



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 28.3.2007
COM(2007) 140 final

LIBRO VERDE

**sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras
políticas relacionadas**

{SEC(2007) 388}

LIBRO VERDE

sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

La UE desempeña un papel protagonista a nivel mundial por su actuación en el ámbito de la sostenibilidad medioambiental y, en particular, del cambio climático, como ha quedado confirmado recientemente con la adopción de un paquete de medidas en materia de política energética y climática¹, refrendado por el Consejo Europeo de Primavera². De esta forma, la UE reitera su voluntad de luchar contra el cambio climático, a escala comunitaria e internacional, de fomentar la sostenibilidad medioambiental, de reducir la dependencia de recursos externos y de garantizar la competitividad de las economías europeas. Por otro lado, también urge adoptar medidas para detener la pérdida de biodiversidad, preservar los recursos naturales sometidos a presión y proteger la salud pública.

Sin la intervención pública y el decidido compromiso de todos los actores, no podrán alcanzarse estos ambiciosos objetivos. Con este fin, la UE ha favorecido cada vez más el recurso a instrumentos económicos o basados en el mercado, por ejemplo, impuestos indirectos, subvenciones específicas o compraventa de derechos de emisión, porque proporcionan un medio flexible y rentable de alcanzar determinados objetivos políticos³. En el VI Programa de Medio Ambiente (VI PMA) y en la nueva Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible⁴, así como en la Estrategia renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo⁵, también se aboga por una utilización más intensiva de este tipo de instrumentos.

¹ En particular, la Comunicación de la Comisión «Una política energética para Europa» [COM(2007) 1 de 10.1.2007] y la Comunicación de la Comisión «Limitar el calentamiento mundial a 2 °C: Medidas necesarias hasta 2020 y después» [COM(2007) 2 de 10.1.2007].

² Consejo Europeo de 8-9 de marzo de 2007, Conclusiones de la Presidencia.

³ Además de los instrumentos de mercado que se debaten en el presente Libro Verde, hay otros instrumentos de mercado importantes que se aplican en el marco de la Política Agrícola Común (por ejemplo, las medidas agroambientales de la Política de Desarrollo Rural) y de las medidas de la Política de Cohesión en los sectores de la energía y el medio ambiente. Cuando el recurso a instrumentos de mercado puede constituir ayuda estatal, deben cumplirse las normas comunitarias y notificarse a la Comisión en virtud del artículo 88 del Tratado CE. Se están revisando actualmente las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales medioambientales. Por tanto, el presente Libro Verde no abordará la cuestión de la evaluación de las ayudas estatales.

⁴ DO L 242 de 10.9.2002 y documento del Consejo 10917/06 de 26.6.2006.

⁵ Recomendación del Consejo 2005/601/CE, de 12 de julio de 2005, relativa a las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y la Comunidad (2005-2008).

El presente Libro Verde marca el punto de partida de un debate sobre el fomento de la utilización de instrumentos de mercado en la Comunidad. Conforme a lo anunciado en el Plan de Acción para la Eficiencia Energética⁶, el Libro Verde estudia las posibles opciones de cara al futuro respecto a la Directiva sobre imposición de los productos energéticos⁷, con objeto de poner en marcha su anunciada revisión. En este sentido, el presente documento se inscribe en el marco establecido por el nuevo planteamiento integrado de la política climática y energética⁸, en el que los instrumentos de mercado y las políticas fiscales en general desempeñarán un papel decisivo en la consecución de los objetivos políticos de la UE. Al mismo tiempo, el Libro Verde examina las posibles opciones para una utilización más intensiva de los instrumentos de mercado en diversas áreas de la política medioambiental, tanto a nivel comunitario como nacional.

2. UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE MERCADO EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

2.1. Justificación de la utilización de instrumentos de mercado como herramientas políticas

Desde una perspectiva económica, el recurso a instrumentos basados en el mercado se justifica por su capacidad para corregir las deficiencias del mercado de una forma rentable. Por deficiencia del mercado se entiende una situación en la que los mercados no existen (por ejemplo, los activos medioambientales tienen naturaleza de bienes públicos) o bien no tienen suficientemente en cuenta el coste «verdadero» o social de la actividad económica. La intervención pública queda entonces justificada para corregir estas deficiencias y, a diferencia de los enfoques normativos y administrativos, estos instrumentos tienen la ventaja de utilizar las señales del mercado para resolver las mencionadas deficiencias.

Ya sea ejerciendo una influencia sobre los precios (a través de impuestos o incentivos), o estableciendo cantidades absolutas (comercio de derechos de emisión) o cantidades por unidad de producción, los instrumentos de mercado reconocen implícitamente que las empresas son diferentes entre sí y proporcionan por tanto una flexibilidad que puede reducir sustancialmente los costes de las mejoras del medio ambiente⁹. Estos instrumentos no son una panacea para todos los problemas. Necesitan un marco reglamentario claro y se utilizarán con frecuencia combinados con otros instrumentos. Pero si se elige el instrumento idóneo y se concibe debidamente, los instrumentos de mercado¹⁰ ofrecen ciertas ventajas respecto a los instrumentos normativos:

⁶ COM(2006) 545.

⁷ Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO L 283 de 31.10.2003, p. 51; Directiva modificada en último lugar por las Directivas 2004/74/CE y 2004/75/CE (DO L 157 de 30.4.2004, p. 87 y p.100).

⁸ Tal como se subrayó recientemente en el Consejo Europeo de 8-9 de marzo de 2007.

⁹ Véase la Comunicación de la Comisión «Conjugar nuestras necesidades y nuestras responsabilidades: integración de las cuestiones medioambientales en la política económica», COM(2000) 576 de 20.9.2000.

¹⁰ COM(2000) 576 de 20.9.2000. Los estudios de la OCDE ofrecen cada vez más pruebas de la eficiencia de los instrumentos de mercado. Véase *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies*, 2001.

- Mejoran las señales de los precios, al otorgar un valor a los beneficios y costes externos de las actividades económicas, de modo que los actores económicos los tienen en cuenta y modifican su comportamiento para paliar las repercusiones negativas, medioambientales y de otro tipo, y aumentar las positivas¹¹.
- Permiten a la industria un mayor grado de flexibilidad para alcanzar los objetivos y rebajan de esta forma los costes globales de cumplimiento¹².
- Incitan a las empresas a introducir, a más largo plazo, innovaciones tecnológicas, con el fin de seguir reduciendo el impacto negativo en el medio ambiente («eficiencia dinámica»).
- Favorecen el empleo cuando se utilizan en el contexto de la reforma de los impuestos ambientales o de la reforma fiscal¹³.

