



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 28.3.2007
COM(2007) 140 végleges

ZÖLD KÖNYV

a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről

{SEC(2007) 388}

ZÖLD KÖNYV

a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETŐ

Az EU-nak jelentős befolyása van a világban a környezeti fenntarthatóság, különösen az éghajlatváltozás terén történő fellépés terén. Ezt legutóbb az energiapolitikával és az éghajlatváltozással kapcsolatos programnak¹ a Európai Tanács tavaszi ülésén való jóváhagyása² erősítette meg, amelynek keretében az EU ismételten kötelezettséget vállalt arra, hogy az éghajlatváltozással az Unión belül és nemzetközi szinten is foglalkozik, hogy előmozdítja a környezetvédelmi fenntarthatóságot, hogy csökkenti a külső erőforrásoktól való függést és hogy biztosítja az európai gazdasági ágazatok versenyképességét. Ezenkívül a biodiverzitás csökkenésének megállítása, a kiaknázás által érintett természeti erőforrások megőrzése és a közegészségügy védelme is sürgős intézkedést igényel.

Ezeket a nagyszabású célokat állami beavatkozás és az összes érintett szereplő határozott elkötelezettsége nélkül nem lehet elérni. Az EU az ilyen politikai célok esetében egyre inkább a gazdasági vagy piaci alapú eszközöket (market-based instruments, MBI) – például közvetett adózás, célzott támogatások vagy a kibocsátási jogok kereskedelme – részesíti előnyben, mivel azok rugalmas és költséghatékony eszközök az adott politikai célkitűzések eléréséhez³. A piaci alapú eszközök intenzívebb alkalmazását az EU 6. környezetvédelmi cselekvési programja (6. EAP) és az EU megújult fenntartható fejlődési stratégiája⁴, valamint a növekedést és munkahelyteremtést célzó, megújult lisszaboni stratégia⁵ is támogatja.

¹ Különösen az *Európai energiapolitika* című bizottsági közlemény [COM(2007) 1, 2007.1.10] és a *A globális éghajlatváltozás 2° Celsius-fokra való csökkentése: az előttünk álló út 2020-ig és azon túl* című bizottsági közlemény [COM(2007) 2, 2007.1.10].

² Az Európai Tanács 2007. március 8–9-i ülése, elnökségi következtetések.

³ Az e munkadokumentumban tárgyalt piaci alapú eszközök mellett a közös agrárpolitika keretében (pl. a vidékfejlesztési politika agrár-környezetvédelmi intézkedései) és a környezetvédelmi és energiaipari kohéziós politikai intézkedések alapján más piaci alapú eszközöket is alkalmaznak. Amennyiben a piaci alapú eszközök alkalmazása állami támogatást is magában foglal, annak meg kell felelnie a közösségi szabályoknak, és arról az EK-Szerződés 88. cikke értelmében értesíteni kell a Bizottságot. A környezetvédelmi célú állami támogatásokra vonatkozó közösségi iránymutatások felülvizsgálata folyamatban van. Következésképpen e zöld könyv nem foglalkozik az állami támogatások értékelésének kérdésével.

⁴ HL L 242., 2002.9.10. és a 2006.6.26-i 10917/06 tanácsi dokumentum.

⁵ A Tanács 2005. július 12-i 2005/601/EK ajánlása a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról (2005–2008).

Ez a dokumentum vitát kezdeményez a piaci alapú eszközök alkalmazásának Közösségen belüli előmozdításáról. A zöld könyv, az energiahatékonyságról szóló cselekvési tervben⁶ tett bejelentésnek megfelelően, megvizsgálja az energiaadóról szóló irányelv⁷ fejlesztésének lehetőségeit azzal a céllal, hogy kezdeményezze annak bejelentett felülvizsgálatát. E tekintetben a zöld könyv beleilleszkedik az energiapolitikával és éghajlatváltozással kapcsolatos új integrált ütemterv⁸ által meghatározott keretbe, amelyben a piaci alapú eszközök és általában a fiskális politikák meghatározó szerepet játszanak a közösségi politikai célok megvalósításában. A zöld könyv feltérképezi a piaci alapú eszközök intenzívebb alkalmazásának lehetőségeit is a környezetvédelmi politika különböző területein, közösségi és nemzeti szinten egyaránt.

2. A PIACI ALAPÚ ESZKÖZÖK ALKALMAZÁSA KÖZÖSSÉGI POLITIKAI CÉLOK ÉRDEKÉBEN

2.1. Piaci alapú eszközök alkalmazása politikai eszközként

A piaci alapú eszközök alkalmazását gazdasági szempontból az indokolja, hogy ezen eszközök révén költséghatékony módon lehet ellensúlyozni a piaci hiányosságokat. Piaci hiányosságnak számít, ha a piacok teljességgel hiányzanak (a környezeti értékeknek közvagyon jellegük van) vagy ha a gazdasági tevékenységek „tényleges” vagy társadalmi költségét nem megfelelően veszik figyelembe. Ilyen esetekben a hiányosságok ellensúlyozása érdekében indokolt az állami beavatkozás, és a szabályozási vagy adminisztratív módszerekkel szemben a piaci alapú eszközöknek megvan az az előnye, hogy a piaci hiányosságok kezelésére piaci jelzéseket használnak.

Függetlenül attól, hogy az árak (adózás vagy ösztönzők révén történő) befolyásolásáról vagy abszolút mennyiségek (kibocsátáskereskedelem), illetve kimeneti egységenkénti mennyiségek meghatározásáról van-e szó, a piaci alapú eszközök figyelembe veszik a vállalatok különbözőségét. Ez rugalmasságot jelent, ami jelentősen csökkentheti a környezetvédelmi fejlesztésekre fordítandó költségeket⁹. A piaci alapú eszközök ugyanakkor nem jelentenek megoldást minden problémára. Működésükhöz világos szabályozási keretre van szükség, és alkalmazásukra sok esetben más eszközöket is tartalmazó szakpolitikai rendszerben fog sor kerülni. Azonban a helyes eszköz kiválasztása és megfelelő megtervezése esetén, a piaci alapú eszközök¹⁰ rendelkeznek bizonyos előnyökkel a szabályozási eszközökkel szemben:

⁶ COM(2006) 545.

⁷ A Tanács 2003. október 27-i 2003/96/EK irányelve az energiatermékek és a villamos energia közösségi adóztatási keretének átszervezéséről (HL L 283., 2003.10.31., 51. o.) A legutóbb a 2004/74/EK és a 2004/75/EK irányelvvel (HL L 157., 2004.4.30, 87., illetve 100. o.) módosított irányelv.

⁸ Ahogy azt az Európai Tanács 2007. március 8–9-i ülésén is hangsúlyozták.

⁹ Lásd: a Bizottság „A szükségleteink és felelősségünk összehangolása – a környezetvédelmi kérdések beépítése a gazdaságpolitikába” című közleménye, COM(2000) 576, 2000.9.20.

¹⁰ COM(2000) 576, 2000.9.20. Az OECD tanulmányai azt igazolják, hogy egyre nyilvánvalóbb a piaci alapú eszközök hatékonysága. Lásd: *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies*, 2001.

- javítják az árelőrejelzéseket, amennyiben a gazdasági tevékenységek külső költségeihez és hasznához oly módon rendelnek értéket, hogy a gazdasági szereplők figyelembe veszik azokat és változtatnak magatartásukon a negatív környezeti és egyéb hatások csökkentése – illetve a pozitívak növelése – érdekében¹¹,
- nagyobb rugalmasságot biztosítanak az ipar számára a célkitűzések megvalósítása, tehát általában az alacsonyabb megfelelési költségek elérése terén¹²,
- hosszú távon arra ösztönzik a vállalatokat, hogy technológiai fejlesztéseket hajtsanak végre a környezetre gyakorolt káros hatások további csökkentése érdekében („dinamikus hatékonyság”),
- a környezetvédelmi adó- vagy a fiskális reform összefüggésében alkalmazva elősegítik a foglalkoztatást¹³.

