



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 28.3.2007
KOM(2007) 140 galutinis

ŽALIOJI KNYGA

dėl rinkos priemonių, taikomų aplinkosaugos ir susijusiais politikos tikslais

{SEK(2007) 388}

ŽALIOJI KNYGA

dėl rinkos priemonių, taikomų aplinkosaugos ir susijusiais politikos tikslais

(Tekstas svarbus EEE)

1. IVADAS

ES yra viena iš pasaulio lyderių siekiant aplinkos tvarumo ir ypač kovojant su klimato kaita. Šitai buvo neseniai patvirtinta, ES priėmus Europos Vadovų Tarybos pavasario susitikime¹ paremtą energetikos ir klimato politikos paketą², kuriame ji pakartojo savo pasiryžimą kovoti su klimato kaita vidaus priemonėmis ir tarptautiniu mastu, siekti aplinkos tvarumo, mažinti priklausomybę nuo išorinių išteklių ir užtikrinti Europos ekonomikos konkurencingumą. Taip pat būtina imtis skubių veiksmų, norint sustabdyti biologinės įvairovės mažėjimą, išsaugoti gamtos išteklius, kurių išlikimui gresia pavojus, ir apsaugoti visuomenės sveikatą.

Šių ambicingų tikslų neįmanoma pasiekti be valstybės įsikišimo ir tvirto visų dalyvių įsipareigojimo. ES vis daugiau dėmesio šioje politikoje skiria ekonominėms arba rinkos priemonėms (RP), tokioms kaip netiesioginis apmokestinimas, tikslinės subsidijos ar prekyba išmetamųjų teršalų leidimais, kadangi šiomis priemonėmis galima lanksčiai ir ekonomiškai siekti užsibrėžtų politikos tikslų³. Intensyviau naudoti RP taip pat buvo paraginta šeštojoje ES aplinkosaugos veiksmų programoje (6 AVP), atnaujintoje ES tvaraus vystymosi strategijoje⁴ ir atnaujintoje Lisabonos strategijoje ekonomikos augimui ir darbo vietų kūrimui⁵.

Šia žaliaja knyga pradedama diskusija dėl rinkos priemonių naudojimo Bendrijoje didinimo. Kaip buvo pranešta Efektyvaus energijos vartojimo veiksmų plane⁶, žaliojoje knygoje nagrinėjami galimi tolesni veiksmai pagal Energijos mokesčių direktyvą⁷, siekiant pradėti jos numatytą persvarstymą. Šiuo aspektu žaliąją knygą dera sistemoje, nustatytoje naujoje integruotoje energetikos ir klimato kaitos darbotvarkėje⁸, pagal kurią rinkos priemonės ir fiskalinės strategijos apskritai bus labai svarbios siekiant ES politikos tikslų. Šioje žaliojoje knygoje taip pat svarstomos galimybės intensyviau naudoti rinkos priemones įvairiose aplinkos politikos srityse tiek Bendrijos, tiek nacionaliniu lygmenimis.

¹ Pirmiausia 2007 m. sausio 10 d. Komisijos komunikatą KOM(2007) 1 „Europos energetikos politika“ ir 2007 m. sausio 10 d. Komisijos komunikatą KOM(2007) 2 „Pasaulio klimato kaitos apribojimas iki 2 Celsijaus laipsnių: Gairės 2020 metams ir vėliau“.

² 2007 m. kovo 8–9 d. Europos Vadovų Tarybos susitikimas, pirmininkaujančios valstybės narės išvados.

³ Be šioje knygoje aptariamų rinkos priemonių, yra įgyvendinta ir kitų svarbių rinkos priemonių pagal bendrąją žemės ūkio politiką (t. y. kaimo plėtros politikos agrarinės aplinkosaugos priemonių) ir pagal sanglaudos politiką aplinkos ir energetikos sektoriuose. Tais atvejais, kai RP taikymas gali būti valstybės pagalba, jos privalo atitikti Bendrijos taisykles ir apie jas turi būti pranešta Komisijai pagal EB sutarties 88 straipsnį. Šiuo metu atliekama Bendrijos valstybės pagalbos aplinkos apsaugai gairių peržiūra. Todėl į šią žaliają knygą neįtraukti valstybės pagalbos vertinimo klausimai.

⁴ OL L 242, 2002 9 10, ir Tarybos dokumentas 10917/06, 2006 6 26.

⁵ 2005 m. liepos 12 d. Tarybos rekomendacija 2005/601/EB dėl valstybių narių ir Bendrijos bendrųjų ekonominės politikos gairių (2005–2008).

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ 2003 m. spalio 27 d. Tarybos direktyva 2003/96/EB, pakeičianti Bendrijos energetikos produktų ir elektros energijos mokesčių struktūrą (OL L 283, 2003 10 31, p. 51). Direktyva su paskutiniais pakeitimais, padarytais direktyvomis 2004/74/EB ir 2004/75/EB (OL L 157, 2004 4 30, p. 87 ir p. 100).

⁸ Tai pabrėžė Europos Vadovų Taryba 2007 m. kovo 8–9 d. susitikime.

2. RINKOS PRIEMONIŲ NAUDOJIMAS SIEKiant BENDRIJOS POLITIKOS TIKSLŲ

2.1. Argumentai už naudojimąsi rinkos priemonėmis kaip politikos priemonėmis

Ekonominė priežastis, dėl kurios naudojamos rinkos priemonės, yra šių priemonių gebėjimas mažomis sąnaudomis ištaisyti rinkos ydas. Rinkos yda – tai tokia padėtis, kai rinkose visiškai (pvz., aplinkos turtas viešųjų gėrybių pavidalu) arba nepakankamai atspindima „tikroji“, arba socialinė, ekonominės veiklos kaina. Tokiu atveju valstybė gali pagrįstai įsikišti, siekdama ištaisyti šias rinkos ydas, ir, skirtingai nuo reguliavimo arba administracinės strategijų, RP naudojimo privalumas yra tai, kad rinkos ydos šalinamos pasitelkiant pačios rinkos signalus.

Naudojant RP – kuriomis yra daroma įtaka kainoms (apmokestinimu ar paskatomis), nustatomi absoliutieji kiekiai (prekyba išmetamųjų teršalų leidimais) ar produkcijos vienetais skaičiuojami kiekiai – netiesiogiai pripažįstama, jog įmonės yra skirtingos, taigi sudaromos lanksčios sąlygos, kurios gali labai sumažinti aplinkos būklės gerinimo išlaidas⁹. RP nėra universalus visų problemų sprendimas. Norint taikyti RP, būtina turėti aiškią reguliavimo sistemą. RP dažnai derinamos su kitomis politikos priemonėmis. Tačiau, jeigu pasirenkama tinkama ir deramai suplanuota RP¹⁰, ji turi tam tikrų pranašumų prieš reguliavimo priemones:

- RP pagerina kainų signalus, suteikdamos vertę ekonominės veiklos išorinėms išlaidoms bei naudai, taigi ekonomikos dalyviai turi atsižvelgti į jas ir pakeisti savo elgseną, kad sumažintų kenksmingą (ir padidintų naudingą) poveikį aplinkai ir kt. rūšių poveikį¹¹;
- RP suteikia pramonei lankstesnes sąlygas, siekiant įvykdyti užsibrėžtus tikslus, taigi sumažina bendras atitikties išlaidas¹²;
- RP paskatina įmones diegti naujas technologijas ilgalaikėje perspektyvoje, šitaip dar labiau sumažinant kenksmingą poveikį aplinkai („dinamiškas efektyvumas“);
- Aplinkos mokesčių reformos ar aplinkos fiskalinės reformos sąlygomis taikomos RP teigiamai veikia užimtumą¹³.

2.2. Rinkos priemonių taikymas ES

Rinkos priemonės ne tik padeda pasiekti specifinių politikos tikslų; ES jas taiko, siekdama išvengti vidaus rinkos iškraipymų, atsirandančių dėl skirtingų valstybėse narėse taikomų metodų, užtikrinti, jog tam pačiam sektoriui visoje ES tektų vienoda našta, ir pašalinti galimą neigiamą poveikį konkurencingumui ES viduje. Bendri veiksmai taip pat sustiprina ES gebėjimą konkuruoti su išorės prekybos partneriais.