2.2. Los instrumentos de mercado en el contexto de la UE

La UE ha utilizado instrumentos de mercado no sólo porque contribuyen a lograr objetivos políticos específicos, sino también para evitar distorsiones en el mercado interior a causa de enfoques divergentes en los Estados miembros, para garantizar que un mismo sector esté sometido a cargas similares en toda la Unión, y para subsanar posibles efectos negativos sobre la competitividad en la UE. La actuación común también fortalece a la UE a la hora de afrontar la competencia exterior de sus socios comerciales.

A nivel comunitario, los instrumentos de mercado más comúnmente utilizados son los impuestos, las tasas y los sistemas de permisos negociables. En términos económicos, estos instrumentos funcionan de manera similar. No obstante, también difieren en aspectos fundamentales.

En primer lugar, los sistemas cuantitativos, como los regímenes de permisos negociables, proporcionan más certeza en cuanto a la realización de objetivos políticos específicos, por ejemplo límites de emisión (siempre que estén sujetos a control y cumplimiento efectivos), que los instrumentos basados únicamente en los precios, como los impuestos. Los instrumentos basados en los precios, a su vez, proporcionan seguridad en relación con el coste o el precio del objetivo político y suelen ser más fáciles de gestionar¹⁴.

¹¹ Esta idea se expresa a menudo mediante objetivos como «fijar correctamente los precios», «internalización de los costes externos», «incrementar la oferta de servicios medioambientales no comercializados».

¹² Véase AEMA, *Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study*, 2005. El estudio compara los enfoques adoptados en varios Estados miembros y demuestra cómo la utilización de instrumentos de mercado ayudará a alcanzar los objetivos medioambientales a un coste menor.

¹³ Véase la Comunicación de la Comisión «Los valores europeos en un mundo globalizado», COM(2005) 525 de 20.10.2005.

¹⁴ Véase COM(200) 576.

En segundo lugar, difieren en lo que respecta a la generación de ingresos. Los impuestos (y de forma más limitada, las tasas) se utilizan cada vez más para influir en los comportamientos, pero también generan ingresos. Los sistemas de permisos negociables pueden generar ingresos si los derechos de emisión son adjudicados mediante subasta por los poderes públicos. Estos sistemas que utilizan derechos de emisión adjudicados mediante subasta tienen por tanto características similares a los impuestos (los aspectos normativos y de cumplimiento son diferentes). Las tasas, por el contrario, consisten normalmente en un pago como contrapartida de un servicio o de un coste claramente identificado y, por ello, carecen de flexibilidad para su utilización en el presupuesto público.

Las características mencionadas han influido de manera importante en el modo y en los ámbitos en que la UE utiliza actualmente los instrumentos de mercado a nivel comunitario, lo que ha llevado a la introducción de instrumentos como el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión («el RCCDE»)¹⁵, la Directiva sobre imposición de los productos energéticos, y, en el sector del transporte, la Directiva sobre el distintivo europeo o Euroviñeta¹⁶. Hay que tener en cuenta estos aspectos en caso de que la UE se plantee potenciar la utilización de los instrumentos de mercado a nivel de la UE, de manera que se haga el mejor uso posible de cada uno de ellos, en el ámbito más adecuado, y se eviten solapamientos. En principio, las normas comunitarias en materia de toma de decisiones no deben desempeñar un papel determinante en este contexto. Sin embargo, debido al requisito de unanimidad en el ámbito fiscal, las posibilidades de recurrir a los impuestos como instrumento no son exactamente las mismas que en el caso de los demás instrumentos¹⁷.

¿Cuáles son los ámbitos y las opciones disponibles para potenciar la utilización de los instrumentos de mercado a nivel nacional o comunitario?

¿Podrían utilizarse los instrumentos de mercado de una manera que fomente la competitividad y no imponga una carga excesiva a los consumidores, en particular a los que perciben menores ingresos, pero que, al mismo tiempo, garantice ingresos para los presupuestos públicos?

¿Debería la UE recurrir con más frecuencia a la fiscalidad para fomentar los objetivos políticos comunitarios (además de los objetivos fiscales)? ¿Es esta una solución adecuada para hacer frente a los retos globales actuales y a las necesidades fiscales de los presupuestos nacionales?

¹⁵ La Comisión está preparando actualmente un estudio completo de la experiencia adquirida con el RCCDE. Por consiguiente, este punto no se abordará en el presente Libro Verde.

¹⁶ Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, modificada por la Directiva 2006/38/CE (DO L 157 de 9.6.2006, pp. 8).

¹⁷ A pesar de algunas soluciones institucionales flexibles previstas en el Tratado CE, como la cooperación reforzada.

2.3. Crecimiento, empleo y un medio ambiente limpio – Justificación de las reformas de los impuestos ambientales

La UE ha expresado su firme voluntad de garantizar un desarrollo ambientalmente sostenible y de impulsar el Programa de Crecimiento y Empleo. La reforma de los impuestos ambientales, consistente en desplazar la presión fiscal desde los impuestos negativos para el bienestar (por ejemplo, impuestos sobre el trabajo), hacia los impuestos positivos para el bienestar (por ejemplo, impuestos sobre actividades que perjudican el medio ambiente, como el uso de recursos o la contaminación), puede ser una forma provechosa para todos de abordar los problemas medioambientales y de empleo¹⁸. Al mismo tiempo, un desplazamiento de la presión fiscal a largo plazo requerirá ingresos relativamente estables procedentes de la base imponible relacionada con el medio ambiente¹⁹.

Asimismo, esta reforma puede contribuir a aliviar los posibles efectos negativos de los impuestos ambientales en la competitividad de sectores específicos. Si las medidas se coordinan estrechamente a nivel comunitario, estos efectos serán menores que si las medidas las toman unilateralmente los Estados miembros. Aligerar la presión fiscal sobre el trabajo o reducir las cotizaciones a la seguridad social son medidas que suelen beneficiar a los hogares con ingresos más bajos y pueden compensar los posibles efectos regresivos de los impuestos ambientales. Por último, ante el envejecimiento de la población, que aumenta la presión sobre el gasto público, y la globalización, que dificulta la fiscalidad del capital y del trabajo, desplazar la presión fiscal de los impuestos directos al consumo y, en particular, al consumo perjudicial para el medio ambiente, puede resultar también sumamente beneficioso desde una perspectiva fiscal.