2.2. Piaci alapú eszközök az EU-ban

Amellett, hogy elősegítik az egyedi szakpolitikai célok elérését, az EU, az egyes tagállamok eltérő megközelítései miatt a belső piacon kialakult torzulások megszüntetése céljából annak biztosítására használja a piaci alapú eszközöket, hogy egy bizonyos ágazatra az Unión belül mindenhol azonos terhek háruljanak, valamint hogy felszámolja az EU-n belüli lehetséges hátrányos versenyképességi hatásokat. Ezenkívül a közös fellépés megerősíti az EU-t a kereskedelmi partnerekkel folytatott külső versenyben.

Az EU szintjén a leggyakrabban alkalmazott piaci alapú eszközök közé az adók, a díjak és a kibocsátáskereskedelmi rendszerek tartoznak. Ezek az eszközök gazdasági szempontból hasonlóan működnek. Azonban lényeges pontokban különböznek is.

Először is, a mennyiségi rendszerek, például a kibocsátáskereskedelmi rendszerek, a tisztán ár alapú eszközökhöz, például az adókhoz képest kiszámíthatóbbak a konkrét szakpolitikai célkitűzések, pl. a kibocsátási határértékek elérése tekintetében (a hatékony ellenőrzéstől és teljesítéstől függően). Az ár alapú eszközök viszont a szakpolitikai célkitűzés költsége, illetve ára tekintetében megbízhatóbbak és könnyebben kezelhetők¹⁴.

Másodszor, az említett piaci alapú eszközök a bevéelteremtés szempontjából különböznek. Az adókat (és kisebb mértékben a díjakat) egyre inkább a gazdasági szereplők magatartásának befolyásolására használják, ugyanakkor bevételt is teremtenek. A kibocsátáskereskedelmi rendszerek termelhetnek bevételt, ha az engedélyeket a hatóságok bocsátják árverésre. Az árverésre bocsátott engedélyeket alkalmazó kibocsátáskereskedelmi rendszerek tehát az adóhoz hasonló jellemzőkkel rendelkeznek (a szabályozási és teljesítési aspektus eltérő).

¹¹ Ez az elképzelés gyakran olyan célkitűzésekben fejeződik ki, mint például „az árak helyreigazítása”, „a külső költségek internalizálása”, „a nem piaci értékesítésű környezetvédelmi szolgáltatások kínálatának növelése”.

¹² Vö. Európai Környezetvédelmi Ügynökség, A települési szennyvízkezelési politikák hatékonysága a kiválasztott országokban: az EKÜ kísérleti tanulmánya, 2005. A tanulmány összeveti a különböző tagállamok módszereit, és bemutatja, hogy a piaci alapú eszközök alkalmazása hogyan fogja elősegíteni a környezetvédelmi célkitűzések alacsonyabb költségek mellett történő elérését.

¹³ Vö. a Bizottság „Európai értékek a globalizált világban” című közleménye, COM(2005) 525, 2005.10.20.

¹⁴ Lásd: COM(200) 576.

Ezzel szemben a díjak rendszerint egy világosan meghatározott szolgáltatás vagy költség ellenében történő kifizetésnek minősülnek, ezért nem biztosítják az állami költségvetés számára a rugalmasságot az ilyen bevételek felhasználásához.

A fent említett jellemzők jelentős mértékben befolyásolták azt, hogy az EU közösségi szinten jelenleg milyen módon és területeken alkalmazza a piaci alapú eszközöket. Olyan eszközök kerültek bevezetésre, mint az EU kibocsátáskereskedelmi rendszere (EU-ETS)¹⁵, az energiaadóról szóló irányelv, a közlekedés területén pedig az Eurovignette-irányelv¹⁶. Ezeket a szempontokat figyelembe kell venni, amennyiben az Unió a piaci alapú eszközök EU-szinten történő további alkalmazását fontolgatja olyan módon, hogy azok mindegyikét a lehető legjobban és a legmegfelelőbb területen lehessen kihasználni, valamint el lehessen kerülni az átfedéseket. Elvileg ebben az összefüggésben a közösségi döntéshozatali szabályok nem játszhatnak befolyásoló szerepet. Mindazonáltal az adó terén az egyhangú döntésre vonatkozó követelmény azt jelenti, hogy az adózás eszközként való alkalmazásának lehetősége bizonyos tekintetben különbözik más eszközöktől¹⁷.

Mely további területeken lehet a piaci alapú eszközöket alkalmazni és milyen lehetőségek vannak EU-szinten vagy nemzeti szinten történő használatukra?

Alkalmazhatóak-e a piaci alapú eszközök olyan módon, hogy erősítsék a versenyképességet, és a magánfogyasztókra – különösen az alacsony jövedelemmel rendelkezőkre – se rójanak indokolatlan terheket, ugyanakkor biztosítsanak bevételt az állami költségvetés számára?

Az EU-nak (a fiskális célkiűzéseken kívül) aktívabb adókiivetést kellene-e követnie a közösségi politikai célkitűzések előmozdítása érdekében? Ez lenne a helyes válaszlelés a jelenlegi globális kihívások és a nemzeti költségvetések fiskális problémáinak megoldására?

¹⁵ A Bizottság jelenleg foglalkozik az EU-ETS-sel kapcsolatos tapasztalatok globális áttekintésének elkészítésével. Ezért ezt a kérdést a zöld könyv nem tárgyalja.

¹⁶ A 2006/38/EK irányelvvel (HL L 157., 2006.6.9., 8. o.) módosított 1999/62/EK irányelv (HL L 187., 1999.7.20.).

¹⁷ Az EK-Szerződésben előírt, bizonyos rugalmas intézményi megoldások, például a megerősített együttműködés ellenére.

2.3. Növekedés, munkahelyteremtés és tiszta környezet – környezetvédelmi adóreformok

Az EU komolyan elkötelezett a környezetvédelmi szempontból fenntartható fejlődés biztosítása, valamint a növekedési és munkahely-teremtési program előmozdítása iránt. Egy olyan környezetvédelmi adóreform (ETR), amely az adóterhet a jóléti szempontból kedvezőtlen adókról (pl. a munkára kivetett adókról) a jóléti szempontból kedvező adókra (pl. a környezeti szempontból káros tevékenységekre, úgy mint erőforrás-felhasználás vagy szennyezés) helyezi át, mind a környezetvédelemmel, mind a foglalkoztatással kapcsolatos problémák megoldására lehetőséget biztosíthat („mindenki nyertes” helyzet)¹⁸. Az adópolitika ilyen módosításához ugyanakkor viszonylag stabil bevételre van szükség a környezetvédelmi jellegű adókból¹⁹.

A környezetvédelmi adóreform a környezetvédelmi adók által bizonyos ágazatokra gyakorolt, esetlegesen kedvezőtlen versenyképességi hatások enyhítését is elősegítheti. Ha az intézkedés szigorú koordinálására közösségi szinten kerül sor, a tagállamok egyoldalú intézkedéseire képest ezek a hatások még tovább csökkenthetők. A munkára kivetett adók vagy a szociális biztonsági járulékok csökkentése, ami inkább az alacsonyabb jövedelmű háztartásoknak kedvez, ellensúlyozni tudja a környezetvédelmi adók esetleges regresszív hatását. Végül a népességnek a közkiadások számára egyre nagyobb terhet jelentő előregedése, valamint a globalizáció miatt, amelynek következtében kevésbé megvalósítható a tőke és a munka megadóztatása, az adótehernek a közvetlen adózásról a fogyasztásra, különösen a környezetvédelem szempontjából ártalmas fogyasztásra történő áthelyezése az adózás tekintetében is jelentős előnnyel járhat.