⁹ Žr. 2000 m. rugsėjo 20 d. Komisijos komunikatą KOM(2000) 576 „Sutelkti mūsų poreikius ir atsakomybę – aplinkos klausimų integravimas į ekonomikos politiką“.

¹⁰ KOM(2000) 576, 2000 9 20. EBPO tyrimai liudija vis didesnę rinkos priemonių veiksmingumą. Žr. *Su aplinkos apsauga susiję mokesčiai EBPO valstybėse – uždaviniai ir strategijos*, 2001 m.

¹¹ Ši idėja dažnai išreiškiama tokiais tikslais kaip „teisingų kainų nustatymas“, „išorinių išlaidų internalizavimas“, „į rinką neįtrauktų ekologinių paslaugų pasiūlos išplėtimas“.

¹² Žr. EAA, „Miestų nuotekų valymo politikos veiksmingumas pasirinktose šalyse: EAA bandomasis tyrimas“, 2005 m. Šiame tyrime palyginami kelių valstybių narių taikomi metodai ir parodoma, kaip naudojant rinkos priemones bus galima pasiekti aplinkosaugos tikslų mažesnėmis išlaidomis.

¹³ Žr. Komisijos komunikatą „Europos vertybės globalizuotame pasaulyje“, KOM(2005) 525, 2005 10 20.

ES lygmeniu dažniausiai naudojamos šios rinkos priemonės: mokesčiai, rinkliavos ir prekybos leidimais sistemos. Vertinant ekonominiu požiūriu, šių priemonių poveikis yra panašus, tačiau kai kuriais svarbiais aspektais jos skiriasi.

Visų pirma, kiekybinės sistemos, tokios kaip prekybos leidimais sistemos, palyginti su vien tik kaina grindžiamomis priemonėmis, pvz., mokesčiais, suteikia didesnę apibrėžtumą siekiant konkrečių politikos tikslų, pvz., apriboti išmetamųjų teršalų kiekius (jei taikoma veiksminga stebėseną ir laikomasi atitikties reikalavimų). Tačiau kaina grindžiamos priemonės suteikia garantijų dėl išlaidų ar kainos, reikalingų atitinkamam politikos tikslui pasiekti¹⁴; be to, jos paprastai yra lengviau administruojamos.

Antra, šios priemonės skiriasi įplaukų gavimo atžvilgiu. Mokesčiai (ir, kiek mažiau, rinkliavos) vis dažniau naudojami siekiant daryti poveikį tam tikrai elgsenai, tačiau iš jų taip pat gaunamos biudžeto įplaukos. Iš prekybos leidimais sistemos galima gauti biudžeto įplaukų, jeigu valstybės institucijos leidimus parduoda aukcionuose. Todėl tokios prekybos leidimais sistemos, kuriose rengiami leidimų aukcionai, turi mokesčiui būdingų bruožų (tačiau skiriasi jų reguliavimo ir atitikties aspektai). Kita vertus, rinkliavos paprastai yra mokėjimas už aiškiai apibrėžtą paslaugą ar išlaidų padengimas, todėl jos nėra pakankamai lanksčios, kad iš jų gautas įplaukas būtų galima panaudoti valstybės biudžete.

Minėtosios ekonominių priemonių savybės didele dalimi nulėmė tai, kokiais būdais ir kuriose srityse ES šiuo metu naudoja rinkos priemones Bendrijos lygmeniu – remiantis tuo, buvo sukurtos tokios priemonės kaip ES šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo leidimų prekybos sistema (ES ŠESD ILPS)¹⁵, Energijos mokesčių direktyva ir „Eurovinjetės“ direktyva transporto srityje¹⁶. Į šiuos aspektus būtinais reikėtų atsižvelgti, jeigu ES svarstyti galimybes plačiau naudoti rinkos priemones ES lygmeniu, siekiant, kad kiekviena priemonė duotų daugiausia naudą pačioje tinkamiausioje srityje ir būtų išvengta priemonių dubliavimosi. Iš esmės Bendrijos sprendimų priėmimo taisyklėms neturėtų būti skiriamas svarbus vaidmuo šioje srityje. Nepaisant to, vienbalsiškumo reikalavimas mokesčių srityje reiškia, jog galimybė naudotis apmokestinimu kaip priemone tam tikrais atžvilgiais skiriasi nuo kitų priemonių taikymo galimybių¹⁷.

Kokiose srityse ir kaip būtų galima toliau naudoti rinkos priemones ES arba nacionaliniu lygmeniu?

Ar įmanoma rinkos priemones naudoti taip, kad jos skatintų konkurencingumą ir neuždėtų nepagrįstos naštos vartotojams, ypač mažas pajamas turintiems piliečiams, tačiau kartu užtikrintų įplaukas į valstybių biudžetus?

Ar ES turėtų aktyviau taikyti apmokestinimą siekdama kitų Bendrijos politikos tikslų (kartu su fiskaliniais tikslais)? Ar tai yra tinkamas pasirinkimas, siekiant spręsti dabartines pasaulio problemas ir tenkinti nacionalinių biudžetų finansinius poreikius?

¹⁴ Žr. KOM(2000) 576.

¹⁵ Komisija šiuo metu rengia visapusišką patirties, įgytos taikant ES ŠESD ILPS, apžvalgą. Todėl šis klausimas šioje žaliajoje knygoje nebus aptariamas

¹⁶ Direktyva 1999/62/EB (OL L 187, 1999 7 20) su pakeitimais, padarytais Direktyva 2006/38/EB (OL L 157, 2006 6 9, p. 8).

¹⁷ Nepaisant kai kurių EB sutartyje numatytų lanksčių institucinių sprendimų, tokių kaip tvirtesnis bendradarbiavimas.

2.3. Argumentai už aplinkos mokesčių reformas – ekonomikos augimas, darbo vietų kūrimas ir švari aplinka

ES yra tvirtai įsipareigojusi užtikrinti aplinkos požiūriu tvarų vystymąsi, taip pat remti Ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo darbotvarkę. Aplinkos mokesčių reforma (AMR), kuria mokesčių našta perkeliama nuo gerovę mažinančių mokesčių (pvz., darbo mokesčių) prie gerovę didinančių mokesčių (pvz., aplinkai kenksmingos veiklos, tokios kaip išteklių naudojimas ar tarša, apmokestinimo), galėtų būti visapusiškai naudinga tiek kaip aplinkos, tiek kaip užimtumo problemų sprendimas¹⁸. Tuo pat metu ilgalaikis perėjimas prie kitokio tipo mokesčių pareikalaus santykinai stabilių įplaukų iš su aplinka susijusių mokesčių bazės¹⁹.

AMR taip pat gali padėti sumažinti galimą neigiamą aplinkos mokesčių poveikį kai kurių sektorių konkurencingumui. Jeigu veiksmai atidžiai koordinuojami Bendrijos lygmeniu, šį poveikį galima dar labiau sumažinti negu vienašaliais valstybių narių veiksmais. Darbo jėgos apmokestinimo arba socialinio draudimo įmokų sumažinimas, paprastai naudingas mažesnes pajamas gaunantiems namų ūkiams, gali kompensuoti bet kokią neigiamą aplinkosaugos mokesčių poveikį. Ir, galiausiai, senėjančioje visuomenėje, kurioje didėja spaudimas viešosioms išlaidoms, ir globalizacijos sąlygomis, dėl kurių kapitalo bei darbo jėgos apmokestinimas tampa mažiau veiksmingas, mokesčių naštos perkėlimas nuo tiesioginio apmokestinimo prie vartojimo ir ypač aplinkai kenksmingo vartojimo, gali būti labai naudingas fiskaliniu požiūriu.

