



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 28.3.2007
KOM(2007) 140 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych

{SEK(2007) 388}

ZIELONA KSIĘGA

Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

Unia Europejska jest jednym ze światowych liderów w działaniach na rzecz ochrony środowiska naturalnego, szczególnie w zakresie zapobiegania zmianom klimatu. Umocnieniu tej pozycji służy niedawne przyjęcie strategicznego pakietu dotyczącego energii i klimatu¹ (popartego na wiosennym szczycie Rady Europejskiej²), w którym UE potwierdziła wolę podjęcia działań wewnętrznych oraz w skali międzynarodowej na rzecz zapobiegania zmianom klimatu, ochrony środowiska, zmniejszenia uzależnienia od zasobów zewnętrznych oraz zapewnienia konkurencyjności gospodarek krajów europejskich. Konieczne jest także szybkie podjęcie działań celem powstrzymania utraty różnorodności biologicznej, ochrony zagrożonych zasobów naturalnych oraz ochrony zdrowia publicznego.

Osiągnięcie tych ambitnych celów wymaga interwencji publicznej i silnego zaangażowania ze strony wszystkich podmiotów. Unia Europejska w coraz większym stopniu opowiada się za instrumentami ekonomicznymi lub opartymi na rozwiązaniach rynkowych, jak np. podatki pośrednie, dotacje celowe lub zbywalne uprawnienia do emisji zanieczyszczeń, przy pomocy których wspomniane cele polityczne mogą zostać osiągnięte w sposób elastyczny i opłacalny³. Za szerszym wykorzystaniem instrumentów rynkowych opowiedziano się również w szóstym programie działań UE w zakresie ochrony środowiska (6-ty EAP), w odnowionej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju⁴, a także w odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁵.

Niniejszy dokument otwiera debatę na temat zwiększonego wykorzystania instrumentów rynkowych we Wspólnocie. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w planie działań na rzecz racjonalizacji zużycia energii⁶ zbadano w nim możliwości osiągnięcia postępów w obszarze

¹ W szczególności komunikat Komisji *Europejska polityka energetyczna* (KOM(2007) 1 z 10.1.2007 r.) oraz komunikat Komisji *Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej* (KOM(2007) 2 z 10.1.2007 r.)

² Szczyt Rady Europejskiej w dniach 8-9 marca 2007 r., Konkluzje Prezydencji.

³ Oprócz instrumentów rynkowych omawianych w niniejszym dokumencie inne ważne instrumenty rynkowe są stosowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (tj. środki rolno-środowiskowe w polityce rozwoju obszarów wiejskich) oraz w działaniach podejmowanych w ramach polityki spójności w obszarach ochrony środowiska i energii. Jeśli stosowanie instrumentów rynkowych wiąże się z pomocą państwa, muszą one odpowiadać przepisom wspólnotowym, a Komisja musi zostać o nich powiadomiona zgodnie z art. 88 Traktatu WE. Obecnie prowadzony jest przegląd wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska. W związku z tym w niniejszej Zielonej Księdze nie uwzględniono kwestii oceny pomocy państwa.

⁴ Dz.U. L 242 z 10.9.2002 r. oraz dokument Rady 10917/06 z 26.6.2006 r.

⁵ Zalecenie Rady 2005/601/WE z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (2005–2008).

⁶ KOM(2006) 545.

objętym dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów energetycznych⁷, mając na celu zainicjowanie jej przeglądu. Dokument ten odpowiada więc ramom wyznaczonym przez nową zintegrowaną strategię dotyczącą energii i klimatu⁸, w której instrumenty rynkowe i ogólnie polityka fiskalna będą odgrywały decydującą rolę w realizacji celów polityki UE. Zanalizowano w nim także możliwości szerszego wykorzystania instrumentów rynkowych w różnych obszarach polityki w zakresie ochrony środowiska, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym.

2. STOSOWANIE INSTRUMENTÓW RYNKOWYCH NA POTRZEBY POLITYKI WSPÓLNOTY

2.1. Dlaczego warto stosować instrumenty rynkowe jako narzędzia polityki?

Ekonomicznym uzasadnieniem stosowania instrumentów rynkowych jest ich zdolność do korygowania sytuacji, w których zawodzą mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy mamy do czynienia z zupełnym brakiem mechanizmów rynkowych (np. w przypadku zasobów środowiska naturalnego mających charakter dobra publicznego) lub mechanizmy te w niewystarczającym stopniu uwzględniają rzeczywiste lub społeczne koszty działalności gospodarczej. Interwencja publiczna jest więc uzasadniona celem skorygowania sytuacji, w której zawodzą mechanizmy rynkowe. W odróżnieniu od koncepcji regulacyjnych lub administracyjnych instrumenty rynkowe mają tę zaletę, że dla sprostania sytuacjom, w których zawodzi rynek, wykorzystują one sygnały rynkowe.

Czy to w postaci wpływu na ceny (poprzez podatki lub zachęty), czy poprzez określanie bezwzględnych ilości (handel uprawnieniami do emisji) lub ilości na jednostkę produkcji, instrumenty rynkowe pośrednio uwzględniają różnice między przedsiębiorstwami i zapewniają w ten sposób elastyczność, która umożliwia znaczne zmniejszenie kosztów poprawy ochrony środowiska⁹. Instrumenty rynkowe nie stanowią jednak panaceum na wszystkie problemy. Wymagają one jasnych ram regulacyjnych i często są stosowane wspólnie z innymi instrumentami. Instrumenty rynkowe¹⁰ – pod warunkiem, że są właściwie dobrane i odpowiednio zaprojektowane – mają następujące przewagi nad instrumentami regulacyjnymi:

- polepszają sygnały cenowe, przypisując wartość zewnętrznym kosztom i korzyściom działalności gospodarczej, przez co pozwalają podmiotom gospodarczym na ich uwzględnienie i zmianę sposobu postępowania celem ograniczenia negatywnych skutków ekologicznych i innych skutków oraz zwiększenia korzyści dla środowiska¹¹;

⁷ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003, str. 51); dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywami 2004/74/WE i 2004/75/WE (Dz.U. L 157 z 30.4.2004, str. 87 i str. 100).