Amellett, hogy adókivetés révén akadályozzák a környezeti szempontból káros magatartást, a tagállamok fiskális ösztönzőket, például támogatásokat is alkalmazhatnak a környezetbarát magatartás, az innováció, a kutatás és fejlesztés előmozdítása érdekében, feltéve, hogy először valamilyen módon állami forrásokat teremtenek (pl. a környezeti szempontból káros magatartás megadóztatásával), vagy hogy csökkentik a kiadásokat (pl. a környezeti szempontból káros támogatások megszüntetésével). Ez a megközelítés különösen fontos lehet az EU éghajlatváltozásra és energiapolitikára vonatkozó ütemtervének nagyratörő célkitűzései szempontjából, különösen ami az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának 2020-ig történő legalább 20%-os csökkentését, az energiatermelésben a megújuló energiaforrások 2020-ig történő 20%-os részarányának kötelező elérését, és a bioüzemanyagok 2020-ig történő 10%-os részarányának elérését illeti.

Mindenekelőtt a Bizottság szerint a tagállamok feladata, hogy adórendszerükben megtalálják a megfelelő egyensúlyt az ösztönző és a visszatartó erejű intézkedések között, ugyanakkor betartsák az általános fiskális kötöttségeket és a fiskális semlegességet. A Bizottság ugyanakkor kíváncsi arra, ha a Közösség adópolitikája elősegítené ennek az egyensúlynak a kialakulását (vö. 3. fejezet).

¹⁸ A Bizottság már 1993-ban, a növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról szóló fehér könyvben [COM(93) 700, 10. fejezet] felvetette ezt a kérdést, majd újabban ismét tárgyalta az európai szociális modellről szóló közleményében, illetve a foglalkoztatási és környezetvédelmi politikák közötti kapcsolatokról szóló tanulmányban. Vö. COM(2005) 525. és SEC(2005) 1530. Az északi országokban végzett vizsgálatok utólagos eredményei, valamint a modell alapú tanulmányok alapján kimutatható, hogy mindkét területen pozitív eredményeket lehet elérni.

¹⁹ A bevételek növelése és az adópolitika ösztönző hatásainak összefüggéseivel részletesebben a bizottsági szolgálatok munkadokumentuma foglalkozik.

Lehetőség van a tagállamok közötti, általánosságban a piaci alapú eszközökkel és különösen a környezetvédelmi adóreformmal kapcsolatos legjobb gyakorlatokra vonatkozó, strukturált információcseré javítására. Léteznek ugyan egyedi struktúrák egyes területeken, átfogó horizontális fórum azonban nem. E tekintetben az egyik lehetséges megoldás a piaci alapú eszközök fórumának létrehozása lehetne.

Támogassa-e az EU aktívabban a nemzeti szintű környezetvédelmi fiskális reformokat?

Miképp tudná a Bizottság a leghatékonyabban előmozdítani ezeket a reformokat? Tud-e biztosítani például valamilyen koordinációs folyamatot vagy eljárást?

Hasznos lenne-e a fent említett, piaci alapú eszközökkel foglalkozó fórum létrehozása a tagállamok közötti, a környezetvédelmi adóreformmal (ETR) kapcsolatos tapasztalatok/bevált gyakorlatok cseréjének ösztönzése szempontjából? Hogyan szervezhető meg a leghatékonyabban egy ilyen fórum? Miként kellene összeállítani, hogy elkerülhetők legyenek a jelenlegi struktúrákkal való átfedések?

Miként egyeztethető össze számos tagállamban a munkával kapcsolatos adóterhek mérséklésének igénye a beruházások ösztönzésének, illetve a kutatás és fejlesztés támogatásának célkitűzésével a „zöldebb” gazdaság érdekében? Miként érhető ez el a költségvetési semlegesség egyidejű megtartása mellett? A környezeti szempontból káros tevékenységek erőteljesebb megadóztatása megfelelő válasz lenne erre a kérdésre?

2.4. A környezeti szempontból káros támogatások reformja

Számos támogatás, bár gazdasági és társadalmi szempontból hasznosnak bizonyult, a környezetre és az emberi egészségre gyakorolt hatások tekintetében mégis károkat okoz²⁰. Az ilyen támogatások alááshatják a környezetvédelmi és egészségügyi célból alkalmazott piaci alapú eszközök hatását és általában ronthatják a versenyképességet²¹. Az említett támogatások reformja vagy megszüntetése révén – amelyet az általuk okozott környezeti károk önmagukban is indokoltta tesznek – állami alapok rendelkezhetővé hozzák egy környezetvédelmi fiskális reformhoz.²² A Bizottságnak szándékában áll, hogy együttműködjék a tagállamokkal a környezeti szempontból káros támogatások közösségi és nemzeti szintű reformja érdekében. Az érintett felekkel folytatott megbeszélések nélkülözhetetlenek annak érdekében, hogy minden kérdés napirendre kerüljön. Az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy ágazatokra lebontva készítse el a reform menetrendjét 2008-ig²³.

Mi a környezeti szempontból káros támogatásokkal kapcsolatos reformfolyamat előmozdításának legmegfelelőbb módja a nemzeti tapasztalatok fényében?

²⁰ Vö. pl. a *Környezeti szempontból káros támogatások – a reform kihívásai (2005)* című OECD-dokumentum, illetve az abban hivatkozott dokumentumok.

²¹ Az OECD (1998) a környezetvédelmi szempontból káros támogatásokat a következőképpen határozza meg: "minden olyan pénzügyi támogatás és rendelkezés, amely bizonyos termékek, eljárások és régiók versenyképességének erősítését célozza, és amely a meglévő adórendszer révén (nem célzott szándékkal) hátrányba szorítja a tisztán környezetvédelmi eljárásokat".

²² Ezt az EU felülvizsgált fenntartható fejlődési stratégiája is hangsúlyozta.

²³ Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának felülvizsgálata, 2006. június 26-i 10917/06 tanácsi dokumentum.

3. A PIACI ALAPÚ ESZKÖZÖK TOVÁBBI ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI AZ ENERGIAFELHASZNÁLÁS TERÉN

Az energia kérdése az EU prioritási listájának élén áll, mivel a kérdés nagy kihívást jelent mind az ökológiai fenntarthatóság, mind az ellátás biztonsága, mind pedig a versenyképesség szempontjából. Annak érdekében, hogy az európai energiafelhasználás fenntarthatóbbá, biztonságosabbá és versenyképesebbé váljon, a Bizottság egyrészt hatékonyabb energiafogyasztásra, másrészt a források tisztább energia alkalmazására történő mobilizálására, új technológiákba és innovációkba történő befektetésekre hív fel. E célkitűzéseket az Európai Unió állam- és kormányfői nemrégiben beépítették az éghajlatváltozással és energiapolitikával kapcsolatos ütemtervbe. A célkitűzések megvalósításában fontos szerepet fognak játszani a fiskális politikák, különösen az adópolitika, illetve az EU-ETS további tökéletesítése.

Noha elsősorban a belső piacra vonatkozik, a közösségi adópolitikának, azon belül is különösen az energiaadóról szóló irányelvnek meghatározó szerepe van ebből a szempontból is. Az irányelv közös szabályokat határoz meg az energiafogyasztás tekintetében, és egységesíti a környezetvédelmi és energiapolitikai célkitűzéseket. Az energia megadóztatása hagyományosan hozzájárul az energiahatékonysággal, a biztonságos ellátással és a versenyképességgel összefüggő célkitűzések megvalósításához.

3.1. Az energiaadóról szóló irányelv ésszerűsítése és fejlesztése

Az energiaadó lehetőséget biztosít az EU számára ahhoz, hogy a nagyobb energiahatékonyságú és még inkább környezetbarát energiafogyasztás érdekében összekapcsolja az adók ösztönző szerepét a bevételtermelő képességgel²⁴.

Az energiaadóról szóló irányelvnek a jelenlegi elég rugalmas és általános megközelítése azonban nem minden esetben teszi lehetővé, hogy a nagyobb energiahatékonyságú és még inkább környezetbarát energiafogyasztással kapcsolatos célkitűzéseket az EU szintű harmonizációs folyamat keretében eredményesen integrálni lehessen. Ezért szükség lehet arra, hogy az energiaadó egyértelműbben kapcsolódjon az EU vonatkozó szakpolitikai célkitűzéseikhez.