Valstybės narės savo nustatoma mokesčiais gali ne tik atgrasyti nuo aplinkai kenksmingos elgsenos, bet ir taikyti fiskalines paskatas, pvz., subsidijas, siekdamos paskatinti aplinką tausojančią elgseną ir palengvinti naujovių diegimą, mokslinius tyrimus bei technologijų plėtrą – su sąlyga, kad valstybės ištekliai visų pirma būtų sukuriama koku nors kitu būdu (pvz., apmokestinant aplinkai kenksmingą elgseną) arba būtų sumažintos išlaidos (pvz., panaikinant subsidijas aplinkai kenksmingai veiklai). Šis metodas ypač aktualus siekiant aukštų ES klimato kaitos ir energetikos darbotvarkės tikslų, t. y. iki 2020 m. bent 20 % sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų, 20 % energijos privalomai gauti iš atsinaujinančių energijos šaltinių ir naudoti 10 % biokuro.

Visų pirma, Komisija mano, kad **valstybės narės** turi pačios nustatyti reikiamą pusiausvyrą savo mokesčių sistemose tarp taikomų paskatų ir atgrasančių priemonių, kartu laikydamosi bendrųjų fiskalinių apribojimų bei fiskalinio neutralumo. Vis dėlto Komisija norėtų, kad Bendrijos mokesčių politika padėtų pasiekti šią pusiausvyrą (žr. 3 skyrių).

Turėtų būti įmanoma pagerinti sistemingus informacijos mainus tarp valstybių narių apie jų sukaupą geriausią patirtį, susijusią su RP apskritai ir su konkrečiomis aplinkos mokesčių reformomis. Nors kai kuriose srityse egzistuoja specializuotos struktūros, dar nėra horizontalaus forumo. Šiuo atžvilgiu viena iš galimybių galėtų būti sukurti RP forumą.

¹⁸ Komisija šį klausimą iškėlė jau 1993 m. Baltosios knygos apie augimą, konkurencingumą ir užimtumą (KOM(93) 700) 10 skyriuje, taip pat neseniai komunikate dėl Europos socialinio modelio ir dokumente dėl užimtumo ir aplinkos politikos sąsajų (KOM(2005) 525 ir SEK(2005) 1530). *Ex-post* tyrimas Šiaurės šalyse bei modeliu pagrįsto tyrimo rezultatai rodo, kad naudos gaunama abiejose srityse.

¹⁹ Mokesčių sukuriamų įplaukų ir jų skatinamojo poveikio santykis plačiau patiriamas tarnybų darbo dokumente.

Ar ES turėtų aktyviau skatinti aplinkos mokesčių reformas nacionaliniu lygmeniu?

Kaip Komisija geriausiai galėtų padėti vykdyti šias reformas? Ar Komisija gali, pvz., pasiūlyti kokį nors koordinavimo procesą ar procedūrą?

Ar minėtojo RP forumo sukūrimas padėtų skatinti valstybės nares dalytis įgyta geriausia patirtimi aplinkos mokesčių reformų srityje? Kaip būtų geriausia tai organizuoti? Kaip turėtų būti sudarytas forumas, kad būtų išvengta galimo egzistuojančių struktūrų dubliavimosi?

Kaip daugelyje valstybių narių poreikis sumažinti darbo jėgos mokesčių našta dera su siekiu skatinti naujoves ir remti mokslinius tyrimus ir plėtrą siekiant ekologiškesnės ekonomikos? Kaip to pasiekti tuo pat metu laikantis biudžeto neutralumo? Ar radikalesnis perėjimas prie aplinkai kenkiančios veiklos apmokestinimo būtų teisingas sprendimas?

2.4. Aplinkai kenksmingų subsidijų reforma

Daugybė subsidijų yra ne tik neefektyvios ekonominiu bei socialiniu požiūriu, tačiau taip pat gali turėti neigiamą poveikį aplinkai bei žmonių sveikatai²⁰. Jos taip pat gali sumažinti rinkos priemonių, taikomų aplinkos ir sveikatos tikslais, poveikį ir apskritai trikdyti konkurencingumą²¹. Tokių subsidijų reforma arba panaikinimas galėtų suteikti papildomų valstybinių lėšų aplinkos fiskalinei reformai; tačiau šie veiksmai yra ir savaime pagrįsti²². Komisija ketina bendradarbiauti su valstybėmis narėmis reformuojant aplinkai kenksmingas subsidijas – tiek Bendrijos, tiek nacionaliniu lygmenimis. Dialogas su suinteresuotosiomis šalimis bus svarbus siekiant užtikrinti, kad būtų apsvarstyti visi klausimai. Europos Vadovų Taryba paprašė Komisijos iki 2008 m. parengti reformų gaires atskiriems sektoriams²³.

Atsižvelgiant į nacionalinę patirtį, koks yra geriausias būdas paskatinti aplinkai kenksmingos veiklos subsidijų reformas?

3. GALIMYBĖS PAPILDOMAI TAIKYTI RINKOS PRIEMONES, SIEKiant PAVEIKTI ENERGIJOS NAUDOJIMĄ

Energetika šiuo metu yra svarbiausias ES prioritetas, nes ji susijusi su svarbia aplinkos tausumo, energijos tiekimo saugumo ir konkurencingumo suderinimo problema. Siekdama, kad Europa naudotų energiją tvariau ir konkurencingiau bei kad energijos tiekimas būtų saugus, Komisija ragina efektyviau vartoti energiją ir sutelkti pastangas, kad pereitume prie ekologiškesnių energijos šaltinių, investuotume į naujas technologijas ir diegtume naujoves. ES valstybių ir vyriausybės vadovai šiuos tikslus neseniai patvirtino, įtraukdami į integruotą klimato kaitos ir energetikos darbotvarkę. Siekiant šių tikslų neabejotinai svarbus vaidmuo teks fiskalinei politikai, ypač mokesčių sistemai, ir tolesniam ES ŠESD ILPS tobulinimui.

²⁰ Žr., pvz., EBPO „Aplinkai kenksmingos subsidijos – Reformos uždaviniai“, 2005 m., ir dokumente cituojamus leidinius.

²¹ EBPO (1998 m.) aplinkai kenksmingas subsidijas apibrėžia kaip įvairių rūšių finansinę paramą ir reguliavimo priemones, kurios taikomos siekiant pagerinti tam tikrų produktų, procesų arba regionų konkurencingumą ir kurios drauge su taikoma mokesčių sistema (netyčia) diskriminuoja tausią aplinkosaugos praktiką.

²² Tai taip pat buvo pabrėžta atnaujintoje ES Tvaraus vystymosi strategijoje.

²³ ES tvaraus vystymosi strategijos peržiūra, Tarybos dokumentas 10917/06, 2006 6 26.

Nors Bendrijos mokesčių politika pirmiausia susijusi su vidaus rinka, ji, konkrečiai Energijos mokesčių direktyva, tapo svarbios ir šiame kontekste. Minėta direktyva nustatytos bendros energijos naudojimo mokesčių taisyklės ir integruojami aplinkos ir energetikos tikslai. Tradiciškai energetikos mokesčiai padeda siekti efektyvaus energijos naudojimo, saugaus tiekimo ir konkurencingumo tikslų.

3.1. Energijos mokesčių direktyvos paprastinimas ir tobulinimas

Energijos apmokestinimas teikia galimybę ES suderinti skatinamąjį apmokestinimo vaidmenį (kad energija būtų vartojama efektyviau ir ekologiškiau) su gebėjimu gauti įplaukų iš apmokestinimo²⁴.

Tačiau pagal dabartinį palyginti lankstų ir neapibrėžtą požiūrį, nustatytą Energijos mokesčių direktyvoje, ne visuomet įmanoma efektyvaus ir ekologiško energijos vartojimo tikslus veiksmingai integruoti į harmonizavimo procesą ES lygmeniu. Todėl gali būti naudinga aiškiau susieti energijos apmokestinimą su atitinkamais ES politikos tikslais.

