



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 28.3.2007
KOM(2007) 140 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Turupõhised vahendid keskkonnapoliitikas ja sellega seotud valdkondades

{SEK(2007) 388}

ROHELINE RAAMAT

Turupõhised vahendid keskkonnapoliitikas ja sellega seotud valdkondades

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Keskkonnasäästlikkuse edendamisel ja eelkõige kliimamuutuse vastu võitlemisel on Euroopa Liit maailmas juhtiv jõud. Seda tõestas hiljuti Euroopa Ülemkogu kevadisel kohtumisel¹ kinnitatud energia- ja kliimapolitiika meetmepaketi² vastuvõtmine, millega EL kinnitas taas oma otsustavust tegelda kliimamuutuste probleemiga nii ELi sees kui ka rahvusvaheliselt tasandil, edendada keskkonnasäästlikkust, vähendada sõltuvust välistest energiaallikatest ja säilitada Euroopa majanduse konkurentsivõime. Lisaks nõuavad kiiret tegutsemist ka bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamine, surve all olevate loodusvarade säilitamine ja rahva tervise kaitse.

Avaliku sekkumiseta ja kõigi asjaosaliste otsustava tegevuseta neid ambitsioonikaid eesmärke ei saavuta. EL on üha enam hakanud pooldama turupõhiseid vahendeid – nagu kaudne maksustamine, sihtotstarbelised toetused või heitkogustega kauplemine –, sest need pakuvad paindlikke ja tulusaid võimalusi asjaomaste poliitiliste eesmärkide³ saavutamiseks. Turupõhiste vahendite intensiivsemat kasutamist on samuti toetatud ELi kuuendas keskkonnavalas tegevusprogrammis, ELi uuendatud säästva arengu strateegias⁴ ja kasvu ja tööhõivet käsitlevas uuendatud Lissaboni strateegias⁵.

Käesoleva dokumendi eesmärk on käivitada arutelu turupõhiste vahendite kasutamise edendamise üle ühenduses. Energiatõhususe tegevuskavas⁶ väljakuulutatul kohaselt uuritakse rohelises raamatus võimalusi, kuidas energia maksustamise direktiiviga⁷ edasi minna, eesmärgiga käivitada selle direktiivi läbivaatamine. Selles mõttes on roheline raamat kooskõlas uue integreeritud energia ja kliimamuutuse tegevuskavas sätestatud raamistikuga⁸, milles turupõhistel vahenditel ja maksupoliitikal üldiselt on otsustav roll ELi poliitiliste

¹ Euroopa Ülemkogu 8.–9. märts 2007 eesistujariigi järelused.

² Eelkõige komisjoni teatis „Euroopa energiapolitiika” (KOM(2007) 1, 10.1.2007) ja „Ülemaailmse kliimamuutuse piiramine 2 Celsiuse kraadiga: edasine tegevuskäik aastaks 2020 ja järgnevatiks aastateks” (KOM(2007) 2, 10.1.2007).

³ Lisaks käesolevas dokumendis käsitletavatele turupõhiste vahenditele rakendatakse muid olulisi turupõhiseid vahendeid ka ühise põllumajanduspoliitika raames (s.o maaelu arengu poliitika põllumajanduse keskkonnameetmed) ning ühtekuuluvuspoliitika meetmete alusel keskkonna- ja energiasektoris. Kui turupõhiste vahendite kasutamine hõlmab riigiabi, peab see vastama ühenduse eeskirjadele ning sellest tuleb komisjonile EÜ asutamislepingu artikli 88 kohaselt teatada. Praegu vaadatakse läbi ühenduse suuniseid keskkonnakaitsele antava riigiabi kohta. Seepärast ei käsitleta käesolevas rohelises raamatus riigiabi hindamisega seotud küsimusi.

⁴ EÜT L 242, 10.9.2002, ja nõukogu 26. juuni 2006. aasta dokument 10917/06.

⁵ Nõukogu 12. juuli 2005. aasta soovitus 2005/601/EÜ liikmesriikide ja ühenduse majanduspoliitika üldiste suuniste kohta (2005–2008).

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ Nõukogu direktiiv 2003/96/EÜ, 27. oktoober 2003, millega korraldatakse ümber energiatoodete ja elektrienergia maksustamise ühenduse raamistik (ELT L 283, 31.10.2003, lk 51). Direktiivi on viimati muudetud direktiividega 2004/74/EÜ ja 2004/75/EÜ (ELT L 157, 30.4.2004, lk 87 ja lk 100).

⁸ Seda rõhutab Euroopa Ülemkogu 8. ja 9. märtsil 2007.

eesmärkide saavutamisel. Rohelises raamatus kaalutakse ka valikuid turupõhiste vahendite intensiivsemaks kasutamiseks keskkonnapoliitika eri valdkondades nii ühenduse kui ka riikide tasandil.

2. TURUPÕHISTE VAHENDITE KASUTAMINE ÜHENDUSE POLIITIKAS

2.1. Turupõhised vahendid poliitilise vahendina

Turupõhiste vahendite kasutamise majanduslik põhimõte seisneb nende võimes tulusalt korrigeerida turutõrkeid. Turutõrge tähendab olukorda, kus turul kas ei ole üldse (nt keskkonnaressursside puhul, mis on oma laadilt riigivara) või ei ole piisavalt arvesse võetud majandustegevuse „tegelikku“ või sotsiaalset hinda. Avalik sekkumine selliste tõrgete parandamiseks on õigustatud ning erinevalt regulatiivsetest või halduslikest lähenemisviisidest võimaldavad turupõhised vahendid kasutada tõrgete parandamiseks turusignaale.

Mõjutades hindu (maksustamise ja stiimulite kaudu) või kehtestades absoluutkoguseid (heitkogustega kauplemine) või ühikust või toodangust sõltuvaid koguseid, võtavad turupõhised vahendid kaudselt arvesse ettevõtete omavahelist erinevust ning võimaldavad seepärast paindlikkust, mis võib oluliselt vähendada keskkonnanahoiu hinda⁹. Turupõhised vahendid ei sobi kõigi probleemide lahenduseks. Nende toimimiseks on vaja selget reguleerivat raamistikku ning neid tuleb sageli kasutada koos muude poliitikainstrumentidega. Kuid õigesti valitud ja sobivalt välja kujundatud turupõhistel vahenditel¹⁰ on teatavaid eeliseid reguleerivate vahendite ees, sest need:

- Parandavad hinnasignaale, andes majandustegevuse väliskuludele ja eelistele väärtuse, nõnda et majandussubjektid hakkavad neid arvesse võtma ja oma käitumist muutma, et vähendada negatiivseid ja suurendada positiivseid keskkonna- ja muid mõjusid¹¹.
- Võimaldavad tööstusele suuremat paindlikkust seatud sihtide saavutamisel ning seega vähendavad üldiseid täitmiskulusid¹².
- Annavad ettevõtetele pikaajase stiimuli tehnoloogiliseks innovatsiooniks, et veelgi vähendada kahjulikke keskkonnamõjusid („dünaamiline tõhusus“).
- Toetavad tööhõivet, kui neid kasutatakse ökoloogilise maksureformi raames¹³.

⁹ Vt komisjoni teatis „Vajadusi ja vastutust ühitades – keskkonnaküsimuste lülitamine majanduspoliitikasse” – KOM(2000) 576, 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576, 20.9.2000. OECD uuringud osutavad turupõhiste vahendite üha suuremale tõhususele. Vt väljaanne „Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies”, 2001.