Además de limitar los comportamientos nocivos para el medio ambiente mediante los impuestos, los Estados miembros pueden recurrir a los incentivos fiscales, por ejemplo las subvenciones, para fomentar comportamientos ecológicos y facilitar la innovación, la investigación y el desarrollo, a condición de que se generen primero recursos públicos a través de otras vías (por ejemplo, gravando los comportamientos antiecológicos) o se reduzca el gasto (por ejemplo, eliminando las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente). Este planteamiento resulta especialmente pertinente en el contexto de los ambiciosos objetivos de la agenda climática y energética de la UE, concretamente lograr una reducción de al menos el 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2020, el objetivo jurídicamente vinculante de que para 2020 las renovables representen el 20 % de la producción energética, y el objetivo del 10 % para los biocombustibles.

En primer lugar, la Comisión considera que incumbe a los **Estados miembros** buscar el equilibrio adecuado entre incentivos y medidas disuasorias en sus regímenes impositivos, respetando al mismo tiempo las obligaciones fiscales generales y la neutralidad fiscal. No obstante, la Comisión desearía que la política fiscal comunitaria facilitara este equilibrio (véase el capítulo 3).

¹⁸ La Comisión ya planteó esta cuestión en 1993 en su Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo [COM(93) 700, capítulo 10] y de nuevo más recientemente en su Comunicación sobre el modelo social europeo y en un documento sobre la relación entre la políticas de empleo y las políticas ambientales. Véanse los documentos COM(2005) 525 y SEC(2005) 1530. Datos posteriores de los países nórdicos y los resultados de estudios basados en modelos indican la existencia de ambos tipos de beneficios.

¹⁹ La relación entre la generación de ingresos y el efecto incentivador de la fiscalidad se examina también en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Puede haber margen para mejorar el intercambio estructurado de información entre los Estados miembros sobre sus mejores prácticas en el ámbito de los instrumentos de mercado en general y de la reforma de los impuestos ambientales en particular. Aunque en algunas áreas existen estructuras especializadas, no se dispone de un foro transversal. A este respecto, una opción posible sería la creación de un Foro sobre instrumentos de mercado.

¿Debería la UE fomentar más activamente las reformas de los impuestos ambientales a nivel nacional?

¿Cómo podría la Comisión facilitar estas reformas? ¿Podría, por ejemplo, ofrecer algún tipo de proceso o procedimiento de coordinación?

¿Sería útil crear el mencionado Foro sobre instrumentos de mercado para estimular los intercambios de experiencias o mejores prácticas entre los Estados miembros, en relación con la reforma de los impuestos ambientales? ¿Cuál sería la mejor manera de organizar este Foro? ¿Cuál debería ser su composición para evitar posibles solapamientos con las estructuras existentes?

¿Cómo encaja la necesidad de reducir la presión fiscal sobre la mano de obra en muchos Estados miembros con el objetivo de fomentar la innovación y apoyar la investigación y el desarrollo, con el fin de orientarse hacia una economía «más ecológica»? ¿Cómo puede conseguirse este objetivo respetando al mismo tiempo la neutralidad presupuestaria? ¿Sería la solución adecuada desplazar la presión fiscal hacia actividades nocivas para el medio ambiente?

2.4. Reforma de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente

Muchas subvenciones no sólo son ineficaces desde un punto de vista económico y social, sino que también pueden afectar negativamente al medio ambiente y a la salud humana²⁰. Asimismo, pueden neutralizar el impacto de los instrumentos de mercado utilizados con fines medioambientales o sanitarios y, en general, obstaculizar la competitividad²¹. Si bien la reforma o supresión de estas subvenciones podría aportar fondos públicos a una reforma fiscal en el ámbito del medio ambiente, también se justifica por derecho propio²². La Comisión tiene la intención de colaborar con los Estados miembros en la reforma de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, tanto a nivel comunitario como nacional. El diálogo con las partes interesadas será importante para garantizar que se tengan en cuenta todas las cuestiones. El Consejo Europeo ha pedido a la Comisión que prepare para 2008 un programa para la reforma, sector por sector²³.

Habida cuenta de las experiencias nacionales, ¿cuál es el mejor camino para hacer avanzar el proceso de reforma de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente?

²⁰ Véase, por ejemplo, OCDE, *Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform*, 2005, y los documentos que ahí se citan.

²¹ La OCDE (1998) define así las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente: Todos los tipos de normativas y ayudas financieras que se establecen para mejorar la competitividad de determinados productos, procesos o regiones, y que, en combinación con el régimen fiscal vigente, resultan discriminatorias (involuntariamente) para las buenas prácticas medioambientales.

²² Esta circunstancia también se subrayó en la nueva Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible.

²³ Revisión de la Estrategia de la UE para un Desarrollo Sostenible, documento del Consejo 10917/06 de 26 de junio de 2006.

3. OPCIONES PARA INTENSIFICAR LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE MERCADO A FIN DE INFLUIR EN EL CONSUMO DE ENERGÍA

La energía es actualmente la principal prioridad de la UE, puesto que representa un gran reto en términos de sostenibilidad ambiental, seguridad del abastecimiento y competitividad. Para que el consumo de energía europeo sea más sostenible, seguro y competitivo, la Comisión reclama un consumo energético más eficiente y la movilización de recursos para la adopción de energías más limpias, inversión en nuevas tecnologías e innovación. Estos objetivos recibieron recientemente el respaldo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, en forma de agenda integrada en el ámbito de la energía y el cambio climático. Las políticas fiscales, en particular los impuestos, y el perfeccionamiento del RCCDE tendrán un papel importante que desempeñar en la consecución de estos objetivos.

Aunque está principalmente orientada al mercado interior, la política fiscal comunitaria y, más concretamente la Directiva sobre imposición de los productos energéticos, también interviene en este contexto. Esta Directiva establece normas comunes para la imposición del consumo de energía e integra objetivos energéticos y medioambientales. Tradicionalmente, los impuestos sobre la energía contribuyen a los objetivos de eficiencia energética, seguridad de abastecimiento y competitividad.

3.1 Racionalización y desarrollo de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos

La imposición de los productos energéticos permite a la UE combinar el papel incentivador de los impuestos en favor de un consumo de energía más eficiente y respetuoso del medio ambiente con la capacidad de generar ingresos²⁴.

No obstante, es posible que el enfoque actual, más bien flexible y general, de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos no permita en todos los casos integrar los objetivos de eficiencia energética y consumo de energía respetuoso del medio ambiente en la armonización establecida a nivel de la UE. Por tanto, puede ser oportuno reforzar la conexión entre la fiscalidad de la energía y los objetivos políticos pertinentes de la UE.