Vienas iš sprendimų galėtų būti Bendrijos minimalių apmokestinimo lygių padalijimas į atskirus energetikos ir aplinkosaugos elementus (arba dalis); tai taip pat turėtų būti atlikta nacionaliniu lygmeniu įvedant energijos mokesčius ir aplinkos (išmetamų teršalų) mokesčius. Šis padalijimas būtų paremtas esamu energetikos produktų apmokestinimo metodu, tačiau pastarasis taptų nuoseklesnis, o jo aplinkosaugos aspektai būtų patobulinti.

Siekiant, kad efektyvaus energijos naudojimo paskata būtų veiksminga bei vienoda ir neiškraipytų energetikos produktų konkurencingumo, visos kuro rūšys pirmiausia turėtų būti apmokestinamos vienodai pagal jų **energijos kiekį**, toliau plėtojant metodą, jau taikomą šildymo kuro ir elektros energijos srityje. Be to, kadangi deginant skirtingų rūšių kurą į aplinką patenka nevienodi teršalai, apmokestinimas galėtų atspindėti ir atitinkamos energijos rūšies **poveikio aplinkai aspektus** (skiriant išmetamas šiltnamio efektą sukeliančias dujas nuo jo nesukeliančių dujų). Taikant šį metodą, būtų galima labiau automatiškai ir paprasčiau diferencijuoti mokesčius, skatinant ekologiškesnį ir ypač atsinaujinančiųjų energijos šaltinių naudojimą, nei tai daroma šiuo metu. Be kitų funkcijų energetikos produktų apmokestinimas padės išryškinti atsinaujinančių energijos šaltinių privalumus aplinkosaugos ir tiekimo saugumo požiūriu.

Šioje srityje būtina atsižvelgti į kai kuriuos aspektus, plačiau nagrinėjamus pridėtame Komisijos tarnybų darbo dokumente, visų pirma:

- Šildymo kuras ir raketinis kuras tradiciškai apmokestinami skirtingai, visų pirma atsižvelgiant į kuro naudojimo šildymui būtinumą. Galima pagrįsti sprendimą toliau diferencijuoti apmokestinimą pagal kuro naudojimo sritį.
- Didžiosios dalies elektros energijos gamybos metu į aplinką išmetamą CO₂ šiuo metu reguliuoja ES ŠESD ILPS, o pagal Energijos mokesčių direktyvą elektros energijos gamybai iš principo netaikomi energijos mokesčiai. Dar viena aplinkos srities mokesčių sistema, susijusi su tais pačiais aplinkos aspektais kaip ir ES ŠESD ILPS šiuo konkrečiu atveju neatrodo reikalinga.

²⁴ Trys trečdaliai įplaukų iš su aplinka susijusių mokesčių gaunami iš energijos mokesčių (žr. tarnybų darbo dokumentą).

Komisija ketina toliau nagrinėti šias idėjas, ruošdamasi galimam Energijos mokesčių direktyvos persvarstymui.

Ar reikėtų persvarstyti Energijos mokesčių direktyvą, siekiant nustatyti aiškesnę sąsają su joje integruojamais politikos tikslais, pirmiausia aplinkos ir energetikos srityje? Ar tokiu atveju energijos produktų apmokestinimas taptų veiksmingesne priemone geriau suderinus skatinamąjį apmokestinimo poveikį ir iplaukų gavimo galimybes?

Ar geriausias būdas šitai padaryti yra suskirstant minimalius apmokestinimo lygius į energetikos ir aplinkosaugos sudedamąsias dalis? Kokie būtų tokio metodo privalumai, trūkumai ir svarbiausi praktiniai aspektai? Ar energijos produktų apmokestinimo sąlygota aplinkosaugos paskata būtų pakankamas ir tinkamas atsakas siekiant energetikos politikos tikslų biokuro srityje, įskaitant rinka pagrįstą paskatą antrosios kartos biokuro srityje?

Ar reikia papildomo apmokestinimo, siekiant spręsti likusius elektros energijos gamybos poveikio aplinkai klausimus? Ar siūlomo metodo pakanka skatinant atsinaujinančios elektros energijos naudojimą? Koks būtų tokios Bendrijos sistemos poveikis branduolinės kilmės elektros energijos sričiai (atsižvelgiant į skirtingą branduolinės energijos naudojimą valstybėse narėse?).

3.2. Energijos apmokestinimo sąveika su kitomis rinkos priemonėmis, visų pirma ES ŠESD ILPS

Iš įvairių energetikos, transporto ir aplinkosaugos srityse naudojamų Bendrijos rinkos priemonių turbūt daugiausiai sričių apima energijos apmokestinimas – ši priemonė daro poveikį visoms trimis minėtoms sritims ir tiesiogiai sąveikauja su visomis kitomis priemonėmis.

Persvarstant Energijos mokesčių direktyvą, būtų galima atsižvelgti į šiuos aspektus, patikslinant energijos produktų apmokestinimo harmonizavimo aspektus. Praktiškai bent minimaliame apmokestinimo lygmenyje nustatius aiškų aplinkosaugos elementą (šiltnamio efektą sukeliančių ir jo nesukeliančių dujų atskyrimas), energijos apmokestinimas geriau papildytų kitas ES rinkos priemones.

ES ŠESD ILPS šiuo metu taikoma iš tam tikrų kurą deginančių ir pramoninių įrenginių išmetamiems teršalams, o energijos apmokestinimo priemonė taikoma kurui naudojamai energijai²⁵, tačiau daugeliu atveju neapima intensyviausiai energiją naudojančių sektorių (kuriems šiuo metu taikoma ES ŠESD ILPS). Komisija mano, kad šią taisyklę būtų galima nagrinėti išsamiau, siekiant patikrinti, ar sektoriams, kuriems taikoma ES ŠESD ILPS, būtų galima netaikyti Energijos mokesčių direktyvos aplinkos elemento tokiu mastu, kiek jų išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų poveikiui atitinkamai yra taikoma ES ŠESD ILPS (kitais tariant, kad šiems sektoriams nebūtų taikomi susiję minimalių apmokestinimo lygių aplinkosaugos elementai, tačiau tebebūtų taikomas energetikos elementas bei kiti aplinkos elementai). Kita vertus, tokiose situacijose, kai tam tikri ūkio subjektai nedalyvauja prekyboje išmetamųjų teršalų leidimais dėl savo mažumo ar kitų priežasčių, taikant minimalių

²⁵ Visų pirma, energijos apmokestinimas paprastai netaikomas nei energetikos produktams (įskaitant elektros energiją), naudojamiems kaip žaliavos pramoniniuose procesuose, nei energetikos produktams, naudojamiems kitų energetikos produktų gamyboje (dažniausiai perdirbimo gamyklose) arba kaip elektros energijos gamybos sąnaudos. To pasiekama įvairiais būdais. Išsamiau žr. Energijos mokesčių direktyvos 2 straipsnio 4 dalį, 14 straipsnio 1 dalies a punktą ir 21 straipsnio 3 ir 6 dalis.

apmokestinimo lygių aplinkosaugos elementą būtų užtikrinamas platesnis principo „teršėjas moka“ taikymas. Šios taisyklės galėtų būti veiksmingai taikomos tiek pramonės sektoriui, tiek aviacijai.

Sprendimas netaikyti Energijos mokesčių direktyvos tam poveikiui aplinkai, kuri reguliuoja ES ŠESD ILPS, galėtų būti veiksmingas, be to, juo būtų galima išspręsti potencialaus abiejų priemonių dubliavimosi problemą, kartu užtikrinant, jog bus laikomasi likusių energijos apmokestinimo tikslų. Toks sprendimas taip pat padėtų išvengti sunkumų, atsirandančių dėl skirtumų tarp ES ŠESD ILPS (visoje ES nustatoma vienoda kaina, kuri, laikui bėgant, kinta) ir energijos apmokestinimo (skirtingos kainos atspindi valstybių narių teisę savarankiškai nustatyti mokesčių normas, viršijančias nustatytą minimalų dydį; tačiau, laikui bėgant, šios kainos išlieka gana pastovios). Tačiau prieš pradedant įgyvendinti šį sprendimą reikia išsamesnės analizės, ypač jei ES ŠESD ILPS taikymo sritis bus smarkiai išplėsta.

