



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.3.2007
KOM(2007) 140 endelig

GRØNBOG

**om markedsbaserede instrumenter til miljøpolitiske og andre beslægtede politiske
formål**

{SEK(2007) 388}

GRØNBOG

om markedsbaserede instrumenter til miljøpolitiske og andre beslægtede politiske formål

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

EU er førende på verdensplan, når det drejer sig om at træffe foranstaltninger vedrørende miljømæssig bæredygtighed, og især vedrørende klimaændringer. Dette er for nylig blevet bekræftet med vedtagelsen af energi- og klimapakken¹, som godkendt af Det Europæiske Råds forårsmøde², hvori EU gentog, at det forpligter sig til at tackle klimaændringerne internt og på internationalt plan, fremme miljømæssig bæredygtighed, reducere afhængigheden af eksterne ressourcer og sikre, at de europæiske økonomier er konkurrencedygtige. Der er desuden et presserende behov for at standse tab af biodiversitet, bevare naturressourcer, som er under pres, og beskytte folkesundheden.

Uden offentlig indgriben og et stærkt engagement i alle sektorer kan disse ambitiøse målsætninger ikke nås. EU har i stigende grad foretrukket økonomiske eller markedsbaserede instrumenter ("MBI") – såsom indirekte beskatning, målrettede subsidier eller omsættelige emissionsrettigheder – til sådanne politiske formål, fordi de udgør et fleksibelt og omkostningseffektivt middel til at nå givne politiske målsætninger³. I EU's 6. miljøhandlingsprogram og i EU's fornyede strategi for bæredygtig udvikling⁴ samt i den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse⁵ anbefales også en mere intensiv anvendelse af MBI.

¹ Særlig meddelelsen fra Kommissionen *En energipolitik for Europa* [KOM(2007) 1 af 10.1.2007] og meddelelsen fra Kommissionen *Begrænsning af den globale opvarmning til 2°C: vejen frem til 2020 og derefter* [KOM(2007) 2 af 10.1.2007].

² Det Europæiske Råd 8.-9. marts 2007, formandskabets konklusioner.

³ Foruden de markedsbaserede instrumenter, der drøftes i dette dokument, implementeres der andre vigtige markedsbaserede instrumenter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (dvs. miljøforanstaltninger i landbruget i forbindelse med politikken for udvikling af landdistrikterne) og i henhold til samhörighedspolitiske foranstaltninger i miljø- og energisektoren. Såfremt brugen af MBI kan involvere statsstøtte, skal de overholde fællesskabsreglerne og anmeldes til Kommissionen i henhold til EF-traktatens artikel 88. Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til miljøbeskyttelse er i øjeblikket ved at blive revideret. Derfor behandler denne grøn bog ikke spørgsmål vedrørende vurdering af statsstøtte.

⁴ EFT L 242 af 10.9.2002 og Rådets dokument 10917/06 af 26.6.2006.

⁵ Rådets henstilling 2005/601/EF af 12. juli 2005 om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker (2005-2008).

Med dette dokument sættes der gang i en drøftelse vedrørende fremme af anvendelse af markedsbaserede instrumenter i Fællesskabet. Som meddelt i handlingsplanen for energieffektivitet⁶ undersøger grønbogen eventuelle muligheder i forbindelse med energibeskatningsdirektivet⁷ med det formål at tage det op til den bebudede fornyede vurdering. I den forstand passer dokumentet ind i de rammer, der er fastlagt med den nye integrerede dagsorden for energi- og klimaændringer⁸, hvor markedsbaserede instrumenter og finanspolitik som helhed vil spille en afgørende rolle med hensyn til at nå EU's politiske mål. Dokumentet undersøger også mulighederne for en mere intensiv anvendelse af markedsbaserede instrumenter på forskellige miljøpolitiske områder såvel i Fællesskabet som på nationalt plan.

2. ANVENDELSE AF MARKEDSBASEREDE INSTRUMENTER TIL FÆLLESSKABETS POLITISKE FORMÅL

2.1. Argumenter for at anvende markedsbaserede instrumenter som politiske redskaber

Den økonomiske begrundelse for at anvende markedsbaserede instrumenter ligger i deres evne til at korrigere markedssvigt på en omkostningseffektiv måde. Markedssvigt henviser til en situation, hvor markederne enten slet ikke afspejler de "sande" eller sociale omkostninger ved økonomisk aktivitet (f.eks. har miljøaktiver karakter af offentlige goder) eller ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til dem. Det er derfor berettiget med offentlig indgriben for at korrigere disse svigt, og i modsætning til regulerende eller administrative foranstaltninger har MBI den fordel, at de benytter markedssignaler til at tackle disse markedssvigt.

Uanset om de influerer på priserne (gennem beskatning eller incitamenter) eller fastsætter absolutte mængder (emissionshandel) eller mængder pr. produceret enhed, anerkender MBI implicit, at virksomhederne er indbyrdes forskellige, og de giver derfor en fleksibilitet, som væsentligt kan reducere udgifterne til miljøforbedringer⁹. MBI er ikke et universalmiddel for alle problemer. De forudsætter en klar lovgivningsmæssig ramme, hvori de kan fungere, og vil ofte blive anvendt i et policymix sammen med andre instrumenter. Hvis det rette instrument vælges og udformes hensigtsmæssigt, rummer MBI¹⁰ imidlertid en række fordele i forhold til regulerende instrumenter:

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51); direktivet er senest ændret ved direktiv 2004/74/EF og 2004/75/EF (EUT L 157 af 30.4.2004, s. 87 og s. 100).

⁸ Som understreget for nylig af Det Europæiske Råd den 8. og 9. marts 2007.

⁹ Se Kommissionens meddelelse *Opfyldelse af vore behov på en ansvarlig måde – Integration af miljøhensyn i den økonomiske politik* - KOM(2000) 576 af 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576 af 20.9.2000. OECD-undersøgelser viser stadig større tegn på effektiviteten af markedsbaserede instrumenter. Se *Environmentally Related Taxes in OECD Countries—issues and strategies*, 2001.

- De forbedrer prissignalerne ved at tillægge de eksterne omkostninger og fordele ved økonomiske aktiviteter en værdi, således at de økonomiske aktører tager hensyn til dem og ændrer deres adfærd med henblik på at reducere de negative – og øge de positive – miljømæssige og andre virkninger¹¹
- De giver industrien større fleksibilitet med hensyn til at opfylde målsætningerne og sænker dermed de samlede overholdelsesomkostninger¹²
- De giver virksomhederne et incitament til på længere sigt at gennemføre en teknologisk innovation for yderligere at reducere de negative miljøvirkninger ("dynamisk effektivitet")
- De understøtter beskæftigelsen, når de anvendes i forbindelse med skatte- og finanspolitiske reformer på miljøområdet¹³.