¹¹ Seda ideed väljendatakse tihti selliste eesmärkide kaudu, nagu „hinnad tuleb õigeks saada”, „sisestada väliskulud toote omahinda”, „laiendada mitteturustatavate keskkonnateenuste pakkumist”.

¹² Vt „Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study”, Euroopa Keskkonnaagentuur 2005. Selles uuringus võrreldakse eri liikmesriikide lähenemissuundi ning näidatakse, kuidas turupõhiste vahendite kasutamine aitab keskkonnaeesmärke saavutada madalamate kuludega.

¹³ Vt komisjoni teatis „Euroopalikud väärtused globaliseerivas maailmas” – KOM(2005) 525, 20.10.2005.

2.2. Turupõhised vahendid ELis

Lisaks sellele, et turupõhised vahendid aitavad saavutada konkreetseid poliitilisi eesmärke, on EL kasutanud neid selleks, et vältida liikmesriikide eri lähenemisviisidest tulenevaid siseturumoonutusi, tagada samale sektorile samasugune koormus kogu ELis ning saada jagu ELi konkurentsivõimet kahjustavatest mõjudest. Ühised meetmed teevad ELi tema kaubanduspartnerite poolt tulevale välisele konkurentsivõimelisele vastuseismisel tugevamaks.

ELi tasandil kasutatakse turupõhiste vahenditena kõige enam makse, tasusid ja kaubeldavate lubade süsteeme. Majanduslikus mõttes töötavad need vahendid sarnaselt, kuid neil on mitmes olulises aspektis ka erinevusi.

Esiteks pakuvad kvantitatiivsed süsteemid, nagu näiteks kaubeldavate lubade süsteemid, erinevalt üksnes hinnapõhistest vahenditest, nagu maksud, suuremat kindlust konkreetsete poliitiliste eesmärkide saavutamisel, nt heitkoguste piirväärtused (mida tõhusalt seiratakse ja järgitakse). Seevastu hinnapõhised vahendid pakuvad kindlust poliitilise eesmärgi kulu või maksumuse suhtes ning neid on lihtsam hallata¹⁴.

Teiseks erinevad need tulude loomise võime poolest. Maksusid (ja vähemal määral tasusid) kasutatakse üha enam käitumise mõjutamiseks, kuid need loovad ka tulu. Kaubeldavate lubade süsteemid võivad tulu luua, kui riigiasutused jagavad kvoote oksjonil. Kaubeldavate lubade süsteemidel, mis kasutavad kvootide oksjonimüüki, on seepärast sarnaseid jooni maksudega (erinevused on regulatiivsetes ja täitmisega seotud aspektides). Seevastu tasud on tavaliselt maksed selgelt määratletud teenuse või kulu eest ning seepärast ei võimalda need riigieelarvel paindlikult saadud tulusid kasutada.

Eespool nimetatud omadused on suurel määral mõjutanud viise ja valdkondi, kuidas ja kus EL praegu ühenduse tasandil turupõhiseid vahendeid kasutab, mis on viinud selliste vahendite kasutuselevõtni, nagu ELi heitkogustega kauplemise süsteem¹⁵, energia maksustamise direktiiv ning „Eurovignette’i” direktiiv¹⁶ transpordivaldkonnas. Kui EL kaalub turupõhiste vahendite edasist kasutamist ELi tasandil, tuleb neid aspekte arvesse võtta, et tagada kõige suurem kasu asjaomastes valdkondades ja vältida meetmete kattumist. Põhimõtteliselt ei tohiks ühenduse otsuste tegemise eeskirjad siinkohal olulist rolli mängida. Sellele vaatamata tähendab ühehäälsuse nõue maksuküsimustes seda, et maksustamise võimalus erineb muudest vahenditest mitmeski mõttes¹⁷.

Millised on edasised valdkonnad ja võimalused turupõhiste vahendite kasutamiseks ELis või riigi tasandil?

Kas turupõhiseid vahendeid saab kasutada nii, et see soodustaks konkurentsivõimet ja ei koormaks liigselt tarbijaid, sealhulgas eelkõige madalama sissetulekuga kodanikke, kuid tagaks samal ajal tulud riigieelarvesse?

¹⁴ Vt KOM(2000) 576.

¹⁵ Komisjon valmistab praegu ette ELi heitkogustega kauplemise süsteemist saadud kogemuste põhjalikku läbivaatamist. Käesolevas rohelises raamatus seda küsimust seepärast ei käsitleta.

¹⁶ Direktiiv 1999/62/EÜ (EÜT L 187, 20.7.1999), viimati muudetud direktiiviga 2006/38/EÜ (ELT L 157, 9.6.2006, lk 8).

¹⁷ Hoolimata mõnest EÜ asutamislepingus sätestatud paindlikust institutsioonilisest lahendusest, nagu näiteks tõhusam koostöö.

Kas EL peaks maksustamist kasutama aktiivsemalt, et saavutada ühenduse poliitilisi eesmärgi (lisaks maksustamise fiskaalsetele eesmärkidele)? Kas see oleks õige reaktsioon praegustele ülemaailmsetele probleemidele ja vastaks riigieelarvete fiskaalsetele vajadustele?

2.3. Majanduskasv, tööhõive ja puhas keskkond – vajadus ökoloogilise maksureformi järele

EL on otsustavalt pühendunud keskkonnasäästliku arengu tagamisele ning samuti majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava edendamisele. Ökoloogiline maksureform, millega maksukoormus nihutatakse heaolu jaoks negatiivsetelt maksudelt (nt tööjõu maksudelt) heaolu jaoks positiivsetele maksudele (nt maksud keskkonda kahjustava tegevuse eest, nagu loodusvarade kasutamine või saastamine), on valik, mis aitab kaasa samaaegselt nii keskkonna- kui ka tööhõiveprobleemide lahendamisele¹⁸. Samas eeldab pikaajaline muudatus maksustamises suhteliselt stabiilseid tulusid keskkonnaga seotud maksubaasist¹⁹.

Ökoloogilise maksureformiga saab ka leevendada keskkonnamaksude võimalikke kahjulikke mõjusid konkurentsivõimele konkreetsetes sektorites. Meetmete tiheda kooskõlastamisega ühenduse tasandil võivad need mõjud veelgi väheneda, võrreldes olukorraga, kus liikmesriigid võtavad meetmeid üksinda. Tööjõu maksustamise ja sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine on pigem soodne väiksemate sissetulekutega majapidamistele ja võib tasakaalustada keskkonnamaksude võimalikku negatiivset mõju. Lõpuks, seoses elanikkonna vananemisega, mis suurendab survet riiklikele kulutustele, ning üleilmastumisega, mis ei soosi kapitali ja tööjõu maksustamist, võib maksukoormuse nihkumine otsestelt maksudelt tarbimise ja eelkõige keskkonnakahjuliku tarbimise maksustamisele osutada märkimisväärselt kasulikuks ka fiskaalsest perspektiivist.