Kad ir kuris sprendimas bus pasirinktas, jį būtina vertinti iš pasaulinės perspektyvos. Vis labiau visuotinai pripažįstama, kad aplinkos apsauga turi būti įtraukta į ekonomikos sprendimus siekiant užtikrinti ilgalaikį tvarų vystymąsi. Todėl nacionalinės institucijos turės plačiau taikyti RP, ir tai reikia skatinti visame pasaulyje. ES turėtų aktyviai įsitraukti į dialogą su kitomis šalimis, siekdama skatinti naudoti rinkos priemones, kurios padėtų ekonomiškai įgyvendinti politikos tikslus.

Tačiau kol dar taip nėra ir kol ES ir trečiosios šalys nevienodai taiko anglies dioksido apmokestinimą ar kitus į aplinką išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų mažinimo metodus (tokius kaip išmetamųjų teršalų leidimai), svarbu suteikti būtinų paskatų ES prekybos partneriams, kad jie imtųsi veiksmingų priemonių, skirtų šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimui į aplinką mažinti. Turi būti ištirtas visų šiam tikslui skirtų politikos priemonių ekonominis pagrindimas. Dėl šios priežasties jau buvo pradėta diskusija apie galimą išmetamų anglies dioksido kiekių suvienodinimo mechanizmų, tokių kaip pasienio mokesčių koregavimai, taikymą. Kartu pripažįstama, jog šiam metodui taikomi tam tikri teisiniai ir techniniai apribojimai, kuriuos būtina nagrinėti toliau.

Ar pasiūlytieji Energijos mokesčių direktyvos pakeitimai ir siūloma jos taikymo sritis būtų geriausias sprendimas, siekiant užtikrinti direktyvos suderinamumą su ES ŠESD ILPS? Ar yra kitų būdų šiam tikslui pasiekti?

Kokias kitas galimybes reikėtų nagrinėti, siekiant suteikti reikiamų paskatų ES prekybos partneriams, jog jie imtųsi veiksmingų šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo mažinimo priemonių?

4. TOLESNIO RINKOS PRIEMONIŲ TAIKymo APLINKOSAUGOS POLITIKOJE GALIMYBĖS

4.1. Transporto poveikio aplinkai mažinimas

Transportas yra didelis oro taršos ir į atmosferą išmetamo CO₂ šaltinis. Be to, transporto sektoriaus į aplinką išmetamo CO₂ dalis vis didėja. Pavyzdžiui, kelių transportui 2004 m. teko 22 % viso į atmosferą išmesto CO₂, aviacijos ir laivybos sektoriai į atmosferą išmeta apie 3–4 % visų šiltnamio efektą sukeliančių dujų, o aviacijos sektoriaus išmetamų dujų kiekis didėja ypač sparčiai (nuo 1990 m. iki 2004 m. išaugo 86 %). ES lygmeniu taikomos rinkos priemonės buvo palyginti naudingos kovojant su įvairių transporto rūšių neigiamu poveikiu

aplinkai, nepaisant šio poveikio dydžio. Tačiau nacionaliniu bei vietos lygmenimis buvo taikomos ir tebekuriamos skirtingos RP.

Komisija ir kitos institucijos neseniai priėmė kelias iniciatyvas, kuriomis siekiama spręsti transporto išmetamųjų teršalų problemą. Komisijos pasiūlyme dėl lengviesiems automobiliams taikomų mokesčių²⁶ į metinių naudojimo mokesčių ir registracijos mokesčių bazę įtraukus CO₂ elementą, automobilių pirkėjai būtų skatinami atsižvelgti į energijos naudojimo efektyvumą ir išmetamą CO₂. Kai tik ši nuostata bus priimta, kartu su automobilių išmetamų CO₂ kiekių mažinimo teisine sistema²⁷ ir energijos apmokestinimu ji padės ES siekti savo kovos su klimato kaita tikslų, sumažindama automobilių išmetamą CO₂ kiekį. Artėjant ES ŠESD ILPS peržiūrai Europos Taryba paragino Komisiją apsvarstyti galimą kitų sektorių, taip pat ir antžeminio transporto, įtraukimą į ŠESD ILPS taikymo sritį.

Komisija pasiūlė įtraukti aviacijos sektoriaus ŠESD išlakas į ES šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo leidimų prekybos sistemą (ŠESD ILPS) ir pranešė apie savo ketinimą iki 2008 m. pabaigos pateikti pasiūlymą dėl į aplinką išmetamų azoto oksidų²⁸.

Laivybos srityje pasiūlymų skatinti mažai ŠEDS išmetančią laivybą vertinimas buvo nurodytas kaip vienas iš ateities jūrų politikos tikslų²⁹. Bet kokios laivybos srityje taikomos RP turėtų būti labai kruopščiai suplanuotos, kad neprieštarautų Jungtinių tautų jūrų teisės konvencijos (JTJT) nuostatomis dėl rinkliavų³⁰. Be to, siekiant parengti konkrečius pasiūlymus dėl mažai ŠESD išmetančios laivybos skatinimo, būtina ištirti ir kitus esminius klausimus, įskaitant teisinius bei politinius reikalavimus, geografinį skirstymą, stebėsenos bei atitikties mechanizmus.

Kokiomis RP geriausia spręsti laivybos sektoriaus išmetamų ŠESD problemą, atsižvelgiant į specifinį jūrų transporto pobūdį? Kaip būtų geriausia suplanuoti šias RP?

Be CO₂ išmetimo į atmosferą, kelių naudojimas yra kenksmingas aplinkai ir kitokiais būdais, tokiais kaip oro tarša SO₂, NO_x ir kietosiomis dalelėmis, be to, kyla triukšmas ir susidaro transporto grūstys. Be iš dalies suderintų metinių naudojimo mokesčių, kuriais apmokestintos sunkiasvorės krovinių transporto priemonės, „Eurovinjetės“ direktyvoje nustatoma transeuropinių kelių tinklų apmokestinimo sistema. Vokietija ir Austrija nustatė diferencijuotas nuvažiuotu atstumu pagrįstas infrastruktūros rinkliavas sunkiasvorėms transporto priemonėms. Nors vidutinio dydžio rinkliavomis tegalima padengti infrastruktūros išlaidas, taigi jos neapima išorinių išlaidų, tačiau valstybės narės nuo 2010 m. privalo diferencijuoti rinkliavas pagal nustatytas „Euro“ išmetamųjų medžiagų kiekio klases ir gali papildomai diferencijuoti rinkliavas, siekdamos kovoti su žala aplinkai bei spręsti transporto grūsčių problemą. Jeigu tokiose rinkliavų sistemose kenksmingo poveikio aplinkai diferencijavimas būtų taikomas bendroms išlaidoms, pati infrastruktūra būtų efektyviau

²⁶ KOM(2005) 261, 2005 7 5.

²⁷ Žr. Komisijos komunikatą „Bendrijos strategijos dėl lengvųjų automobilių ir nedidelės galios prekybos transporto priemonių išmetamų CO₂ dujų mažinimo persvarstymo rezultatai“, KOM(2007) 19, 2007 2 7. Komisija ėmėsi ir tyrimo, kaip sumažinti sunkiųjų transporto priemonių išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų.

²⁸ KOM(2006) 818, 2006 12 20.

²⁹ Žr. Žalioji knyga „Link Europos Sąjungos būsimos jūrų politikos: Europos vandenynų ir jūrų vizija“, KOM(2006) 275. Konsultacijos vyks iki 2007 m. birželio 30 d.

