která proběhne v příštích deseti až patnácti letech. Vyžádá si podstatnou změnu ve způsobu, kterým se Evropa zabývá energetikou ve snaze dosáhnout konečného cíle skutečně nízkouhlíkového hospodářství. Bude nutné, aby k dosažení tohoto cíle přispělo několik oblastí politiky – na vnitrostátní i evropské úrovni – a aby za tím účelem byly upraveny. Tržní nástroje budou důležitou součástí úsilí o dosažení skutečné změny na základě změny motivace pro podniky i spotřebitele. Kromě této důležité dlouhodobé úlohy mají tyto tržní nástroje i velké výhody pro daňové, ostatní ekologické a přidělové účely, jimiž se zabývá tento dokument.

⁴⁸ Směrnice 2001/81/ES ze dne 23. října 2001. (Úř. věst. L 309, 27.11.2001).

⁴⁹ Ve svém návrhu směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čistějším vzduchu pro Evropu [KOM(2005) 447, 21.9.2005] Komise odkazuje na využití systémů pro obchodování s emisemi členskými státy jako nástroje pro snižování znečištění ovzduší na regionální nebo vnitrostátní úrovni. Členské státy by je mohly využít, aby prokázaly úsilí o dosažení norem kvality ovzduší, i kdyby potřebovaly žádat o prodloužení lhůty.

⁵⁰ Spojené království má v úmyslu zavést systém pro obchodování s emisemi jak NO_x, tak SO₂ i prachových částic počínaje rokem 2008.

⁵¹ Zpráva Komise o provádění směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, KOM(2005) 540, 3.11.2005.

⁵² Při odpovědi na tuto otázku bude důležité zvážit nejen problém různé ekologické citlivosti a zamezení vzniku „kritických míst“, ale také riziko, že by zavedením obchodování s vybranými znečišťujícími látkami mohl být narušen integrovaný přístup směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění. Oslabení nesmí být ani stávající systém směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění pro sledování a vymáhání. Toto by bylo nutné vyhodnotit ve srovnání s rozsahem, v jakém by systémy obchodování s emisemi vedly k hospodárnějšímu snížení emisí než současný systém.

Prostřednictvím této zelené knihy by Komise ráda zahájila debatu o aktivnějším příspěvku tržních nástrojů Společenství k dosažení těchto cílů, především pokud jde o nepřímé zdanění. Dále je v této zelené knize stanoveno několik dalších oblastí pro použití tržních nástrojů, v nichž by Komise mohla hrát roli zprostředkovatele pro zajištění lepší výměny osvědčených postupů. Komise hledá odpovědi na tyto otázky a další konkrétní dotazy, které jsou v této zelené knize obsaženy, a chce znát připomínky vztahující se k otázce, který druh tržních nástrojů je nejlepší zvolit, aby v sobě spojoval maximum možných kladných účinků.

Příspěvky do diskuze zasílejte na adresu Green-paper-mbi@ec.europa.eu do 31. července 2007.