Lisaks sellele, et maksustamisega saab ära hoida keskkonnakahjulikku käitumist, võivad liikmesriigid kasutada ka rahalisi stiimuleid, nagu näiteks toetused keskkonnateadliku käitumise, innovatsiooni, teadus- ja arendustegevuse edendamiseks, tingimusel et riigi rahalised ressursid moodustatakse esmalt muul viisil (nt maksustades keskkonnakahjulikku käitumist) või vähendatakse kulutusi (nt kaotades keskkonnohtlikud toetused). Selline lähenemisviis on eriti oluline ELi kliima ja energiaga seotud tegevuskava ambitsioonikate eesmärkide puhul, mis hõlmavad näiteks kasvuhoonegaaside heidete vähendamist 20% võrra 2020. aastaks, siduvat kohustust suurendada energiatootmises taastuvate energiaallikate osakaalu 20% võrra 2020. aastaks ja eesmärki tõsta biokütuste osakaalu 10%ni.

Komisjon leiab, et **liikmesriikidel** tuleb leida oma maksusüsteemis õige tasakaal stiimulite ja pärssivate vahendite vahel ning samas silmas pidada üldisi maksupiiranguid ja fiskaalneutraalsust põhimõtet. Komisjonile meeldiks siiski, kui ühenduse maksupoliitika seda tasakaalu edendaks (vt 3. peatükk).

Võiks parandada liikmesriikide struktuurset teabevahetust parimate tavade üle turupõhiste vahendite valdkonnas üldiselt ning ökoloogilise maksureformi üle konkreetsemalt. Kui mõnes

¹⁸ Komisjon on tõstatanud selle teema juba 1993. aastal majanduskasvu, konkurentsivõimet ja tööhõivet käsitlevas valges raamatus – KOM(93) 700, 10. pkt – ning hiljuti oma teatises Euroopa sotsiaalse mudeli kohta (KOM(2005) 525) ning dokumendis tööhõive- ja keskkonnapoliitika seoste kohta (SEK(2005) 1530). Tagantjärele väljastatud tõendid Põhjamaadest ja mudelipõhiste uuringute tulemused viitavad mõlema tululiigi olemasolule.

¹⁹ Tulude loomise ja maksustamise ergutava mõju vahelist seost käsitletakse edaspidi töödokumendis.

valdkonnas ongi olemas spetsialiseerunud struktuurid, ei ole neis saadaval horisontaalset foorumit. Selles suhtes on üks võimalus on kokku kutsuda turupõhiste vahendite foorum.

Kas EL peaks aktiivsemalt julgustama ökoloogilisi maksureforme riikide tasandil?

Kuidas komisjon saaks neid reforme kõige paremini hõlbustada? Kas komisjon võiks pakkuda näiteks mingisugust kooskõlastusprotsessi või -menetlust?

Kas eespool nimetatud turupõhiste vahendite foorumi kokkukutsumine aitaks stimuleerida liikmesriikide kogemuste ja parimate tavade vahetust ökoloogilise maksureformi teemal? Kuidas seda kõige paremini korraldada? Milline peaks olema selle ülesehitus, et vältida võimalikku kattumist olemasolevate struktuuridega?

Kuidas sobib paljudes liikmesriikides tööjõu maksukoormuse vähendamise vajadus eesmärgiga edendada uuendusi ja toetada uurimis- ja arendustegevust, et minna üle „rohelisemale” majandusele? Kuidas seda saavutada ja tagada samal ajal eelarve erapooletust? Kas maksustamise rõhuasetuse muutmine keskkonda kahjustavate tegevuste suunas oleks õige vastus?

2.4. Keskkonnakahjulike toetuste reform

Paljud toetused ei ole mitte üksnes majanduslikult ja sotsiaalselt ebatõhusad, vaid võivad keskkonnale ja inimeste tervisele ka kahjulikult mõjuda²⁰. Need võivad neutraliseerida keskkonnakaitse või tervise eesmärgil rakendatavate turupõhiste vahendite mõju ja takistada konkurentsi²¹. Kui selliste toetuste reformimine või kaotamine vabastaks avalikke vahendeid ökoloogilise maksureformi jaoks, on see juba iseenesest õigustatud²². Komisjon kavatab teha liikmesriikidega koostööd keskkonnakahjulike toetuste reformimise valdkonnas nii ühenduse kui ka riikide tasandil. Dialoog sidusrühmadega on oluline, et tagada kõikide küsimuste arvessevõtmine. Euroopa Ülemkogu on palunud komisjonil 2008. aastaks ette valmistada sektoriviisiline reformiplaan²³.

Missugune on riikide kogemuste põhjal parim viis jätkata keskkonnakahjulike toetuste reformimist?

3. VALIKUD TURUPÕHISTE VAHENDITE EDASISEKS RAKENDAMISEKS ENERGIAKASUTUSE MÕJUTAMISEL

Energia on praegu peamine ELi prioriteet, sest keskkonnasäästlikkuse, varustuskindluse ja konkurentsivõime tõttu kujutab see endast suurt väljakutset. Selleks et muuta Euroopa energiakasutust säästlikumaks, kindlamaks ja konkurentsivõimelisemaks, on komisjon kutsunud üles nii tõhusamale energiatarbimisele kui ka ressursside koondamisele puhtama energia kasutuselevõtuks, investeeringuteks uutesse tehnoloogiatesse ning innovatsiooniks.

²⁰ Vt näiteks „OECD, Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform, 2005” ja selles viidatud kirjandus.

²¹ OECD (1998) määratleb keskkonnale kahjulikku mõju avaldavaid toetusi järgmiselt: „kõik rahalised toetused ja määrad, mida rakendatakse selleks, et suurendada teatavate kaupade, menetluste või piirkondade konkurentsivõimet ning mis koos kehtiva maksustamiskorraga diskrimineerivad (tahtmatult) häid keskkonnatavasid”.

²² Seda mõtet rõhutati ka ELi uuendatud säästva arengu strateegias.

²³ ELi säästva arengu strateegia läbivaatamine, nõukogu 26. juuni 2006. aasta dokument 10917/06.

Kõnealuseid eesmärgi kinnitati hiljuti ka Euroopa Ülemkogu kohtumisel kliimamuutuse ja energia integreeritud tegevuskava kujul. Kõnealuste eesmärkide saavutamisel on ülimalt oluline roll nii maksupoliitikal, sealhulgas eelkõige maksustamisel, kui ka ELi heitkogustega kauplemise süsteemi edasisel täiustamisel.

Kuigi ühenduse maksupoliitika ja täpsemalt energia maksustamise direktiiv on seotud peamiselt siseturuga, on neil ka selles kontekstis tähtis osa. Kõnealuse direktiiviga sätestatakse energiatarbimise maksustamise ühiseeskirjad ja ühendatakse tervikuks keskkonna ja energiaga seotud eesmärgid. Tavaliselt toetab energia maksustamine energiatõhususe, varustuskindluse ja konkurentsivõimega seotud eesmärgi.

3.1. Energia maksustamise direktiivi tõhustamine ja arendamine

Energia maksustamine annab ELile võimaluse ühendada energiatõhusama ja keskkonnasõbralikuma energiatarbimise soodustamisel maksustamise stimuleeriv roll selle võimega tulu luua²⁴.

Energia maksustamise direktiivi praegune üsna paindlik ja üldine lähenemine ei pruugi aga iga kord võimaldada energiatõhusa ja keskkonnasõbraliku energiatarbimise eesmärgi ELi tasandil kehtestatud ühtlustamisse tõhusalt integreerida. Seepärast tuleks võib-olla mõelda energia maksustamise selgemale sidumisele ELi asjaomaste poliitiliste eesmärkidega.