E tekintetben az egyik lehetőség a közösségi minimális adószinteknek energia és környezetvédelmi elemekre (vagy ezek megfelelőire) történő felosztása lehet, ami nemzeti szinten egy energiaadó és egy környezetvédelmi (kibocsátás alapú) adó formájában jelenne meg. Ez valójában az energia megadóztatására alkalmazott jelenlegi megközelítésen alapulna, csak egységesebb formában, környezetvédelmi szempontokat is figyelembe véve valósulna meg.

²⁴ A környezetvédelmi adókból származó bevétel háromnegyede az energiaadóból származik (lásd, a bizottsági szolgálatok munkadokumentuma).

A hatékony energiafogyasztás hatékony és egységes ösztönzése és az energetikai termékek közötti torzulások elkerülése érdekében, először is egységesen, **energiatartalmuk szerint** kellene megadóztatni az üzemanyagokat. Ezzel kiterjesztésre kerülne a fűtő- és tüzelőanyagokra, valamint villamos-energiára alkalmazott elv. Másodszor figyelembe véve azt, hogy fűtő- és tüzelőanyagokként eltérő az égéskor keletkező károsanyag-kibocsátás, az adóban kifejezésre kellene juttatni az energiafelhasználás **környezeti szempontjait** (azaz meg kellene különböztetni egymástól az üvegházhatást okozó és az üvegházhatást nem okozó gázkibocsátásokat). Egy ilyen megközelítés a jelenlegi helyzethez képest automatikusabb és egyértelműbb megkülönböztetést tenne lehetővé az adók terén a környezetbarát energiaforrások, különösen a megújuló energiaforrások javára. Az energiaadó többek között kifejezetten figyelembe venné a megújuló energiaforrások környezetvédelmi és ellátási biztonsággal összefüggő előnyeit is.

Számos szempontot kell tekintetbe venni, melyeket a Bizottság szolgálatainak munkadokumentumai részletesebben vizsgálnak. A legfontosabbak:

- A fűtő- és tüzelőanyagokat, illetve az üzemanyagokat az adózás szempontjából hagyományosan eltérően kezelik, ebben kifejeződik az, hogy a fűtő- és tüzelőanyagok nélkülözhetetlenek. Indokolt lehet az adók felhasználás szerinti további differenciálása.
- A villamosenergia-termelés legnagyobb részéből származó CO₂-kibocsátások jelenleg az EU-ETS keretébe tartoznak, míg a villamosenergia-termelés – elméletileg – az energiaadóról szóló irányelvnek megfelelően mentesül az energiaadó alól. Egy további, adó formájában megjelenő, az EU-ETS-vel azonos környezeti vonatkozásokat szem előtt tartó elem ebben a konkrét esetben nem tűnik alkalmasnak.

A Bizottságnak szándékában áll tovább vizsgálni ezeket az elképzeléseket az energiaadóról szóló irányelv lehetséges felülvizsgálata céljából.

Felül kellene-e vizsgálni az energiaadóról szóló irányelvet annak érdekében, hogy egyértelműbb legyen az összefüggés a benne foglalt szakpolitikai célkitűzésekkel, különös tekintettel a környezetvédelmi és energiapolitikai célokra? Hatékonyabb lenne az energiaadó eszköze, ha az adózás ösztönző hatását kombinálnánk a bevételkeletkeztetés lehetőségével?

Az lenne-e erre a legjobb megoldás, ha a minimális adószinteket energia és környezetvédelmi elemekre bontanánk? Mi szól mellette, mi ellene, és mik lennének a megközelítés legfőbb gyakorlati vonatkozásai? Elegendő és megfelelő válasz volna az energiaadó által létrehozott környezeti ösztönző arra, hogy tükrözze a bioüzemanyagokkal kapcsolatos energiapolitika célkitűzéseit (beleértve a második generációs bioüzemanyagokra vonatkozó piaci alapú ösztönző létrehozását)?

Szükség van-e olyan különadóra, amely a villamosenergia-termelés egyéb környezetvédelmi vonatkozásait érinti (ha vannak ilyenek)? Elegendő a javasolt megközelítés a megújuló energiaforrásokon alapuló villamosenergia-termelés ösztönzésére? Miként hat egy ilyen közösségi keret a nukleáris energiával termelt villamosenergiára (tekintettel a nukleáris energia felhasználását érintő eltérő nemzeti koncepciókra)?

3.2. Kölcsönhatás az energiaadó és más piaci alapú eszközök (mindenekelőtt az EU-ETS) között

Az energiaellátás, a közlekedés és a környezetvédelem terén meglévő különböző közösségi piaci alapú eszközök közül talán az energiaadó a legátfogóbb jellegű: kihat mindhárom területre, és közvetlen kölcsönhatásban áll minden más gazdasági eszközzel.

Az energiaadóról szóló irányelv felülvizsgálata valóban lehetővé tenné e szempontok figyelembevételét azáltal, hogy tisztázná a harmonizált energiaadó alá tartozó területeket. A gyakorlatban a környezetvédelmi elem minimális adószintekbe történő beépítése (különbségtétel az üvegházhatást okozó és nem okozó gázok között) lehetővé tenné, hogy az energiaadó EU-szinten hatékonyabban kiegészítse a többi gazdasági eszközt.

Az EU ETS jelenleg az egyes égetőművekből és ipari *létesítményekből* származó kibocsátásokra, az energiaadó pedig az *energia fűtő- és üzemanyagként*²⁵ történő felhasználására vonatkozik, miközben számos esetben nem terjed ki a leginkább energiaigényes ágazatokra (amelyek jelenleg az EU ETS alá tartoznak). A Bizottság úgy véli, hogy ez a szabály tovább tanulmányozható annak megfontolása céljából, hogy az EU ETS alá tartozó ágazatok kizárhatók-e az energiaadóról szóló irányelv környezetvédelmi elemeiből, amennyiben esetükben az üvegházhatást okozó gázok kihatása az EU ETS keretén belül megfelelően kezelhető (más szóval, hogy a minimális adószintek vonatkozó környezetvédelmi elemei ne vonatkozzanak rájuk, miközben az energia alapú összetevő és más környezetvédelmi elemek továbbra is megmaradnának). Ezzel szemben amikor bizonyos üzemeltetők a vállalkozásuk kis mérete vagy más megfontolások miatt nem vesznek részt a kibocsátáskereskedelmi rendszerben, a minimális adószintek környezetvédelmi eleme biztosítaná a „szennyező fizet” elv szélesebb alkalmazását. Ezek a szabályok mind az ipari ágazatra, mind a légi közlekedésre hatékonyan alkalmazhatók lennének.

Az EU ETS körébe tartozó környezeti hatásoknak az energiaadóról szóló irányelv hatálya alól történő kizárása valóban megvalósítható megoldás lehetne, ami a két eszköz közötti potenciális átfedések problémáját is megoldhatná, ugyanakkor biztosítaná az energiaadó többi célkitűzésének betartását. Egy ilyen megoldással azok a nehézségek is elkerülhetők lennének, amelyek az EU ETS (egységes, idővel azonban változó ár EU-szerte) és az energiaadó eltérő sajátosságaiból (különböző árak, amelyek azt tükrözik, hogy a tagállamok szabadon meghatározhatnak a minimumnál magasabb, általuk megfelelőnek tartott adómértékeket, amelyek azonban idővel változatlanok maradnak) erednek. Az efféle megoldást felé tett minden lépést gondosan elemezni kell, főként ha az EU-ETS-t jelentős kiterjesztésre kerül.

²⁵

Az energiaadó rendszerint sem az ipari folyamatokban nyersanyagként használt energiatermékekre (és villamos energiára), sem az energiatermékek előállításában vagy a villamosenergia-termelésre szolgáló energiaként használt energiatermékekre (leginkább finomítók esetében) nem vonatkozik. Ennek oka a különböző technikai megoldások alkalmazása. A részletek tekintetében ld. az energiaadóról szóló irányelv 2. cikkének (4) bekezdését, 14. cikke (1) bekezdésének a) pontját, valamint 21. cikkének (3) és (6) bekezdését.