³⁰ Išsamesnės informacijos rasite 2004 m. tyrime šia tema:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

naudojama³¹. Ištyrusi visas galimybes, įskaitant aplinkosaugos, triukšmo, grūsčių ir sveikatos išlaidų klausimus, Komisija pristatys bendrai taikomą, skaidrią ir aiškią visų išorės išlaidų vertinimo sistemą, kuri bus infrastruktūros mokesčių skaičiavimo pagrindas. Su šiuo modeliu bus pateiktas visų transporto rūšių išorės išlaidų internalizavimo poveikio vertinimas ir laipsniško modelio įgyvendinimo visoms transporto rūšims strategija³².

Bendrijos teisėje valstybėms narėms taip pat leidžiama nustatyti skirtingas infrastruktūros rinkliavas geležinkeliams, atsižvelgiant į jų išorinį poveikį aplinkai. Jos neturi padidinti bendro infrastruktūros operatoriaus pajamų lygio, jei konkuruojančios transporto rūšys nėra panašiai apmokestinamos aplinkosaugos rinkliavomis³³.

Kaip infrastruktūros rinkliavos, atsižvelgiant į aplinkosaugos išlaidas, galėtų būti geriausiai taikomos įvairioms transporto rūšims? Ar šis modelis turėtų būti taikomas visoms transporto rūšims ar atsižvelgiant į kiekvienos rūšies specifiškumą? Kiek šiuo požiūriu turėtų būti taikoma Eurovinjetės direktyva?

Vietinės rinkliavų sistemos iki šiol buvo taikomos įvairiuose ES miestuose, tokiuose kaip Londonas ir Stokholmas, siekiant pagerinti eismo sąlygas, *inter alia*, sumažinti miestų transporto grūstis³⁴. Neseniai atlikti įvertinimai parodė, kad šis tikslas buvo pasiektas – apmokestinatoje zonoje padidėjo vidutinis eismo greitis, taip pat labai sumažėjo kelių transporto priemonių išmetamų dujų (kietųjų dalelių, NOx ir CO₂) kiekiai ir energijos sąnaudos³⁵. Šiuo metu netgi vyksta diskusijos nacionaliniu lygmeniu, pvz., Jungtinėje Karalystėje ir Vokietijoje, dėl galimybės nustatyti transporto grūsčių rinkliavas visuose šalies keliuose. Komisija 2007 m. ir toliau remia esamus dalijimosi informacija tinklus bei tirs poreikį imtis pagalbinių veiksmų ES lygmeniu pagal Žaliąją knygą dėl miestų transporto.

4.2. Rinkos priemonių naudojimas kovai su tarša ir išteklių apsaugai

ES taip pat skatina valstybės nares naudoti apmokestinimą ir kitas RP remiantis ES aplinkosaugos teminėmis strategijomis. Valstybės narės jau pradėjo naudotis šiomis galimybėmis (nors ir nevienodai) ir įgijo skirtingų modelių taikymo patirties. Neskaitant aplinkosaugos reikmių, gali tekti valstybių narių taikomas priemones suderinti ES lygmeniu tais atvejais, kai sprendžiamos tarpvalstybinio masto problemos ir kai apmokestinimas, vis intensyviau taikomas nacionaliniu lygmeniu, gali turėti poveikį vidaus rinkos veikimui.

4.2.1. Vanduo

Vandens išteklius būtina valdyti tausiai. Vandens pagrindų direktyvoje³⁶ (VPD) nustatoma bendroji veiksmų sistema. Joje reikalaujama, kad valstybės narės iki 2010 m. nustatytų vandens kainų politiką, skatinančią efektyviai naudoti vandenį. Taip bus pasiekta, kad visi

³¹ Iš ES nepriklausančių šalių šį metodą taiko Šveicarija, kuri į sunkiasvorėms krovininėms transporto priemonėms skirtas rinkliavų sistemas įtraukia ir išorines aplinkosaugos išlaidas. Ekonominiu požiūriu mokesčiai turėtų būti pritaikomi atsižvelgiant į tas išorines išlaidas ir važiavimo vietą bei laiką, kad būtų pagerintas infrastruktūros naudojimo veiksmingumas.

³² 2006 m. gegužės 17 d. Direktyvos 2006/38 1.9 straipsnis.

³³ 2001 m. vasario 26 d. Direktyva 2001/14/EB ir KOM(2001) 307.

³⁴ Persvarstytoje „Eurovinjetės“ direktyvoje aiškiai minima valstybių narių galimybė taikyti tokias sistemas (9 straipsnis).

³⁵ Žr. EAA 2006 m., p. 57.

³⁶ 2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus, OL L 327, 2000 12 22.

vandens naudotojai padengtų išlaidas (įskaitant išorines aplinkosaugos bei išteklių išlaidas) pagal „teršėjas moka“ principą, kuris kai kuriais atvejais dar neviseiškai taikomas³⁷. Valstybės narės taip pat privalo pranešti apie savo veiksmus, kurių jos imasi siekdamos iki 2009 m. įtraukti šias nuostatas į savo upių baseinų valdymo planus.

Kai kurios valstybės narės grunto vandens ir (arba) paviršinio vandens išgavimui ar naudojimui šiuo metu jau taiko mokesčius ar rinkliavas, kuriais pavyko sumažinti vandens naudojimą, nuotėkius ir taršą. Komisija mano, jog siekiant įvykdyti VPD reikalavimus, RP taikyti būtina. Ji ir toliau šiose srityse glaudžiai bendradarbiaus su valstybėmis narėmis pagal Bendrąją įgyvendinimo strategiją, suderintą su kompetentingų nacionalinių institucijų vandentvarkos atstovų grupe.

Kaip Komisija galėtų veiksmingiausiai užtikrinti Vandens pagrindų direktyvoje nustatytos vandens kainų politikos įgyvendinimą? Kokias galimybes būtų galima ištirti siekiant nustatyti glaudesnę sąsają tarp investicijų į nacionalinius vandens valdymo projektus ir atitinkamų vandens kainų nustatymo, siekiant suteikti paskatų naudotojams ir išvengti konkurencijos iškreipimo?

4.2.2. Atliekų tvarkymas

Pagrindinis 6 AVP nustatytas atliekų susidarymo prevencijos ir tvarkymo uždavinys yra atsieti atliekų susidarymą nuo ekonomikos augimo. Yra tam tikrų požymių, kad šios pastangos jau pradeda duoti rezultatų.

Nors atliekų laidojimas sąvartynuose yra pats blogiausias sprendimas aplinkos atžvilgiu³⁸, tačiau rinkoje dažnai jam teikiama pirmenybė, neatsižvelgiant į poveikį aplinkai. Be to, nors atliekų šalinimo (ypač sąvartynų) apmokestinimu įmanoma veiksmingai pašalinti šį iškreipimą ir paskatinti perdirbti bei panaudoti atliekas³⁹, tačiau nacionalinių mokesčių lygių skirtumai galėtų paskatinti atliekų vežimą vien mokesčių sumetimais ir iškreipti atliekų tvarkymo įmonių tarpusavio konkurenciją.

Todėl Komisija paskatino valstybes nares dalytis informacija apie savo sąvartynų mokesčių nustatymo metodus ir informuoti apie juos Komisiją⁴⁰. Kitas tolesnis žingsnis, siekiant spręsti antrąjį klausimą, galėtų būti bendrųjų kriterijų nustatymas, apimantis aplinkosaugos požiūriu veiksmingas minimalias normas, paremtas patikrinta geriausiaja patirtimi, pagal kurias būtų nustatomi sąvartynų mokesčiai.

Jeigu valstybėms narėms nepakankamai gerai sekasi mažinti atliekų laidojimą sąvartynuose, ar Komisija turėtų apsvarstyti galimybę pasiūlyti suderintą sąvartynų mokestį su nustatytomis minimaliomis normomis visos ES mastu?

Įvairių pakuotėms naudojamų medžiagų ar įvairių tos pačios kategorijos produktų, pvz., baterijų, poveikis aplinkai skiriasi. Todėl rinkos priemonių diferencijavimas pagal produktų

³⁷ EAA, Europos aplinkos politikoje taikomos rinkos priemonės (EAA techninė ataskaita 8/2005).