Üks võimalus oleks jagada ühenduse maksustamise miinimumtasemed energia- ja keskkonnameleandiks (või vastaskirjeteks), mida tuleks kajastada riikide tasandil energiamaksu ja keskkonnamaksu (heitmaksu) kujul. See tugineks tegelikult praegu olemasolevale lähenemisviisile energia maksustamisel, kuid muudaks selle sidusamaks ja täiustaks samal ajal selle keskkonnaaspekte.

Selleks et luua tulemuslik ja ühtlik stiimul tõhusaks energiatarbimiseks, ilma et energiatoodete vahel tekiks seejuures moonutusi, tuleks esiteks kõik kütused maksustada ühtselt nende **energiasisalduse** alusel, ja arendada edasi katlakütuse ja elektri puhul juba olemasolevat lähenemisviisi. Teiseks, võttes arvesse asjaolu, et põlemisel tekkivad heited on eri kütustel erinevad, peaks maksustamine kajastama ka energia **keskkonnaaspekte** (eristades kasvuhoonegaase sisaldavad heited kasvuhoonegaasidevabadest heidetest). Selline lähenemisviis võimaldaks praegu kehtiva olukorraga võrreldes automaatsemat ja selgemat maksumäärade diferentseerimist keskkonnasõbralikumate ja eelkõige taastuvate energiaallikate kasuks. Energia maksustamise puhul tunnustatakse muu hulgas selgesõnaliselt taastuvatest energiaallikatest tulenevat kasu keskkonnale ja varustuskindlusele.

Tuleb arvestada mitmeid aspekte, mida uuritakse edaspidi komisjoni töödokumendis. Kõige tähtsamad aspektid on järgmised:

- Maksustamisel on traditsiooniliselt vahet tehtud katlakütuste ja mootorikütuste vahel, arvestades eelkõige katlakütuste hädavajalikkude laadi. Võib leida põhjendusi maksude edasiseks diferentseerimiseks kasutamise alusel.
- Suuremast osast elektritootmisest tekkivaid süsinikdioksiidi heiteid käsitletakse praegu ELi heitkogustega kauplemise süsteemis, samas on elektritootmine üldjuhul energiamaksust vabastatud vastavalt energia maksustamise direktiivile. Täiendav keskkonna vastaskirje

²⁴ Kolm neljandikku keskkonnaga seotud maksude tuludes tuleb energiamaksudest (vt töödokument).

maksude kujul, mis kajastaksid samu keskkondlikke aspekte kui need, mida käsitletakse ELi heitkogustega kauplemise süsteemis, ei ole praegusel konkreetsel juhul asjakohane.

Komisjon kavatseb neid ideid energia maksustamise direktiivi võimaliku läbivaatamise huvides edasi uurida.

Kas energia maksustamise direktiiv tuleks läbi vaadata, et luua selgem seos direktiivi poliitiliste eesmärkidega, eelkõige keskkonna- ja energiavaldkonnas? Kas energia maksustamine muutuks seeläbi tulemuslikumaks vahendiks, kuna see ühendab paremini maksustamise soodsa mõju tulude loomise võimega?

Kas maksustamise miinimumtasemete jagamine energia ja keskkonna vastaskirjeteks on parim viis seda teha? Missugused oleksid selle lähenemisviisi poolt- ja vastuargumendid ning peamised praktilised aspektid? Kas energia maksustamisega loodud keskkonnastiimul on piisav ja sobiv vastus, et kajastada biokütuste valdkonna energiapoliitika eesmärke, mis hõlmavad biokütuste teise põlvkonna jaoks turupõhise stiimuli loomist?

Kas on vajadust lisamaksustamise järele seoses elektritootmise ülejäänud keskkonnaaspektidega (kui neid on)? Kas pakutud lähenemisviis on piisav, et soodustada taastuvatest allikatest toodetud energia kasutuselevõttu? Milline on sellise ühenduse raamistiku mõju tuumaenergiale (võttes arvesse riikide erinevat lähenemist tuumaenergia kasutamisele)?

3.2. Energia maksustamise ja muude turupõhiste vahendite vahelised seosed, eelkõige seos ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga

Ühenduse erinevatest turupõhistest vahenditest energia, transpordi ja keskkonna valdkonnas on energia maksustamine võib-olla kõige läbivama iseloomuga, mõjutades kõiki kolme valdkonda ning suhestudes otseselt kõigi muude vahenditega.

Energia maksustamise direktiivi läbivaatamine võimaldab neid aspekte arvesse võtta ja selgitada energia ühtlustatud maksustamisega hõlmatud aspekte. Praktikas võimaldab maksustamise miinimumtasemetes keskkonnaelemendi selgesõnaline määratlemine (millega eristatakse kasvuhoonegaase sisaldavaid heiteid ja kasvuhoonegaasidevabasid heiteid) energia maksustamisel paremini täiendada muid ELi tasandi turupõhiseid vahendeid.

ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kohaldatakse praegu teatavatest põletus- ja tööstusseadmetest lähtuvate heidete suhtes, samas kui energia maksustamist rakendatakse *kütuseks kasutatava energia suhtes*²⁵; viimase kohaldamisalast jääb suurem osa energiamahukaid sektoreid välja (neid hõlmab praegu ELi heitkogustega kauplemise süsteem). Komisjoni arvates võiks seda eeskirja edasi analüüsida, et näha, kas ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga hõlmatud sektorid saab välja jätta energia maksustamise direktiivi keskkonnaelemendi kohaldamisalast, kuivõrd nendest lähtuvate kasvuhoonegaaside mõju on heitkogustega kauplemise süsteemis piisavalt käsitletud (teisisõnu nii, et maksustamise miinimumtaseme asjakohaseid keskkonnaelemente nende suhtes ei kohaldata,

²⁵ Energia maksustamist ei kohaldata tavaliselt tööstusprotsessi toormena kasutatavate energiatoodete (ja elektri) suhtes ega energiatoodete suhtes, mida kasutatakse energiatoodete saamiseks (tavaliselt rafineerimistehastes) või ressursina elektritootmisel. Kõnealune tulemus on saadud eri tehnikate abil. Vt üksikasju energia maksustamise direktiivi artikli 2 lõige 4, artikli 14 lõike 1 punkt a ja artikli 21 lõiked 3 ja 6.

samas kui energiaelemendid ja muid keskkonnamoonelemente kohaldatakse). Seevastu neis olukordades, kus teatavad kaitajad ei osale heitkogustega kauplemise süsteemis oma väiksuse või muude põhjuste tõttu, tagaks maksustamise miinimumtaseme keskkonna vastaskirje „saastaja maksab“ põhimõtte laiema kohaldamise. Neid eeskirju saab tõhusalt kohaldada nii tööstuses kui ka lennunduses.

ELi heitkogustega kauplemise süsteemis k sitletavate keskkonnam  jude väljajätmine energia maksustamise direktiivi kohaldamisalast võib olla tõhus lahendus, mis ühtlasi lahendab kahe vahendi võimaliku kattumise probleemi ning tagab samas energia maksustamise muude eesmärkide täitmise. See lahendus hoiaks ära ka raskused, mis tulenevad erinevustest ELi heitkogustega kauplemise süsteemi ( htne hind kogu ELis, mis siiski aja jooksul muutub) ning energia maksustamise vahel (eri hinnad, mis tulenevad liikmesriikide vabadusest määrata sobivaid miinimumtasemest kõrgemaid maksumäärasid, kuid mis püsivad aja jooksul pigem stabiilsetena). Siiski väärib iga samm sellise lahenduse suunas täiendavat põhjalikku anal ysi, eelkõige siis, kui ELi heitkogustega kauplemise süsteemi ulatus laieneb.