⁸ Co podkreślono niedawno na szczycie Rady Europejskiej w dniach 8-9 marca 2007 r.

⁹ Por. komunikat Komisji *Wzajemne pogodzenie naszych potrzeb i naszej odpowiedzialności – uwzględnienie kwestii ochrony środowiska w polityce gospodarczej*, KOM(2000) 576 z 20.9.2000 r.

¹⁰ KOM(2000) 576 z 20.9.2000 r. Badania OECD coraz częściej wykazują skuteczność instrumentów rynkowych. Por. *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies*, 2001.

¹¹ Idea ta jest często wyrażana w postaci celów takich jak „określenie właściwej ceny”, „internalizacja kosztów zewnętrznych” czy „zwiększenie podaży nieoferowanych na rynku świadczeń na rzecz środowiska”.

- umożliwiają przemysłowi większą elastyczność w realizacji celów, a przez to zmniejszenie ogólnych kosztów przestrzegania przepisów¹²;
- w perspektywie długoterminowej stanowią dla przedsiębiorstw zachętę do wprowadzania innowacji technicznych celem dalszego ograniczenia niekorzystnego wpływu na środowisko („skuteczność dynamiczna”);
- wspierają zatrudnienie, jeśli są stosowane w ramach ekologicznej reformy podatkowej lub fiskalnej¹³.

2.2. Instrumenty rynkowe w kontekście UE

Unia wykorzystuje instrumenty rynkowe nie tylko ze względu na ich przydatność do realizacji konkretnych celów politycznych, ale również by uniknąć zakłóceń na wspólnym rynku powodowanych różniącymi się koncepcjami poszczególnych państw członkowskich oraz by zagwarantować jednolite w całej UE obciążenia poszczególnych sektorów i przezwyciężyć ewentualne negatywne skutki dla konkurencyjności. Wspólne działania wzmacniają ponadto pozycję konkurencyjną UE względem jej partnerów handlowych.

Najpowszechniej stosowane na szczeblu UE instrumenty rynkowe to podatki, opłaty i systemy zbywalnych zezwoleń. Z ekonomicznego punktu widzenia instrumenty te funkcjonują podobnie, choć pod wieloma istotnymi względami odnotować można różnice.

Po pierwsze, systemy ilościowe, takie jak systemy zbywalnych zezwoleń, dają większą gwarancję osiągnięcia konkretnych celów politycznych, np. ograniczeń emisji (pod warunkiem skutecznego monitorowania oraz przestrzegania przepisów), niż instrumenty oparte wyłącznie na cenach, jak np. podatki. Z kolei instrumenty oparte na cenach dają pewność w odniesieniu do kosztu lub ceny celu polityki i na ogół łatwiej się nimi posługiwać¹⁴.

Po drugie, instrumenty te różnią się pod względem sposobu generowania dochodów. Podatki – a w mniejszym stopniu również opłaty – są coraz częściej stosowane w celu wpływania na sposób postępowania, ale stanowią one również źródło dochodów. Systemy zbywalnych zezwoleń mogą generować dochody, jeśli zezwolenia są sprzedawane przez władze publiczne w drodze przetargu. Systemy, w ramach których zezwolenia są licytowane, mają więc charakter podobny do podatku (różnią się natomiast jeśli chodzi o przepisy i ich przestrzeganie). Z kolei opłaty są zazwyczaj pobierane z tytułu ściśle określonej usługi lub poniesionych kosztów, w związku z czym nie są na tyle elastyczne, by w ramach finansów publicznych mogły być wykorzystywane jako tego rodzaju źródło dochodów.

Powyższe cechy mają znaczny wpływ na sposób i zakres wykorzystania przez UE instrumentów rynkowych na szczeblu wspólnotowym. Wprowadzone zostały takie instrumenty jak wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji (ETS, z ang. *Emission*

¹² Por. EEA, *Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study*, 2005. W badaniu tym porównano koncepcje różnych państw członkowskich i przedstawiono, w jaki sposób stosowanie instrumentów rynkowych pozwala zmniejszyć koszty realizacji celów w zakresie ochrony środowiska.

¹³ Por. komunikat Komisji *Europejskie wartości w zglobalizowanym świecie*, KOM(2005) 525 z 20.10.2005 r.

¹⁴ Por. KOM(2000) 576.

Trading Scheme)¹⁵, dyrektywa w sprawie opodatkowania produktów energetycznych oraz – w dziedzinie transportu – dyrektywa o opłatach za użytkowanie infrastruktury drogowej (eurowinieta)¹⁶. Aspekty te należy uwzględnić, jeśli UE zamierza nadal stosować instrumenty rynkowe na szczeblu wspólnotowym w sposób, który pozwoli na optymalne wykorzystanie każdego z nich w najbardziej właściwym obszarze i uniknięcie powielania działań. Wspólnotowe zasady dotyczące podejmowania decyzji nie powinny zasadniczo odgrywać roli w tym kontekście. Wymóg jednomyślności w sprawach podatkowych oznacza jednak, że możliwości zastosowania opodatkowania są inne niż w przypadku pozostałych instrumentów¹⁷.

W jakich dziedzinach należy szerzej stosować instrumenty rynkowe i jakie są warianty tych zastosowań na szczeblu wspólnotowym lub krajowym?

Czy możliwe jest stosowanie instrumentów rynkowych w taki sposób, by wspierać konkurencyjność i nie nakładać nadmiernych obciążeń na konsumentów (w szczególności o niskich dochodach), a jednocześnie generować dochody dla budżetów publicznych?