2.2. Markedsbaserede instrumenter i EU-sammenhæng

Ud over at de bidrager til at nå specifikke politiske mål, har EU udnyttet de markedsbaserede instrumenter til at undgå fordrejninger inden for det indre marked som følge af forskellige fremgangsmåder i de enkelte medlemsstater, til at sikre, at den samme sektor i hele EU får pålagt den samme byrde, og til at rette op på potentielle negative virkninger for konkurrencen inden for EU. En fælles optræden gør desuden EU stærkere, når det står over for ekstern konkurrence fra sine handelspartnere.

På EU-plan er de mest almindeligt anvendte markedsbaserede instrumenter skatter og afgifter, gebyrer samt ordninger med omsættelige tilladelser. I økonomisk henseende fungerer disse instrumenter på samme måde. De adskiller sig imidlertid også med hensyn til en række vigtige aspekter.

For det første giver kvantitative systemer, såsom ordninger med omsættelige tilladelser, mere sikkerhed med hensyn til at nå specifikke politiske mål, f.eks. emissionsgrænser, (med forbehold af effektiv overvågning og overholdelse) i forhold til rent prisbaserede instrumenter, såsom afgifter. Prisbaserede instrumenter giver til gengæld sikkerhed med hensyn til omkostningerne eller prisen for den politiske målsætning og er for det meste lettere at administrere¹⁴.

¹¹ Dette udtrykkes ofte gennem målsætninger, såsom "den rigtige prissætning", "internalisering af eksterne omkostninger", "udvide udbuddet af ikke-markedsførte miljøtjenester".

¹² Jf. EEA, Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study, 2005 (Effektiviteten af spildevandspolitikker i udvalgte lande: en EØS-pilotundersøgelse, 2005). Undersøgelsen sammenligner politikker i forskellige medlemsstater og viser, hvordan brugen af markedsbaserede instrumenter vil bidrage til at overholde miljømålsætningerne med lavere omkostninger.

¹³ Jf. Kommissionens meddelelse "Europæiske værdier i en globaliseret verden" [KOM(2005) 525 af 20.10.2005].

¹⁴ Se KOM(2000) 576.

For det andet adskiller de sig, når det drejer sig om generering af indtægter. Afgifter (og på en mere begrænset måde gebyrer) er i stigende grad blevet anvendt til at påvirke adfærd, men de genererer også indtægter. Ordninger med omsættelige tilladelser kan generere indtægter, hvis kvoterne bortliciteres af offentlige myndigheder. Ordninger med omsættelige tilladelser, der anvender bortliciterede kvoter, har derfor samme karakteristika som en afgift (regulerings- og overholdelsesaspekterne adskiller sig). Gebyrer er derimod en betaling til gengæld for en klart identificeret tjeneste eller omkostning, og mangler derfor den fleksibilitet, der er nødvendig, for at sådanne indtægter kan anvendes i det offentlige budget.

Ovenstående karakteristika har i stort omfang haft indflydelse på, hvordan og hvor EU i øjeblikket anvender markedsbaserede instrumenter på fællesskabsplan, og således ført til indførelsen af sådanne instrumenter som EU Emission Trading Scheme ("EU ETS")¹⁵, energibeskatningsdirektivet og, på transportområdet, "Eurovignet"-direktivet¹⁶. Der skal tages hensyn til disse aspekter, såfremt EU skulle overveje yderligere anvendelse af markedsbaserede instrumenter på EU-plan, således at de hver især udnyttes på den bedste måde på det mest hensigtsmæssige område, og således at der undgås overlapninger. I princippet bør reglerne for EU's beslutningstagning ikke have nogen betydningsfuld rolle at spille i denne sammenhæng. Kravet om enstemmighed på afgiftsområdet betyder imidlertid, at muligheden for at anvende beskatning som et instrument i visse henseender adskiller sig fra andre instrumenter¹⁷.

Er der yderligere områder og muligheder for anvendelse af markedsbaserede instrumenter på EU-plan eller på nationalt plan?

Kan de markedsbaserede instrumenter anvendes på en måde, der fremmer konkurrenceevnen og ikke pålægger forbrugerne en unødigt byrde, herunder især borgere med lave indkomster, men samtidig sikrer indtægter til de offentlige budgetter?

Bør EU anvende beskatning mere aktivt til at fremme Fællesskabets politiske mål (foruden de finanspolitiske målsætninger)? Er dette den rette løsning på de nuværende globale udfordringer og de nationale budgetters finanspolitiske behov?

¹⁵ Kommissionen arbejder i øjeblikket med en omfattende gennemgang af erfaringerne med EU-ETS. Dette punkt vil derfor ikke blive behandlet i denne grønbog.

¹⁶ Direktiv 1999/62/EF (EFT L 187 af 20.7.1999) som ændret ved direktiv 2006/38/EF (EUT L 157 af 9.6.2006, s. 8).

¹⁷ Til trods for visse fleksible institutionelle løsninger i henhold til EF-traktaten, såsom øget samarbejde.

2.3. Vækst, arbejdspladser og et rent miljø – argumenter for miljøafgiftsreformer

EU er stærkt engageret i at sikre en miljømæssigt bæredygtig udvikling samt i at fremme dagsordenen for vækst og beskæftigelse. En miljøafgiftsreform, hvor afgiftsbyrden flyttes fra velfærdsnegative afgifter (f.eks. på arbejdskraft) til velfærdspositive afgifter (f.eks. på miljøskadelige aktiviteter, såsom ressourcebrug eller forurening), kan være en vellykket mulighed for at tackle både miljø- og beskæftigelsesspørgsmål¹⁸. Samtidig forudsætter en langsigtet flytning af afgiften forholdsvis stabile indtægter fra det miljørelaterede afgiftsgrundlag¹⁹.

En reform af miljøafgiften kan også bidrage til at dæmpe de eventuelle negative konkurrencemæssige virkninger, som miljøafgifter kan have i specifikke sektorer. Hvis foranstaltningerne samordnes tæt på fællesskabsplan, kan disse virkninger reduceres yderligere i forhold til ensidige foranstaltninger fra medlemsstaternes side. Reduktioner i beskatningen af arbejde eller i socialsikringsbidragene, som er tilbøjelige til at være til fordel for husholdninger med lave indtægter, kan opveje eventuelle regressiver virkninger af miljøafgifterne. Med en aldrende befolkning, som øger presset på de offentlige udgifter, og globaliseringen, som gør beskatningen af kapital og arbejdskraft mindre bæredygtig, kan flytningen af skattebyrden fra direkte beskatning over mod forbrug, herunder især miljøskadeligt forbrug, endelig give store fordele ud fra et finanspolitisk perspektiv.