Mis tahes lahendust tuleb aga vaadata üleilmselt perspektiivist. Üha enam tunnistatakse üleilmselt, et keskkonnakaitse tuleb integreerida majandusotsustesse, et tagada pikaajaline säästev areng. See tähendab, et riikide ametiasutused peavad turupõhiste vahendite kohaldamist laiendama ning nende kasutust tuleb üleilmsel tasandil soodustada. EL peaks pidama aktiivset dialoogi teiste riikidega, et soodustada selliste turupõhiste vahendite kasutamist, mis võimaldavad poliitilisi eesmärke tulusalt saavutada.

Kuni seda ei ole tehtud ning kuni EL ja kolmandad riigid kohaldavad s sinikuheidete maksustamisel eri maksumäärasid või kasutavad muid meetodeid kasvuhoonegaaside heidete vähendamiseks (nt heitkogustega kauplemise süsteem), on oluline pakkuda vajalikke stiimuleid, mis ergutaksid ELi kaubanduspartnereid võtma tõhusaid meetmeid kasvuhoonegaaside heidete vähendamiseks. Tuleks anal ysida kõikide sel eesmärgil võetavate poliitiliste meetmete teostatavust. See on juba pannud aluse arutelule s sinikuheidete maksustamise võrdsustamise üle nt piirimaksude kohandamise kaudu. Arusaadavalt on sellel lähenemisviisil õiguslikke ja tehnilisi piiranguid, mida tuleb täiendavalt uurida.

Kas energia maksustamise direktiivi kavandatavad muudatused ja lähenemine selle kohaldamisalale on parim lahendus direktiivi ja ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kooskõla tagamiseks? Kas selle eesmärgi saavutamiseks on muid võimalusi?

Missuguseid võimalikke valikuid tuleks uurida, et pakkuda ELi kaubanduspartneritele stiimuleid võtta tõhusaid meetmeid kasvuhoonegaaside heidete vähendamiseks?

4. TURUPÕHISTE VAHENDITE EDASISED KASUTUSVÕIMALUSED KESKKONNAPOLIITIKAS

4.1. Transpordi keskkonnam  ju vähendamine

Transport on üks peamisi õhusaaste ja süsinikdioksiidi heite allikaid ning heitkoguste kasv jätkub. Näiteks maanteetranspordi arvele langes 2004. aastal 22% süsinikdioksiidi koguheidest ning lennundus ja laevandus annavad 3–4% kasvuhoonegaaside koguheidest, kusjuures lennunduse heitkogused on kasvanud eriti kiiresti (86% ajavahemikus 1990–2004). ELi tasandil on turupõhiseid vahendeid eri transpordiliikide küllaltki olulise keskkonnam  ju

vähendamiseks kasutatud mõningal määral. Riiklikul ja kohalikul tasandil on seevastu kasutatud ja arendamisel mitmeid eri liiki ja laadi turupõhiseid vahendeid.

Transpordi heitkoguste vähendamiseks on komisjon ja teised institutsioonid hiljuti teinud mitu algatust. Aastaste liiklus- ja registreerimismaksude täiendamine süsinikdioksiidil põhineva elemendiga, mida on soovitatud sõiduautodega seotud makse käsitlevas komisjoni ettepanekus²⁶, innustaks autoostjaid arvestama energiatõhusust ja süsinikdioksiidi heitkoguseid. Kehtestamise korral aitab see koos autode süsinikdioksiidiheite vähendamise õigusliku raamistiku²⁷ ja energia maksustamisega saavutada sõiduautode süsinikdioksiidiheite vähendamise abil ELi eesmärgi kliimamuutuse tõkestamisel. ELi heitkogustega kauplemise süsteemi eelseisva läbivaatamise kontekstis kutsus Euroopa Nõukogu komisjoni üles kaaluma heitkogustega kauplemise süsteemi ulatuse võimalikku laiendamist muudele maismaa- ja meretranspordi sektoritele.

Komisjon on teinud ettepaneku lisada ELi heitkogustega kauplemise süsteemi ka lennunduse heited ja teatanud kavatsusest esitada 2008. aasta lõpuks ettepanek lämmastikoksiidide heidete kohta²⁸.

Laevanduse puhul on madala saastega laevanduse edendamist käsitlevate ettepanekute hindamine üks tulevase merenduspoliitika peaesmärke²⁹. Selles valdkonnas tuleks turupõhiseid vahendeid väga hoolikalt kavandada, et ei tekiks vastuolu ÜRO mereõiguse konventsiooni (UNCLOS)³⁰ makse ja tasusid käsitlevate sätetega. Lisaks nendele on muidki olulisi teemasid, nagu õiguslikud ja poliitilised nõuded, geograafiline diferentseerimine, seire ja vastavuse tagamise mehhanismid, mille edasine uurimine on vajalik, et koostada konkreetsed ettepanekud väikese heitekoormusega laevanduse arendamiseks.

Missugune oleks parim turupõhine vahend laevandusheidete vähendamiseks, võttes arvesse meretranspordi eripära? Kuidas seda kõige paremini kavandada?

Lisaks süsinikdioksiidi heitele on maanteetranspordil ka muid keskkonnamõjusid, nagu õhu saastumine vääveldioksiidi, lämmastikoksiidide (NOx) ja tahkete osakestega, lisaks mürareostus ja ummikud. Lisaks raskete kaubaveokite osaliselt ühtlustatud aastastele liiklusmaksudele on „Eurovignette’i” direktiivis sätestatud üleeuroopalise teedevõrgu maksustamisraamistik. Saksamaa ja Austria on raskeveokite jaoks kehtestanud vahemaade alusel diferentseeritud infrastruktuuri kasutustasud. Kuigi keskmised kasutustasud võivad katta üksnes infrastruktuurikulud ja jätta arvestamata väliskulud, peavad liikmesriigid alates 2010. aastast kehtestama EURO-heitgaasikategooriatel põhinevad diferentseeritud tasud ning võivad keskkonnakahju ja ummikute vähendamiseks kasutada keerukamat diferentseerimist. Kui maksusüsteemides kasutatakse üldkulude diferentseerimist keskkonnakahju alusel, oleks

²⁶ KOM(2005) 261, 5.7.2005.

²⁷ Vt komisjoni teatis „Sõiduautode ja väikeste tarbesõidukite süsinikdioksiidiheidete vähendamist käsitleva ühenduse strateegia läbivaatamise tulemused“ – KOM(2007) 19, 7.2.2007. Komisjon viib praegu läbi uuringut võimaluste kohta, kuidas vähendada kasvuhoonegaaside heiteid raskeveokite puhul.

²⁸ KOM(2006) 818, 20.12.2006.

²⁹ Vt Roheline raamat „Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja mere küsimuses – KOM(2006) 275. Konsultatsioonid kestavad kuni 30. juunini 2007.