Una opción podría ser dividir los niveles mínimos comunitarios de imposición en elementos (o contrapartidas) energéticos y medioambientales, lo que se reflejaría a nivel nacional en un impuesto sobre el consumo de energía y un impuesto medioambiental (sobre las emisiones). Este sistema se basaría en el enfoque aplicado actualmente en los impuestos sobre la energía, aunque reforzando su coherencia y puliendo sus aspectos medioambientales.

Para incentivar de manera eficaz y uniforme el consumo eficiente de energía, sin crear distorsiones entre productos energéticos, todos los combustibles se gravarían en primer lugar de modo uniforme según su **contenido energético**, desarrollando el enfoque ya existente en el ámbito de la electricidad y los combustibles para calefacción. Además, teniendo en cuenta el hecho de que las emisiones generadas durante la combustión difieren de un combustible a otro, los impuestos podrían reflejar, en segundo lugar, los **aspectos medioambientales** de la energía (al distinguir entre emisiones de gases de efecto invernadero y emisiones de otros tipos de gases). Este enfoque permitiría una diferenciación fiscal más automática y directa que

²⁴ Tres cuartas partes de los ingresos obtenidos de los impuestos relacionados con el medio ambiente proceden de los impuestos sobre la energía (véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión).

en la actualidad en favor de fuentes de energía más respetuosas del medio ambiente, en particular las energías renovables. Entre otras funciones, la imposición de los productos energéticos reconocería expresamente las ventajas medioambientales y en materia de seguridad de abastecimiento de las energías renovables.

Deben tenerse en cuenta varios aspectos, que se analizan más a fondo en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Cabe señalar los siguientes:

- Los combustibles utilizados para calefacción y los utilizados para automoción reciben tradicionalmente un tratamiento fiscal diferente, lo que refleja en particular el carácter indispensable del combustible utilizado para calefacción. Podría justificarse una mayor diferenciación fiscal en función del uso.
- Las emisiones de CO₂ procedentes de la mayor parte de la producción de electricidad se tienen actualmente en cuenta en el RCCDE, mientras que la producción de electricidad está exenta, en principio, del impuesto sobre el consumo de energía, de conformidad con la Directiva sobre imposición de los productos energéticos. Un componente medioambiental adicional en forma de impuestos, que refleje los mismos aspectos medioambientales que los considerados en el RCCDE, pudiera no resultar adecuado en este caso concreto.

La Comisión se propone estudiar más a fondo estas ideas para la posible revisión de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos.

¿Debería revisarse la Directiva sobre imposición de los productos energéticos para establecer un vínculo más claro con los objetivos políticos integrados en la misma, en particular en el ámbito de la energía y el medio ambiente? ¿Se convertirían así los impuestos energéticos en un instrumento más eficaz, combinando mejor los efectos incentivadores de la fiscalidad con la capacidad de generar ingresos?

La división de los niveles mínimos de imposición en componentes energéticos y medioambientales, ¿es la mejor solución? ¿Cuáles serían los pros y los contras y los principales aspectos prácticos de esta estrategia? ¿Representaría el incentivo medioambiental, creado mediante la imposición de los productos energéticos, una respuesta adecuada y suficiente para reflejar los objetivos de la política energética en el ámbito de los biocombustibles, en particular la creación de un incentivo basado en el mercado para los combustibles de segunda generación?

¿Se necesitan nuevos impuestos que graven los demás aspectos medioambientales de la producción de electricidad (en su caso)? ¿Resulta suficiente el enfoque propuesto para favorecer la utilización de la electricidad de origen renovable? ¿Qué repercusiones tendría un marco comunitario de este tipo en la electricidad de origen nuclear (habida cuenta de los diferentes enfoques nacionales existentes respecto a la utilización de la energía nuclear?)

3.2 Interacción de los impuestos energéticos con otros instrumentos de mercado, en particular el RCCDE

De los diferentes instrumentos de mercado comunitarios que existen en el ámbito de la energía, el transporte y el medio ambiente, los impuestos energéticos son, quizá, los más transversales, puesto que inciden en las tres áreas e interactúan directamente con los demás instrumentos.

La revisión de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos permitiría tener en cuenta estos aspectos, aclarando los aspectos cubiertos por los impuestos energéticos armonizados. En la práctica, la identificación explícita de un elemento medioambiental en los niveles mínimos de imposición (diferenciando entre emisiones de gases de efecto invernadero y emisiones de otros tipos de gases) permitiría a los impuestos energéticos complementar mejor a nivel de la UE otros instrumentos de mercado.

El RCCDE se aplica actualmente a las emisiones de determinadas *instalaciones* de combustión e industriales, mientras que los impuestos energéticos se aplican en cambio a los *usos de la energía como combustible*²⁵, quedando fuera de su ámbito de aplicación, en numerosos casos, los sectores de mayor intensidad energética (cubiertos actualmente por el RCCDE). La Comisión considera que esta norma podría estudiarse más a fondo para determinar si los sectores cubiertos por el RCCDE podrían excluirse del ámbito de aplicación del componente ambiental de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos, puesto que sus efectos, en términos de gases de efecto invernadero, ya se abordan convenientemente en el RCCDE (es decir, los elementos medioambientales pertinentes de los niveles mínimos de imposición no serían aplicables a estos sectores, mientras que se mantendría el elemento energético así como otros elementos medioambientales). Por el contrario, en los casos en que determinados operadores no participan en el comercio de derechos de emisión debido a su reducido tamaño o a otros factores, el componente medioambiental de los niveles mínimos de imposición garantizaría una aplicación más amplia del principio «quien contamina, paga». Estas normas podrían aplicarse tanto al sector industrial como a la aviación.

Excluir las repercusiones para el medio ambiente abordadas por el RCCDE del ámbito de aplicación de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos podría ser una solución viable, que permitiría también resolver el problema del solapamiento potencial entre ambos instrumentos, garantizando al mismo tiempo el respeto de los demás objetivos de los impuestos energéticos. Asimismo, esta solución podría evitar las dificultades derivadas de las diferencias entre el RCCDE (precio uniforme en toda la UE, que sin embargo varía con el tiempo) y los impuestos energéticos (diversos precios, que reflejan la libertad de los Estados miembros de fijar tipos impositivos superiores a los mínimos, y que suelen, sin embargo, mantenerse bastante estables). No obstante, cualquier paso en esa dirección merece analizarse con detenimiento, en particular si se amplía de manera importante el ámbito de aplicación del RCCDE.