Bármilyen megoldást választunk, azt mindenképpen globális összefüggésben kell vizsgálni. Világszerte erősödik a felismerés, hogy a hosszú távon fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezetvédelem szempontjait a gazdasági döntések részévé kell tenni. Ennek eredményeképpen a nemzeti hatóságok is szélesebb körben fogják alkalmazni a piaci alapú eszközöket. A piaci alapú eszközök használatát támogatni kell az egész világon. Az EU-nak aktív eszmecserét kell folytatnia más országokkal, előmozdítva a piaci alapú eszközök alkalmazásának ügyét, amelyek segítségével költséghatékonyan lehet politikai célokat elérni.

De amíg ez nem történik meg és amíg az EU és a harmadik országok különböző mértékű szénadót vagy az üvegházhatást okozó gázkibocsátások csökkentésére szolgáló egyéb módszereket alkalmaznak (például az ETS), szükséges a megfelelő ösztönzőket biztosítani ahhoz, hogy az EU kereskedelmi partnerei hatékony intézkedéseket hozzanak az üvegházhatást okozó gázkibocsátások csökkentésére. Elemezni kell az e célt szolgáló összes politikai intézkedés kivitelezhetőségét. Ez mára a szénadó-kiegyenlítési mechanizmusok, például a vámügyi kiigazítások alkalmazásával kapcsolatos vitához vezetett. Ugyanakkor felismerték, hogy ez a megközelítés jogi és technikai korlátoknak van alárendelve, amelyek további vizsgálatra szorulnak.

Az energiadó-irányelv javasolt módosításai és az irányelv hatályával kapcsolatban ajánlott megközelítés lenne-e a legjobb megoldás az irányelv és az EU-ETS közötti koherencia biztosításához? Lenne-e bármilyen más lehetőség ennek a célkitűzésnek az elérésére?

Melyek azok a lehetőségek, amelyeket fel kellene deríteni az ahhoz szükséges ösztönzők biztosítása érdekében, hogy az EU kereskedelmi partnerei hatékony intézkedéseket tegyenek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentésére?

4. A PIACI ALAPÚ ESZKÖZÖK TOVÁBBI ALKALMAZÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI A KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKA TERÉN

4.1. A közlekedés környezeti hatásának kezelése

A közlekedés jelenti a légszennyezés és a CO₂-kibocsátás legfőbb forrását, és ez a kibocsátás egyre növekvő tendenciát mutat. Például 2004-ben a közúti közlekedésből származott a teljes CO₂-kibocsátás 22%-a, a légi közlekedés és a hajózás tette ki az üvegházhatást okozó gázok összkibocsátásának körülbelül 3–4%-át, és különösen a légi közlekedésből származó kibocsátások növekedtek gyorsan (1990 és 2004 között 86%-kal). EU-szinten bizonyos mértékben sor került a piaci alapú eszközök használatára a különböző közlekedési módok igen jelentős kedvezőtlen környezeti hatásainak csökkentése érdekében. Más a helyzet a nemzeti és helyi szinteken, ahol több különböző fajtájú és célú piaci alapú eszközt alkalmaznak és dolgoznak ki.

Az elmúlt időszakban a Bizottság, illetve más intézmények számos kezdeményezést fogadtak el a közlekedésből származó kibocsátások kezelése érdekében. Ha a személygépkocsi-adókról szóló bizottsági javaslat²⁶ az éves regisztrációs és gépkocsiforgalmi adóalapba beépítene egy CO₂-függő elemet, a gépkocsivásárlókat arra ösztönözné, hogy vegyék figyelembe az energiahatékonyságot és a CO₂-kibocsátást. A javaslat az elfogadását követően, a személygépkocsik CO₂-kibocsátásának csökkentésére irányuló jogi kerettel²⁷ és az energiaadóval együtt elő fogja segíteni, hogy az EU a személygépkocsik CO₂-kibocsátásának csökkentésével elérje az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzéseit. Az EU-ETS küszöbön álló felülvizsgálatára tekintettel az Európai tanács felkérte a Bizottságot, hogy fontolja meg az ETS alkalmazásának kiterjesztését egy sor más területre, köztük a felszíni közlekedésre.

A Bizottság a légi közlekedésből származó kibocsátások bevonását javasolta az EU kibocsátáskereskedelmi rendszerébe (ETS), és bejelentette, hogy 2008-ig javaslatot terjeszt elő a nitrogén-oxidok kibocsátásainak csökkentésére²⁸.

Ami a tengerhajózási ágazatot illeti, az alacsony kibocsátású hajóforgalom szorgalmazására tett javaslatok elbírálása a jövőbeni tengerhajózási politika céljaként lett említve²⁹. Ezen a területen körültekintően kell megtervezni a piaci alapú eszközök alkalmazását, hogy az ne ütközzön az Egyesült Nemzetek Tengerjogi Egyezményében (UNCLOS) szereplő, díjkivetéssel kapcsolatos rendelkezésekbe³⁰. Ezenkívül vannak még olyan további fontos témák, beleértve a jogi és politikai követelményeket, a földrajzi szempontú különbségtételt, az ellenőrzési és teljesítési mechanizmusokat, amelyeket meg kell vizsgálni az alacsony kibocsátású hajózás előmozdítására vonatkozó konkrét javaslatok kidolgozása érdekében.

A tengeri közlekedés sajátos jellegét figyelembe véve mi lenne a legjobb piaci alapú eszköz a hajózásból származó kibocsátások problémájának megoldására? Hogyan tervezhető ez meg a legjobban?

A CO₂-kibocsátásokon kívül az úthasználat más hatásokkal is jár a környezetre nézve, ide tartozik például az SO₂, NO_x vagy a por okozta légszennyezés, valamint a zajszennyezés és a forgalomtorlódás is. A nehéz tehergépjárművekre vonatkozó, részben harmonizált éves gépjárműforgalmi adókon kívül az „Eurovignette irányelv” a transzeurópai hálózatokkal kapcsolatos díjkivetési keretet is biztosítja. Németország és Ausztria a nehéz tehergépjárművek esetében az infrastruktúra használatáért távolsági alapú differenciált díjszabást vezetett be. Bár az átlagdíjak csak az infrastruktúra költségeit fedezhetik, tehát nem foglalják magukban a külső költségeket, a tagállamoknak 2010-től kezdve az Euro kibocsátási osztályonként kell elkülöníteniük a díjakat, és további különbségtételt alkalmazhatnak a környezeti károk elleni küzdelem és a forgalomtorlódások megoldása céljából. Amennyiben az ilyen díjkivetési rendszerek beépítenék a környezeti károkkal kapcsolatos különbségtételt

²⁶ COM(2005) 261, 2005.7.5.

²⁷ Vö. a Bizottság közleménye a személygépkocsik és a könnyű haszonjárművek CO₂-kibocsátásának csökkentésére irányuló közösségi stratégia felülvizsgálatának eredményeiről, COM(2007) 19, 2007.2.7. A Bizottság vizsgálja a tehergépjármű-teljesítmények javításának lehetőségeit is az üvegházhatást okozó gáz-kibocsátás tekintetében.

²⁸ COM(2006) 818, 2006.12.20.

²⁹ Vö. „Az Európai Unió jövőbeni tengerpolitikája felé: európai elképzelések az óceánok és a tengerek jövőjéről” című zöld könyv, COM(2006) 275 A konzultációs folyamat 2007. június 30-ig tart.

³⁰ A részletek megtalálhatók a témával kapcsolatos 2004-es tanulmányban:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

az összköltségekbe, az hatékonyabb infrastruktúra-használathoz vezetne³¹. A lehetőségek teljes körének megvizsgálása után (környezettel, zajjal, közlekedési torlódásokkal, egészséggel kapcsolatos költségek) a Bizottságnak be kell mutatnia egy általános alkalmazható, átlátható, és következetes modellt, amely a jövőben az infrastrukturális járulékok kiszámításának alapját képező összes külső költség értékelésére szolgál. Ezt a modellt kiegészíti a külső költségek internalizálását minden közlekedési ágazatra kiterjedően vizsgáló hatáselemzés, valamint a modell fokozatos bevezetésének stratégiája, ugyancsak minden közlekedési ágazatot érintően³².

