



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.3.2007
COM(2007) 140 final

LIVRO VERDE

sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas

{SEC(2007) 388}

LIVRO VERDE

sobre instrumentos de mercado para fins da política ambiental e de políticas conexas

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. INTRODUÇÃO

A nível mundial, a UE encontra-se numa posição de vanguarda quanto a acções no domínio da sustentabilidade ambiental e, em particular, das alterações climáticas. Tal foi recentemente confirmado pela adopção do pacote das políticas energética e climática¹ aprovado pelo Conselho Europeu da Primavera², no qual a UE reiterou o seu compromisso de abordar as alterações climáticas a nível interno e à escala internacional, de promover a sustentabilidade ambiental, de reduzir a sua dependência face aos recursos externos e de assegurar a competitividade das economias europeias. Para além disso, questões como travar a perda de biodiversidade, preservar os recursos naturais que se encontram sob pressão e proteger a saúde pública também requerem uma acção imediata.

Estes objectivos ambiciosos não podem ser alcançados sem intervenção pública e um forte empenhamento de todos os intervenientes. A UE tem privilegiado progressivamente os instrumentos económicos ou de mercado – tais como a tributação indirecta, as subvenções específicas ou os direitos negociáveis de emissão de poluentes – para atingir esses objectivos políticos, uma vez que proporcionam um meio flexível e eficaz em termos de custos para atingir determinados objectivos políticos³. A utilização mais intensiva de instrumentos de mercado foi também preconizada no 6.º Plano de Acção em matéria de Ambiente (6.º PAA), na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável renovada da UE⁴, bem como na Estratégia de Lisboa renovada para o Crescimento e o Emprego⁵.

O presente Livro Verde lança o debate sobre a promoção da utilização de instrumentos de mercado na Comunidade. Conforme previsto no Plano de Acção para a Eficiência Energética⁶, o presente Livro Verde explora formas possíveis de avançar no âmbito da

¹ Nomeadamente, na Comunicação da Comissão intitulada *Uma Política Energética para a Europa* - COM(2007) 1, de 10.01.2007 - e na Comunicação da Comissão intitulada *Limitação das alterações climáticas globais a 2 graus Celsius: Trajectória até 2020 e para além desta data* - COM(2007) 2, de 10.01.2007.

² Conselho Europeu de 8/9 de Março de 2007, Conclusões da Presidência.

³ Para além dos instrumentos de mercado abordados no presente Livro Verde, são implementados outros instrumentos de mercado importantes no âmbito da Política Agrícola Comum (ou seja, medidas agro-ambientais da Política de Desenvolvimento Rural) e das acções da Política de Coesão nos sectores do ambiente e da energia. Sempre que o uso de instrumentos de mercado implique a concessão de auxílio estatal, estes têm de cumprir as regras da Comunidade e ser notificados à Comissão ao abrigo do artigo 88.º do Tratado CE. De momento, está em curso uma revisão do enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente. Por conseguinte, o presente Livro Verde não irá abordar questões relativas à avaliação dos auxílios estatais.

⁴ JO L 242, de 10.09.2002, e documento do Conselho 10917/06 de 26.06.2006.

⁵ Recomendação 2005/601/CE do Conselho, de 12 de Julho de 2005, relativa às orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (2005-2008).

⁶ COM(2006) 545.

Directiva "Tributação da Energia"⁷ com o objectivo de iniciar a sua revisão prevista. Neste sentido, o Livro Verde insere-se no quadro estabelecido pela nova agenda integrada da energia e das alterações climáticas⁸, no âmbito da qual os instrumentos de mercado e as políticas orçamentais em geral irão desempenhar um papel decisivo na realização dos objectivos políticos da UE. O Livro Verde explora também opções para uma utilização mais intensiva de instrumentos de mercado em diferentes áreas da política ambiental, tanto ao nível comunitário como ao nível nacional.

2. RECURSO A INSTRUMENTOS DE MERCADO PARA FINS DA POLÍTICA COMUNITÁRIA

2.1. Razões para a utilização de instrumentos de mercado como ferramentas políticas

A justificação económica para a utilização de instrumentos de mercado reside na sua capacidade para corrigir as deficiências do mercado de uma forma eficaz em termos de custos. A deficiência do mercado consiste numa situação em que os mercados ignoram totalmente o custo "real" ou social da actividade económica (por exemplo, o património ambiental com natureza de bem público) ou não o têm em devida consideração. Justifica-se então uma intervenção pública para corrigir estas deficiências e, contrariamente às abordagens regulamentares ou administrativas, os instrumentos de mercado têm a vantagem de utilizar os sinais de mercado para colmatar as deficiências do mesmo.

Quer influenciando os preços (através de impostos e incentivos), quer estabelecendo quantidades absolutas (comércio de licenças de emissão) ou quantidades por unidade de produção, os instrumentos de mercado reconhecem implicitamente que as empresas diferem umas das outras, permitindo assim uma flexibilidade capaz de reduzir substancialmente os custos dos progressos ambientais⁹. Os instrumentos de mercado não são a panaceia para todos os problemas. Necessitam de um quadro regulamentar claro para o seu funcionamento e serão frequentemente utilizados numa combinação de políticas com outros instrumentos. Contudo, se o instrumento correcto for escolhido e adequadamente concebido, os instrumentos de mercado¹⁰ têm algumas vantagens em relação aos instrumentos de regulamentação:

- Melhoram os sinais dados pelos preços, ao valorizarem os benefícios e custos externos das actividades económicas, de forma a que os agentes económicos os tomem em consideração

⁷ Directiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 Outubro 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (JO L 283 de 31.10.2003, p. 51), directiva com a última redacção que lhe foi dada pelas Directivas 2004/74/CE e 2004/75/CE (JO L 157 de 30.04.2004, p. 87 e p. 100).

⁸ Tal como sublinhado recentemente pelo Conselho Europeu de 8/9 de Março de 2007.

⁹ Ver a Comunicação da Comissão intitulada *Conciliar as necessidades e as responsabilidades - Integrar as questões ambientais e o desenvolvimento sustentável na política económica* - COM(2000) 576 de 20.09.2000.

¹⁰ COM(2000) 576, de 20.09.2000. Estudos da OCDE revelam indícios crescentes da eficácia dos instrumentos de mercado. Ver *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies* (Impostos relacionados com o ambiente nos países da OCDE – questões e estratégias), 2001.

e alterem o seu comportamento com vista a reduzir os impactos negativos – ambientais e outros – e a aumentar os impactos positivos¹¹.

- Proporcionam à indústria uma maior flexibilidade na realização de objectivos e, por conseguinte, menores custos globais de cumprimento¹².
- A mais longo prazo, incentivam as empresas a procurar a inovação tecnológica de modo a reduzir ainda mais os impactos adversos no ambiente ("eficiência dinâmica").
- Favorecem o emprego quando utilizados no contexto da reforma fiscal ou orçamental em favor do ambiente¹³.