²⁵

En particular, los impuestos energéticos no se aplican normalmente a los productos energéticos (ni a la electricidad) utilizados como materias primas en procesos industriales, ni a los productos energéticos utilizados en la obtención de productos energéticos (habitualmente, en las refinerías) o como insumos para la producción de electricidad. Este resultado se consigue mediante varias técnicas. Para más información, véase el artículo 2, apartado 4, el artículo 14, apartado 1, letra a), y el artículo 21, apartados 3 y 6, de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos.

Cualquiera que sea la solución elegida, debe contemplarse desde una perspectiva global. Existe un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de integrar la protección medioambiental en las decisiones económicas, con el fin de garantizar el desarrollo sostenible a largo plazo. Ello se traducirá en una aplicación más amplia de los instrumentos de mercado por parte de las autoridades nacionales, por lo que debería fomentarse su utilización a nivel internacional. La UE debería participar activamente en un diálogo con otros países, para fomentar la utilización de instrumentos de mercado que permitan alcanzar los objetivos políticos de forma rentable.

Pero cuando éste no sea el caso y la UE y los terceros países apliquen niveles diferentes de imposición del carbono u otros métodos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (como los regímenes de comercio de derechos de emisión), será importante ofrecer los incentivos necesarios para animar a los socios comerciales de la UE a adoptar medidas eficaces encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Conviene analizar la viabilidad de todas las medidas políticas con este fin. Esta cuestión ya ha suscitado un debate sobre la aplicación de mecanismos de compensación del carbono, tales como ajustes fiscales en la frontera. Al mismo tiempo, se reconoce que este enfoque está sujeto a limitaciones jurídicas y técnicas, que deben examinarse más detalladamente.

Las modificaciones propuestas de la Directiva sobre imposición de los productos energéticos y el enfoque propuesto para su ámbito de aplicación, ¿serían la mejor solución para garantizar la coherencia entre la Directiva y el RCCDE? ¿Existen otras opciones para lograr este objetivo?

¿Cuáles son las opciones potenciales que deben examinarse para ofrecer los incentivos necesarios que animen a los socios comerciales de la UE a adoptar medidas eficaces encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero?

4. OPCIONES PARA UNA MAYOR UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE MERCADO EN LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE

4.1. Limitar el impacto del transporte en el medio ambiente

El transporte es uno de los principales responsables de la contaminación atmosférica y de las emisiones de CO₂ y, en el caso de las emisiones, se observa una tendencia al alza. Por ejemplo, el transporte por carretera era responsable en 2004 del 22 % de las emisiones totales de CO₂; la navegación aérea y marítima representaba en torno al 3-4 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, y las emisiones de la aviación, en particular, experimentaron un rápido crecimiento (un 86 % entre 1990 y 2004). Los instrumentos de mercado se han utilizado alguna vez a nivel de la UE para limitar los importantes efectos negativos para el medio ambiente de los distintos modos de transporte. En cambio, a nivel nacional y local se utilizan o se están desarrollando instrumentos de mercado de diferentes tipos.

La Comisión u otras instituciones han adoptado recientemente varias iniciativas para reducir las emisiones del transporte. La introducción de un componente vinculado a las emisiones de CO₂ en la base imponible de los impuestos anuales de circulación y matriculación, prevista en la propuesta de la Comisión sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo²⁶, incitaría a los compradores de vehículos a tener en cuenta la eficiencia energética y las emisiones de CO₂. Conjuntamente con el marco legislativo destinado a reducir las emisiones de CO₂ de los turismos²⁷ y los impuestos energéticos, esta medida ayudará a la UE a cumplir sus objetivos en materia de cambio climático, reduciendo las emisiones de CO₂ de los turismos. En el contexto de la próxima revisión del RCCDE, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a considerar la posible extensión del ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión a otros sectores, entre ellos el transporte de superficie.

La Comisión ha propuesto incluir las emisiones de la aviación en el RCCDE y ha anunciado su intención de presentar una propuesta para limitar las emisiones de óxidos de nitrógeno para finales de 2008²⁸.

Respecto al transporte marítimo, se ha mencionado la evaluación de las propuestas para el fomento de la reducción de las emisiones en las operaciones de transporte marítimo como uno de los objetivos de la futura política marítima²⁹. Debe procederse con cautela a la hora de diseñar instrumentos de mercado para este sector, con el fin de que no sean incompatibles con las disposiciones sobre gravámenes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)³⁰. Además, deben examinarse otras cuestiones clave, como los requisitos jurídicos y políticos, la diferenciación geográfica o los mecanismos de control y cumplimiento, para elaborar propuestas específicas destinadas a fomentar la reducción de las emisiones en este sector.

¿Cuál sería el mejor instrumento de mercado para limitar las emisiones procedentes de las actividades de navegación, teniendo en cuenta la naturaleza específica del transporte marítimo? ¿Cuál sería la mejor manera de concebirlo?

Aparte de las emisiones de CO₂, el transporte por carretera tiene otros efectos en el medio ambiente, como la contaminación atmosférica por SO₂, NO_x o las partículas, así como la contaminación acústica y la congestión. Además de impuestos anuales de circulación parcialmente armonizados para los vehículos pesados de transporte de mercancías, la Directiva «Euroviñeta» prevé un marco de tarificación de las redes viarias transeuropeas. Alemania y Austria han introducido para los vehículos pesados tasas por la utilización de infraestructuras basadas en la distancia recorrida. Aunque las tasas medias sólo pueden sufragar los costes de las infraestructuras y excluyen por tanto los costes externos, los Estados miembros deberán diferenciar estas tasas por categoría EURO de emisión a partir de 2010, y

²⁶ COM(2005) 261 de 5.7.2005.

²⁷ Véase la Comunicación de la Comisión «Resultados de la revisión de la estrategia comunitaria para reducir las emisiones de CO₂ de los turismos y los vehículos industriales ligeros», COM(2007) 19 de 7.2.2007. La Comisión va a emprender también un estudio sobre la forma de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de los vehículos pesados.

²⁸ COM(2006) 818 de 20.12.2006.

²⁹ Véase el Libro Verde «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares», COM(2006) 275. Está abierto un proceso de consultas hasta el 30 de junio de 2007.

³⁰ Para más información, véase un estudio de 2004 sobre esta cuestión:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf.

podrán establecer una mayor diferenciación para luchar contra los daños medioambientales y reducir la congestión. Si estos sistemas de tarificación integraran en los costes globales la diferenciación de los daños causados al medio ambiente, se conseguiría un uso más eficiente de las infraestructuras³¹. Tras examinar todas las opciones, incluidos los costes relacionados con la salud, el medio ambiente, el ruido y la congestión, la Comisión presentará un modelo comprensible, transparente y de aplicación general para la evaluación de todos los costes externos, que sirva de base para futuros cálculos de la tarificación de infraestructuras. Este modelo irá acompañado de un análisis del impacto de la internalización de los costes externos en todos los modos de transporte y de una estrategia con vistas a la implantación gradual del modelo en todos ellos³².