A közösségi jog azt is megengedi a tagállamoknak, hogy a vasúti infrastruktúrával kapcsolatos járulékokat a külső környezeti hatásokkal összhangban emeljék. Az infrastruktúra üzemeltetőjének összbevétele ezzel együtt azonban nem emelkedhet, ha a környezettel kapcsolatos költségek a konkurens közlekedési ágazatokban nem növekednek hasonló mértékben³³.

Miként lehet az infrastruktúrával kapcsolatos járulékokat környezeti megfontolások figyelembe vételével a legmegfelelőbben alkalmazni minden közlekedési ágazatra? Legyen érvényes ez a modell minden közlekedési ágazatra, vagy kerüljenek figyelembe vételre az egyes ágazatok sajátosságai? Mennyiben volna érdemes alkalmazni az "Eurovignette"-irányelvet ebben a vonatkozásban?

Az EU számos városában, például Londonban és Stockholmban helyi díjkivetési rendszereket alkalmaztak a közlekedési viszonyok javítása, többek között a városi forgalomtorlódások csökkentése céljából³⁴. A legújabb értékelések azt mutatják, hogy ezt a célkitűzést a díjkivetési rendszerhez tartozó területen belül a közúti átlagsebesség növelésével, valamint a közúti közlekedésből származó kibocsátások (por, NOx és CO₂) és energiafogyasztás jelentős csökkenésével sikerült megvalósítani³⁵. Nemzeti szinten – például az Egyesült Királyságban, de Németországban is – hasonló tárgyalások folynak arról, hogy a forgalomtorlódás megakadályozására szolgáló díjakat valamennyi közútra kiterjesztik. A Bizottság továbbra is támogatni fogja a meglévő információcsere-hálózatokat, és 2007-ben a városi közlekedésről szóló zöld könyv keretében megvizsgálja az EU-szintű támogató intézkedés szükségességét.

4.2. A piaci alapú eszközök alkalmazása a szennyezés kezelése és az erőforrások védelme céljából

Az EU arra is ösztönzi a tagállamokat, hogy az adókat és más piaci alapú eszközöket a környezetvédelmi tematikus stratégiáikban is alkalmazzák. A tagállamok éltek ezekkel a lehetőségekkel, de nagyon eltérő mértékben, és különböző modellek alkalmazásában szereztek tapasztalatokat. A környezetvédelmi szempontokon túl szükség lehet az EU-szintű harmonizációra olyan esetekben, amikor határokon átnyúló ügyekről van szó, és amennyiben az adókat nemzeti szinten egyre nagyobb mértékben alkalmazzák, ami kihatással lehet a belső piac működésére.

³¹ Az EU-n kívül ezt a módszert Svájcban alkalmazták, ahol a nehézgépjárművekre vonatkozó díjkivetési rendszerek a külső környezetvédelmi költségeket is magukban foglalják. Gazdasági szempontból nézve, az infrastruktúra hatékony használata érdekében a díjakat a külső költségek, a használat helye és ideje szerint kell megállapítani.

³² A 2006. május 17-i 2006/38 irányelv 1. cikkének (9) bekezdése.

³³ A 2001. február 26-i 2001/14/EK irányelv és COM(2001) 307.

³⁴ A felülvizsgált Eurovignette irányelv kifejezetten említést tesz arról, hogy a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy ilyen rendszereket alkalmazzanak (9. cikk)

³⁵ Vö. EEA 2006, 57. o.

4.2.1. Víz

A vízzel fenntartható módon kell gazdálkodni. A vízpolitikára vonatkozó keretirányelv³⁶ általános cselekvési keretet határoz meg. Előírja a tagállamok számára, hogy 2010-re olyan, vízzel kapcsolatos árpolitikát vezessenek be, amely hatékony vízfelhasználásra ösztönöz. Ennek eredményeképpen – a „szennyező fizet” elv alapján – valamennyi felhasználónak viselnie kell a költségeket (beleértve a külső környezetvédelmi és erőforrásköltségeket), amely elvet bizonyos esetekben nem alkalmaznak teljes mértékben³⁷. Ezenkívül a tagállamoknak a vízgyűjtő-gazdálkodási terveikben be kell számolniuk azokról a lépésekről, amelyeket 2009-ig e rendelkezések végrehajtása érdekében megtesznek.

Már több tagállam alkalmazott adókat és díjakat a felszín alatti és/vagy felszíni vizek kivétele, illetve a vízfogyasztás tekintetében, aminek következtében csökkent a fogyasztás, a szivárgás és a szennyezés. A Bizottság a víz-keretirányelv követelményeinek teljesítéséhez elengedhetetlennek tartja a piaci alapú eszközök alkalmazását. Ezekben a kérdésekben a közös végrehajtási stratégia részeként továbbra is szorosan együttműködik a tagállamokkal, ahogy arról az illetékes nemzeti hatóságok vízügyi igazgatóival megállapodott.

Hogyan tudja a Bizottság a legeredményesebben biztosítani a víz-keretirányelvben meghatározott, vízzel kapcsolatos árpolitikák végrehajtását? Milyen lehetőségeket lehet felkutatni arra vonatkozóan, hogy szorosabb kapcsolat legyen a vízzel kapcsolatos nemzeti projektekre irányuló befektetések és a vonatkozó, vízzel kapcsolatos árpolitika bevezetése között, ösztönzőket biztosítva ezzel a felhasználók számára, és elkerülve a verseny torzulását?

4.2.2. Hulladékgazdálkodás

A hulladékkeletkezés megelőzésének és a hulladékgazdálkodásnak a 6. környezetvédelmi cselekvési programban foglalt fő célja a hulladéktermelés és a gazdasági növekedés szétválasztása. Vannak arra utaló jelek, hogy ez a folyamat már elkezdődött.

Noha környezetvédelmi szempontból a hulladéklerakó bizonyul a legrosszabb választásnak³⁸, a piaci jelzések gyakran ezt részesítik előnyben, mivel nem veszik tekintetbe a környezeti hatásokat. Továbbá, míg a hulladéktálatlanítás, különösen a hulladéklerakók megadóztatása hatékony módszer lehet a verseny torzulásának megszüntetésére, valamint a hulladék-újrafeldolgozás és -hasznosítás ösztönzésére³⁹, a nemzeti adók mértéke tekintetében meglévő különbségek pusztán az adók által ösztönzött szállításokhoz és a hulladékgazdálkodással foglalkozó üzemeltetők közötti verseny torzulásához vezethetnek.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. (HL L 327., 2000.12.22.)

³⁷ EEA, A környezetvédelmi politika céljára szolgáló piaci alapú eszközök Európában (EEA technikai jelentés 2005/8).

³⁸ Vö. „Az erőforrások fenntartható felhasználásának előtérbe helyezése: a hulladékkeletkezés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló tematikus stratégia” című bizottsági közlemény, COM(2005) 666, 2005.12.21.

³⁹ Ezt több tagállamban alkalmazták. Vö. EEA 2006. Egy nemrégiben kiadott OECD-tanulmány azonban rámutatott, hogy néhány tagállam esetében az adó jelentős mértékben meghaladja a becsült kapcsolódó költségeket. Vö. *Fenntartható fejlődés az OECD-országokban* (OECD, 2004).

Ezért a Bizottság arra ösztönözte a tagállamokat, hogy cseréljenek információkat a hulladéklerakókra kivetett adókkal kapcsolatos álláspontjukról, és tájékoztassák a Bizottságot⁴⁰. Ezen túlmenően a második kérdés megoldására irányuló további intézkedés a közös kritériumok, többek között környezetvédelmi szempontból hatékony minimum adómértékek megállapítása lehet a hulladéklerakókra kivetett adóknak a bevált gyakorlat alapján történő kialakítása érdekében.