³⁰ Vt täpsemalt 2004. aasta uurimust aadressil

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

tulemuseks infrastruktuuri tõhusam kasutamine³¹. Olles uurinud kõiki valikuid, sealhulgas keskkonna, müra, ummikute ja tervisega seotud kulusid, esitab komisjon kõikide väliskulude hindamise üldkohaldatava, läbipaistva ja mõistetava mudeli, mille alusel hakatakse tulevikus arvutama infrastruktuuri kasutustasusid. Sellele mudelile lisatakse kõigi transpordiliikide väliskulude arvessevõtmise mõjuhinna ning mudeli etapiviisiline rakendamine kõigi transpordiliikide puhul³².

Ühenduse õigusega võimaldatakse liikmesriikidel muuta raudteeinfrastruktuuri kasutustasusid vastavalt väliste keskkonnamõjudele. Kui muude transpordiliikide puhul võrreldav keskkonnakulude määramise tase³³ puudub, ei tõsta kõnealune muudatus raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja kogutulu.

Kuidas infrastruktuuri kasutustasusid, sealhulgas keskkonnakuludega seotud kaalutlusi transpordiliikide suhtes kõige paremini kohaldada? Kas seda mudelit tuleks kohaldada kõikide transpordiliikide suhtes või tuleks võtta arvesse iga transpordiliigi eripärasid? Millises ulatuses tuleks sellisel juhul kohaldada „Eurovignette'i” direktiivi?

Kohalikke maksusüsteeme on liiklusummikute vähendamiseks ja liiklustingimuste parandamiseks³⁴ kasutatud paljudes ELi linnades, näiteks Londonis ja Stockholmis. Hiljutised hindamised näitavad, et eesmärk on saavutatud ning selle tulemusena on maksustataval alal suurenenud keskmine sõidukiirus ning vähenenud oluliselt heited (tahked osakesed, NOx ja CO₂) ja liiklusvahendite energiatarbimine³⁵. Liikmesriikides, näiteks Ühendkuningriigis ja Saksamaal, arutletakse isegi võimaluse üle kehtestada ummikumaks kõikidel teedel. Komisjon jätkab olemasolevate teabevõrgustike toetamist ja uurib vajadust võtta 2007. aastal linnatranspordi käsitleva rohelise raamatu koostamisel ELi toetusmeetmeid.

4.2. Turupõhised vahendid reostuse vähendamisel ja loodusvarade kaitsmisel

EL ergutab liikmesriike kasutama maksustamist ja muid turupõhiseid vahendeid ka ELi keskkonnanalaste teemastrateegiate raames. Liikmesriigid on neid võimalusi kasutanud, kuigi väga erineval määral, ja omandanud kogemusi mitmesuguste lahenduste rakendamisel. Lisaks keskkonnaküsimustele võib ELi tasandil tekkida ühtlustamisvajadus piiriülese mõjuga juhtudel, kus riikide tasandil kasutatakse üha rohkem maksustamist, mis võib mõjutada siseturu toimimist.

4.2.1. Vesi

Vett tuleb kasutada säästvalt. Üldine tegevusraamistik on sätestatud veepoliitika raamdirektiivis³⁶. Selles nõutakse, et liikmesriigid peavad 2010. aastaks looma veehinna kujundamise poliitika, mis ergutab tõhusat veekasutust. Nii saavutatakse, et kulusid (sealhulgas välised keskkonnakulud ja ressursikulud) kannavad kõik kasutajad vastavalt

³¹ Väljaspool ELi on sellist lähenemist kasutatud Šveitsis, kus raskeveokite maksustamissüsteem hõlmab ka väliseid keskkonnakulusid. Majanduslikust vaatepunktist tuleks tasusid kohandada vastavalt väliskuludele ning sõidukohale- ja ajale, et parandada infrastruktuuride kasutamise tõhusust.

³² 17. mai 2006. aasta direktiivi 2006/38/EÜ artikli 1 lõige 9.

³³ 26. veebruari 2001. aasta direktiiv 2001/14/EÜ ja KOM(2001) 307.

³⁴ Muudetud „Eurovignette'i”, direktiivis nimetatakse selgelt liikmesriikide õigust selliseid süsteeme kasutada (artikkel 9).

³⁵ Vt Euroopa Keskkonnaagentuur 2006, lk 57.

³⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (EÜT L 327, 22.12.2000).

„saastaja maksab“ põhimõttele, mida teatavatel juhtudel veel täielikult ei kohaldata³⁷. Liikmesriigid peavad nende sätete rakendamiseks võetavate meetmete kohta aru andma vesikondade majanduskavades, mis tuleb esitada 2009. aastaks.

Mitu liikmesriiki kohaldavad juba põhja- ja/või pinnavee võtmise või vee tarbimise makse või tasusid, millega on vähendatud tarbimist, kadusid ja reostust. Komisjon leiab, et veepoliitika raamdirektiivi eesmärkide saavutamiseks on turupõhiste vahendite kasutamine esmatähtis. Komisjon jätkab kõnealustes küsimustes raamdirektiivi ühise rakendusstrateegia osana tihedat koostööd liikmesriikidega vastavalt kokkuleppele liikmesriikide pädevate asutuste veepoliitika eest vastutavate isikutega.

Kuidas võiks komisjon kõige tõhusamalt saavutada veepoliitika raamdirektiivis sätestatud vee hinna kujundamise poliitika rakendamise? Milliseid võimalusi tuleks uurida, et tugevdada seost veemajandusprojektidesse investeerimise ja vastavate vee hinna kujundamise põhimõtete kehtestamise vahel, et innustada tarbijaid ja vältida konkurentsi moonutamist?

4.2.2. Jäätmehooldus

Jäätmetekke vältimise ja jäätmekäitluse peamise eesmärgina on kuuendas keskkonnavalas tegevusprogrammis nimetatud jäätmetekke ja majanduskasvu vahelise sideme katkestamist ning on märke, et see hakkab toimuma.

Kuigi prügila kaldub olema keskkonna seisukohast halvim lahendus³⁸, soodustavad seda sageli turusignaalid, sest need ei võta arvesse keskkonnamõju. Kuigi jäätmete kõrvaldamise ja eelkõige prügilas ladestamise maksustamine võib seda ebakõla tõhusalt vähendada ning jäätmete ringlussevõttu ja taaskasutust soodustada³⁹, võivad riikide maksumäärade erinevused kaasa tuua maksudest tuleneva jäätmeveo ja moonutada jäätmekäitlejate konkurentsi.

Seetõttu on komisjon julgustanud liikmesriike vahetama teavet prügilamaksude kohta ja teavitama ka komisjoni⁴⁰. Lisaks sellele võiks teisena nimetatud küsimuse lahendamisel kehtestada prügilamaksude kavandamiseks ühised kriteeriumid, sealhulgas keskkonna seisukohast tõhusad miinimummäärad, mis põhinevad väljakujunenud parimatel tavadel.

Kui jäätmete prügilas ladestamist ei õnnestu piisavalt vähendada, kas komisjon peaks kaaluma ühtlustatud prügilamaksu ja ELi miinimummäärade kehtestamist?