Czy UE powinna bardziej aktywnie stosować opodatkowanie jako narzędzie realizacji innych celów polityki Wspólnoty (poza celami fiskalnymi)? Czy jest to właściwa odpowiedź na obecne globalne wyzwania oraz potrzeby fiskalne budżetów krajowych?

2.3. Wzrost gospodarczy, miejsca pracy i czyste środowisko – argumenty przemawiające za ekologiczną reformą podatkową

Unia Europejska przykłada dużą wagę do zapewnienia zrównoważonego rozwoju, a także do wspierania strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Ekologiczna reforma podatkowa, w ramach której obciążenia podatkowe zostałyby przesunięte z podatków wpływających negatywnie na poziom dobrobytu (np. opodatkowanie pracy) na podatki mające pozytywny wpływ na tenże (np. opodatkowanie działalności szkodliwej dla środowiska, takiej jak wykorzystywanie zasobów naturalnych lub emisja zanieczyszczeń), może być rozwiązaniem przynoszącym korzyści zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i rynku pracy¹⁸. Jednocześnie trwałe przesunięcie obciążeń podatkowych będzie wymagało stosunkowo stabilnych dochodów podatkowych, które są powiązane z aspektami ekologicznymi¹⁹.

Reforma taka może również przyczynić się do złagodzenia ewentualnych negatywnych skutków podatków ekologicznych dla konkurencyjności poszczególnych sektorów. Jeśli działania są ściśle koordynowane na szczeblu Wspólnoty, skutki te mogą zostać ograniczone

¹⁵ Ponieważ Komisja przygotowuje obecnie obszerną ocenę doświadczeń zgromadzonych w trakcie stosowania wspólnotowego ETS, kwestia ta nie została uwzględniona w niniejszej Zielonej Księdze.

¹⁶ Dyrektywa 1999/62/WE (Dz.U. L 187 z 20.07.1999) zmieniona dyrektywą 2006/38/WE (Dz.U. L 157 z 9.6.2006, str. 8).

¹⁷ Mimo pewnych elastycznych rozwiązań instytucjonalnych przewidzianych w Traktacie WE, jak np. wzmocniona współpraca.

¹⁸ Komisja poruszyła już tę kwestię w roku 1993 w Białej Księdze w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (KOM(93) 700, rozdział 10), a ostatnio również w komunikacie w sprawie europejskiego modelu socjalnego i w dokumencie poświęconym zależnościom między polityką zatrudnienia a polityką w zakresie ochrony środowiska. Por. KOM(2005) 525 oraz SEK(2005) 1530. Doświadczenia krajów skandynawskich oraz wyniki badań modelowych wskazują na istnienie obu rodzajów korzyści.

¹⁹ Relacje między funkcjami generowania dochodów a zachętą podatkową zostały szczegółowo omówione w dokumencie roboczym służb Komisji.

w jeszcze większym stopniu niż w przypadku jednostronnych działań państw członkowskich. Obniżenie opodatkowania pracy lub składek na zabezpieczenie społeczne, które przynosi korzyści głównie gospodarstwom domowym o niższych dochodach, może zrównoważyć ewentualny regresywny efekt podatków ekologicznych. W obliczu starzenia się społeczeństwa, które zwiększa presję na wydatki publiczne, a także globalizacji utrudniającej opodatkowanie kapitału i pracy, przesunięcie ciężarów podatkowych z podatków bezpośrednich na opodatkowanie konsumpcji, a zwłaszcza konsumpcji szkodliwej dla środowiska, może z perspektywy fiskalnej przynieść znaczne korzyści.

Wprowadzając odpowiednie opodatkowanie państwa członkowskie mogą nie tylko ograniczać zachowania szkodliwe dla środowiska, ale również stosować zachęty podatkowe (np. dotacje) celem wspierania zachowań przyjaznych środowisku oraz prac badawczo-rozwojowych i innowacji, o ile środki publiczne zostaną uprzednio wygenerowane w inny sposób (np. poprzez opodatkowanie zachowań szkodliwych dla środowiska) lub jeśli nastąpi ograniczenie wydatków (np. poprzez zlikwidowanie dotacji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska). Podejście to jest szczególnie istotne w kontekście ambitnych celów określonych w strategii UE dotyczącej energii i klimatu, a zwłaszcza ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20 % do roku 2020, wiążącej wartości docelowej w postaci 20 %-go udziału w produkcji energii źródeł odnawialnych w roku 2020 oraz 10 %-go udziału biopaliw.

Zdaniem Komisji to **państwa członkowskie** muszą w pierwszym rzędzie postarać się o zapewnienie w swoich systemach podatkowych równowagi między czynnikami zachęcającymi i zniechęcającymi, przy jednoczesnym uwzględnieniu ogólnych ograniczeń fiskalnych oraz zasady neutralności podatkowej. Komisja pragnęłaby jednak, by wspólnotowa polityka podatkowa ułatwiała osiągnięcie tej równowagi (por. rozdział 3).

Uporządkowana wymiana informacji między państwami członkowskimi na temat sprawdzonych rozwiązań w zakresie instrumentów rynkowych, a w szczególności ekologicznej reformy podatkowej, mogłaby zostać ulepszona. W niektórych obszarach istnieją wprowadzić wyspecjalizowane struktury, brakuje natomiast horyzontalnej platformy, w związku z czym warto rozważyć utworzenie forum ds. instrumentów rynkowych.

Czy UE powinna bardziej aktywnie wspierać ekologiczne reformy podatkowe na szczeblu krajowym?

W jaki sposób Komisja mogłaby najlepiej ułatwić przeprowadzenie takich reform? Czy mogłaby ona np. zaoferować pomoc w postaci procesu lub procedury koordynacji?

Czy utworzenie wspomnianego wyżej forum ds. instrumentów rynkowych byłoby pomocne w zintensyfikowaniu wymiany przez państwa członkowskie doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań w zakresie ekologicznej reformy podatkowej? Jaką postać powinno mieć tego rodzaju forum? Jaki powinien być jego skład, tak by uniknąć powielania istniejących struktur?