Ha nem kielégítő az előrehaladás azon törekvéssel kapcsolatban, hogy a hulladékkezelés tekintetében ne a hulladéklerakók játsszák a legfőbb szerepet, meg kellene-e fontolnia a Bizottságnak, hogy javasolja a hulladéklerakókra kivetett harmonizált, EU-szerte érvényes minimumadó bevezetését?

A különböző csomagolóanyagok, illetve az ugyanezen kategóriába tartozó különféle termékek, például a szárazelemek környezeti hatása eltérő. Ezért a termékek hatása szerint megkülönböztetett piaci alapú eszközök a fokozottabb mértékben fenntartható fogyasztást ösztönöznék. A közösségi jog értelmében – és „a szennyező fizet” elv jegyében – a tagállamok nemzeti intézkedéseket fogadhatnak el olyan célok elérése érdekében, mint például a csomagolóanyag-hulladék keletkezésének megelőzése, a visszaváltható csomagolás használatának vagy a szárazelemek összegyűjtésének és újrahasznosításának ösztönzése, illetve olyan szárazelemek használatának támogatása, amelyek kevesebb szennyező anyagot tartalmaznak⁴¹. Ezeknek az intézkedéseknek minden esetben meg kell felelniük az EK-Szerződésben foglalt kötelezettségeknek (különösen a belső piacra és a megkülönböztetésmentességre vonatkozó szabályokat, többek között az EK-Szerződés 90. cikkében foglaltakat)⁴².

Számos tagállam alkalmazott piaci alapú gazdasági eszközöket, például adókat, betétdíjas rendszereket, illetve általában a csomagolási hulladékra vagy egyes típusokra (pl. italtartályokra vagy műanyag zacskókra) vonatkozó értékesíthető engedélyeket⁴³. Dánia úgy alakította ki általa alkalmazott csomagolási adót, hogy az tükrözze az egyes anyagok környezeti hatása tekintetében fennálló különbségeket; Lettország is alkalmaz anyagok szerinti megkülönböztetést⁴⁴. A Bizottság kész arra, hogy támogassa a tagállamok közötti, a saját módszerükkel kapcsolatos strukturált információcserét.

Elegendő teret biztosít-e a közösségi jogi keret a tagállamok számára ahhoz, hogy a hulladékgazdálkodással kapcsolatos problémák megoldása céljából piaci alapú eszközöket alkalmazzanak? Elő kell-e segítenie a Bizottságnak a piaci alapú eszközök alkalmazását ezen a téren, például az információcsere támogatásával?

⁴⁰ COM(2005) 666, 2005.12.21.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/66/EK irányelve (2006.9.6) az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és – akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, (HL L 266., 2006.9.26).

⁴² A 2004/12/EK irányelvvel (HL L 47., 2004.2.18.) módosított, a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv (HL L 365., 1994.12.31.), és különösen a 15. cikk. Lásd még a Bizottság jelentését az irányelv végrehajtásáról, COM(2006) 767. Természetesen figyelembe kell venni a csomagolások minőségére vonatkozó követelményeket is.

⁴³ Részletek a környezetvédelmi politikában és a természetierőforrás-gazdálkodásban alkalmazott gazdasági eszközök OECD/EEA-adatbázisában találhatóak:
<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Vö. EEA, A piac felhasználása a költséghatékony környezetvédelmi politika kialakításához, 2006.

4.3. Piaci alapú eszközök alkalmazása a biodiverzitás védelme érdekében

A piaci alapú eszközöknek a biodiverzitás védelmében történő alkalmazása egyre inkább elfogadott, amikor a természetvédelemnek a gazdasági szereplők döntéshozatalába való bevonásáról vagy a természetvédelem és a fenntartható erőforrás-kiaknázás olyan céljainak költséghatékony eléréséről van szó, amilyeneket az EU biodiverzitási cselekvési terve vagy közös halászati politikája is tartalmaz⁴⁵. A piaci alapú eszközök mindhárom alapvető típusát – az adókat/díjakat/illetékeket, a támogatásokat és az eladható engedélyeket – alkalmazzák, főleg az élőhelyek és ökoszisztémák megőrzésére, de bizonyos fajok védelme céljából is.

A piaci alapú eszközök hatékony ösztönzést jelenthetnek a földtulajdonosok számára az erdők és vizes élőhelyek megőrzése tekintetében, vagy ellensúlyozhatják a fejlesztési projektek által a biodiverzitás tekintetében okozott elkerülhetetlen károkat azáltal, hogy máshol hasonló élőhelyeket hoznak létre annak biztosítása érdekében, hogy összességében ne csökkenjen a biodiverzitás (biodiverzitási ellensúly).

A díjak és illetékek, például vadászati és halászati engedélyek hozzájárulhatnak a biodiverzitási erőforrások felhasználásának fenntartható szinten való tartásához. Előfordulnak olyan esetek is, amikor a pénzügyi támogatás környezetvédelmi szolgáltatásokhoz (például a közös agrárpolitika agrárkörnyezeti intézkedéseihez) nyújtott kifizetések (PES) formájában valósul meg, hogy kárpótolja a földtulajdonosokat az erdők és vizes élőhelyek megőrzéséért, amelyek megszűrik a vizet, víztározóként szolgálnak vagy élőhelyet biztosítanak a rovarok számára, amelyek beporozzák a szomszédos ültetvényeket, mert ezek a földtulajdonosok a közjó érdekében lemondanak a bevételről⁴⁶. Finnország árveréseket tartott, amelyeken a kedvezményezettek ajánlatot tettek a biodiverzitás védelmére szolgáló intézkedések végrehajtásához szükséges minimumtámogatásokra; ezzel a módszerrel elkerülhető, hogy a támogatások túl magasak legyenek⁴⁷.

A piaci alapú eszközök alkalmazásának másik példája az „élőhelybank”, egy kereskedelmi eszköz, amelyet először az Egyesült Államokban dolgoztak ki (ott „vizes élőhely bank”) a kötelezettségek rendszereivel összefüggésben. Ezek a rendszerek a környezetvédelmi kötelezettségeket eladható eszközökké alakítják át, ilyen módon a tulajdonjogok átruházásával és piacok teremtésével megváltoztatják az ösztönző struktúrákat és a magatartást. Az erre szakosodott vállalkozások vizes élőhelyeket hoznak létre, majd vizes élőhellyel kapcsolatos krediteket adnak el a fejlesztőknek. Ily módon a környezetvédelmi célkitűzések a teljes érték nettó vesztesége nélkül megvalósulhatnak, ugyanakkor a vállalkozások között verseny alakul ki az új vizes élőhelyek költséghatékony módon való létrehozása tekintetében. Ahogy általában a kibocsátáskereskedelmi rendszerek, ezek a rendszerek is hozzájárulnak a természetvédelmi célkitűzések üzleti életbe történő beépüléséhez, elősegítve ezzel az üzleti világ részéről tapasztalható ellenállás leküzdését.

⁴⁵ COM(2006) 216. Egy további példa a halászati gazdálkodás, ahol általános tekinthetők az olyan piaci alapú eszközöket alkalmazó a gazdálkodási rendszerek, mint az egyedi átruházható fogási kvóták; lásd: OECD, *Using market mechanisms to manage fisheries - smoothing the path*, 2006; A Bizottság a halászati jogokon alapuló irányítási eszközöknek a biodiverzitás védelme érdekében történő alkalmazásáról szóló közleménye, Lásd: COM(2007) 73., 2007.2.26.

⁴⁶ Amikor csak kisebb csoportok érintettek, a magánfelek közvetlenül egymás között is létrehozhatnak ilyen kompenzációs rendszerek. A PES-t nemzetközi szinten is támogatják, többek között mint a trópusi erdők védelmére szolgáló eszközt. Vö. Világbank, *At loggerheads* (Ellenkező nézetek), 2006. A PES tartalmazhat állami támogatást, ez esetben az EK-Szerződés 88. cikke szerint kell megadni.

⁴⁷ Vö. a *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity c. tanulmány* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Ausztrália is ezt a megközelítést alkalmazza.