³⁸ Žr. Komisijos komunikatą „Tausėnis išteklių naudojimas: teminė atliekų prevencijos ir perdirbimo strategija“, KOM(2005) 666, 2005 12 21.

³⁹ Tai buvo taikoma keliuose valstybėse narėse. Žr. 2006 m. EAA. Tačiau naujame EBPO tyrime taip pat pabrėžiama, kad keliuose valstybėse narėse mokestis žymiai viršija numatytas išorės išlaidas. Žr. EBPO „Tvarus vystimasis EBPO šalyse“, 2004 m.

⁴⁰ KOM(2005) 666, 2005 12 21.

poveikį aplinkai paskatintų tausesnį vartojimą. Pagal Bendrijos teisę valstybė narė gali priimti nacionalines priemones, siekdama tokių tikslų kaip siekis išvengti pakuočių atliekų arba skatinimas naudoti daugkartinio naudojimo pakuotes, baterijų rinkimas ir perdirbimas arba skatinimas naudoti baterijas, turinčias mažiau taršių medžiagų⁴¹, ir šitaip įgyvendinama „teršėjas moka“ principą. Visais atvejais šios priemonės turi atitikti Sutarties įpareigojimus (ypač vidaus rinkos ir nediskriminavimo taisykles, įskaitant EB sutarties 90 straipsnį⁴²).

Daug valstybių narių iki šiol taikė tokias RP kaip mokesčiai, išankstinio sumokėjimo ir pinigų susigrąžinimo sistemos arba prekybos leidimais sistemos, skirtos visoms pakuočių atliekoms ar konkrečioms pakuočių atliekų rūšims (pvz., gėrimų tarai ar plastikiniams maišeliams)⁴³. Danija nustatė pakuočių mokestį, atsižvelgdama į kiekvienos medžiagos nevienodą poveikį aplinkai, o Latvija taip pat nustatė mokesčio diferenciaciją pagal medžiagas, iš kurių pagamintos pakuotės⁴⁴. Komisija yra pasirengusi remti sistemingą valstybių narių dalijimąsi informacija apie jų taikomus metodus.

Ar Bendrijos teisinė sistema suteikia pakankamai galimybių valstybėms narėms taikyti RP atliekų tvarkymo problemoms spręsti? Ar Komisija turėtų palengvinti RP taikymą šioje srityje, pvz., skatindama informacijos mainus?

4.3. Rinkos priemonių naudojimas biologinei įvairovei apsaugoti

Vis dažniau pripažįstama, jog RP naudojimas biologinės įvairovės apsaugai yra tinkamas būdas įtraukti biologinės įvairovės išsaugojimo klausimą į ekonomikos dalyvių sprendimų priėmimo procesus ir kuo ekonomiškiau siekti išteklių išsaugojimo ir tausaus naudojimo tikslų, tokių kaip nustatyti ES Biologinės įvairovės veiksmų planą⁴⁵. Taikomos visų trijų standartinių tipų RP – mokesčiai (rinkliavos, įmokos), subsidijos ir prekyba leidimais, daugiausia siekiant išsaugoti buveines bei ekosistemas, tačiau taip pat konkrečių rūšių apsaugai.

RP gali veiksmingai skatinti žemės savininkus išsaugoti miškus ar šlapžemes arba kompensuoti neišvengiamą plėtros projektų daromą žalą biologinei įvairovei, sukuriant panašias buveines kitur ir šitaip siekiant užtikrinti, kad nebus „grynojo“ biologinės įvairovės praradimo (biologinės įvairovės kompensavimas).

Rinkliavos ir įmokos, tokios kaip medžioklės ir žvejybos leidimai, gali padėti apriboti biologinės įvairovės išteklių naudojimą iki tausaus lygio. Taip pat kai kuriais atvejais

⁴¹ 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2006/66/EB dėl baterijų ir akumuliatorių bei baterijų ir akumuliatorių atliekų ir Direktyvos 91/157/EEB panaikinimo, OL L 266, 2006 9 26.

⁴² Direktyva 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų (OL L 365, 1994 12 31), su pakeitimais, padarytais Direktyva 2004/12/EB (OL L 47, 2004 2 18), ypač jos 15 straipsnis. Žr. taip pat Komisijos ataskaitą apie direktyvos įgyvendinimą, KOM(2006) 767. Savaimė suprantama turi būti laikomasi ir pakuočių kokybės reikalavimų.

⁴³ Išsamesnės informacijos rasite EBPO/EAA/ES duomenų bazėje dėl ekonominių, taikomų aplinkos politikoje ir gamtos išteklių valdyme: <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ EAA, Naudojimas rinka siekiant ekonomiškės aplinkos politikos, 2006 m.

⁴⁵ KOM(2006) 216. Kitas pavyzdys – žuvininkystės valdymas, kuriame valdymo sistemos naudojant rinkos priemones, pvz., individualios perleidžiamos žvejybos kvotos, yra naudojamos dažniau. EBPO „Rinkos priemonių naudojimas žuvininkystės valdyme – kliūčių pašalinimas“, 2006 m. Žr. KOM(2002) 181, 2002 5 28, ir KOM (2006) 103, 2006 3 9, taip pat naują komunikatą dėl teisėmis pagrįstų priemonių naudojimo žuvininkystėje siekiant apsaugoti biologinę įvairovę, KOM(2007) 73, 2007 2 26.

suteikiama finansinė parama kaip išmokos už aplinkos funkcijų išsaugojimą (angl. PES), pvz., bendrosios žemės ūkio politikos agrarinės aplinkosaugos priemonės, siekiant kompensuoti žemės savininkų patiriamus nuostolius dėl miškų ar šlapžemių (kurios filtruoja vandenį, atlieka vandens saugyklų funkcijas arba teikia buveinės vabzdžiams, apdulkinantiems gretimus plotus) išsaugojimo, kadangi šie savininkai išsižada savo pajamų visuomenės labui⁴⁶. Suomija rengia aukcionus, kurių dalyviai teikia pasiūlymus dėl mažiausių subsidijų, kurių jiems reikės biologinės įvairovės apsaugos priemonėms įgyvendinti – šitaip išvengiama pernelyg didelių subsidijų nustatymo⁴⁷.

Kitas RP naudojimo pavyzdys yra „buveinių bankai“ – prekybos priemonė, pirmiausia sukurta JAV (JAV atveju „šlapžemių bankai“) kaip atsakomybės sistema. Tokios sistemos paverčia atsakomybę už aplinkos apsaugą rinkoje parduodamu turtu, taigi paskatų sistemos ir elgsena pakeičiamos suteikiant nuosavybės teises ir sukuriant rinkas. Specializuotos bendrovės sukuria šlapžemes, tuomet parduoda šlapžemių kreditus supirkėjams. Šitaip užtikrinama, kad aplinkosaugos tikslai būtų pasiekiami nepatiriant grynojo bendros vertės nuostolio, ir kartu sukurama konkurencija tarp bendrovių, siekiančių sukurti naujas šlapžemes patiriant kuo mažiau išlaidų. Kaip ir prekybos leidimais sistemos apskritai, tokios sistemos padeda integruoti aplinkos išsaugojimo tikslus į įprastinį verslą, taigi padeda nugalėti verslo pasipriešinimą. Tačiau būtina išlaikyti buveinių lygiavertiškumą ir nustatyti vertinimo kriterijus. Kompensavimo priemonės dėl buveinių praradimo saugomose teritorijose reikėtų taikyti tik tada, jei nebūtų jokios kitos išeities.

Ar valstybės narės turėtų intensyviau naudoti šių rūšių priemones? Ar konkrečiai „išmokos už aplinkos funkcijas“ turėtų būti intensyviau taikomos siekiant aplinkosaugos tikslų? Ir ar reikėtų toliau tirti galimybes taikyti biologinės įvairovės kompensavimo sistemas Bendrijos lygmeniu, pvz., „šlapžemių bankus“?