Asimismo, en el marco del Derecho comunitario, los Estados miembros pueden modular los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias en función de las consecuencias externas para el medio ambiente. Estos cánones no deben dar lugar al aumento de la cifra global de ingresos del administrador de infraestructuras si no existe una tarificación comparable de los costes ambientales en otros modos de transporte que compitan con el ferrocarril³³.

¿Cuál sería la mejor forma de aplicar una tarificación por uso de infraestructuras para todos los modos de transporte, teniendo en cuenta los costes medioambientales relacionados? ¿Debería aplicarse este modelo a todos los modos de transporte o tenerse en cuenta las particularidades de cada uno de ellos? ¿En qué medida debería utilizarse la Directiva «Euroviñeta» a este respecto?

En varias ciudades de la UE, como Londres y Estocolmo, se han aplicado sistemas locales de tarificación para mejorar las condiciones de tráfico, en particular para reducir la congestión urbana³⁴. Evaluaciones recientes muestran que este objetivo se ha alcanzado, ya que se consiguió aumentar la velocidad media del tráfico y, al mismo tiempo, reducir notablemente las emisiones (partículas, NOx y CO₂) y el consumo de energía del tráfico rodado en la zona afectada³⁵. En algunos países, por ejemplo en el Reino Unido y también en Alemania, se está debatiendo la posibilidad de ampliar la tarificación de la congestión a todas las carreteras. La Comisión seguirá prestando apoyo a las redes existentes de intercambio de información y estudiará la necesidad de adoptar medidas de apoyo a nivel de la UE en el marco del Libro Verde sobre el transporte urbano en 2007.

³¹ Fuera de la UE, este enfoque se ha seguido en Suiza, donde los sistemas de tarificación para vehículos pesados también incluyen los costes medioambientales externos. Desde un punto de vista económico, las tasas deberían modularse en función de los costes externos y del lugar y el momento de la conducción, con el fin de mejorar la eficiencia del uso de las infraestructuras.

³² Artículo 1, apartado 9, de la Directiva 2006/38/CE de 17 de mayo de 2006.

³³ Directiva 2001/14/CE de 26.2.2001 y COM(2001) 307.

³⁴ La Directiva «Euroviñeta» revisada menciona explícitamente la posibilidad de los Estados miembros de utilizar estos sistemas (art. 9).

³⁵ Véase AEMA, 2006, p. 57.

4.2. Utilización de los instrumentos de mercado para luchar contra la contaminación y proteger los recursos

La UE también anima a los Estados miembros a utilizar la fiscalidad y otros instrumentos de mercado en el marco de sus estrategias temáticas medioambientales. Los Estados miembros han hecho uso de estas posibilidades, pero en grados muy diversos, y han adquirido experiencia en la aplicación de diferentes fórmulas. Más allá de las consideraciones medioambientales, podría ser necesaria una armonización a nivel de la UE en los casos que tienen una dimensión transfronteriza y cuando el uso creciente de los impuestos a nivel nacional puede incidir en el funcionamiento del mercado interior.

4.2.1 Agua

El agua debe gestionarse de una manera sostenible. La Directiva marco de política de aguas³⁶ establece un marco general de actuación. Obliga a los Estados miembros a introducir para 2010 políticas de precios del agua que fomenten una utilización eficiente de los recursos hídricos. De esta forma, todos los usuarios participarán en los costes (incluidos los costes externos medioambientales y los costes de los recursos), de conformidad con el principio «quien contamina, paga», lo que, en algunos casos, no se aplica plenamente³⁷. Por otro lado, los Estados miembros deben incluir en los planes hidrológicos de cuenca información sobre las medidas que tienen la intención de adoptar de aquí a 2009.

Algunos Estados miembros ya aplican impuestos o tasas a la extracción de aguas subterráneas o superficiales o al consumo de agua, que han reducido el consumo, las fugas y la contaminación. La Comisión considera esencial utilizar instrumentos de mercado para cumplir los requisitos de la Directiva sobre política de aguas. Continuará colaborando estrechamente con los Estados miembros sobre estas cuestiones en el contexto de la estrategia común de aplicación, según lo acordado con el grupo de responsables del agua de las autoridades nacionales competentes.

¿Cómo puede garantizar la Comisión, de la forma más eficaz posible, la ejecución de las políticas de tarificación del agua establecidas en la Directiva marco sobre política de aguas? ¿Qué opciones deberían examinarse para reforzar los vínculos entre las inversiones en proyectos hidrológicos nacionales y la introducción de una tarificación correspondiente del agua para ofrecer incentivos a los usuarios y evitar las distorsiones de la competencia?

³⁶ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, (DO L 327 de 22.12.2000).

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

4.2.2 Gestión de residuos

El principal objetivo de la prevención y la gestión de residuos en el marco del VI PMA es disociar la generación de residuos del crecimiento económico, y hay indicios que apuntan en este sentido.

Mientras que la descarga en vertedero suele ser la peor opción desde una perspectiva medioambiental³⁸, las señales del mercado a menudo la favorecen, ya que no tienen en cuenta las consecuencias para el medio ambiente. Además, aunque gravar la eliminación de los residuos, en particular el vertido, puede ser una manera eficaz de corregir esta distorsión y de fomentar el reciclado y la recuperación³⁹, unas diferencias importantes entre los impuestos nacionales podrían provocar traslados de residuos propiciados únicamente por motivos fiscales y afectar a la competencia entre los operadores de gestión de residuos.

Por consiguiente, la Comisión ha instado a los Estados miembros a intercambiar información sobre su política en materia de tasas por vertido y a mantenerla informada al respecto⁴⁰. Además, otra medida para resolver la segunda cuestión podría ser fijar criterios comunes, incluidos unos tipos mínimos de eficiencia medioambiental, para establecer impuestos por vertido sobre la base de las mejores prácticas contrastadas.

Si las medidas para evitar el vertido de residuos resultan insuficientes, ¿debería la Comisión estudiar la posibilidad de proponer un impuesto armonizado sobre los vertidos, con tipos mínimos aplicables a escala comunitaria?