Mindamellett az élőhelyek egyenértékűségét fenn kell tartani, és mérési kritériumokat kell kialakítani. A védett területek esetében csak végső megoldásként alkalmazhatók az élőhellyel kapcsolatos veszteségekre vonatkozó kompenzációs intézkedések.

Szükség lenne-e arra, hogy a tagállamok intenzívebben alkalmazzák ezeket az eszközöket? Különösen is a környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez szükség lenne-e az „környezetvédelmi szolgáltatásokhoz nyújtott kifizetések” intenzívebb alkalmazására? Szükség van-e arra, hogy a biodiverzitási ellensúlyok rendszere, pl. „a vizes élőhely bank” közösségi szintű bevezetésének lehetőségét tovább vizsgáljuk?

4.4. Piaci alapú eszközök alkalmazása a légszennyezés terén

A légszennyezés károsítja az emberi egészséget és a környezetet. A tisztább levegő biztosításának szükségességét már évtizedekkel ezelőtt felismerték. Bár nemzeti és EU-szintű intézkedések jelentős javulást eredményeztek, a légszennyezési hatások még mindig súlyosak. Ezzel a kérdéssel a légszennyezésről szóló közösségi tematikus stratégia foglalkozik.

Több tagállam alkalmaz piaci alapú gazdasági eszközöket a légszennyezés problémájának megoldására, főleg az NO_x- és SO₂-kibocsátásra kivetett adók és díjak formájában. Legutóbb nemzeti kibocsátáskereskedelmi rendszereket vezettek be a hagyományos légszennyező anyagok okozta problémák csökkentése céljából. Noha a kibocsátáskereskedelem természetesen hatékonyabban fog működni egy nagyobb piacon, az ilyen légszennyező anyagokkal szembeni környezeti érzékenység Európa-szerte eltérő mértékű, így oda kell figyelni arra, hogy a kibocsátáskereskedelem ne vezessen súlyos, helyi szennyezéshez („kritikus helyek”) vagy a természeti környezet romlásához savasodás, eutrofizáció vagy ózonszennyezés révén.

A Bizottság megvizsgálja, hogy a tagállamok csoportjai közötti opcionális, határokon átnyúló kibocsátáskereskedelmi rendszerek a magas szintű környezetvédelem fenntartása mellett fokozhatják-e a rugalmasságot és tovább csökkenthetik-e az előírásoknak való megfelelés költségeit:

- az egyes légköri szennyezők nemzeti kibocsátási határértékeiről szóló irányelv⁴⁸ felülvizsgálata során a Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy a kibocsátáskereskedelem hogyan csökkenthetné tovább költséghatékony módon a károsanyag-kibocsátást⁴⁹. Hollandia és Szlovákia értékes tapasztalatokat adhatna át saját NO_x- és SO₂-kibocsátáskereskedelmi rendszereivel kapcsolatban azon tagállamoknak, amelyek szeretnék alkalmazni ezt az eszközt, adott esetben a nemzeti rendszerek összekapcsolásával⁵⁰;

⁴⁸ 2001. október 23-i 2001/81/EK irányelv (HL L 309., 2001.11.27.).

⁴⁹ A környezeti levegő minőségéről és a Tiszta levegőt Európának elnevezésű programról szóló irányelvre vonatkozó javaslatában – COM(2005) 447, 2005.9.21. – a Bizottság akként hivatkozott a tagállamok kibocsátáskereskedelmi rendszereire, mint a levegőszennyezés csökkentésének eszközére regionális és nemzeti szinten. A tagállamok ezeket a közösségi levegőminőségi normák érdekében tett erőfeszítéseik bizonyítékaiként használhatják, akkor is, ha kénytelenek időbeli halasztást kérni.

⁵⁰ Az Egyesült Királyság 2008-tól az NO_x- és SO₂-, valamint a porkibocsátás tekintetében is kibocsátáskereskedelmi rendszert szándékozik bevezetni.

- a Bizottság a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló irányelv felülvizsgálata során az NO_x- és SO₂-kibocsátások kereskedelmének lehetőségét is tanulmányozza⁵¹. A tagállamoknak már most is lehetőségük van arra, hogy olyan rendszereket hozzanak létre, amelyek lehetővé teszik az elérhető legjobb technika (BAT) megvalósítása után fennmaradó kibocsátások kereskedelmét. További kérdés, hogy engedélyezni kell-e a tagállamoknak a BAT-alapú engedélyek helyett a kibocsátáskereskedelem – egyenkénti vagy közös – választását⁵².

Lát-e lehetőséget arra, hogy a hagyományos, NO_x- és SO₂-kibocsátások okozta légszennyezés elleni küzdelemben határokon átnyúló, tagállamok csoportjai közötti kibocsátáskereskedelmi rendszereket alkalmazzunk? *Miként kell kialakítani egy ilyen rendszert ahhoz, hogy összhangban legyen a különböző tagállamokban alkalmazott nemzeti adó- és járulékfizetési előírásokkal?*

5. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság úgy véli, hogy a szabályozás és egyéb eszközök mellett fokozottabb mértékben alkalmazni kell a közösségi és nemzeti szintű környezetvédelmi és egyéb politikai célkitűzések tekintetében költséghatékony megoldásnak számító piaci alapú eszközöket, beleértve a kibocsátáskereskedelmi rendszereket, adózási intézkedéseket, valamint támogatásokat. Ez összhangban lenne a lisszaboni, a fenntartható fejlődéssel és a jobb szabályozással kapcsolatos programokkal.

Az energiagazdálkodással és a klímaváltozás leküzdésével kapcsolatos új európai politika nem kevesebbet kíván elérni, mint a következő 10-15 évben bekövetkező új ipari forradalmat. Gyökeres változást vár Európától az energiagazdálkodás terén: végső cél a kis szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra való valódi áttérés. A politikáknak – mind nemzeti, mind európai szinten – nemcsak hozzá kell tenniük mindehhez a maguk részét, de alkalmazkodniuk is kell annak érdekében, hogy ez a nagyratörő cél valóra váljék. A piaci alapú eszközök – a vállalkozások és fogyasztók megváltozott ösztönzői révén – fontos részét alkotják a valódi változásra irányuló erőfeszítéseknek. E fontos hosszú távú szerepe kívül ezek a piaci alapú eszközök fiskális, egyéb környezetvédelmi és allokatív szempontból is fontos előnyökkel járnak, amelyeket ez a zöld könyv részletez.

Ezzel a dokumentummal a Bizottság vitát kíván kezdeményezni a közösségi piaci alapú eszközök aktívabb hozzájárulásáról e célkitűzések megvalósítása terén, különösen a közvetett adózás tekintetében. Ezenkívül a dokumentum számos további olyan területet határozott meg a piaci alapú eszközök alkalmazásával kapcsolatban, amelyen a Közösség elősegítheti a bevált gyakorlatok cseréjét. A Bizottság várja a dokumentumban említett elképzelésekkel és konkrét kérdésekkel kapcsolatos véleményeket, valamint az azzal kapcsolatos észrevételeket, hogy melyik piaci alapú eszköz kiválasztása járna a legtöbb kedvező hatással.

⁵¹ A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK irányelv végrehajtásáról szóló bizottsági jelentés, COM(2005) 540, 2005.11.3.

⁵² Ennek a nem csak kérdésnek a megválaszolásában az eltérő környezeti érzékenységet és a „kritikus helyek” kialakulásának megakadályozását fontos figyelembe venni, hanem azt a veszélyt is, hogy az egyes szennyező anyagok kereskedelmének bevezetésével sérülhet az IPPC-irányelv integrált megközelítése. Nem gyengülhet az IPPC-irányelv meglévő ellenőrzési és végrehajtási rendszere sem. Mindezt mérlegelni kell, amikor azt vizsgáljuk, miként eredményezhetnek a kibocsátáskereskedelmi rendszerek a jelenlegi rendszernél költséghatékonyabb kibocsátáscsökkentést.

A válaszokat a Green-paper-mbi@ec.europa.eu konzultációs internetcímre várjuk 2007. július 31-ig.