W jaki sposób pogodzić można konieczność obniżenia opodatkowania pracy w wielu państwach członkowskich ze wspieraniem innowacji i prac badawczo-rozwojowych celem ekologicznej transformacji gospodarki? W jaki sposób można to osiągnąć przy jednoczesnym przestrzeganiu neutralności budżetowej? Czy właściwym rozwiązaniem byłoby dużo wyższe opodatkowanie działalności szkodliwej dla środowiska?

2.4. Reforma dotacji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska

Wiele dotacji jest nie tylko nieskutecznych z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia, ale może mieć również negatywny wpływ na środowisko i zdrowie ludzkie²⁰. Mogą one także neutralizować wpływ instrumentów rynkowych stosowanych do osiągnięcia określonych celów w zakresie środowiska lub ochrony zdrowia, a także prowadzić do zmniejszenia konkurencyjności²¹. Oprócz tego za ich reformą lub zlikwidowaniem przemawiałaby również możliwość uwolnienia środków publicznych na ekologiczną reformę fiskalną²². Komisja zamierza wspólnie z państwami członkowskimi podjąć prace nad reformą – zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym – dotacji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska. Dialog z zainteresowanymi podmiotami będzie istotny dla zagwarantowania, że rozpatrzone zostały wszystkie istotne kwestie. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o przygotowanie do 2008 r. planu reform w każdym z sektorów²³.

W jaki sposób – w świetle krajowych doświadczeń – można najlepiej przyspieszyć reformy dotacji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska?

3. MOŻLIWOŚCI SZERSZEGO STOSOWANIA INSTRUMENTÓW RYNKOWYCH CELEM WPLYNIĘCIA NA ZUŻYCIE ENERGII

W chwili obecnej kwestie energii mają priorytetowy charakter dla UE, stanowiąc wyzwanie zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak również bezpieczeństwa dostaw i konkurencyjności. Aby zwiększyć zrównoważenie, bezpieczeństwo i konkurencyjność europejskiego rynku energii Komisja wzywa do oszczędzania energii, mobilizacji zasobów celem rozpowszechnienia przyjaznych środowisku źródeł energii oraz do inwestycji w nowe technologie i innowacje. Cele te zostały niedawno zatwierdzone przez szefów państw i rządów UE w formie zintegrowanej strategii dotyczącej energii i zmian klimatu. Istotną rolę w realizacji tych celów odgrywać będzie polityka fiskalna (w szczególności podatki) oraz dalsze ulepszenia wspólnotowego ETS.

Polityka podatkowa Wspólnoty, a konkretnie dyrektywa w sprawie opodatkowania produktów energetycznych, będzie miała zasadnicze znaczenie w tym kontekście, choć w pierwszym rzędzie służy ona wspólnemu rynkowi. Dyrektywa ta określa jednolite zasady opodatkowania zużycia energii i łączy cele w dziedzinie ochrony środowiska oraz w dziedzinie energii. Tradycyjnie opodatkowanie energii przyczynia się do osiągnięcia celów takich jak oszczędzanie energii, bezpieczeństwo dostaw oraz konkurencyjność.

²⁰ Por. np. OECD, *Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform*, 2005, oraz źródła przywołane w tym dokumencie.

²¹ OECD (1998) w następujący sposób definiuje dotacje prowadzące do szkodliwych skutków dla środowiska: „wszelkie formy pomocy finansowej i przepisów wprowadzane celem zwiększenia konkurencyjności określonych produktów, procesów lub regionów, które – w połączeniu z obowiązującym systemem podatkowym – (nieumyślnie) prowadzą do dyskryminacji solidnych rozwiązań w zakresie środowiska”.

²² Podkreślono to również w odnowionej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju.

²³ Przegląd strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, dokument Rady 10917/06 z 26.6.2006 r.

3.1. Ulepszenie i dalsze rozwijanie dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych

Opodatkowanie energii daje UE możliwość wykorzystania podatków zarówno w postaci czynnika zachęcającego do oszczędzania energii i wykorzystywania jej w sposób przyjazny środowisku, jak i środka generowania dochodów²⁴.

Jednak obecna – raczej elastyczna i ogólna – koncepcja dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych nie we wszystkich przypadkach umożliwia skuteczne włączenie celu oszczędnego i uwzględniającego aspekty ekologiczne gospodarowania energią do zharmonizowanych na szczeblu UE przepisów. Dlatego opodatkowanie energii powinno być może zostać ściślej powiązane z odpowiednimi celami polityki UE.

Jedną z możliwości mogłby być podział minimalnych wspólnotowych poziomów opodatkowania na składniki energetyczny i ekologiczny, które na szczeblu krajowym miałyby postać podatku od energii i podatku ekologicznego (od emisji). Podstawą byłaby istniejąca koncepcja opodatkowania energii, która jednak stałaby się bardziej spójna, a także bardziej precyzyjna w uwzględnieniu aspektów ekologicznych.

Wszystkie paliwa powinny być w pierwszej kolejności jednolicie opodatkowane wg ich **wartości energetycznej** (co stanowiłoby rozwinięcie istniejącego już podejścia w zakresie paliw do ogrzewania i energii elektrycznej), tak by stworzyć skuteczną i jednolitą zachętę do oszczędzania energii bez stwarzania zakłóceń między produktami energetycznymi. Ponadto uwzględniając fakt, że spalanie różnych paliw generuje różne ilości i rodzaje zanieczyszczeń, w drugiej kolejności opodatkowanie mogłoby odzwierciedlać **ekologiczne aspekty** energii (poprzez rozróżnienie gazów cieplarnianych i innych emisji). Zgodnie z tą koncepcją zróżnicowanie opodatkowania na korzyść bardziej przyjaznych środowisku, w tym zwłaszcza odnawialnych, źródeł energii miałoby bardziej automatyczny i bezpośredni charakter niż obecnie. Oprócz innych funkcji opodatkowanie energii uwzględniałoby w sposób bezpośredni korzyści dla środowiska oraz dla bezpieczeństwa dostaw płynące z zastosowania odnawialnych źródeł energii.