Los materiales de acondicionamiento o los productos de la misma categoría, por ejemplo las pilas, tienen efectos diferentes en el medio ambiente. La aplicación de instrumentos de mercado diferenciados en función de estos efectos fomentaría por tanto un consumo más sostenible. Conforme al Derecho comunitario, los Estados miembros pueden adoptar medidas nacionales para alcanzar objetivos, por ejemplo evitar los residuos de envases o favorecer el uso de envases retornables, o fomentar la recogida y reciclado de pilas usadas y el uso de pilas que contengan sustancias menos contaminantes⁴¹, aplicando de esta forma el principio «quien contamina, paga». En todos los casos, estas medidas deberán respetar las obligaciones del Tratado (especialmente, las normas sobre mercado interior y no discriminación, y en particular el artículo 90 del Tratado CE⁴²).

³⁸ Véase la Comunicación de la Comisión «Un paso adelante en el consumo sostenible de recursos - Estrategia temática sobre prevención y reciclado de residuos», COM(2005) 666 de 21.12.2005.

³⁹ Esto se ha aplicado en varios Estados miembros. Véase AEMA, 2006. No obstante, según un estudio reciente de la OCDE, en algunos Estados miembros el impuesto rebasa con creces el coste estimado de los factores externos. Véase OCDE, *Sustainable Development in OECD Countries*, 2004.

⁴⁰ COM(2005) 666 de 21.12.2005.

⁴¹ Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE, (DO L 266 de 26.9.2006).

⁴² Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases (DO L 365 de 31.12.1994), modificada por la Directiva 2004/12/CE (DO L 47 de 18.2.2004), en particular su artículo 15. Véase también el informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva, COM(2006) 767. Naturalmente, deben respetarse al mismo tiempo los requisitos de calidad para los envases.

Muchos Estados miembros han utilizado instrumentos de mercado, como impuestos, regímenes de depósito/reembolso o permisos negociables, para residuos de envases en general o para tipos específicos de residuos de envases (por ejemplo, envases de bebidas o bolsas de plástico)⁴³. Dinamarca ha adaptado el impuesto que grava los envases en función de las consecuencias para el medio ambiente de cada material, y Letonia ha introducido también la diferenciación según el material⁴⁴. La Comisión está dispuesta a apoyar un intercambio estructurado de información entre los Estados miembros sobre los enfoques que aplican.

*¿Ofrece el marco jurídico comunitario margen suficiente a los Estados miembros para utilizar instrumentos de mercado a fin de solucionar los problemas de gestión de residuos?
¿Debería la Comisión facilitar la aplicación de instrumentos de mercado en este ámbito, por ejemplo apoyando los intercambios de información?*

4.3. Utilización de los instrumentos de mercado para proteger la biodiversidad

El uso de instrumentos de mercado para proteger la biodiversidad cada vez goza de mayor aceptación como medio de integrar la conservación en el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos y de alcanzar de manera rentable objetivos de conservación y explotación sostenible de los recursos, como los que figuran en el Plan de Acción de la Biodiversidad de la UE y en la Política Pesquera Común⁴⁵. Los tres tipos estándar de instrumentos de mercado (impuestos/tasas/gravámenes, subvenciones y permisos negociables) se utilizan principalmente para la conservación de hábitats y ecosistemas, pero también para la protección de especies específicas.

Los instrumentos de mercado pueden resultar eficaces para animar a los propietarios de terrenos a mantener bosques o humedales, o para compensar el daño inevitable causado a la biodiversidad por los proyectos de desarrollo, creando hábitats similares en otras partes y evitando así pérdidas netas de biodiversidad (compensación de biodiversidad).

Las tasas y cánones, como las licencias de caza y pesca, pueden contribuir a limitar el uso de los recursos de biodiversidad a un nivel sostenible. En ocasiones, la ayuda financiera se concede en forma de «Pagos por Servicios Medioambientales» (PSM), por ejemplo, las medidas agroambientales de la Política Agrícola Común, para compensar a los propietarios de terrenos por el mantenimiento de bosques o humedales que filtran agua, actúan como depósitos o proporcionan hábitats a los insectos que polinizan plantaciones vecinas, ya que renuncian a ingresos por el bien común⁴⁶. Finlandia ha organizado subastas en las que los

⁴³ Para más información, véase la base de datos OCDE/AEMA sobre instrumentos económicos utilizados en la política de medio ambiente y la gestión de recursos naturales: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

⁴⁴ Véase AEMA, *Using the market for cost-effective environmental policy*, 2006.

⁴⁵ COM(2006) 216. Otro ejemplo es la gestión de la pesca en la que los sistemas de gestión que utilizan instrumentos de mercado, por ejemplo cuotas pesqueras individuales y transferibles, son más comunes. Véase OCDE, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path*, 2006. Véase COM(2002) 181 de 28.5.2002 y COM(2006) 103 de 9.3.2006, así como la reciente Comunicación sobre los instrumentos de gestión basados en los derechos de pesca para proteger la biodiversidad. Véase COM(2007) 73 de 26.2.2007.

⁴⁶ Cuando sólo están implicados pequeños grupos, estos sistemas de compensación pueden también establecerse directamente entre las partes privadas. El sistema PSM también se defiende a nivel mundial, entre otras cosas como instrumento para proteger bosques tropicales. Véase Banco Mundial, *At loggerheads*, 2006. Los PSM pueden constituir ayuda estatal y, en este caso, deberán notificarse en virtud del artículo 88 del Tratado CE.

destinatarios presentan una oferta por las subvenciones mínimas que necesitan para implantar medidas de protección de la biodiversidad, lo que evita fijar subvenciones demasiado cuantiosas⁴⁷.

Otro ejemplo de utilización de instrumentos de mercado es la creación de hábitats de reserva (*habitat banking*), un instrumento comercial desarrollado por primera vez en Estados Unidos (en este caso, creación de humedales de reserva) en el contexto de regímenes de responsabilidad. Estos sistemas transforman las responsabilidades ambientales en activos negociables, modificando así las estructuras de incentivos y los comportamientos mediante la asignación de derechos de propiedad y la creación de mercados. Empresas especializadas crean humedales y venden posteriormente créditos de humedales a los promotores, lo que garantiza el cumplimiento de los objetivos medioambientales sin una pérdida neta del valor total y genera al mismo tiempo competencia entre las empresas para establecer nuevos humedales de manera rentable. A semejanza de los sistemas de permisos negociables, estos sistemas ayudan a integrar objetivos de conservación en actividades empresariales generales y contribuyen de esta manera a vencer las reticencias de las empresas. No obstante, debe mantenerse la equivalencia de hábitats y definirse criterios de medida. En el caso de las zonas protegidas, las medidas compensatorias por la pérdida de hábitat deberían aplicarse únicamente como último recurso.