2.2. Instrumentos de mercado no contexto da UE

Para além do seu interesse para a realização de objectivos políticos específicos, a UE tem utilizado os instrumentos de mercado para evitar distorções no mercado interno causadas pelas diferentes abordagens dos Estados-Membros, com o objectivo de assegurar que cada sector esteja sujeito a encargos semelhantes em toda a UE e de ultrapassar potenciais efeitos adversos na competitividade na UE. A acção comum também torna a UE mais forte no confronto com a concorrência externa dos seus parceiros comerciais.

A nível da UE, os instrumentos de mercado utilizados mais frequentemente são os impostos, as taxas e os sistemas de licenças negociáveis. Em termos económicos, estes instrumentos funcionam de formas semelhantes. No entanto, também diferem em aspectos importantes.

Em primeiro lugar, os sistemas quantitativos, como os sistemas de licenças negociáveis, oferecem maiores certezas no que diz respeito à realização de objectivos políticos específicos, por exemplo o dos limites de emissão (sob reserva de um acompanhamento e cumprimento eficazes) em comparação com os instrumentos puramente baseados no preço, como é o caso dos impostos. Por sua vez, os instrumentos baseados no preço dão segurança no que diz respeito ao custo ou ao preço do objectivo político e tendem a ser mais fáceis de gerir¹⁴.

Em segundo lugar, diferem no que diz respeito à geração de receitas. Os impostos (e, de uma forma mais limitada, as taxas) têm sido cada vez mais utilizados para influenciar comportamentos, mas também geram receitas. Os sistemas de licenças negociáveis podem gerar receitas se as licenças forem vendidas em leilão pelas autoridades públicas. Os sistemas de licenças negociáveis que utilizem licenças leiloadas têm, por conseguinte, características semelhantes a um imposto (os aspectos de regulamentação e cumprimento diferem). As taxas, pelo contrário, são geralmente um pagamento em troca de um serviço ou custo claramente

¹¹ Esta ideia é frequentemente expressa por objectivos como o "estabelecimento correcto dos preços", a "internalização dos custos externos", a "expansão da oferta de serviços ambientais não comercializados".

¹² Ver EEA, *Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study* (Eficácia das políticas de tratamento de águas residuais em países seleccionados: estudo-piloto da EEA), 2005. Este estudo compara abordagens entre vários Estados-Membros e demonstra como a utilização de instrumentos de mercado ajudará a cumprir objectivos ambientais com custos menos elevados.

¹³ Ver Comunicação da Comissão intitulada *Os valores Europeus no contexto da globalização* - COM(2005) 525, de 20.10.2005.

¹⁴ Ver COM(2000) 576.

identificado, pelo que essas receitas não podem ser utilizadas pelo orçamento público de forma flexível.

As características acima enunciadas têm, em grande medida, influenciado os meios e áreas em que a UE utiliza actualmente os instrumentos de mercado ao nível Comunitário, levando assim à introdução de instrumentos como o regime de comércio de licenças de emissão da UE¹⁵, a Directiva "Tributação da Energia" e, na área dos transportes, a Directiva "Eurovinheta"¹⁶. Estes aspectos devem ser tidos em conta no caso de a UE considerar uma maior utilização dos instrumentos de mercado ao nível comunitário, de modo a utilizar cada um deles da melhor forma possível na área mais adequada e a evitar sobreposições. Em princípio, as regras comunitárias de tomada de decisão não deverão desempenhar um papel determinante neste contexto. No entanto, o requisito de unanimidade na área dos impostos significa que a possibilidade de utilizar a tributação como instrumento difere em alguns aspectos de outros instrumentos¹⁷.

Quais são as áreas e as opções para uma maior utilização de instrumentos de mercado ao nível da UE ou nacional ?

Poderão os instrumentos de mercado ser utilizados de forma a promover a competitividade e a não impor um encargo indevido aos consumidores, em especial aos cidadãos com baixos rendimentos, assegurando ao mesmo tempo receitas para os orçamentos públicos?

Deverá a UE utilizar de forma mais activa a tributação para atingir outros objectivos da política comunitária (para além dos objectivos fiscais)? Será esta a resposta correcta aos actuais desafios globais e às necessidades fiscais dos orçamentos nacionais?

2.3. Crescimento, emprego e ambiente limpo – razões para reformas fiscais em favor do ambiente

A UE está fortemente empenhada em assegurar um desenvolvimento ambientalmente sustentável, assim como em promover a Agenda em matéria de Crescimento e Emprego. Uma reforma fiscal ambiental (RFA) que transfira a carga fiscal dos impostos com impacto negativo na qualidade de vida, (por exemplo, impostos sobre o trabalho) para impostos que, pelo contrário, têm um impacto positivo, (por exemplo, impostos sobre as actividades prejudiciais ao ambiente, como a utilização de recursos ou a poluição) pode ser uma opção vantajosa para todos, para tratar não só as questões ambientais, como também as questões de

¹⁵ A Comissão está neste momento a preparar uma revisão aprofundada da experiência adquirida com o regime de comércio de licenças de emissão da UE. Por conseguinte, este tópico não irá ser abordado no presente Livro Verde.

¹⁶ Directiva 1999/62/CE (JO L 187, de 20.07.1999), alterada pela Directiva 2006/38/CE (JO L 157, de 09.06.2006, p.8).

¹⁷ Apesar de algumas soluções institucionais flexíveis previstas no Tratado CE como, por exemplo, a cooperação reforçada.

emprego¹⁸. Ao mesmo tempo, um reequilíbrio a longo prazo dos impostos exigirá receitas relativamente estáveis da base de tributação relacionada com o ambiente¹⁹.

Uma reforma fiscal ambiental pode também contribuir para atenuar os possíveis efeitos adversos na competitividade dos impostos ambientais em sectores específicos. Se a acção for estreitamente coordenada ao nível comunitário, pode conseguir-se uma maior redução desses impactos em comparação com as acções unilaterais dos Estados-Membros. Reduções na tributação do trabalho ou nas contribuições para a segurança social que tendem a favorecer as famílias de menores rendimentos podem compensar qualquer eventual efeito regressivo dos impostos ambientais. Finalmente, com o envelhecimento da população, que aumenta a pressão na despesa pública, e com a globalização, que torna menos viável a tributação dos capitais e do trabalho, a deslocação da carga fiscal da tributação directa para o consumo e, em especial para o consumo prejudicial ao ambiente, pode trazer benefícios consideráveis numa perspectiva fiscal.

Para além de desencorajarem comportamentos prejudiciais ao ambiente através da tributação, os Estados-Membros também podem recorrer a incentivos fiscais, como os subsídios, para incentivar comportamentos ecológicos e facilitar a inovação, a investigação e o desenvolvimento, desde que os recursos públicos sejam primeiro gerados de qualquer outro modo (por exemplo, através da tributação de comportamentos prejudiciais ao ambiente) ou que as despesas sejam reduzidas (por exemplo, através da eliminação de subsídios prejudiciais ao ambiente). Esta abordagem é particularmente relevante no contexto dos objectivos ambiciosos da agenda para o clima e energia da UE, nomeadamente para atingir o objectivo de redução de, pelo menos, 20% das emissões de gases com efeito de estufa até 2020, a meta vinculativa de 20% para as energias renováveis na produção de energia até 2020 e a meta de 10% para os biocombustíveis.