Ud over at bekæmpe miljøskadelig adfærd gennem beskatning kan medlemsstaterne også anvende finanspolitiske incitamenter såsom subsidier til at tilskynde til grøn adfærd, fremme innovation, forskning og udvikling, forudsat at de offentlige ressourcer for det første genereres på en anden måde (f.eks. ved at beskatte miljøskadelig adfærd), eller at udgifterne reduceres (f.eks. ved at fjerne miljømæssigt skadelige subsidier). Denne fremgangsmåde er særlig relevant i forbindelse med de ambitiøse målsætninger i EU's klima- og energidagsorden, bl.a. for at nå reduktionen af drivhusgasemissionerne med mindst 20 % inden 2020, det bindende mål om 20 % vedvarende energikilder i energifremstillingen inden 2020 og målet om 10 % biobrændstoffer.

I første omgang mener Kommissionen, at det er op til medlemsstaterne at finde den rette balance mellem incitamenter og demotiverende faktorer i deres afgiftssystemer, samtidig med at de respekterer de overordnede finanspolitiske begrænsninger og den finanspolitiske neutralitet. Kommissionen ser imidlertid gerne, at Fællesskabets afgiftspolitik fremmer denne balance (jf. kapitel 3).

Der er formentlig plads til at forbedre den strukturerede udveksling af informationer mellem medlemsstaterne om bedste praksis inden for markedsbaserede instrumenter (MBI) som helhed og miljøafgiftsreformen i særdeleshed. Mens der eksisterer specialiserede strukturer på visse områder, findes der intet horisontalt forum. I den forbindelse kunne en af mulighederne være at etablere et MBI-forum.

¹⁸ Kommissionen rejste dette spørgsmål allerede i 1993 i sin hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse [KOM(93) 700, kapitel 10] og senere igen i sin nylige meddelelse om den europæiske sociale model eller i et dokument om forbindelserne mellem beskæftigelsespolitik og miljøpolitik. Se KOM(2005) 525 og SEK(2005) 1530. Efterfølgende erfaringer fra de nordiske lande samt resultaterne af modelbaserede undersøgelser viser, at begge typer fordele findes.

¹⁹ Forholdet mellem generering af indtægter og beskatningens tilskyndelsesvirkning behandles nærmere i Kommissionens arbejdsdokument.

Bør EU gøre en mere aktiv indsats for at fremme miljøafgiftsreformer på nationalt plan?

Hvordan kan Kommissionen bedst fremme sådanne reformer? Kan den f.eks. tilbyde en form for samordningsproces eller –procedure?

Kan etableringen af ovennævnte MBI-forum bidrage til at stimulere udveksling af erfaringer/bedste praksis vedrørende miljøafgiftsreformer mellem medlemsstaterne? Hvordan kan det organiseres på den bedst mulige måde? Hvordan bør det sammensættes for at undgå potentiel overlapning med eksisterende strukturer?

Hvordan passer behovet for at reducere skattebyrden på arbejdskraft i mange medlemsstater sammen med målet om at fremme innovation og støtte forskning og udvikling med henblik på at skifte i retning af en "grønnere" økonomi? Hvordan kan dette nås, samtidig med at den budgetmæssige neutralitet respekteres? Ville en mere betydningsfuld flytning af beskatningen over på miljømæssigt skadelige aktiviteter være det rigtige svar?

2.4. Reform af miljømæssigt skadelige subsidier

Mange subsidier er ikke blot økonomisk og socialt ineffektive, men kan også have en negativ indvirkning på miljøet og menneskets sundhed²⁰. De kan også ophæve virkningen af markedsbaserede instrumenter, der anvendes til miljø- eller sundhedsformål, og kan som helhed svække konkurrenceevnen²¹. Mens en reform eller afskaffelse af disse subsidier kunne sikre flere offentlige midler til en finanspolitisk reform på miljøområdet, er den også berettiget i sig selv²². Kommissionen har til hensigt at samarbejde med medlemsstaterne om en reform af miljømæssigt skadelige subsidier, både på fællesskabsplan og på nationalt plan. Det vil være vigtigt med en dialog med de interesserede parter for at sikre, at alle spørgsmål overvejes. Det Europæiske Råd har bedt Kommissionen om at udarbejde en køreplan for reform i de enkelte sektorer inden 2008²³.

Hvad er den bedste måde til at fremme processen med reform af miljømæssigt skadelige subsidier set på baggrund af de nationale erfaringer?

²⁰ Jf. f.eks. OECD, Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform, 2005, og den litteratur, der er citeret i dokumentet.

²¹ OCED (1998) definerer miljømæssigt skadelige subsidier som: "all kinds of financial supports and regulations that are put in place to enhance the competitiveness of certain products, processes or regions, and that, together with the prevailing taxation regime (unintentionally) discriminate against sound environmental practices" (alle former for finansiel støtte og regler, der indføres for at forbedre konkurrenceevnen for visse produkter, processer eller regioner, og som sammen med den gældende skatteordning (utilsigtet) diskriminerer mod sund miljøpraksis".

²² Dette blev også understreget i den fornyede EU-strategi for bæredygtig udvikling.

²³ Revision af EU's strategi for bæredygtig udvikling, Rådets dokument 10917/06 af 26.6.2006.

3. MULIGHEDER FOR YDERLIGERE ANVENDELSE AF MBI'ER TIL AT PÅVIRKE ENERGIANVENDELSEN

Energi har i øjeblikket første prioritet i EU, fordi det udgør en stor udfordring med hensyn til såvel miljømæssig bæredygtighed som forsyningssikkerhed og konkurrenceevne. For at gøre Europas energianvendelse mere bæredygtig, sikker og konkurrencedygtig har Kommissionen krævet både et mere effektivt energiforbrug og mobilisering af ressourcer med henblik på indførelse af renere energi, investeringer i nye teknologier og innovation. Disse mål blev fornylig godkendt af EU's stats- og regeringschefer i form af den integrerede dagsorden for klimaændringer og energi. Finanspolitikken, herunder især beskatning, og en yderligere forbedring af EU ETS vil komme til at spille en vigtig rolle med hensyn til at nå disse mål.

Selv om Fællesskabets skattepolitik og mere specifikt energibeskatningsdirektivet først og fremmest tjener det indre marked, kommer de til at spille en rolle i denne sammenhæng. Dette direktiv fastsætter fælles regler for beskatning af energiforbruget og integrerer miljø- og energimålsætninger. Energibeskatningen bidrager traditionelt til målsætningerne om energieffektivitet, forsyningssikkerhed og konkurrenceevne.

3.1. Strømlining og udvikling af energibeskatningsdirektivet

Energibeskatning giver EU mulighed for at kombinere beskatningens tilskyndende rolle til fordel for et mere energieffektivt og miljøvenligt energiforbrug med muligheden for at generere indtægter²⁴.

Den nuværende ret fleksible og generelle fremgangsmåde i energibeskatningsdirektivet gør imidlertid, at målsætningerne om energieffektivitet og miljøvenligt energiforbrug måske ikke i alle tilfælde kan integreres effektivt i harmoniseringen på EU-plan. Der kan derfor være meget, der taler for en tydeligere tilknytning af energibeskatningen til EU's relevante politiske målsætninger.