¿Deberían los Estados miembros utilizar de forma más intensiva estos tipos de instrumentos? ¿Deberían utilizarse más intensivamente los «pagos por servicios medioambientales» para lograr objetivos medioambientales? Y, ¿debería estudiarse más a fondo la posibilidad de introducir sistemas de compensación de la biodiversidad a nivel comunitario, por ejemplo la creación de humedales de reserva?

4.4. Utilización de instrumentos de mercado para luchar contra la contaminación atmosférica

La contaminación atmosférica es nociva para la salud humana y el medio ambiente. Desde hace varios decenios se reconoce la necesidad de mejorar la calidad del aire. Aunque las medidas adoptadas a nivel nacional y de la UE se han traducido en mejoras significativas, la contaminación atmosférica sigue teniendo graves consecuencias; éstas se abordan en la estrategia temática comunitaria sobre la contaminación atmosférica.

Varios Estados miembros utilizan instrumentos de mercado para luchar contra la contaminación atmosférica, en particular impuestos y tasas sobre emisiones de NO_x y SO₂. Más recientemente, se han introducido sistemas nacionales de comercio de derechos de emisión para mitigar los problemas que plantean los contaminantes atmosféricos convencionales. Aunque, lógicamente, este comercio será más eficaz en un mercado más amplio, la sensibilidad medioambiental respecto a estos agentes contaminantes varía en Europa, por lo que es preciso velar por que este intercambio de emisiones no entrañe una contaminación local grave («puntos calientes») o provoque el deterioro del entorno natural debido a la acidificación, la eutrofización o el ozono.

⁴⁷ Véase el estudio *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Australia también ha aplicado este enfoque.

La Comisión está analizando si la introducción de regímenes opcionales de comercio de derechos de emisión transfronterizos entre grupos de Estados miembros podría aumentar la flexibilidad y abaratar los costes de cumplimiento, manteniendo al mismo tiempo un elevado nivel de protección del medio ambiente:

- Al revisar la Directiva sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos⁴⁸, la Comisión examinará de qué forma el comercio de emisiones podría reducir aún más las emisiones de forma rentable⁴⁹. Sería muy útil que los Países Bajos y Eslovaquia explicaran sus experiencias con los regímenes de comercio de derechos de emisión de NOx y SO₂ a los Estados miembros que desean utilizar este instrumento; podría preverse incluso una conexión entre sistemas nacionales⁵⁰.
- En la revisión de la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación⁵¹, la Comisión también examina la posibilidad de incluir las emisiones de NOx y SO₂ en el comercio de derechos de emisión. Los Estados miembros ya pueden crear sistemas que permitan intercambiar las emisiones restantes tras la aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD). También se plantea la cuestión de si se les debe autorizar, individual o conjuntamente, a optar por el comercio de derechos de emisión en vez de permisos basados en las MTD⁵².

¿Se podrían utilizar regímenes transfronterizos de comercio de derechos de emisión entre grupos de Estados miembros para luchar contra la contaminación atmosférica convencional por SO₂ y NOx? ¿Cómo debería concebirse este sistema para ser compatible con los impuestos y tasas nacionales que se aplican en varios Estados miembros?

⁴⁸ Directiva 2001/81/CE de 23 de octubre de 2001, (DO L 309 de 27.11.2001).

⁴⁹ En su propuesta de Directiva sobre calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa [COM(2005) 447 de 21.9.2005], la Comisión se refirió a la utilización de los regímenes de comercio de derechos de emisión por los Estados miembros como instrumentos destinados a reducir la contaminación atmosférica a nivel regional o nacional. Los Estados miembros podrían recurrir a estas medidas para demostrar los esfuerzos realizados con vistas a la elaboración de normas comunitarias de calidad del aire, aunque necesiten solicitar una ampliación del plazo.

⁵⁰ El Reino Unido se propone introducir un régimen de comercio de derechos de emisión para NOx y SO₂, así como para el polvo, a partir de 2008.

⁵¹ Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, COM(2005) 540 de 3.11.2005.

⁵² Para decidir a este respecto, será importante tener en cuenta no sólo la diferente sensibilidad medioambiental y la necesidad de evitar «puntos calientes», sino también el riesgo de que el enfoque integrado de la Directiva IPPC pueda quedar distorsionado por la introducción del comercio de derechos de emisión para determinados agentes contaminantes. El sistema vigente de control y cumplimiento de la Directiva IPPC tampoco debe debilitarse. Esta cuestión debería evaluarse examinando hasta qué punto los regímenes de comercio de derechos de emisión permitirán reducir las emisiones de una forma más rentable que el sistema actual.

5. CONCLUSIÓN

La Comisión considera que, como complemento de la normativa y otros instrumentos, debería recurrirse cada vez más a los instrumentos de mercado, en particular regímenes de comercio, medidas fiscales y subvenciones, como medio rentable de alcanzar objetivos medioambientales y otros objetivos políticos, tanto a nivel comunitario como nacional. Ello sería conforme con los programas Desarrollo Sostenible, Lisboa y Mejora de la Legislación.

La nueva política energética y climática adoptada en Europa implica nada menos que una nueva revolución industrial para los próximos 10 a 15 años. Exigirá cambios profundos en la forma de tratar la energía en Europa, con el objetivo último de conseguir una auténtica economía «baja en carbono». Para alcanzar este ambicioso objetivo, será imprescindible la contribución y adaptación de varios ámbitos políticos, tanto a nivel nacional como europeo. Los instrumentos de mercado serán una parte importante en la búsqueda de este auténtico cambio, modificando los incentivos ofrecidos a las empresas y los consumidores. Además de esta importante función a largo plazo, estos instrumentos también aportan ventajas notables a efectos fiscales, medioambientales y distributivos, tal como se expone en el presente Libro Verde.

Mediante el presente Libro Verde, la Comisión desea iniciar un debate sobre la contribución más activa de los instrumentos comunitarios basados en el mercado a estos objetivos, en particular por lo que se refiere a los impuestos indirectos. Por otro lado, se señalan otros ámbitos en los que la Comunidad podría actuar de facilitadora para fomentar los intercambios de mejores prácticas. La Comisión desea recabar opiniones sobre las ideas y preguntas específicas que se han incluido en el presente documento, así como observaciones respecto al tipo de instrumentos de mercado que convendría elegir para combinar un máximo de efectos potenciales positivos.

Las respuestas a la consulta deben enviarse a Green-paper-mbi@ec.europa.eu, a más tardar el 31 de julio de 2007.