Eri pakendimaterjalidel ja samasse tooteliiki kuuluvatel eri toodetel (nt patareid) on erinev keskkonnamõju. Seetõttu võiks toodete keskkonnamõju alusel kavandatud turupõhised vahendid aidata kaasa säästvamale tarbimisele. Ühenduse õiguse kohaselt võivad liikmesriigid võtta eesmärkide saavutamiseks riiklikke meetmeid, näiteks vältida pakendijäätmeid või soodustada tagastatavate pakendite kasutamist või kasutatud patareide kogumist ja ringlussevõtmist või soodustada väiksema saasteainete sisaldusega patareide

³⁷ „Market-based instruments for environmental policy in Europe“, Euroopa Keskkonnaagentuuri tehniline aruanne 8/2005.

³⁸ Vt komisjoni teatis „Ressursside säästev kasutamine: jäätmetekke vältimise ja jäätmete ringlussevõtu temaatiline strateegia“ – KOM(2005) 666, 21.12.2005.

³⁹ Seda on kohaldanud mitu liikmesriiki. Vt Euroopa Keskkonnaagentuur 2006. Hiljutises OECD uuringus märgiti, et mõnes liikmesriigis ületab kõnealune maks oluliselt hinnangulisi välismõju kulusid. Vt „Sustainable Development in OECD Countries“ OECD, 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666, 21.12.2005.

kasutamist⁴¹, rakendades seega „saastaja maksab“ põhimõtet Igal juhul tuleb nende meetmete puhul täita EÜ asutamislepingust tulenevaid kohustusi (eelkõige siseturgu ja mittediskrimineerimist käsitlevaid eeskirju, sh asutamislepingu artiklit 90⁴²).

Paljud neist on kasutanud turupõhiseid vahendeid, nagu makse, tagatistrahասüsteeme ja kaubeldavaid lubasid igat liiki või teatavat liiki pakendijäätmete (nt joogipakendite või kilekottide) jaoks⁴³. Taani on kohandanud oma pakendimaksu vastavalt materjali keskkonnamõjule ja ka Lätis on diferentseerimise aluseks materjal⁴⁴. Komisjon on valmis toetama liikmesriikide lahendusi käsitlevat struktuurset teabevahetust.

Kas ühenduse õiguslik raamistik annab liikmesriikidele piisava vabaduse turupõhiste vahendite kasutamiseks jäätmekäitlusprobleemide lahendamisel? Kas komisjon peaks hõlbustama turupõhiste vahendite kohaldamist selles valdkonnas näiteks teabevahetuse toetamise kaudu?

4.3. Turupõhised vahendid bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel

Turupõhiseid vahendeid on bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel hakatud üha enam tunnustama kui abinõusid kaitseargumentide majandusotsustesse kaasamiseks ning varude kaitse ja säästva kasutamisega seotud eesmärkide, näiteks ELi bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava ja ühise kalanduspoliitika eesmärkide tulusaks saavutamiseks⁴⁵. Elupaikade ja ökosüsteemide, aga ka konkreetsete liikide kaitsmiseks kasutatakse kõiki kolme tavalist turupõhiste vahendite liiki – makse ja tasusid, toetusi ja kaubeldavaid lube.

Turupõhised vahendid võivad olla tõhusad abinõud, mis innustavad maaomanikke metsi ja märgalasid säilitama või kompenseerivad seda vältimatut kahju, mida bioloogilisele mitmekesisusele tekitavad arendusprojektid, võimaldades mujale sarnaste elupaikade loomise abil ära hoida bioloogilise mitmekesisuse summaarset vähenemist (bioloogilise mitmekesisuse asendamine).

Tasud, näiteks kalapüügi- ja jahilubade tasud, võivad aidata kaasa bioloogilise mitmekesisuse aluseks oleva ressursi säästval tasemel kasutamisele. Mõnel juhul antakse maaomanikele, kes loobuvad ühise hüve nimel kasust, rahalist toetust keskkonnateenuste tasudena, näiteks ühise põllumajanduspoliitika põllumajanduse keskkonnameetmed, et hüvitada neile näiteks selliste metsade või märgalade säilitamine, mis filtreerivad vett, talitlevad reservuaaridena või on

⁴¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta direktiiv 2006/66/EÜ, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmekäitlust ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ, ELT L 266, 26.9.2006.

⁴² Direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmekäitluste kohta (EÜT L 365, 31.12.1994), muudetud direktiiviga 2004/12/EÜ (ELT L 47, 18.2.2004), eelkõige artikkel 15. Vt ka komisjoni aruannet direktiivi KOM(2006) 767 rakendamise kohta. Loomulikult tuleb täita ka pakendi kvaliteedinõudeid.

⁴³ Vt täpsemalt OECD/ EEA keskkonnapoliitikas ja loodusressursside majandamisel kasutatavate majandushoobade andmebaas ja andmebaas: <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Vt „Using the market for cost-effective environmental policy“, Euroopa Keskkonnaagentuur 2006.

⁴⁵ KOM(2006) 216. Täiendav näide on kalanduse juhtimine, mille puhul on tüüpilisemad juhtimissüsteemid, mis hõlmavad turupõhiseid vahendeid, näiteks individuaalseid loovutatavaid püügikvoote. Vt „Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path“, OECD, 2006 Vt KOM(2002) 181, 28.5.2002 ja KOM(2006) 103, 9.3.2006 ning samuti hiljutine teatis kalamajanduses bioloogilise mitmekesisuse kaitseks õigustepõhise juhtimise vahendite kasutamise kohta. Vt KOM(2007) 73, 26.2.2007.

elupaigaks putukatele, kes tolmeldavad naabruses paiknevaid istandikke⁴⁶. Soomes on ülemääraste toetuste kehtestamise vältimiseks korraldatud oksjoneid, kus vastuvõtjad teevad vähempakkumisi toetustele, mida nad vajavad bioloogilise mitmekesisuse kaitse korraldamiseks⁴⁷.

Teine turupõhiste vahendite kasutamise näide on elupaigapangad, USAs keskkonnavastutuse korrast alguse saanud kauplemisvahend (USAs on tegemist märgalapankadega). Sellistes süsteemides muudetakse keskkonnavastutus kaubeldavaks varaks, kasutades seega ergutusmehhanismide ja käitumise muutmiseks omandiõiguste loovutamist ja turgude loomist. Spetsialiseerunud ettevõtjad rajavad märgalad ja seejärel müüvad märgalaga seotud kohustused arendajatele. See tagab keskkonnakaitse eesmärkide täitmise koguväärtust vähendamata ning tekitab ettevõtjate seas konkurentsi, mis ergutab neid tulemuslikult uusi märgalasid rajama. Nii nagu kaubeldavate lubade süsteemid üldiselt, aitavad ka sellised süsteemid sulandada looduskaitse eesmarke tavaettevõtlusse, aidates sellega ületada ettevõtjate vastuseisu. Asendatavad elupaigad peavad siiski olema samaväärsed ja selle mõõtmiseks on vaja kriteeriume. Kaitsealade puhul tuleb elupaikade hävimise kompenseerimist kasutada siiski viimase abinõuna.

Kas liikmesriigid peaksid kirjeldatud vahendeid intensiivsemalt kasutama? Kas „keskkonnateenuste tasude“ põhimõtet tuleks keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks rohkem kasutada? Kas on vaja põhjalikumalt uurida bioloogilise mitmekesisuse asendamise süsteemide, nt märgalapankade loomise võimalusi ühenduse tasandil?