Konieczne jest uwzględnienie szeregu aspektów, które zostały bliżej przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji. Do najważniejszych należą:

- paliwa stosowane do ogrzewania i paliwa napędowe są do celów podatkowych tradycyjnie traktowane w różny sposób, dla uwzględnienia faktu, że ogrzewanie ma charakter dobra niezbędnego. Uzasadnione może być dalsze zróżnicowanie opodatkowania w zależności od sposobu wykorzystania energii;
- emisje CO₂ generowane w trakcie produkcji energii elektrycznej są obecnie w większości przypadków uwzględniane w ramach wspólnotowego ETS, podczas gdy zgodnie z dyrektywą w sprawie opodatkowania produktów energetycznych produkcja energii elektrycznej jest zasadniczo wyłączona z opodatkowania. Dodatkowy składnik ekologiczny w formie podatku, odzwierciedlający te same aspekty ekologiczne, które są uwzględniane w ramach wspólnotowego ETS, nie wydaje się być właściwy w tym szczególnym przypadku.

²⁴ Trzy czwarte dochodów z podatków związanych z ochroną środowiska pochodzi z opodatkowania energii (por. dokument roboczy służb Komisji).

Komisja zamierza kontynuować analizę tych aspektów celem ewentualnej zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych.

Czy dyrektywa w sprawie opodatkowania produktów energetycznych powinna zostać zmieniona w sposób umożliwiający ściślejsze powiązanie z celami politycznymi, którym dyrektywa ma służyć, w szczególności w zakresie środowiska i energii? Czy uczyniłoby to z opodatkowania energii bardziej skuteczny instrument poprzez lepsze powiązanie zachęt podatkowych ze zdolnością generowania dochodów?

Czy najlepszym krokiem w tym kierunku jest podział minimalnych poziomów opodatkowania na składniki energetyczny i ekologiczny? Jakie byłyby zalety i wady takiej koncepcji i jakie byłyby główne aspekty praktyczne takiego rozwiązania? Czy zachęty ekologiczne powstałe dzięki opodatkowaniu energii odzwierciedlałyby w wystarczający i właściwy sposób cele polityki energetycznej w obszarze biopaliw, w tym stworzenia zachęt rynkowych dla biopaliw drugiej generacji?

Czy istnieje potrzeba dodatkowego opodatkowania uwzględniającego ewentualne pozostałe ekologiczne aspekty produkcji energii elektrycznej? Czy proponowane podejście stanowi wystarczające wsparcie szerszego stosowania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych? Jaki jest wpływ takich wspólnotowych ram na wykorzystanie energii jądrowej do produkcji energii elektrycznej (pamiętając o różnych krajowych strategiach wykorzystania energii jądrowej)?

3.2. Wzajemne oddziaływanie opodatkowania energii i pozostałych instrumentów rynkowych, w szczególności wspólnotowego ETS

Spośród różnych instrumentów rynkowych Wspólnoty w obszarach energii, transportu i środowiska, opodatkowanie energii ma prawdopodobnie najbardziej przekrojowy charakter – wywierając wpływ we wszystkich trzech obszarach i oddziałując wspólnie ze wszystkimi pozostałymi instrumentami.

Przegląd dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych umożliwiłby uwzględnienie tych aspektów dzięki wyjaśnieniu aspektów objętych zharmonizowanym opodatkowaniem energii. W praktyce wyraźne wyróżnienie składnika ekologicznego w minimalnych poziomach opodatkowania (uwzględniającego różnice między emisjami gazów cieplarnianych i pozostałymi emisjami) pozwoliłoby na lepsze uzupełnienie innych instrumentów rynkowych na szczeblu UE opodatkowaniem energii.

Wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji ma obecnie zastosowanie do emisji z określonych *instalacji* spalania i *instalacji* przemysłowych, natomiast opodatkowanie energii ma zastosowanie do *zużycia energii w formie paliw*²⁵, w licznych przypadkach nie obejmując najbardziej energochłonnych sektorów (obecnie objętych przez wspólnotowy ETS). Komisja jest zdania, że zasada ta mogłaby zostać dokładniej zanalizowana celem ustalenia, czy sektory objęte wspólnotowym ETS mogłyby zostać wyłączone z zakresu obowiązywania składnika

²⁵ W szczególności opodatkowanie energii nie ma zasadniczo zastosowania do produktów energetycznych (i energii elektrycznej) używanych jako surowiec w procesach przemysłowych, ani do produktów energetycznych używanych do produkcji produktów energetycznych (zazwyczaj w przypadku rafinerii) oraz jako wkład do produkcji energii elektrycznej. Osiąga się to różnymi technikami. Szczegóły por. art. 2 ust. 4, art. 14 ust. 1 lit. a) oraz art. 21 ust. 3 i 6 dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych.

ekologicznego dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych w stopniu, w jakim emisja gazów cieplarnianych przez te sektory jest już uwzględniona przez ETS (innymi słowy, w stosunku do tych sektorów nie obowiązywałyby odpowiednie składniki ekologiczne minimalnych poziomów opodatkowania, pozostałby natomiast składnik energetyczny oraz pozostałe składniki ekologiczne). Z drugiej strony w przypadku przedsiębiorstw, które z powodu niewystarczającej wielkości lub z innych względów nie uczestniczą w handlu uprawnieniami do emisji, ekologiczny składnik minimalnych poziomów opodatkowania zapewniłby bardziej powszechne stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. Zasady te mogłyby być skutecznie stosowane zarówno w odniesieniu do przemysłu, jak i do sektora transportu lotniczego.