Em primeiro lugar, a Comissão considera que cabe aos **Estados-Membros** encontrar o equilíbrio adequado entre incentivos e desincentivos nos seus sistemas fiscais, respeitando simultaneamente as restrições e neutralidade orçamentais gerais. No entanto, a Comissão desejaria que a política fiscal comunitária facilitasse este equilíbrio (Ver Capítulo 3).

Pode existir margem para melhorar o intercâmbio estruturado de informação entre os Estados-Membros sobre as suas melhores práticas na área dos instrumentos de mercado e da reforma fiscal ambiental. Embora existam estruturas especializadas em algumas áreas, não está disponível qualquer fórum horizontal. A este propósito, uma opção seria a criação de um fórum dos instrumentos de mercado.

Deverá a UE promover mais activamente reformas fiscais ambientais a nível nacional?

Como poderia a Comissão facilitar da melhor maneira tais reformas? Poderá, por exemplo, oferecer alguma espécie de processo ou procedimento de coordenação?

¹⁸ A Comissão já levantou esta questão em 1993 no seu Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego - COM(93) 700, Capítulo 10 - e agora mais recentemente na sua recente comunicação sobre o modelo social europeu ou no documento sobre as ligações entre as políticas do emprego e as políticas ambientais. Ver COM(2005) 525 e SEC(2005) 1530. Provas *ex-post* dos países nórdicos, assim como os resultados de estudos baseados em modelos, indicam a existência dos dois tipos de benefícios.

¹⁹ A relação entre a geração de receitas e o efeito de incentivo da tributação é analisada em mais pormenor no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Seria útil a criação do fórum dos instrumentos de mercado supramencionado com vista a estimular o intercâmbio de experiências/melhores práticas sobre a Reforma Fiscal Ambiental entre os Estados-Membros? Qual seria a forma ideal para o organizar? Qual deveria ser a sua composição de modo a evitar uma potencial sobreposição com as estruturas existentes?

De que modo se enquadra a necessidade de reduzir a carga fiscal sobre o trabalho em muitos Estados-Membros com o objectivo de promover a inovação e apoiar a investigação e desenvolvimento de modo a se transitar para uma economia "mais ecológica"? Como é possível atingir este objectivo respeitando simultaneamente a neutralidade orçamental? Seria uma maior deslocação da incidência dos impostos para actividades prejudiciais ao ambiente a resposta adequada?

2.4. Reforma dos subsídios prejudiciais ao ambiente

Muitos subsídios, para além de serem económica e socialmente ineficazes, podem também ter repercussões negativas no ambiente e na saúde humana²⁰. Podem também contrabalançar o impacto dos instrumentos de mercado aplicados para fins ambientais ou de saúde e podem, de um modo geral, prejudicar a competitividade²¹. Embora a sua reforma ou eliminação possa contribuir com fundos públicos para a reforma orçamental ambiental, esta também se justifica por direito próprio²². A Comissão tenciona trabalhar com os Estados-Membros na reforma dos subsídios prejudiciais ao ambiente, tanto ao nível comunitário como ao nível nacional. O diálogo com as partes interessadas será importante para assegurar que todas as questões sejam consideradas. O Conselho Europeu solicitou à Comissão a preparação, até 2008, de um roteiro de reforma por sectores²³.

Qual é, à luz das experiências nacionais, a melhor forma de avançar com o processo de reforma dos subsídios prejudiciais ao ambiente?

3. OPÇÕES DE UMA MAIOR APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE MERCADO PARA INFLUENCIAR A UTILIZAÇÃO DE ENERGIA

Actualmente, a energia está no topo da lista de prioridades da EU, uma vez que representa um grande desafio no que diz respeito à sustentabilidade ambiental, bem como à segurança do aprovisionamento e à competitividade. De modo a tornar a utilização de energia na Europa mais sustentável, segura e competitiva, a Comissão tem apelado para um consumo energético mais eficiente e para a mobilização de recursos com vista à aceitação de energias mais limpas e de investimentos em novas tecnologias e na inovação. Estes objectivos foram recentemente aprovados pelos Chefes de Estado e de Governo da UE sob a forma da agenda integrada das alterações climáticas e da energia. As políticas orçamentais, nomeadamente a tributação, e o

²⁰ Ver, por exemplo, OECD, *Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform*, 2005 (Subsídios prejudiciais ao ambiente – desafios para a reforma) e as referências bibliográficas no documento.

²¹ A OCDE (1998) define os subsídios prejudiciais ao ambiente como sendo: todos os tipos de apoios financeiros e regulamentações que são instituídos para reforçar a competitividade de certos produtos, processos ou regiões e que, juntamente com o regime tributário actual, discriminam (involuntariamente) as práticas respeitadoras do ambiente.

²² Este aspecto também foi destacado na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável renovada da UE.

²³ Revisão da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da UE, Documento do Conselho 10917/06 de 26.06.2006.

maior aperfeiçoamento do regime de comércio de licenças de emissão da EU desempenharão um papel importante na realização destes objectivos.

Apesar de servirem principalmente o mercado interno, a política fiscal comunitária e, mais especificamente a Directiva "Tributação da Energia", intervém neste contexto. Esta Directiva estabelece regras comuns para a tributação do consumo de energia e integra objectivos ambientais e energéticos. Tradicionalmente, a tributação da energia contribui para os objectivos em matéria de eficácia energética, segurança do aprovisionamento e competitividade.

3.1. Racionalização e desenvolvimento da Directiva "Tributação da Energia"

A tributação da energia permite à UE combinar o papel de incentivo da tributação a favor de um consumo de energia mais eficiente e respeitador do ambiente com a capacidade de gerar receitas²⁴.

No entanto, a presente abordagem algo flexível e geral da Directiva "Tributação da Energia" pode nem sempre permitir uma efectiva integração dos objectivos de uma eficiência energética e de um consumo de energia respeitadores do ambiente na harmonização estabelecida ao nível da UE. Por conseguinte, pode ser defensável uma ligação mais clara da tributação da energia aos objectivos relevantes da política comunitária.

Uma das opções seria dividir os níveis mínimos comunitários de tributação em elementos (ou contrapartes) de energia e de ambiente, que seriam reflectidos ao nível nacional sob a forma de um imposto sobre a energia e de um imposto ambiental (emissões). Esta opção assentaria na abordagem existente em matéria de tributação da energia, mas torná-la-ia mais coerente, aperfeiçoando ao mesmo tempo os seus aspectos ambientais.