4.4. Turupõhised vahendid õhusaaste vähendamisel

Õhusaaste on kahjulik inimeste tervisele ja keskkonnale. Vajadust puhtama õhu järele on tunnistanud aastakümneid. Kuigi liikmesriikide ja ELi meetmed on olukorda oluliselt parandanud, põhjustab õhu saastumine endiselt suuri probleeme, mille lahendamiseks on koostatud õhusaastet käsitlev ühenduse teemastrateegia.

Mitmes liikmesriigis kasutatakse õhusaaste vähendamiseks turupõhiseid vahendeid, eelkõige lämmastikoksiidide ja vääveldioksiidi heite maksustamist. Tavaliste õhusaasteainetega seotud probleemidega võitlemiseks on hiljuti loodud riiklikud heitkogustega kauplemise süsteemid. Kuigi suuremal turul on kauplemine tõhusam, erineb keskkonna tundlikkus nendele saasteainetele üle Euroopa märkimisväärselt. Seetõttu tuleb jälgida, et heitkogustega kauplemine ei põhjustaks tõsist kohalikku saastumist (saastekoldeid) ega looduskeskkonna seisundi halvenemist hapestumise, eutrofeerumise või osoonikahjustuste tagajärjel.

Komisjon analüüsib, kas täiendavad piiriülesed heitkogustega kauplemise süsteemid, mida kasutaksid liikmesriikide rühmad, suurendaksid paindlikkust ja vähendaksid vastavuse tagamisega kaasnevaid kulusid, säilitades samas keskkonnakaitse kõrge taseme.

⁴⁶ Väikeste huvirühmade korral võivad eraisikud hüvitamissüsteemis ka omavahel kokku leppida. Ökosüsteemiteenuse osutamise tasu toetatakse ka rahvusvaheliselt, muu hulgas troopikametsade kaitse vahendina. Vt Maailmapanga väljaanne „At loggerheads“, 2006. Keskkonnateenuste tasud võivad hõlmata riigiabi ning sellisel juhul tuleb neid teatada vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 88.

⁴⁷ Vt uurimus „The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity“ (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Austraalia on samuti kasutanud sama lähenemisviisi.

- Vaadates läbi direktiivi teatavate õhusaasteainete siseriiklike ülemmäärade kohta⁴⁸, uurib komisjon, kuidas heitkogustega kauplemine võimaldaks heiteid kulutasuvalt veelgi vähendada⁴⁹. Madalmaad ja Slovakkia võiksid tutvustada oma lämmastikoksiidide ja vääveldioksiidi heitkogustega kauplemise süsteemide kasutamisel saadud väärtuslikke kogemusi neile liikmesriikidele, kes soovivad seda vahendit kasutada ja võib-olla isegi riiklikud süsteemid sellega ühendada⁵⁰.
- Komisjon uurib lämmastikoksiidide ja vääveldioksiidi heitkogustega kauplemise võimalusi ka saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi⁵¹ läbivaatamisel. Liikmesriikidel on juba praegu võimalik koostada kavasid, mille alusel saab heitkogustega kaubelda pärast parima võimaliku tehnika (BAT) rakendamist. Lahendamist vajab küsimus, kas liikmesriigid võiksid üksikult või kollektiivselt valida parimal võimalikul tehnikal põhinevate lubade asemel heitkogustega kauplemise⁵².

Kas liikmesriikide rühmadel oleks otstarbekas kasutada piiriülest heitkogustega kauplemise süsteemi, et vähendada õhu saastumist tavapäraste saasteainetega, nagu lämmastikoksiidid ja vääveldioksiid? Kuidas sobitada need süsteemid riiklike maksude ja tasudega, mida kasutatakse mitmes liikmesriigis?

5. KOKKUVÕTE

Komisjon leiab, et lisaks õiguslikule reguleerimisele ja muudele õigusaktidele tuleks rohkem kasutada turupõhiseid vahendeid, sealhulgas kauplemissüsteeme, maksustamismeetmeid ja toetusi, mis on tulus võimalus keskkonnapoliitika ja muude poliitikasuundade eesmärkide saavutamiseks nii ühenduse kui ka liikmesriikide tasandil. See oleks kooskõlas Lissaboni strateegia, säästva arengu ja parema õigusliku reguleerimise kavadega.

Euroopa kokkulepitud uus energia- ja kliimapoliitika tähendab uut tööstusrevolutsiooni järgmise 10 kuni 15 aasta jooksul. See nõuab olulist muutust Euroopa energiakäsitluses ning selle lõppeesmärk on saavutada tegelik vähese süsinikdioksiidiheitega majandus. Mitmed poliitikavaldkonnad nii riikide kui ka Euroopa tasandil peavad andma oma panuse ja neid tuleb selle ambitsioonika eesmärgi saavutamiseks kohandada. Ettevõtete ja tarbijate stiimulite muutmise kaudu on turupõhised vahendid tegeliku muudatuse saavutamiseks tehtavate jõupingutuste oluline osa. Lisaks oma pikaajalisusele on kõnealustel turupõhistel vahenditel

⁴⁸ 23. oktoobri 2001. aasta direktiiv 2001/81/EÜ (EÜT L 309, 27.11.2001).

⁴⁹ Komisjon nimetas välisõhu kvaliteedi ja Euroopa õhu puhtamaks muutmise direktiivi ettepanekus – KOM(2005) 447, 21.9.2005 – piirkonna või riigi tasandi õhusaaste tõrjemeetmetena liikmesriikide heitkogustega kauplemise süsteemide kasutamist. Liikmesriigid võiksid näidata üles tahet täita ühenduse õhukvaliteedi nõudeid, kasutades neid süsteeme isegi juhul, kui nad peavad nõudma ajapikendust.

⁵⁰ Ühendkuningriik kavatseb käivitada lämmastikoksiidide, vääveldioksiidi ja tolmu heitkogustega kauplemise süsteemi 2008. aastal.

⁵¹ Komisjoni aruanne, mis käsitleb direktiivi 96/61/EÜ (saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta) rakendamist – KOM(2005) 540, 3.11.2005.

⁵² Sellele küsimusele vastamiseks on oluline silmas pidada nii keskkonna erineva tundlikkuse ja saastekollete vältimise teemat kui ka ohtu, et saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi integreeritud lähenemist moonutatakse, asudes kaupleva üksnes teatavate saasteainete heitkogustega. Saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi alusel loodud seire ja vastavuse tagamise süsteemi ei tohi samuti nõrgestada. Seda tuleks hinnata, võrreldes heitkogustega kauplemise süsteemi ja praeguse süsteemi tulusust heidete vähendamisel.

ka olulised eelised käesolevas dokumendis käsitletud maksunduse, keskkonnakaitse ja jaotamise tähenduses.

Käesoleva rohelise raamatuga soovib komisjon alutada arutelu ühenduse turupõhiste vahendite aktiivsema kasutamise üle nende eesmärkide saavutamisel, eelkõige seoses kaudse maksustamisega. Lisaks on rohelises raamatus kirjeldatud mitut uut turupõhiste vahendite kasutusvaldkonda, millele ühendus saaks parimaid tavaid vahendades kaasa aidata. Komisjon ootab arvamusi nende ideede ja raamatus tõstatatud konkreetsete küsimuste kohta ning turupõhiste vahendite kohta, mille valik võimaldaks saavutada maksimaalse positiivse mõju.

Vastused tuleks saata 31. juuliks 2007 järgmisel aadressil: Green-paper-mpi@ec.europa.eu