4.4. Rinkos priemonių naudojimas kovai su oro tarša

Oro tarša kenkia žmonių sveikatai ir aplinkai. Jau keletą dešimtmečių visuotinai pripažįstama, kad būtina siekti švaresnio oro. Nors veiksmai nacionaliniu bei ES lygmenimis labai pagerino padėtį, tačiau tebėra sričių, kuriose oro taršos poveikis yra didelis. Šiai problemai skirta Bendrijos teminė strategija dėl oro taršos.

Kai kurios valstybės narės kovai su tarša taiko rinkos priemones, visų pirma mokesčius ir rinkliavas dėl į aplinką išmetamų NO_x ir SO₂. Neseniai buvo įdiegtos nacionalinės prekybos išmetamaisiais teršalais sistemos, siekiant mažinti tradicinių oro teršalų keliamas problemas. Prekyba išmetamųjų teršalų leidimais, žinoma, yra efektyvesnė didesnėje rinkoje, tačiau aplinkos jautrumas šiems teršalams Europoje nėra vienodas, taigi būtina saugotis, kad prekyba išmetamaisiais teršalais nesukeltų didelės taršos vietos lygmeniu („kritinių taškų“) ir nepaskatintų natūralios aplinkos būklės blogėjimo, susijusio su rūgštėjimu, eutrofikacija ar ozono sluoksnio mažėjimu.

⁴⁶ Kai dalyvauja tik mažos suinteresuotosios grupės, tokios kompensacijų sistemos taip pat gali būti tiesiogiai nustatytos tarp privačių šalių. PES taikyti taip pat skatinama tarptautiniu lygmeniu, *inter alia*, kaip atogrąžų miškų išsaugojimo priemonė. Žr. Pasaulio bankas, „At loggerheads“, 2006 m. PES gali būti valstybės pagalba ir tuomet apie ją turėtų būti pranešama pagal EB sutarties 88 straipsnį.

⁴⁷ Žr. tyrimą „Rinkos paskatų naudojimas biologinei įvairovei apsaugoti“ (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Šį metodą taip pat taikė Australija.

Komisija tiria, ar valstybių narių grupių taikomos neprivalomos tarpvalstybinės prekybos išmetamaisiais teršalais sistemos galėtų padidinti lankstumą ir sumažinti atitikties išlaidas, kartu išlaikydamos aukštą aplinkos apsaugos lygį:

- Persvarstydamą Direktyvą dėl tam tikrų atmosferos teršalų išmetimo nacionalinių ribų⁴⁸, Komisija svarstys, kaip prekyba išmetamaisiais teršalais galėtų toliau ekonomiškai mažinti išmetamų teršalų kiekius⁴⁹. Nyderlandai ir Slovakija galėtų pasidalyti savo vertinga patirtimi, įgyta taikant nacionalines NO_x ir SO₂ išmetamųjų teršalų prekybos sistemas, su tomis valstybėmis narėmis, kurios pačios norėtų taikyti šią priemonę, galbūt netgi sujungiant atskiras nacionalines sistemas⁵⁰.
- Komisija taip pat tiria galimybę prekiauti NO_x ir SO₂ išmetimo leidimais, persvarstydamą Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės direktyvą⁵¹. Šiuo metu valstybės narės jau gali sukurti sistemas, pagal kurias galėtų prekiauti išmetamaisiais teršalais, likusiais po Geriausių turimų technologijų (GTT) įgyvendinimo. Tolesnis klausimas yra tai, ar joms turėtų būti leista (individualiai arba bendrai) pasirinkti prekybą išmetamaisiais teršalais vietoje GTT grindžiamų leidimų⁵².

Ar, jūsų nuomone, yra galimybių valstybių narių grupėms taikyti tarpvalstybines prekybos išmetamaisiais teršalais sistemas, siekiant kovoti su visuotine oro tarša SO₂ ir NO_x? Kaip tokia sistema turėtų būti sudaryta, kad derėtų su kai kuriose valstybėse narėse nustatytais nacionaliniais mokesčiais ir rinkliavomis?

5. IŠVADA

Komisija tiki, kad kartu su reguliavimo ir kitomis priemonėmis reikėtų daugiau naudoti rinkos priemonės, įskaitant prekybos sistemas, mokesčių priemonės ir subsidijas, kaip ekonomišką būdą siekti aplinkosaugos ir kitų politikos tikslų Bendrijos ir nacionaliniu lygmenimis. Šitai turėtų būti vykdoma laikantis Lisabonos, Tvaraus vystymosi ir Geresnio reglamentavimo darbotvarkių.

Nauja Europoje patvirtinta energetikos ir klimato kaitos politika lems pramonės revoliuciją ateinančiais 10–15 metais. Bus būtina smarkiai pakeisti energijos naudojimo Europoje būdus, kurių galutinis tikslas – iš tiesų mažai anglies dvideginio į aplinką išmetanti ekonomika. Kai kurios politikos sritys nacionaliniu ir ES lygiu bus ir atitinkamai pritaikytos siekiant šio

⁴⁸ Direktyva 2001/81/EC, 2001 m. spalio 23 d. (OL L 309, 2001 11 27).

⁴⁹ Savo direktyvos dėl aplinkos oro kokybės ir švaresnio oro Europoje pasiūlyme (KOM(2005) 447, 2005 9 21) Komisija paminėjo valstybių narių taikomas prekybos išmetamaisiais teršalais sistemas kaip priemones, tinkamas mažinti oro taršą regioniniu arba nacionaliniu lygmenimis. Jos galėtų pasinaudoti šiomis priemonėmis, siekdamos parodyti savo pastangas siekiant Bendrijos oro kokybės standartų, netgi tuo atveju, jeigu dėl to joms tektų nustatyti ilgesnius įgyvendinimo terminus.

⁵⁰ JK ketina nuo 2008 m. pradėti taikyti prekybos išmetamaisiais teršalais sistemą, skirtą NO_x, SO₂ ir dulkėms.

⁵¹ Komisijos ataskaita apie Direktyvos 96/61/EB dėl taršos integruotos prevencijos ir kontrolės įgyvendinimą, KOM(2005) 540, 2005 11 3.

⁵² Atsakant į šį klausimą, bus svarbu apsvaistyti ne tik klausimus, susijusius su nevienodu aplinkos pažeidžiamumu ir būtinybe vengti „kritinių taškų“, tačiau taip pat pavojų, kad Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės direktyvos integruotą požiūrį galėtų iškraipyti prekyba tik tam tikrų rūšių teršalais. Taip pat negalima mažinti dabartinės Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės direktyvos stebėsenos bei įgyvendinimo sistemos. Šitai reikėtų įvertinti atsižvelgiant į tai, koku mastu prekybos išmetamaisiais teršalais sistemos galėtų sumažinti išmetamų teršalų kiekius ekonomiškiau negu šiuo metu taikoma sistema.

aukšto tikslo. Rinkos priemonės bus svarbi šių pastangų dalis, padėsianti pasiekti realių pokyčių keičiant paskatas įmonėms ir vartotojams. Be šios ilgalaikės svarbos rinkos priemonės teikia ir didelių privalumų siekiant fiskalinių ir kitų aplinkos bei paskirstymo tikslų, svarstomų šioje knygoje.

Šia žaliaja knyga Komisija norėtų paskatinti pradėti diskusiją apie aktyvesnį Bendrijos rinkos priemonių (ypač netiesioginio apmokestinimo) naudojimą siekiant šių tikslų. Be to, šioje žaliojoje knygoje įvardijamos kai kurios tolesnio RP taikymo sritys, kuriose Bendrija galėtų palengvinti dalijimąsi geriausia patirtimi. Komisija norėtų sulaukti nuomonių apie šias idėjas ir konkrečius šioje žaliojoje knygoje pateiktus klausimus, taip pat pastabų apie tai, kokios rūšies RP būtų geriausia pasirinkti, kad potencialių teigiamų poveikių bendras rezultatas būtų pats geriausias.

Atsakymus į konsultacijos klausimus siųsti adresu Green-paper-mbi@ec.europa.eu iki 2007 m. liepos 31 d.