De modo a representar um incentivo efectivo e uniforme para um consumo eficiente de energia, sem criar distorções entre produtos energéticos, todos os combustíveis deveriam ser tributados, em primeiro lugar, de um modo uniforme consoante o seu **teor energético**, desenvolvendo melhor a abordagem já existente no sector dos combustíveis e da electricidade. Além disso, tendo em consideração o facto de as emissões geradas durante a combustão diferirem consoante o combustível, a tributação poderia, em segundo lugar, reflectir os **aspectos ambientais** da energia (através da diferenciação entre as emissões de gases com e sem efeito de estufa). Essa abordagem permitiria uma diferenciação fiscal mais automática e linear em benefício de fontes de energia mais respeitadoras do ambiente, nomeadamente as energias renováveis, em comparação com a situação actual. Entre outras funções, a tributação da energia reconheceria explicitamente os benefícios ambientais e de segurança do aprovisionamento das energias renováveis.

Devem ser tidos em consideração vários aspectos que são analisados em maior pormenor no documento de trabalho dos serviços da Comissão em anexo, entre os quais se salienta:

- Os combustíveis utilizados para o aquecimento e os utilizados como carburantes são tradicionalmente tratados de uma forma diferente para efeitos fiscais, reflectindo em especial a natureza indispensável dos combustíveis utilizados para o aquecimento. Pode assim justificar-se uma maior diferenciação da tributação consoante a utilização.

²⁴ Três quartos das receitas decorrentes dos impostos relacionados com o ambiente provêm dos impostos sobre a energia (ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão).

- As emissões de CO₂ provenientes da maior parte da produção de electricidade estão a ser actualmente tratadas no âmbito do regime de comércio de licenças de emissão da UE, enquanto a produção de electricidade está, em princípio, isenta de imposto sobre a energia nos termos da Directiva "Tributação da Energia". Neste caso em particular, poderá não ser adequado um elemento ambiental adicional sob a forma de impostos, reflectindo aspectos ambientais idênticos aos tratados no regime de comércio de licenças de emissão da UE.

A Comissão tenciona explorar mais estas ideias no âmbito da possível revisão da Directiva "Tributação da Energia".

Deverá a Directiva "Tributação da Energia" ser revista a fim de estabelecer uma ligação mais clara com os objectivos políticos que a Directiva integra, em especial no domínio do ambiente e energia? Seria esta uma forma de tornar a tributação da energia num instrumento mais eficaz, ao combinar melhor os efeitos de incentivo da tributação com a capacidade de gerar receitas?

Será a divisão dos níveis mínimos de tributação entre elementos energéticos e ambientais a melhor forma de proceder? Quais seriam as vantagens e inconvenientes e os principais aspectos práticos de tal abordagem? Seria o incentivo ambiental criado pela tributação da energia uma resposta suficiente e adequada para reflectir os objectivos da política energética no domínio dos biocombustíveis, incluindo a criação de um incentivo baseado no mercado para os biocombustíveis de segunda geração?

Haverá necessidade de uma tributação adicional que vise os (eventuais) restantes aspectos ambientais da produção de electricidade? Será que a abordagem proposta é suficiente para favorecer a aceitação da electricidade de origem renovável? Qual será o impacto de um quadro comunitário deste tipo para a electricidade de origem nuclear (tendo em conta as abordagens divergentes ao nível nacional relativas à utilização da energia nuclear)?

3.2. Interacção da tributação da energia com outros instrumentos de mercado, em especial com o regime de comércio de licenças de emissão da UE

Dos diferentes instrumentos de mercado comunitários existentes nas áreas da energia, transportes e ambiente, a tributação da energia é talvez o elemento mais transversal com impactos nas três áreas e interagindo directamente com todos os outros instrumentos.

A revisão da Directiva "Tributação da Energia" permitiria a tomada em consideração destes aspectos mediante a clarificação das questões abrangidas por uma tributação da energia harmonizada. Na prática, a identificação explícita de um elemento ambiental nos níveis mínimos de tributação (distinguindo as emissões de gases com e sem efeito de estufa) permitiria que a tributação da energia complementasse de melhor forma outros instrumentos de mercado ao nível da UE.

Actualmente, o regime de comércio de licenças de emissão da UE é aplicável a emissões provenientes de certas *instalações* industriais e de combustão, enquanto a tributação da energia se aplica, pelo contrário, às *utilizações da energia como combustível*²⁵, ficando fora

²⁵ Nomeadamente, a tributação da energia não se aplica normalmente aos produtos energéticos (e electricidade) utilizados como matérias-primas em processos industriais, nem aos produtos energéticos utilizados na produção de produtos energéticos (mais frequentemente no caso das refinarias) ou como factores de produção na geração de electricidade. Várias técnicas contribuem para este resultado. Para

do seu âmbito, num grande número de casos, os sectores com consumo mais intensivo de energia (actualmente abrangidos pelo regime de comércio de licenças de emissão da UE). A Comissão considera que esta regra pode ser mais explorada a fim de determinar se os sectores abrangidos pelo regime de comércio de licenças de emissão da UE podem ser excluídos do âmbito do elemento ambiental da Directiva "Tributação da Energia", na medida em que o seu impacto em termos de gases com efeito de estufa é adequadamente tratado no regime de comércio de licenças de emissão da UE (por outras palavras, de modo a que os elementos ambientais relevantes dos níveis mínimos de tributação não lhes sejam aplicáveis, enquanto se mantiver o elemento baseado na energia, assim como outros elementos ambientais). Pelo contrário, para as situações em que certos operadores não participam no regime de comércio de licenças de emissão devido à sua pequena dimensão ou a outras considerações, o elemento ambiental dos níveis mínimos de tributação iria assegurar uma aplicação mais generalizada do princípio do poluidor-pagador. Com efeito, estas regras poderiam ser aplicadas tanto ao sector industrial como à aviação.

A exclusão dos impactos ambientais visados pelo regime de comércio de licenças de emissão da UE do âmbito da Directiva "Tributação da Energia" talvez fosse uma solução viável que poderia também resolver o problema da potencial sobreposição dos dois instrumentos, assegurando simultaneamente o cumprimento dos restantes objectivos em matéria de tributação da energia. Esta solução poderia também evitar dificuldades decorrentes das características divergentes do regime de comércio de licenças de emissão da UE (preço uniforme em toda a UE que, contudo, varia ao longo do tempo) e da tributação da energia (preços diferentes que reflectem a liberdade que os Estados-Membros têm de fixar taxas de imposto superiores aos valores mínimos se o considerarem adequado e que tendem, no entanto, a ser bastante estáveis ao longo do tempo). No entanto, qualquer passo nesse sentido merece uma análise mais aprofundada, especialmente se o âmbito do regime de comércio de licenças de emissão da EU for significativamente alargado.

Seja qual for a solução, esta deve ser encarada numa perspectiva global. Verifica-se um crescente reconhecimento geral de que é necessário integrar a protecção ambiental nas decisões económicas, de modo a assegurar um desenvolvimento sustentável a longo termo. Tal levará a uma aplicação alargada dos instrumentos de mercado por parte das autoridades nacionais e a sua utilização deve ser promovida ao nível global. A UE deve entrar activamente em diálogo com outros países, a fim de promover a utilização de instrumentos de mercado que permitam a realização dos objectivos políticos de uma forma eficaz em termos de custos.