Wyłączenie wpływu na środowisko uwzględnionego przez wspólnotowy ETS z zakresu dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych mogłoby stanowić praktyczne rozwiązanie, pozwalające również uporać się z problemem ewentualnego nakładania się tych dwóch instrumentów, a jednocześnie zapewnić osiągnięcie pozostałych celów opodatkowania energii. Dzięki takiemu rozwiązaniu można by również uniknąć trudności wynikających z różnego charakteru ETS (jednolita cena w całej UE, która może jednak ulegać zmianom w czasie) i opodatkowania energii (różne ceny odzwierciedlające swobodę państw członkowskich w ustalaniu stawek podatkowych powyżej poziomów minimalnych, za to raczej stabilne w czasie). Wszelkie zmiany w kierunku takiego rozwiązania wymagają jednak pogłębionej analizy, w szczególności jeśli zakres stosowania ETS miałby zostać znacznie poszerzony.

Każde ewentualne rozwiązanie należy jednak rozpatrzyć w perspektywie globalnej. Na całym świecie rośnie świadomość konieczności uwzględnienia kwestii ochrony środowiska w decyzjach gospodarczych celem zapewnienia zrównoważonego rozwoju w długim okresie. Doprowadzi to do zwiększonego wykorzystania instrumentów rynkowych przez władze krajowe, a ich stosowanie należy wspierać w skali światowej. Unia Europejska powinna rozpocząć intensywny dialog z innymi krajami, celem wsparcia stosowania instrumentów rynkowych, które pozwalają na realizację celów politycznych bez ponoszenia nadmiernych kosztów.

Jednak póki to nie nastąpi i dopóki UE i kraje trzecie będą stosować różne poziomy opodatkowania emisji dwutlenku węgla lub inne metody ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (jak np. wspólnotowy ETS), ważne jest oferowanie zachęt koniecznych do skłonienia partnerów handlowych UE do zastosowania skutecznych środków służących zahamowaniu emisji gazów cieplarnianych. Konieczna jest analiza wykonalności wszystkich środków realizacji polityki służących temu celowi. Zapoczątkowana już została dyskusja nad stosowaniem mechanizmów wyrównywania emisji dwutlenku węgla, takich jak dostosowania podatkowe na granicach. Istnieją przy tym oczywiście ograniczenia techniczne i prawne, które muszą zostać dokładnie zanalizowane.

Czy proponowane zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych oraz proponowana koncepcja zakresu jej stosowania byłyby najlepszym rozwiązaniem dla zapewnienia spójności między dyrektywą a wspólnotowym ETS? Czy istnieją inne możliwości osiągnięcia tego celu?

Jakie ewentualne warianty należy zweryfikować celem stworzenia zachęt koniecznych do skłonienia partnerów handlowych Wspólnoty do zastosowania skutecznych środków służących zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych?

4. INNE MOŻLIWOŚCI STOSOWANIA INSTRUMENTÓW RYNKOWYCH W POLITYCE NA RZECZ OCHRONY ŚRODOWISKA

4.1. Ograniczenie wpływu wywieranego na środowisko przez transport

Transport przyczynia się w dużym stopniu do zanieczyszczenia powietrza oraz do emisji CO₂, których poziom stale rośnie. Przykładowo, w roku 2004 transport drogowy stanowił źródło 22 % łącznych emisji CO₂, a transport lotniczy i wodny około 3-4 % łącznych emisji gazów cieplarnianych. Szczególnie gwałtownie wzrósł poziom emisji w transporcie lotniczym – w latach 1990-2004 o 86 %. Na szczeblu UE stosowane są pewne instrumenty rynkowe służące ograniczeniu znacznego negatywnego wpływu na środowisko, wywieranego przez różne środki transportu. Natomiast na szczeblach krajowym i lokalnym stosuje się (i przygotowuje) wiele różnych rodzajów instrumentów rynkowych o różnym charakterze.

Komisja i inne instytucje podjęły w ostatnim czasie szereg inicjatyw służących ograniczeniu emisji przez sektor transportu. Wprowadzenie – zgodnie z wnioskiem Komisji w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi²⁶ – składnika związanego z emisją CO₂ zarówno do rocznych podatków drogowych, jak i do opłat rejestracyjnych, mogłoby skłonić konsumentów do uwzględnienia zużycia paliwa i emisji CO₂ przy wyborze samochodu. Przyjęcie tego wniosku, w połączeniu z przepisami służącymi ograniczeniu emisji CO₂ z samochodów²⁷ oraz dotyczącymi opodatkowania produktów energetycznych, pomogłoby UE – dzięki ograniczeniu emisji CO₂ z samochodów – osiągnąć cele w zakresie zmian klimatu. W obliczu zbliżającego się przeglądu wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji Rada Europejska zwróciła się do Komisji o rozważenie ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania wspólnotowego ETS na szereg nowych sektorów, w tym transport lądowy.

Komisja zaproponowała objęcie wspólnotowym systemem handlu prawami do emisji transportu powietrznego, a do końca 2008 r. zamierza przedstawić wniosek w sprawie emisji tlenków azotu²⁸.

Jeśli chodzi o transport wodny, ocena wniosków służących wspieraniu niskoemisyjnego transportu wodnego została wymieniona jako jeden z celów przyszłej polityki morskiej²⁹. Przy projektowaniu instrumentów rynkowych w tym obszarze należy w szczególności zadbać o to, by nie kolidowały one z przepisami dotyczącymi pobierania opłat zawartymi w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS)³⁰. Celem opracowania konkretnych wniosków służących wspieraniu niskoemisyjnego transportu wodnego należy również zbadać inne kluczowe kwestie, w tym wymogi prawne i polityczne, zróżnicowanie geograficzne oraz mechanizmy kontroli i zapewniania zgodności z przepisami.

²⁶ KOM(2005) 261 z 5.7.2005 r.

²⁷ Por. komunikat Komisji, *Wyniki przeglądu wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych*, KOM(2007) 19 z 7.2.2007 r. Komisja analizuje również możliwości poprawy wskaźników eksploatacyjnych pojazdów ciężarowych jeśli chodzi o emisję gazów cieplarnianych.