En af mulighederne kunne være at opdele Fællesskabets mindstebeskatningsniveauer i energi- og miljøelementer (eller -ækvivalenter), som afspejles på nationalt plan i form af en energiafgift og en miljøafgift (emissionsafgift). Denne mulighed ville være baseret på den eksisterende metode i energibeskatningen, men ville gøre den mere sammenhængende, samtidig med at dens miljøaspekter styrkes.

For at udgøre et effektivt og ensartet incitament til effektivt energiforbrug, uden at skabe fordrejninger mellem energiprodukterne, bør alle brændstoffer for det første beskattes på en ensartet måde i henhold til deres **energiindhold**, hvorved den metode, der allerede eksisterer for opvarmningsbrændsel og for elektricitet, videreudvikles. Ved at tage hensyn til det forhold, at de emissioner, der frembringes under forbrændingen, er forskellige fra det ene brændstof til det andet, kan beskatningen desuden for det andet afspejle de **miljømæssige** aspekter af energi (ved at differentiere mellem emissioner af drivhusgasser og ikke-drivhusgasser). En sådan metode vil give mulighed for en mere automatisk og ligefrem skattedifferentiering til fordel for mere miljøvenlige energikilder, navnlig vedvarende energikilder, i forhold til den nuværende situation. Energibeskatningen vil bl.a. eksplicit

²⁴ Tre fjerdedele af indtægterne fra miljørelaterede afgifter stammer fra afgifter på energi (se Kommissionens arbejdsdokument).

anerkende de miljømæssige og forsyningssikkerhedsmæssige fordele ved vedvarende energikilder.

Der skal tages hensyn til flere aspekter, som undersøges nærmere i Kommissionens ledsagende arbejdsdokument. Det gælder især:

- Brændstoffer, der anvendes til opvarmning, og brændstoffer, der anvendes som drivmidler, behandles traditionelt forskelligt i skattemæssig henseende, hvilket især afspejler den uundværlige karakter af brændstof, der anvendes til opvarmning. En yderligere differentiering af beskatningen i henhold til anvendelse kan være berettiget.
- CO₂-emissionerne fra størstedelen af elektricitetsfremstillingen er i dag omfattet af EU ETS, mens elektricitetsfremstillingen i princippet er fritaget for energibeskatning i henhold til energiafgiftsdirektivet. Et yderligere miljøelement i form af afgifter, der afspejler de samme miljømæssige aspekter som dem, der er omfattet af EU ETS, er formentlig ikke hensigtsmæssigt i dette særlige tilfælde.

Kommissionen har til hensigt at foretage en yderligere undersøgelse af disse aspekter med henblik på en eventuel revision af energibeskatningsdirektivet.

Bør energibeskatningsdirektivet revideres for at skabe en tydeligere forbindelse til de politiske mål, som direktivet integrerer, især på miljø- og energiområdet? Vil dette gøre energibeskatning til et mere effektivt instrument ved bedre at kombinere beskatningens tilskyndelsesvirkninger med evnen til at generere indtægter?

Er en opsplitting af mindsteafgiftssatserne mellem energi- og miljøelementer den bedste måde til at gøre dette? Hvad taler for og imod, og hvad er de vigtigste praktiske aspekter af en sådan fremgangsmåde? Vil det miljømæssige incitament, der skabes gennem energibeskatning, være tilstrækkeligt og egnet til at afspejle energipolitikens mål på biobrændstofområdet, herunder skabelsen af et markedsbaseret incitament for andengenerations biobrændstoffer?

Er der behov for en yderligere beskatning til at tackle de (eventuelle) resterende miljøaspekter af elproduktion? Er den foreslåede metode tilstrækkelig til at fremme anvendelse af elektricitet fremstillet på grundlag af vedvarende kilder? Hvad er virkningen af en sådan fællesskabsramme for elektricitet fremstillet ved kerneenergi (under hensyntagen til de forskellige holdninger på nationalt plan til brug af kerneenergi)?

3.2. Energibeskatningens vekselvirkning med andre markedsbaserede instrumenter, herunder især EU ETS

Af de forskellige markedsbaserede fællesskabsinstrumenter, der eksisterer på energi-, transport- og miljøområdet, er energibeskatning måske den mest tværgående med virkninger på alle tre områder og i direkte vekselvirkning med alle andre instrumenter.

Revisionen af energibeskatningsdirektivet vil give mulighed for, at der tages hensyn til disse aspekter, idet de aspekter, der er omfattet af en harmoniseret energibeskatning, præciseres. I praksis vil en eksplicit identifikation af et miljøelement i mindsteafgiftssatserne (idet der differentieres mellem drivhusgas- og ikke-drivhusgasemissioner) give energibeskatningen mulighed for bedre at supplere andre markedsbaserede instrumenter på EU-plan.

EU ETS gælder i øjeblikket for emissioner fra visse forbrændings- og industrianlæg, mens energibeskatningen i stedet gælder *energi til brændstofanvendelser*²⁵, idet de mest energiintensive sektorer (i øjeblikket dækket af EU ETS) i et stort antal tilfælde lades uden for dens anvendelsesområde. Kommissionen mener, at denne regel kunne undersøges yderligere for at finde ud af, om sektorer, der er omfattet af EU ETS, kunne udelukkes fra anvendelsesområdet for miljøelementet i energibeskatningsdirektivet i det omfang, hvor deres drivhusgasindvirkning er tilstrækkelig omfattet af EU ETS (med andre ord således at de relevante miljøelementer i mindsteafgiftssatserne ikke gælder for dem, mens det energibaserede element fortsat består foruden andre miljøelementer). I situationer, hvor visse operatører ikke deltager i emissionshandel, fordi de er for små eller af andre årsager, vil miljøelementet i mindsteafgiftssatserne derimod sikre en mere udbredt anvendelse af princippet om, at forureneren betaler. Disse regler kan effektivt anvendes i både industri- og flysektoren.

At udelukke miljøvirkninger, som er omfattet af EU ETS, fra energibeskatningsdirektivets anvendelsesområde, kunne være en bæredygtig løsning, der også kunne løse problemet med potentiel overlapning mellem de to instrumenter, samtidig med at det sikres, at de resterende målsætninger for energibeskatningen opfyldes. En sådan løsning kunne også forhindre vanskeligheder som følge af de forskellige træk ved EU ETS (ensartet pris på tværs af EU, som imidlertid varierer tidsmæssigt) og energibeskatningen (forskellige priser, der afspejler, at medlemsstaterne frit kan fastsætte afgiftssatser over minimumssatserne, hvis de ønsker det, idet disse satser imidlertid er tilbøjelige til at være tidsmæssigt stabile). Et eventuelt skridt i retning af en sådan løsning fortjener imidlertid en mere dybtgående analyse, især hvis anvendelsesområdet for EU ETS udvides væsentligt.