No entanto, enquanto tal não for o caso e a UE e os países terceiros aplicarem diferentes níveis de tributação de emissões de CO₂ ou outros métodos de redução das emissões de gases com efeito de estufa (como o regime de comércio de licenças de emissão), torna-se importante providenciar os incentivos necessários para encorajar os parceiros comerciais da UE a adoptar medidas eficazes de redução das emissões de gases com efeito de estufa. Deveria assim ser analisada a viabilidade de todas as medidas políticas para este efeito. Tal já levou ao início de um debate sobre a aplicação de mecanismos de compensação de emissões de CO₂, como os ajustamentos da fiscalidade nas fronteiras. Ao mesmo tempo, reconhece-se que esta abordagem está sujeita a limitações legais e técnicas que é necessário examinar em maior profundidade.

mais informações, ver n.º 4 do artigo 2.º, n.º 1, letra a), do artigo 14.º e n.ºs 3 e 6 do artigo 21.º da Directiva "Tributação da Energia".

Serão as alterações sugeridas à Directiva "Tributação da Energia" e a abordagem proposta quanto ao seu âmbito a melhor solução para assegurar a coerência entre a Directiva e o regime de comércio de licenças de emissão da UE? Existirão outras opções para atingir este objectivo?

Quais serão as potenciais opções que deverão ser exploradas de modo a proporcionar os incentivos necessários para encorajar os parceiros comerciais da UE a adoptar medidas eficazes de redução das emissões de gases com efeito de estufa?

4. OPÇÕES PARA UMA MAIOR UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE MERCADO NA POLÍTICA AMBIENTAL

4.1. Combate ao impacto ambiental dos transportes

Os transportes são uma das maiores fontes de poluição atmosférica e de emissões de CO₂ e verifica-se uma tendência para o aumento das emissões. Por exemplo, em 2004 o transporte rodoviário foi responsável por 22% das emissões totais de CO₂, a aviação e a navegação representam cerca de 3-4% das emissões totais de gases com efeito de estufa e as emissões da aviação em especial têm aumentado rapidamente (em 86% de 1990 a 2004). Ao nível da UE, têm-se utilizado por vezes os instrumentos de mercado para enfrentar os substanciais impactos ambientais negativos dos diferentes modos de transporte. Isto contrasta com os níveis nacionais e locais em que têm sido utilizados e estão em processo de desenvolvimento vários tipos e modelos diferentes de instrumentos de mercado.

A Comissão e outras instituições adoptaram recentemente várias iniciativas que visam reduzir as emissões do sector dos transportes. A introdução na proposta da Comissão relativa à tributação aplicável aos veículos automóveis ligeiros de passageiros²⁶ de um elemento dependente das emissões de CO₂ na base de tributação do imposto anual de circulação e do imposto de registo iria encorajar os compradores de automóveis a ter em consideração a eficiência energética e as emissões de CO₂. Uma vez adoptado, e em conjunto com o quadro legislativo para redução das emissões de CO₂ dos automóveis²⁷ e com a tributação da energia, esse elemento iria ajudar a UE a atingir os seus objectivos no domínio das alterações climáticas mediante a redução das emissões de CO₂ dos veículos. No contexto da próxima revisão do regime de comércio de licenças de emissão da UE, o Conselho Europeu convidou a Comissão a considerar o possível alargamento do âmbito do regime de comércio de licenças de emissão a uma série de outros sectores, entre os quais os transportes de superfície.

A Comissão propôs a inclusão das emissões da aviação no regime de comércio de licenças de emissão da UE e anunciou a sua intenção de apresentar uma proposta sobre as emissões de óxidos de azoto até ao final de 2008²⁸.

No que diz respeito à navegação, a avaliação de propostas para promover a navegação com um baixo nível de emissões foi mencionada como sendo uma das metas da futura política

²⁶ COM(2005) 261, de 05.07.2005.

²⁷ Ver Comunicação da Comissão intitulada *Resultados da análise da estratégia comunitária para a redução das emissões de CO₂ dos veículos de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros* - COM(2007) 19, de 07.02.2007. A Comissão está também a realizar um estudo sobre formas de melhorar o desempenho dos veículos pesados em termos de emissões de gases com efeito de estufa.

²⁸ COM(2006) 818, de 20.12.2006.

marítima²⁹. Qualquer instrumento de mercado nesta área teria de ser cuidadosamente concebido de modo a não colidir com as disposições em matéria de taxas da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)³⁰. Para além disso, há outras questões-chave que necessitam de ser investigadas, incluindo os requisitos legais e políticos, a diferenciação geográfica, os mecanismos de acompanhamento e cumprimento, de modo a desenvolver propostas específicas para promover a navegação com um baixo nível de emissões.

Qual seria o melhor instrumento de mercado para combater as emissões provenientes da navegação, tendo em consideração a natureza específica do transporte marítimo? Qual seria a melhor forma de o conceber?

Além das emissões de CO₂, a utilização da rede rodoviária tem outros efeitos no ambiente, como a poluição atmosférica por SO₂, NO_x ou por partículas em suspensão, e também a poluição sonora e o congestionamento. Para além do imposto anual de circulação sobre os veículos pesados de mercadorias parcialmente harmonizado, a Directiva "Eurovinheta" estabelece um quadro para a tarifação das redes rodoviárias transeuropeias. A Alemanha e a Áustria introduziram tarifas de infra-estrutura diferenciadas com base na distância para os veículos pesados. Embora as tarifas médias abranjam apenas os custos das infra-estruturas, excluindo assim os custos externos, os Estados-Membros têm de diferenciar as tarifas pela classe de emissão EURO a partir de 2010 e podem aplicar uma maior diferenciação para combater os danos ambientais e abordar questões de congestionamento. Se estes sistemas de tarifação integrassem a diferenciação dos danos ambientais nos custos globais, isso levaria a uma utilização mais eficaz das infra-estruturas³¹. A Comissão apresentará, após apreciação de todas as opções, incluindo os custos relacionados com o ambiente, o ruído, o congestionamento e a saúde, um modelo de avaliação de todos os custos externos que seja aplicável por todos, transparente e compreensível e sirva de base para o cálculo futuro dos encargos com a infra-estrutura. Este modelo será acompanhado de uma análise de impacto da internalização dos custos externos relativamente a todos os modos de transporte e de uma estratégia de aplicação gradual do modelo a todos os modos de transporte³².

O direito comunitário também permite aos Estados-Membros variar as tarifas das infra-estruturas ferroviárias de acordo com os impactos ambientais externos. Estas não devem aumentar o nível global de rendimento realizado pelo gestor da infra-estrutura na ausência de qualquer nível comparável de tarifação dos custos ambientais de outros modos de transporte concorrentes³³.