²⁸ KOM(2006) 818 z 20.12.2006 r.

²⁹ Por. Zielona księga – W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz, KOM(2006) 275. Konsultacje na temat Zielonej księgi trwają do 30 czerwca 2007 r.

³⁰ Por. szczegółowe informacje na ten temat w badaniu z 2004 r.:
http://www.europa.eu.int/KOMm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

Jakie instrumenty rynkowe najlepiej służyłyby ograniczaniu emisji pochodzących z transportu wodnego, biorąc pod uwagę szczególnie charakter transportu morskiego? Jaką powinny one przybrać formę?

Oprócz emisji CO₂ transport drogowy wywiera wpływ na środowisko poprzez zanieczyszczenia powietrza SO₂, tlenkami azotu i cząstkami pyłu, jak również poprzez hałas i zatory komunikacyjne. Obok częściowo zharmonizowanych rocznych podatków od pojazdów ciężarowych dyrektywa w sprawie „eurowiniety” stanowi ramy prawne dla pobierania opłat za korzystanie z transeuropejskiej sieci drogowej. Niemcy i Austria wprowadziły uzależnione od pokonywanych odległości opłaty za korzystanie z infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Chociaż średnie opłaty pokrywają jedynie koszty infrastruktury, a więc nie obejmują kosztów zewnętrznych, państwa członkowskie muszą począwszy od roku 2010 zróżnicować opłaty w zależności od spełnianej przez pojazdy normy Euro dotyczącej poziomu emisji. Mogą one również stosować inne formy zróżnicowania celem zwalczania szkodliwego wpływu na środowisko i zmniejszenia przeciążeń sieci drogowej. Wprowadzenie w tego rodzaju systemach opłat zróżnicowania łącznych kosztów w zależności od szkodliwego wpływu na środowisko prowadziłoby do bardziej wydajnego wykorzystania infrastruktury³¹. Komisja, po przeanalizowaniu wszystkich wariantów uwzględniających koszty związane ze środowiskiem, hałasem, zatorami i zdrowiem, przedstawi nadający się do powszechnego zastosowania, przejrzysty i zrozumiały model szacowania wszystkich kosztów zewnętrznych, który będzie mógł w przyszłości służyć za podstawę kalkulacji opłat z tytułu korzystania z infrastruktury. Modelowi temu towarzyszyć będzie analiza wpływu internalizacji kosztów zewnętrznych na wszystkie rodzaje transportu oraz strategia stopniowego wdrożenia modelu we wszystkich sektorach transportu³².

Przepisy wspólnotowe pozwalają również państwom członkowskim na zróżnicowanie opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej w zależności od wpływu na środowisko. Państwa członkowskie nie mogą jednak zwiększać ogólnego poziomu dochodów z tego tytułu, które przypadają podmiotowi zarządzającemu infrastrukturą, jeśli porównywalne opłaty związane ze szkodliwym wpływem na środowisko nie są nakładane na konkurujące rodzaje transportu³³.

W jaki sposób opłaty za korzystanie z infrastruktury, uwzględniające również aspekty związane z ochroną środowiska, mogą być najlepiej zastosowane wobec różnych form transportu? Czy taki model powinien być jednolicie stosowany w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, czy też powinien on uwzględniać specyfikę każdego z nich? W jakim stopniu należałoby w tym kontekście wykorzystać dyrektywę dotyczącą „eurowiniety”?

W niektórych miastach europejskich, np. w Londynie i Sztokholmie, stosowane są lokalne systemy opłat służące poprawie warunków ruchu, m.in. ograniczeniu zatorów w ruchu miejskim³⁴. Analiza najnowszych danych pozwala sądzić, że cel ten został osiągnięty – przeciętna prędkość ruchu wzrosła, a jednocześnie znacznie zmniejszyły się emisje cząstek

³¹ Poza granicami UE koncepcja ta jest stosowana w Szwajcarii, gdzie system opłat dla pojazdów ciężarowych uwzględnia również zewnętrzne koszty dotyczące środowiska. Z ekonomicznego punktu widzenia zwiększeniu wydajności wykorzystania infrastruktury najlepiej służą opłaty, które są dostosowane do tych kosztów zewnętrznych oraz do tras i czasów przejazdu.

³² Artykuł 1 ust. 9 dyrektywy 2006/38/WE z 17.5.2006 r.

³³ Dyrektywa 2001/14/WE z 26.2.2001 r. oraz dokument KOM(2001) 307.

³⁴ Zmieniona dyrektywa dotycząca „eurowiniety” w art. 9 wyraźnie określa możliwość stosowania takich systemów przez państwa członkowskie.

pyłu, tlenków azotu i CO₂ oraz zużycie paliwa na potrzeby ruchu miejskiego w strefach objętych systemem opłat³⁵. Na szczeblu krajowym, np. w Zjednoczonym Królestwie i w Niemczech, rozważa się nawet objęcie wszystkich dróg systemem opłat służącym ograniczeniu zatorów komunikacyjnych. Komisja będzie nadal wspierać istniejące sieci wymiany informacji i w ramach Zielonej księgi poświęconej transportowi miejskiemu (2007) zbada, czy konieczne są działania wspierające na szczeblu UE.

4.2. Stosowanie instrumentów rynkowych celem ograniczenia zanieczyszczeń i ochrony zasobów

Unia Europejska zachęca także państwa członkowskie do stosowania opodatkowania oraz innych instrumentów rynkowych w ramach krajowych strategii tematycznych w zakresie środowiska. Państwa członkowskie w różnym stopniu wykorzystują te możliwości i mają doświadczenie w stosowaniu różnych koncepcji. Pomijając względy ekologiczne, harmonizacja na szczeblu UE może być konieczna w przypadkach, które mają wymiar transgraniczny oraz wówczas, gdy podatki, nakładane coraz częściej na szczeblu krajowym, mogą mieć wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku.