Hvilken løsning der end vælges, skal den ses i et globalt perspektiv. Der er en stigende global anerkendelse af, at miljøbeskyttelse skal integreres i økonomiske beslutninger for at sikre en langsigtet bæredygtig udvikling. Dette vil medføre en større anvendelse af MBI blandt de nationale myndigheder, og anvendelsen af disse bør fremmes på globalt plan. EU bør deltage aktivt i dialogen med andre lande for at fremme anvendelsen af markedsbaserede instrumenter, der giver mulighed for, at de politiske mål kan nås på en omkostningseffektiv måde.

Så længe dette ikke er tilfældet, og EU og tredjelande anvender forskellige satser i kulstofbeskatningen eller andre metoder til at reducere drivhusgasemissionerne (såsom ETS), er det imidlertid vigtigt at tilvejebringe de incitamenter, der er nødvendige for at tilskynde EU's handelspartnere til at træffe effektive foranstaltninger til at mindske drivhusgasemissionerne. Gennemførligheden af alle politiske foranstaltninger til dette formål bør analyseres. Dette har allerede ført til, at der er opstået en debat om anvendelsen af kulstofudligningsmekanismer, såsom afgiftstilpasninger ved grænserne, og samtidig anerkendes det, at denne fremgangsmåde er underlagt juridiske og tekniske begrænsninger, som skal undersøges nærmere.

²⁵ Energibeskatningen gælder normalt ikke for energiprodukter (og elektricitet) anvendt som råmaterialer i industriprocesser eller for energiprodukter anvendt i fremstillingen af energiprodukter (almindeligvis i tilfælde af raffinaderier) eller som input til elfremstilling. Dette skyldes forskellige teknikker. Flere oplysninger kan ses i artikel 2, stk. 4, artikel 14, stk. 1, litra a), og artikel 21, stk. 3 og 6, i energibeskatningsdirektivet.

Vil de foreslåede ændringer af energibeskatningsdirektivet og den foreslåede tilgang til dets anvendelsesområde være den bedste løsning til at sikre sammenhæng mellem direktivet og EU ETS? Er der andre muligheder for at nå dette mål?

Hvilke potentielle muligheder skal undersøges for at tilvejebringe de incitamenter, der er nødvendige for at tilskynde EU's handelspartnere til at træffe effektive foranstaltninger til at mindske drivhusgasemissionerne?

4. MULIGHEDER FOR YDERLIGERE ANVENDELSE AF MBI I MILJØPOLITIKKEN

4.1. Håndtering af transportens miljømæssige virkninger

Transport er en af de største bidragsydere til luftforurening og CO₂-emissioner, og udviklingen i emissionerne er stigende. F.eks. tegnede vejtransport sig i 2004 for 22 % af de samlede CO₂-emissioner, luftfart og skibsfart tegnede sig for omkring 3-4 % af de samlede drivhusgasemissioner, og især emissionerne fra luftfart er steget hurtigt (med 86 % fra 1990 til 2004). Der har på EU-plan været en vis anvendelse af MBI til at tackle de betydelige negative miljøvirkninger af de forskellige transportformer. Dette står i modsætning til, hvad der er sket på nationalt og lokalt plan, hvor man har anvendt og er i færd med at udvikle flere forskellige udgaver af MBI.

Kommissionen og andre institutioner har i den seneste tid taget flere initiativer til at tackle transportemissionerne. Indførelsen af et CO₂-afhængigt element i afgiftsgrundlaget for de årlige registrerings- og vægtafgifter i Kommissionens forslag til personbilrelaterede afgifter²⁶ vil tilskynde bilkøberne til at tage hensyn til energieffektivitet og CO₂-emissioner. Når forslaget er vedtaget, vil det sammen med de lovgivningsmæssige rammer for nedbringelse af CO₂-emissioner fra biler²⁷ og energibeskatningen hjælpe EU til at nå sine klimaændringsmålsætninger ved at nedbringe CO₂-emissionerne fra biler. I forbindelse med den kommende revision af EU ETS opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at overveje en eventuel udvidelse af anvendelsesområdet for ETS til en række andre sektorer, der omfatter overfladetransport.

Kommissionen har foreslået at inddrage luftfartsemissioner i EU's emissionshandelsordning (ETS) og bebudet, at den inden udgangen af 2008 har til hensigt at fremsætte et forslag med sigte på at bekæmpe emissionerne af nitrogenoxider²⁸.

²⁶ KOM(2005) 261 af 5.7.2005.

²⁷ Jf. Kommissionens meddelelse *Resultater af revisionen af Fællesskabets strategi for nedbringelse af CO₂-emissionerne fra personbiler og lette erhvervskøretøjer* [KOM(2007) 19 af 7.2.2007]. Kommissionen er også ved at undersøge metoder til at forbedre tunge køretøjers ydelse med hensyn til drivhusgasemissioner.

²⁸ KOM(2006) 818 af 20.12.2006.

For så vidt angår skibsfarten, er vurderingen af forslag til fremme af skibsfart med lav emission blevet nævnt som et af målene for den fremtidige havpolitik²⁹. Eventuelle MBI'er på dette område bør udformes omhyggeligt, så de ikke er i strid med afgiftsbestemmelserne i De Forenede Nationers Havretskonvention (UNCLOS)³⁰. Desuden er der en række yderligere centrale spørgsmål, herunder juridiske og politiske krav, geografisk differentiering samt overvågnings- og overholdelsesmekanismer, der skal undersøges nærmere med henblik på udarbejdelse af specifikke forslag til fremme af skibsfart med lave emissioner.

Hvad vil være det bedste MBI til at bekæmpe emissioner fra skibsfart under hensyntagen til søtransportens specifikke karakter? Hvordan kan det bedst udformes?

Bortset fra CO₂-emissioner har landevejstrafikken andre indvirkninger på miljøet, såsom luftforurening med SO₂, NO_x eller partikelholdigt materiale foruden støjforurening og overbelastning af vejnettet. Foruden delvist harmoniserede årlige vægtafgifter for tunge godskøretøjer rummer "Eurovignet-direktivet" en afgiftsramme for transeuropæiske vejnet. Tyskland og Østrig har indført afstandsbaseerede differentierede infrastrukturafgifter for tunge køretøjer. Selv om de gennemsnitlige afgifter kun kan dække infrastrukturuomkostninger og således udelukker eksterne omkostninger, skal medlemsstaterne differentiere afgifterne efter euroemissionsklasse fra 2010, og de kan anvende en yderligere differentiering til at bekæmpe miljøskader og tackle overbelastningen af vejene. Hvis sådanne afgiftssystemer integrerede differentiering af miljøskader i de samlede omkostninger, ville dette resultere i en mere effektiv infrastrukturanvendelse³¹. På grundlag af en undersøgelse af alle elementer, inkl. omkostningerne i forbindelse med miljø, støjgener, trafikoverbelastning og sundhed, skal Kommissionen fremlægge en almindeligt anvendelig, gennemskuelig og forståelig model til vurdering af alle eksterne omkostninger, som skal danne grundlag for fremtidige beregninger af infrastrukturbenyttelsesafgifter. Denne model skal suppleres med en konsekvensanalyse af internaliseringen af eksterne omkostninger for alle transportformer og en strategi for en trinvis anvendelse af denne model på alle transportformer³².