Como pode a tarifação das infra-estruturas, incluindo considerações relacionadas com os custos ambientais, ser aplicada da melhor forma aos modos de transporte? Deverá este modelo aplicar-se a todos os modos de transporte, ou ter em conta as especificidades de cada

²⁹ Ver Livro Verde "Para uma futura política marítima da União: uma visão europeia para os oceanos e os mares" - COM(2006) 275. Está em curso um processo de consulta até 30 de Junho de 2007.

³⁰ Para mais informações, consultar um estudo de 2004 sobre esta questão:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

³¹ Fora das fronteiras da UE, esta abordagem foi seguida na Suíça, onde os sistemas de tarifação para os veículos pesados também incluem os custos ambientais externos. Do ponto de vista económico, as taxas deveriam ser moduladas em função desses custos externos e do local e tempo de condução, de modo a melhorar a eficiência na utilização das infra-estruturas.

³² N.º 9 do artigo 1.º da Directiva 2006/38 de 17 de Maio de 2006.

³³ Directiva 2001/14/CE de 26 de Fevereiro de 2001 e COM(2001) 307.

Foram aplicados sistemas locais de tarifação em várias cidades da UE, como por exemplo em Londres e em Estocolmo³⁴ de forma a melhorar as condições de circulação, nomeadamente para reduzir o congestionamento urbano. Avaliações recentes demonstram que este objectivo foi atingido, aumentando as velocidades médias do tráfego e ao mesmo tempo reduzindo significativamente as emissões (PM₁₀, NO_x e CO₂) e o consumo de energia do tráfego rodoviário dentro das áreas tarifadas³⁵. Estão mesmo em curso debates a nível nacional, por exemplo no Reino Unido e também na Alemanha, sobre o alargamento das taxas de congestionamento a todas as estradas. A Comissão continuará a apoiar as redes de intercâmbio de informação existentes e a estudar a necessidade de uma acção de apoio ao nível da UE no âmbito do Livro Verde sobre Transportes Urbanos de 2007.

4.2. Utilização dos instrumentos de mercado para combater a poluição e proteger os recursos

A UE também encoraja os Estados-Membros a utilizar a tributação e outros instrumentos de mercado no âmbito das suas estratégias temáticas ambientais. Os Estados-Membros recorreram a estas possibilidades, mas a níveis muito diferentes, e adquiriram experiência na aplicação de diferentes modelos. Para além das considerações ambientais, pode ser necessária uma harmonização ao nível da UE, nos casos de dimensão transfronteiriça e nos casos em que a tributação tem sido cada vez mais utilizada a nível nacional, podendo ter um impacto no funcionamento do mercado interno.

4.2.1. Água

A água deve ser gerida de uma forma sustentável. A Directiva-Quadro "Água"³⁶ estabelece um quadro global de acção. Requer que os Estados-Membros introduzam, até 2010, políticas de estabelecimento de preços que incentivem uma utilização eficaz da água. Dessa forma, todos os utilizadores suportarão os custos (incluindo os custos ambientais externos e os custos dos recursos) ao abrigo do princípio do "poluidor-pagador", que em certos casos ainda não é totalmente aplicado³⁷. Até 2009, os Estados-Membros devem também comunicar os passos tomados para implementação destas disposições nos seus planos de gestão de bacias hidrográficas.

Vários Estados-Membros já aplicam impostos ou taxas à captação de águas subterrâneas e/ou de superfície ou ao consumo de água, o que levou a uma redução do consumo, das fugas e da poluição. A Comissão considera que a utilização dos instrumentos de mercado é essencial para cumprir os requisitos da Directiva-Quadro "Água". Dará continuidade à estreita cooperação com os Estados-Membros nestas questões como parte da Estratégia de Aplicação Comum acordada com o grupo de responsáveis do sector das águas das autoridades nacionais competentes.

³⁴ A Directiva "Eurovinheta" revista menciona explicitamente o âmbito em que os Estados-Membros podem utilizar tais regimes (Artigo 9.º).

³⁵ Ver EEA 2006, p. 57.

³⁶ Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2000, que estabelece um quadro de acção comunitária no domínio da política da água (JO L 327, de 22.12.2000).

³⁷ EEA, *Market-based instruments for environmental policy in Europe*, (Os instrumentos de mercado para a política ambiental na Europa), Relatório Técnico da EEA 8/2005.

Como pode a Comissão assegurar de uma forma mais eficaz a implementação das políticas de estabelecimento de preços da água prevista na Directiva-Quadro "Água"? Quais as opções que poderiam ser exploradas para reforçar as relações entre os investimentos nos projectos nacionais de recursos hídricos e a introdução da correspondente política de estabelecimento de preços da água de modo a proporcionar incentivos para os utilizadores e a evitar a distorção da concorrência?

4.2.2. Gestão de resíduos

O principal objectivo para a prevenção e gestão de resíduos consagrado no 6.º PAA é dissociar a geração de resíduos do crescimento económico, existindo já sinais que indicam o início dessa dissociação.

Embora sejam, em geral, a pior opção numa perspectiva ambiental³⁸, os sinais de mercado favorecem frequentemente os aterros, uma vez que não têm em consideração os impactos ambientais. Além disso, enquanto a tributação da eliminação, particularmente em aterros, pode ser uma forma eficaz de corrigir esta distorção e encorajar a reciclagem e valorização dos resíduos³⁹, as diferenças nos níveis nacionais de imposto podem levar a transferências de resíduos meramente por motivos fiscais e a uma distorção da concorrência entre operadores de gestão de resíduos.

Por conseguinte, a Comissão incentivou os Estados-Membros a proceder a um intercâmbio de informações sobre as suas abordagens quanto a impostos sobre a deposição em aterros e a manter a Comissão informada⁴⁰. Para além disso, um outro passo para abordar a segunda questão poderia ser o estabelecimento de critérios comuns, incluindo taxas mínimas ambientalmente eficazes, a fim de conceber impostos sobre a deposição em aterros com base nas melhores práticas comprovadas.

Caso não se verifiquem progressos suficientes para afastar os resíduos dos aterros, deverá a Comissão apresentar uma proposta de imposto harmonizado sobre a deposição em aterros, com níveis mínimos à escala da UE?

O impacto ambiental de diferentes materiais de embalagem ou de diferentes produtos na mesma categoria, por exemplo pilhas e acumuladores, é diferente. Os instrumentos de mercado diferenciados em função do impacto dos produtos, incentivariam, por conseguinte, um consumo mais sustentável. De acordo com o direito comunitário, os Estados-Membros podem adoptar medidas nacionais para atingir metas – como evitar os resíduos de embalagens ou encorajar a utilização de embalagens recuperáveis ou a recolha e reciclagem de resíduos de pilhas – bem como para promover a utilização de pilhas que contenham substâncias menos poluentes⁴¹, implementando desse modo o princípio do "poluidor-pagador". Em qualquer

³⁸ Ver Comunicação da Comissão intitulada *Avançar para uma utilização sustentável dos recursos - Estratégia Temática de Prevenção e Reciclagem de Resíduos* - COM(2005) 666, de 21.12.2005.