Fællesskabsretten tillader desuden medlemsstaterne at ændre jernbaneinfrastrukturafgifterne i forhold til de eksterne miljøvirkninger. De må ikke øge infrastrukturforvalterens samlede indtægter, hvis der ikke tilsvarende kræves betaling for miljøomkostninger ved andre konkurrerende transportformer³³.

Hvordan kan infrastrukturafgifter, herunder overvejelser relateret til miljøomkostninger, bedst anvendes på transportformer? Bør denne model gælde for alle transportformer eller tage hensyn til særlige træk ved hver enkelt transportform? I hvilket omfang bør Eurovignet-direktivet anvendes i denne forbindelse?

²⁹ Jf. grønbog: En fremtidig havpolitik for EU: en europæisk vision for havene [KOM(2006) 275]. Der foregår en høringsprocedure indtil den 30. juni 2007.

³⁰ Nærmere oplysninger kan ses i en undersøgelse fra 2004 om dette emne:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

³¹ Uden for EU er denne fremgangsmåde blevet fulgt i Schweiz, hvor afgiftssystemerne for tunge køretøjer også omfatter de eksterne miljøomkostninger. Ud fra et økonomisk synspunkt bør afgifter tilpasses efter de eksterne omkostninger og det sted og tidspunkt, hvor kørslen finder sted, for at forbedre effektiviteten af infrastrukturanvendelsen.

³² Artikel 1, stk. 9, i direktiv 2006/38 af 17. maj 2006.

³³ Direktiv 2001/14/EF af 26. februar 2001 og KOM(2001) 307.

I en række byer i EU, såsom London og Stockholm, er der anvendt lokale afgiftssystemer til at forbedre trafikforholdene, bl.a. for at reducere overbelastningen af vejnettet³⁴. De seneste vurderinger viser, at dette mål er nået, idet den gennemsnitlige trafikhastighed er øget, mens der er sket et betydeligt fald i emissionerne (partikelholdigt materiale, NO_x og CO₂) og energiforbruget for vejtrafikken inden for det afgiftsbelagte område³⁵. Det drøftes endog på nationalt plan, f.eks. i Det Forenede Kongerige og i Tyskland, at udvide overbelastningsafgiften til at gælde for alle veje. Kommissionen vil fortsat støtte de eksisterende netværk for udveksling af informationer og undersøge mulighederne for støtteforanstaltninger på EU-plan inden for rammerne af grønbogen om bytransport i 2007.

4.2. Anvendelse af MBI til at bekæmpe forurening og beskytte ressourcer

EU tilskynder desuden medlemsstaterne til at benytte beskatning og andre MBI inden for rammerne af sine temastrategier på miljøområdet. Medlemsstaterne har gjort brug af disse muligheder, om end i forskellig grad, og har fået erfaringer med forskellige udformninger. Ud over miljøhensynene kan der være behov for at harmonisere på EU-plan i de tilfælde, hvor der er en grænseoverskridende dimension, og hvor beskatning i stigende grad er blevet anvendt på nationalt plan og kan have en indvirkning på det indre markeds funktion.

4.2.1. Vand

Vand skal forvaltes på en bæredygtig måde. Rammedirektivet for vand³⁶ indeholder en generel ramme for foranstaltninger. Det kræver, at medlemsstaterne inden 2010 skal indføre en prissætningspolitik for vand, der tilskynder til en effektiv anvendelse af vand. Dette vil betyde, at alle brugerne bærer omkostningerne (herunder eksterne miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger) i henhold til "forureneren betaler"-princippet, som i visse tilfælde endnu ikke anvendes fuldt ud³⁷. Desuden skal medlemsstaterne senest i 2009 i deres vandområdeplaner anføre, hvilke skridt der er taget til at gennemføre disse bestemmelser.

Flere medlemsstater anvender allerede skatter eller afgifter på indvinding af grundvand og/eller overfladevand eller på vandforbrug, som har resulteret i, at forbrug, svind og forurening er blevet reduceret. Kommissionen anser anvendelsen af MBI for vigtig, når det drejer sig om at opfylde kravene i rammedirektivet for vand. Den vil videreføre det nære samarbejde med medlemsstaterne om disse spørgsmål som led i den fælles gennemførelsesstrategi, således som det er aftalt med de kompetente nationale myndigheders gruppe af vanddirektører.

Hvordan kan Kommissionen mest effektivt sikre, at den prissætningspolitik for vand, der er anført i rammedirektivet for vand, gennemføres? Hvilke muligheder kunne undersøges for at styrke forbindelserne mellem investeringer i nationale vandprojekter og indførelsen af en tilsvarende prissætning for vand, således at brugerne får incitamenter, og således at man undgår at forvride konkurrencen?

³⁴ Det reviderede Eurovignet-direktiv nævner eksplicit medlemsstaternes mulighed for at anvende sådanne ordninger (artikel 9).

³⁵ Jf. EEA 2006, s. 57.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000).

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

4.2.2. Affaldshåndtering

Hovedformålet med affaldsforebyggelse og –håndtering i det 6. miljøhandlingsprogram er at koble affaldsdannelse fra økonomisk vækst, og der er tegn på, at dette er ved at ske.

Selv om deponering nok er den værste løsning ud fra et miljømæssigt synspunkt³⁸, støttes den ofte af markedssignalerne, fordi de ikke tager hensyn til de miljømæssige virkninger. Mens beskatning af bortskaffelse, særlig deponering, kan være en effektiv måde til at rette op på denne skævhed og tilskynde til genanvendelse af affald³⁹, kunne forskelle i de nationale afgiftsniveauer resultere i rent afgiftsbetingede overførsler af affald og forvride konkurrencen mellem affaldshåndteringsoperatørerne.

Kommissionen har derfor tilskyndet medlemsstaterne til at udveksle oplysninger om deres tilgang til deponeringsafgifter og holde Kommissionen underrettet herom⁴⁰. Derudover kunne et yderligere skridt til at tackle det andet spørgsmål være at fastlægge fælles kriterier, herunder miljøeffektive mindstesatser med henblik på at udarbejde deponeringsafgifter, der er baseret på bedste praksis.

Hvis der sker utilstrækkelige fremskridt med hensyn til at undgå deponering af affald, bør Kommissionen så overveje at foreslå en harmoniseret deponeringsafgift med mindstesatser gældende for hele EU?