³⁹ Já aplicado em vários Estados-Membros. Ver EEA 2006. No entanto, um estudo recente da OCDE também sublinha que agora em alguns Estados-Membros o imposto excede significativamente os custos estimados das externalidades. Ver OECD, *Sustainable Development in OECD Countries* (O Desenvolvimento Sustentável nos Países da OCDE), 2004.

⁴⁰ COM(2005) 666, de 21.12.2005.

⁴¹ Directiva 2006/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, relativa a pilhas e acumuladores e respectivos resíduos e que revoga a Directiva 91/157/CEE (JO L 266, de 26.09.2006).

caso, estas medidas devem respeitar as obrigações decorrentes do Tratado (em especial, as regras do mercado interno e de não-discriminação, nomeadamente o Artigo 90.º do Tratado CE⁴²).

Muitos Estados-Membros utilizaram instrumentos de mercado como os impostos, os sistemas de depósito-reembolso ou as licenças negociáveis para resíduos de embalagens em categorias gerais ou específicas (por exemplo, embalagens para líquidos alimentares ou sacos de plástico)⁴³. A Dinamarca adaptou o seu imposto sobre as embalagens de modo a reflectir as diferenças de cada material em termos de impacto ambiental e a Letónia também introduziu a diferenciação em função do material⁴⁴. A Comissão está preparada para apoiar um intercâmbio estruturado de informações entre os Estados-Membros relativamente às suas abordagens.

Será que o quadro jurídico comunitário proporciona um campo de acção suficiente para os Estados-Membros utilizarem instrumentos de mercado no domínio da gestão de resíduos? Deverá a Comissão facilitar a aplicação de instrumentos de mercado nesta área, nomeadamente através do apoio ao intercâmbio de informações?

4.3. A utilização de instrumentos de mercado para proteger a biodiversidade

A utilização de instrumentos de mercado para proteger a biodiversidade está a ganhar aceitação como um meio de integrar a conservação da natureza nas tomadas de decisão dos agentes económicos e de atingir, de forma eficaz em termos de custos, objectivos para a conservação e exploração sustentável dos recursos, como os que constam no Plano de Acção da UE em matéria de Biodiversidade e na Política Comum das Pescas⁴⁵. Estão a ser utilizados os três tipos normais de instrumentos de mercado – impostos/taxas/tarifas, subsídios e licenças negociáveis – principalmente para a conservação dos habitats e ecossistemas, mas também para a protecção de determinadas espécies.

Os instrumentos de mercado podem ser eficazes para incentivar os proprietários de terras a preservar as florestas e as zonas húmidas, ou para compensar os danos inevitáveis que os projectos de desenvolvimento infligem à biodiversidade, através da criação de habitats semelhantes noutros locais a fim de assegurar que não haja uma perda líquida de biodiversidade (compensação da biodiversidade).

⁴² Directiva 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, de 31.12.1994), alterada pela Directiva 2004/12/CE (JO L 47, de 18.02.2004), nomeadamente o artigo 15.º. Ver também o relatório da Comissão sobre a aplicação da Directiva COM(2006) 767. Naturalmente, também têm de ser respeitados os requisitos em matéria de qualidade das embalagens.

⁴³ Para mais informações, consultar a base de dados OCDE/AEA sobre instrumentos económicos utilizados na política ambiental e na gestão dos recursos naturais (*OECD/EEA/EU database on economic instruments and voluntary approaches used in environmental policy and natural resources*): <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Ver EEA, *Using the market for cost-effective environmental policy* (A utilização do mercado para uma política ambiental eficaz em termos de custos), 2006.

⁴⁵ COM(2006) 216. Um outro exemplo é a gestão das pescas em que são mais comuns sistemas de gestão envolvendo instrumentos de mercado, como as quotas individuais transferíveis de pesca. Ver OECD, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path* (A utilização de mecanismos de mercado para gerir as pescas – como facilitar a sua utilização), 2006. Ver COM(2002) 181, de 28.05.2002 e COM(2006) 103, de 09.03.2006, assim como a recente Comunicação relativa à utilização dos instrumentos de gestão baseados nos direitos de pesca para a protecção da biodiversidade (*Communication from the Commission on rights-based management tools in fisheries*). Ver COM(2007) 73, de 26.02.2007.

As taxas e tarifas, como as licenças de caça e pesca, podem ajudar a limitar a utilização dos recursos da biodiversidade a um nível sustentável. Existem também casos em que é concedido apoio financeiro sob a forma de "Pagamentos por Serviços Ambientais", nomeadamente de medidas agro-ambientais da Política Agrícola Comum, para compensar os proprietários de terras pela manutenção das florestas ou zonas húmidas que filtram a água, que funcionam como reservatórios ou que proporcionam habitats para insectos que polinizam as plantações vizinhas, uma vez que irão abdicar de receitas pelo bem comum⁴⁶. A Finlândia recorreu a leilões nos quais os participantes fazem uma oferta pelos subsídios mínimos de que necessitam para a execução de medidas de protecção da biodiversidade, de modo a evitar a fixação de subsídios demasiado elevados⁴⁷.

As reservas de habitats (*habitat banking*) são outro exemplo para a utilização de instrumentos de mercado. Trata-se de um instrumento comercial inicialmente desenvolvido nos EUA (neste caso, as reservas de zonas húmidas) no contexto de regimes de responsabilidade. Estes regimes transformam as responsabilidades ambientais em activos negociáveis, alterando assim as estruturas de incentivos e os comportamentos através da atribuição de direitos de propriedade e da criação de mercados. Empresas especializadas criam zonas húmidas e depois vendem créditos de zonas húmidas aos promotores. Desta forma se garante o cumprimento dos objectivos ambientais sem perda líquida do valor total e, ao mesmo tempo, se cria uma concorrência entre empresas com vista a estabelecer novas zonas húmidas de forma eficaz em termos de custos. Tal como os sistemas de licenças negociáveis em geral, estes regimes contribuem para integrar objectivos de conservação nas actividades correntes das empresas, ajudando assim a ultrapassar a sua resistência. No entanto, deve ser mantida a equivalência de habitats e devem existir critérios de aferição. No caso das zonas protegidas, apenas em último recurso devem ser aplicadas medidas compensatórias para a perda de habitats.

Deverão os Estados-Membros utilizar de forma mais intensiva estes tipos de instrumentos? Deverão, em especial, os "pagamentos por serviços ambientais" ser utilizados mais intensivamente para atingir objectivos ambientais? E deverá ser aprofundado o estudo da margem para a introdução de sistemas de compensação da biodiversidade ao nível comunitário, por exemplo reservas de zonas húmidas?