Forskellige emballagematerialer eller forskellige produkter i samme kategori, f.eks. batterier, har ikke samme miljømæssige virkning. Markedsbaserede instrumenter, som differentieres i henhold til produkternes virkning, vil derfor tilskynde til et mere bæredygtigt forbrug. I henhold til fællesskabsretten kan medlemsstaterne vedtage nationale foranstaltninger til at nå målsætningerne, som f.eks. forebyggelse af emballageaffald eller tilskyndelse til brug af returemballage eller indsamling og genbrug af udtjente batterier samt fremme af brug af batterier indeholdende mindre forurenende stoffer⁴¹, og derved implementere "forureneren betaler"-princippet. Disse foranstaltninger skal under alle omstændigheder respektere de traktatmæssige forpligtelser (især reglerne om det indre marked og ikke-diskrimination, herunder EF-traktatens artikel 90⁴²).

³⁸ Jf. Kommissionens meddelelse *Fremme af bæredygtig ressourceudnyttelse: Temastrategi for affaldsforebyggelse og –genanvendelse* [KOM(2005) 666 af 21.12.2005].

³⁹ Dette praktiseres i flere medlemsstater. Jf. EEA 2006. En nylig OECD-undersøgelse påpeger imidlertid også, at i nogle medlemsstater overstiger afgiften nu i betydelig grad de anslåede eksternalitetsomkostninger. Jf. OECD, *Sustainable Development in OECD Countries*, 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666 af 21.12.2005.

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/66/EU af 6. september 2006 om batterier og akkumulatorer og udtjente batterier og akkumulatorer samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF (EUT L 266 af 26.9.2006).

⁴² Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald (EFT L 365 af 31.12.1994), som ændret ved direktiv 2004/12/EF (EUT L 47 af 18.2.2004), særlig artikel 15. Se også Kommissionens beretning om gennemførelsen af direktivet [KOM(2006) 767]. Kvalitetskrav for emballage skal naturligvis også respekteres.

Mange af medlemsstaterne har anvendt MBI som f.eks. afgifter, pantordninger eller omsættelige tilladelser for emballageaffald som helhed eller specifikke typer (f.eks. drikkebeholdere eller plastikposer)⁴³. Danmark har tilpasset sin emballageafgift, så den afspejler forskellene i hvert enkelt materiales miljømæssige virkninger, og Letland har også indført en differentiering efter materiale⁴⁴. Kommissionen er parat til at støtte en struktureret udveksling af informationer mellem medlemsstaterne om deres fremgangsmåder.

Giver Fællesskabets juridiske rammer medlemsstaterne tilstrækkelig mulighed for at anvende MBI til at tackle spørgsmål vedrørende affaldshåndtering? Bør Kommissionen lette anvendelsen af MBI på dette område, f.eks. ved at støtte udveksling af oplysninger?

4.3. Anvendelse af MBI til at beskytte biodiversitet

Anvendelse af MBI til beskyttelse af biodiversitet er ved at blive mere accepteret som et middel til at integrere bevarelse i de økonomiske aktørers beslutningstagning og som en omkostningseffektiv måde til at nå målsætningerne om bevarelse og bæredygtig ressourceudnyttelse, som f.eks. dem, der er fastsat i handlingsplanen for biodiversitet og i den fælles fiskeripolitik⁴⁵. Alle tre standardtyper af MBI – skatter/afgifter/gebyrer, subsidier og omsættelige tilladelser – anvendes, hovedsagelig til bevarelse af levesteder og økosystemer, men også til beskyttelse af specifikke arter.

MBI kan være effektive instrumenter til at tilskynde jordejere til at vedligeholde skove eller vådområder eller til at kompensere for den uundgåelige skade, som udviklingsprojekter gør på biodiversiteten, ved at skabe tilsvarende levesteder andre steder for at sikre, at der ikke sker et nettotab af biodiversitet (biodiversitetsudligninger).

Afgifter og gebyrer, såsom jagt- og fiskeritilladelser, kan bidrage til, at udnyttelsen af biodiversitetsressourcerne begrænses til et bæredygtigt niveau. Der er også tilfælde, hvor der ydes finansiel støtte i form af "Betaling for miljøtjenester", f.eks. miljøforanstaltninger i landbruget under den fælles landbrugspolitik, til at kompensere jordejere for bevarelse af skove eller vådområder, der filtrerer vand, fungerer som reservoarer eller tilvejebringer levesteder for insekter, der bestøver nærliggende plantager, fordi de giver afkald på indtægter i samfundets interesse⁴⁶. Finland har anvendt auktioner, hvor modtagerne byder på de mindstesubsidier, de har behov for til at gennemføre

⁴³ Nærmere oplysninger kan ses på OECD/EØS/EU-databasen om økonomiske instrumenter og frivillige metoder, der er anvendt i miljøpolitikken og til forvaltning af naturressourcer: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecolnst/index.htm>).

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

⁴⁵ KOM(2006) 216. Endnu et eksempel er fiskeriforvaltning, hvor forvaltningssystemer, der omfatter markedsbaserede instrumenter, såsom individuelle fiskekvoter, der kan overdrages, er mere almindelige. Jf. OECD, Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the past, 2006. Jf. KOM(2002) 181 af 28.5.2002 og KOM(2006) 103 af 9.3.2006 samt den nylige meddelelse om anvendelse af rettighedsbaserede forvaltningsinstrumenter i fiskeri til beskyttelse af biodiversitet. Se KOM(2007) 73 af 26.2.2007.

⁴⁶ Når det kun drejer sig om små grupper, kan sådanne kompensationsordninger også etableres direkte mellem private parter. Betalinger for miljøtjenester anbefales også på internationalt plan, bl.a. som et instrument til at beskytte tropeskove. Jf. Verdensbanken, *At loggerheads*, 2006. Betalinger for miljøtjenester kan involvere statsstøtte og skal i så fald anmeldes i henhold til EF-traktatens artikel 88.

biodiversitetsbeskyttelsesforanstaltninger; herved undgås det, at subsidierne sættes alt for højt⁴⁷.

Endnu et eksempel på anvendelsen af MBI er "habitat banking", et handelsinstrument, der først blev udviklet i USA (i dette tilfælde "wetland banking") i forbindelse med forpligtelsesordninger. Sådanne ordninger omdanner miljøforpligtelser til omsættelige aktiver og ændrer således tilskyndelsesstrukturen og adfærden ved at tildele ejendomsrettigheder og skabe markeder. Specialiserede selskaber skaber vådområder og sælger derefter vådområdetilgodehavender til entreprenører. Dette sikrer, at miljømålsætningerne opfyldes uden nettotab af samlet værdi og medfører samtidig konkurrence mellem selskaberne om omkostningseffektiv etablering af nye vådområder. I lighed med generelle ordninger for omsættelige tilladelser bidrager sådanne ordninger til at integrere bevarelsesmålsætninger i virksomhedernes løbende aktiviteter og bidrager således til at overvinde virksomhedernes modstand. Levestedernes ækvivalens skal imidlertid bevares, og der skal være målekriterier. I tilfælde af beskyttede områder bør udligningsforanstaltninger for tab af levesteder kun benyttes som en sidste udvej.