4.4. A utilização de instrumentos de mercado para combater a poluição atmosférica

A poluição atmosférica é nociva para a saúde humana e o ambiente. A necessidade de melhorar a qualidade do ar tem sido reconhecida há várias décadas. Embora as acções ao nível nacional e da UE tenham resultado em melhorias significativas, a gravidade dos impactos da poluição atmosférica mantém-se, sendo estes abordados na estratégia temática comunitária relativa à poluição atmosférica.

⁴⁶ Quando apenas estão envolvidos pequenos grupos, esses sistemas de compensação podem igualmente ser estabelecidos directamente entre entidades privadas. Os pagamentos por serviços ambientais também são defendidos ao nível internacional, nomeadamente como um instrumento para proteger as florestas tropicais. Ver Banco Mundial, *At loggerheads* (Em conflito), 2006. Os pagamentos por serviços ambientais podem envolver auxílios estatais e, neste caso, teriam de ser notificados ao abrigo do Artigo 88.º do Tratado CE.

⁴⁷ Ver Estudo *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (A utilização de incentivos de mercado para preservar a biodiversidade). (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). A Austrália também utilizou esta abordagem.

Vários Estados-Membros utilizam instrumentos de mercado para combater a poluição atmosférica, em especial impostos e taxas sobre os NO_x e SO₂. Mais recentemente, têm sido introduzidos sistemas nacionais de licenças de emissão tendo em vista a redução dos problemas causados pelos poluentes atmosféricos convencionais. Enquanto que o comércio será obviamente mais eficaz num mercado alargado, a sensibilidade ambiental relativamente a estes poluentes varia em toda a Europa, pelo que se deve velar para que o comércio de licenças de emissão não resulte em níveis elevados de poluição local ("pontos ambientais quentes") ou na deterioração do ambiente natural através da acidificação, eutrofização ou ozono.

A Comissão está a analisar se os regimes transfronteiras facultativos de comércio de licenças de emissão entre grupos de Estados-Membros podem aumentar a flexibilidade e reduzir os custos de cumprimento, mantendo ao mesmo tempo um elevado nível de protecção ambiental:

- Na revisão da Directiva "Valores-Limite Nacionais de Emissão"⁴⁸, a Comissão ponderará como o comércio de licenças de emissão pode reduzir ainda mais as emissões de forma eficaz em termos de custos⁴⁹. Os Países Baixos e a Eslováquia poderiam dar um contributo valioso da sua experiência adquirida nos seus próprios regimes de comércio de licenças de emissões de NO_x e SO₂ em benefício dos Estados-Membros que queiram utilizar este instrumento, podendo até considerar-se a possibilidade de ligação de sistemas nacionais⁵⁰.
- A Comissão está também a examinar a utilidade do comércio de licenças de emissão de NO_x e SO₂ na sua revisão da Directiva "Prevenção e Controlo Integrados da Poluição" (IPPC)⁵¹. Os Estados-Membros já podem estabelecer regimes que permitam o comércio das emissões que restem após a implementação das melhores técnicas disponíveis (MTD). Uma questão posterior é se deverão ser autorizados a optar, individualmente ou em conjunto, pelo comércio de licenças de emissão em lugar das licenças baseadas nas MTD⁵².

Existirá campo de acção para a utilização dos regimes transfronteiras de comércio de licenças de emissão entre grupos de Estados-Membros no combate à poluição atmosférica convencional provocada pelos SO₂ e NO_x? Como deverá ser concebido tal sistema de forma a adaptar-se aos impostos e taxas nacionais aplicados em vários Estados-Membros?

⁴⁸ Directiva 2001/81/CE de 23 de Outubro de 2001 (JO L 309, de 27.11.2001).

⁴⁹ Na sua proposta de directiva relativa à qualidade do ar ambiental e a um ar mais limpo na Europa (COM(2005) 447 de 21.09.2005), a Comissão remeteu para a utilização dos regimes de comércio de licenças de emissão pelos Estados-Membros como um instrumento de redução da poluição atmosférica ao nível regional ou nacional. Os Estados-Membros poderiam utilizá-los para demonstrar a realização de esforços para satisfazer normas comunitárias de qualidade do ar, mesmo que necessitassem de requerer uma prorrogação do prazo.

⁵⁰ A partir de 2008, o Reino Unido tenciona introduzir um regime de comércio de licenças para as emissões de NO_x e SO₂, assim como de poeiras.

⁵¹ Relatório da Comissão sobre a aplicação da Directiva 96/61/CE relativa à prevenção e controlo integrados da poluição - COM(2005) 540, de 03.11.2005.

⁵² Ao responder a esta questão, será importante considerar não apenas as questões de sensibilidade ambiental variável e dos "pontos ambientais quentes", mas também o risco de a abordagem integrada da Directiva IPPC ser distorcida ao se introduzir o comércio de poluentes seleccionados. Também não se deve enfraquecer o sistema existente de acompanhamento e aplicação da Directiva IPPC. Teria que se avaliar até que ponto os regimes de comércio de licenças de emissão poderiam levar a uma redução das emissões mais eficaz em termos de custos do que o sistema actual.

5. CONCLUSÃO

A Comissão acredita que, paralelamente à regulamentação e outros instrumentos, deveria recorrer-se a uma utilização crescente dos instrumentos de mercado, incluindo regimes de comércio, medidas de tributação e subsídios, como uma ferramenta eficaz em termos de custos para atingir objectivos da política ambiental e de outras políticas, tanto ao nível comunitário como ao nível nacional. Tal seria consentâneo com as Agendas de Desenvolvimento Sustentável e de Lisboa e com a iniciativa "Legislar Melhor".

A nova política energética e climática acordada na Europa implica pura e simplesmente uma nova revolução industrial nos próximos 10 a 15 anos. Exigirá uma mudança substancial na forma como a Europa aborda as questões ligadas à energia, com o objectivo final da concretização de uma verdadeira economia do carbono com baixos níveis de emissão. Vários domínios políticos – aos níveis nacional e europeu – terão de contribuir e adaptar-se de modo a atingir este objectivo ambicioso. Os instrumentos de mercado serão uma componente importante dos esforços a envidar para uma verdadeira mudança mediante a alteração dos incentivos para as empresas e consumidores. Para além deste papel importante a longo prazo, estes instrumentos de mercado também têm vantagens importantes para fins fiscais, para outros fins ambientais e para fins de afectação de recursos tratados no presente Livro Verde.

Com este Livro Verde a Comissão deseja lançar um debate sobre uma contribuição mais activa dos instrumentos de mercado comunitários para estes objectivos, em especial no que respeita à tributação indirecta. Para além disso, foram nele identificadas outras áreas para a aplicação dos instrumentos de mercado, nas quais a Comunidade pode desempenhar um papel facilitador com vista a promover o intercâmbio de melhores práticas. A Comissão procura reacções às ideias e questões específicas tratadas neste documento, bem como comentários sobre o melhor tipo de instrumento de mercado a escolher, de modo a combinar um máximo de potenciais efeitos positivos.

As respostas a esta consulta devem ser enviadas para Green-paper-mbi@ec.europa.eu até 31 de Julho de 2007.