Bør medlemsstaterne gøre mere intensiv brug af disse typer instrumenter? Bør især "betalinger for miljøtjenester" anvendes mere intensivt for at nå miljømålsætningerne? Bør muligheden for at indføre systemer for biodiversitetsudligninger på fællesskabsplan, f.eks. "wetland banking", undersøges nærmere?

4.4. Anvendelse af MBI til at bekæmpe luftforurening

Luftforurening skader menneskers helbred og miljøet. Det har i flere årtier været anerkendt, at det er nødvendigt at sørge for renere luft. Selv om foranstaltninger på nationalt plan og på EU-plan har medført store forbedringer, har luftforureningen stadig alvorlige virkninger, som er genstand for Fællesskabets temastrategi vedrørende luftforurening.

Flere medlemsstater anvender markedsbaserede instrumenter til at bekæmpe luftforurening, især skatter og afgifter på NO_x og SO₂. I den seneste tid er der indført nationale ordninger for emissionshandel for at reducere problemerne som følge af traditionelle luftforurenende stoffer. Selv om handelen selvfølgelig vil være mere effektiv på et større marked, er den miljømæssige følsomhed over for disse forurenende stoffer forskellig i Europa, og man må derfor sørge for, at emissionshandelen ikke resulterer i alvorlig lokal forurening ("hot spots") eller medfører en forringelse af det naturlige miljø gennem syredannelse, eutrofiering eller ozon.

⁴⁷ Jf. undersøgelsen *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Australien har også anvendt denne metode.

Kommissionen er ved at undersøge, om frivillige grænseoverskridende emissionshandelsordninger mellem grupper af medlemsstater kan øge fleksibiliteten og sænke overholdelsesomkostningerne, samtidig med at der bevares et højt niveau af miljøbeskyttelse:

- Når Kommissionen reviderer direktivet om nationale emissionslofter⁴⁸, vil den overveje, hvordan emissionshandel kan reducere emissionerne yderligere på en omkostningseffektiv måde⁴⁹. Nederlandene og Slovakiet kan videregive nyttige erfaringer med deres egne NO_x- og SO₂-emissionshandelsordninger til medlemsstater, der ønsker at benytte dette instrument, og der kan eventuelt ske en sammenknytning af de nationale systemer⁵⁰.
- Kommissionen undersøger også muligheden for emissionshandel for NO_x og SO₂ i sin revision af direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening⁵¹. Det er allerede muligt for medlemsstaterne at etablere ordninger, der tillader handel med emissioner, som rester efter implementeringen af Best Available Techniques (BAT). Et yderligere spørgsmål er, om de enten enkeltvis eller i fællesskab bør have mulighed for at vælge emissionshandel i stedet for BAT-baserede tilladelser⁵².

Er der mulighed for at anvende grænseoverskridende emissionshandelsordninger mellem grupper af medlemsstater til bekæmpelse af traditionel luftforurening med SO₂ og NO_x? Hvordan bør et sådant system udformes for at være foreneligt med de nationale skatter og afgifter, der anvendes i flere medlemsstater?

⁴⁸ Direktiv 2001/81/EF af 23.10.2001 (EFT L 309 af 27.11.2001).

⁴⁹ I sit forslag til direktiv om luftkvaliteten og renere luft i Europa [KOM(2005) 447 af 21.9.2005] henviste Kommissionen til medlemsstaternes brug af emissionshandelsordninger som instrumenter til luftforureningsbekæmpelse på regionalt eller nationalt plan. De kunne anvende disse til at påvise den indsats, de har gjort for at opfylde Fællesskabets luftkvalitetsnormer, selv om de måtte anmode om en tidsmæssig forlængelse.

⁵⁰ Det Forenede Kongerige har til hensigt at indføre en handelsordning for både NO_x og SO₂ samt for støv fra 2008.

⁵¹ Kommissionens rapport om gennemførelse af direktiv 96/61/EF om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [KOM(2005) 540 af 3.11.2005].

⁵² Ved besvarelsen af dette spørgsmål vil det være vigtigt at overveje ikke blot problemerne med forskellig miljømæssig følsomhed og undgåelse af "hot spots", men også risikoen for, at den integrerede fremgangsmåde i IPPC-direktivet kan blive forstyrret ved indførelse af handel med udvalgte forurenende stoffer. Det eksisterende overvågnings- og håndhævelsessystem i IPPC-direktivet må heller ikke svækkes. Dette skal vurderes i forhold til, hvorvidt emissionshandelsordninger kan føre til en mere omkostningseffektiv emissionsnedbringelse end under det nuværende system.

5. KONKLUSION

Kommissionen mener, at der parallelt med regulering og andre instrumenter bør ske en større anvendelse af MBI, herunder handelsordninger, beskatningsforanstaltninger og subsidier, som et omkostningseffektivt redskab til at nå miljømæssige og andre politiske mål, både på fællesskabsplan og på nationalt plan. Dette vil være i overensstemmelse med dagsordenen for bæredygtig udvikling, Lissabon-dagsordenen og dagsordenen for bedre regulering.

Den nye energi- og klimapolitik, der er vedtaget i Europa, indebærer intet mindre end en ny industriel revolution over de næste 10-15 år. Den forudsætter en betydelig ændring i den måde, Europa behandler energien på, med det endelige mål at nå frem til en økonomi med et lavt kulstofforbrug. Flere politiske områder - på såvel nationalt plan som på europæisk plan - skal bidrage hertil og tilpasses for at kunne føre til dette ambitiøse mål. Markedsbaserede instrumenter vil være et vigtigt led i bestræbelserne på at nå en reel ændring gennem ændring af incitamenter for virksomheder og forbrugere. Oven i denne vigtige langsigtede rolle rummer disse markedsbaserede instrumenter også store fordele i forbindelse med finans-, miljø- og fordelingspolitiske spørgsmål, der er behandlet i dette dokument.

Ved hjælp af dette dokument ønsker Kommissionen at sætte gang i en drøftelse af et mere aktivt bidrag fra Fællesskabets markedsbaserede instrumenter til disse målsætninger, særlig når det drejer sig om indirekte beskatning. Endvidere er der i dette dokument påpeget en række yderligere områder for anvendelse af MBI, hvor Fællesskabet kan spille en formidlende rolle med hensyn til at fremme udveksling af erfaringer om bedste praksis. Kommissionen håber at modtage reaktioner på de tanker og specifikke spørgsmål, der er indeholdt i dette dokument, samt kommentarer til den type MBI, der bedst egner sig til at kombinere flest muligt potentielle positive virkninger.

Svar på høringen bedes sendt til Green-paper-mbi@ec.europa.eu senest den 31. juli 2007.