4.2.1. Woda

Konieczne jest zrównoważone zarządzanie zasobami wody. Ogólne ramy prawne podejmowanych w tej dziedzinie działań stanowi ramowa dyrektywa wodna³⁶. Wymaga ona wprowadzenia przez każde państwo członkowskie do roku 2010 polityki w zakresie ceny wody, która będzie zachęcała do oszczędzania wody. Oznacza to, że wszyscy użytkownicy ponoszą koszty (w tym koszty zewnętrzne związane ze środowiskiem i koszty zasobów) zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, która w niektórych przypadkach nie jest jeszcze w pełni stosowana³⁷. Państwa członkowskie muszą również do 2009 r. złożyć sprawozdanie na temat kroków podjętych celem wykonania tych przepisów w ramach swoich planów zarządzania zasobami wodnymi w dorzeczeniach rzek.

Niektóre państwa członkowskie nakładają już podatki lub opłaty z tytułu wykorzystywania wód podziemnych lub powierzchniowych albo za zużycie wody, co doprowadziło do zmniejszenia zużycia i przecieków oraz ograniczenia zanieczyszczeń. Komisja uważa stosowanie instrumentów rynkowych za niezbędny warunek spełnienia wymogów ramowej dyrektywy wodnej. W tych kwestiach Komisja będzie kontynuować ścisłą współpracę z państwami członkowskimi, która stanowi element wspólnej strategii wdrażania uzgodnionej z grupą odpowiednich dyrektorów właściwych organów krajowych.

W jaki sposób Komisja może zapewnić możliwie skuteczne wdrożenie krajowych polityk w zakresie ceny wody, przewidzianych w ramowej dyrektywie wodnej? Jakie są możliwości wzmocnienia zależności między finansowaniem krajowych projektów w zakresie gospodarki wodnej a wprowadzeniem odpowiednich cen wody celem stworzenia zachęt dla użytkowników i uniknięcia zakłóceń konkurencji?

³⁵ Por. EEA 2006, str. 57.

³⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. U. L 327 z 22.12.2000.

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

4.2.2. Gospodarka odpadami

Zgodnie z szóstym programem działań UE w zakresie ochrony środowiska, dzięki unikaniu odpadów i gospodarce odpadami zniknąć ma zależność między wzrostem gospodarczym a powstawaniem odpadów i są oznaki, że rzeczywiście do tego dochodzi.

Z ekologicznego punktu widzenia składowanie odpadów jest najgorszym wariantem³⁸, jednak sygnały rynkowe często prowadzą do jego faworyzowania, ponieważ nie uwzględniają aspektów ekologicznych. Opodatkowanie unieszkodliwiania odpadów, w szczególności składowania, może stanowić skuteczny sposób skorygowania tego zakłócenia i działania na rzecz recyklingu odpadów oraz odzysku³⁹, jednak różnice w krajowych poziomach opodatkowania mogą prowadzić do powodowanego wyłącznie względami podatkowymi przemieszczania odpadów oraz zakłóceń konkurencji między przedsiębiorstwami działającymi w sektorze gospodarki odpadami.

Komisja zachęca więc państwa członkowskie do wymiany informacji na temat krajowych koncepcji opodatkowania składowania odpadów i do bieżącego informowania Komisji o tych kwestiach⁴⁰. Następnym krokiem mogłoby być określenie wspólnych kryteriów, w tym skutecznych z punktu widzenia ochrony środowiska stawek minimalnych, tak by opracować model opodatkowania składowania odpadów na podstawie sprawdzonych rozwiązań.

Czy Komisja powinna rozważyć zaproponowanie jednolitego podatku od składowania odpadów wraz z minimalnymi stawkami wspólnotowymi, jeśli postępy w odchodzeniu od składowania jako metody usuwania odpadów okażą się niewystarczające?

Wpływ na środowisko różnych rodzajów opakowań lub różnych produktów należących do tej samej kategorii, np. baterii, jest zróżnicowany. Instrumenty rynkowe przewidujące różne traktowanie w zależności od wpływu produktu na środowisko mogłyby więc wspierać bardziej zrównoważoną konsumpcję. Zgodnie z prawem wspólnotowym państwa członkowskie mogą – realizując zasadę „zanieczyszczający płaci” – zastosować środki krajowe dla osiągnięcia celów takich jak zmniejszenie ilości opakowań, zachęcenie do posługiwania się opakowaniami zwrotnymi lub bateriami zawierającymi mniej substancji szkodliwych albo zbieranie i recykling zużytych baterii⁴¹. We wszystkich wymienionych przypadkach zastosowanie tych środków jest możliwe pod warunkiem przestrzegania zobowiązań traktatowych (w szczególności dotyczących wspólnego rynku i niedyskryminacji, w tym art. 90 Traktatu WE⁴²).

³⁸ Por. komunikat Komisji, *Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów – Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu*, KOM(2005) 666 z 21.12.2005 r.

³⁹ Stosowane w wielu państwach członkowskich. Por. EEA 2006. W sporządzonej niedawno analizie OECD wskazano jednak również na fakt, że w niektórych państwach członkowskich podatki te są obecnie dużo wyższe niż szacowane koszty zewnętrzne. Por. OECD, *Sustainable Development in OECD Countries*, 2004.

⁴⁰ KOM(2005) 666 z 21.12.2005 r.

⁴¹ Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, Dz.U. L 266 z 26.9.2006.

⁴² Dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365 z 31.12.1994) zmieniona dyrektywą 2004/12/WE (Dz.U. L 47 z 18.2.2004), w szczególności art. 15. Por. także sprawozdanie Komisji z wykonania dyrektywy, dokument KOM(2006) 767. Oczywiście spełnione muszą zostać również wymagania jakościowe dotyczące opakowań.

Szereg państw członkowskich stosuje instrumenty rynkowe takie jak podatki, systemy zwrotu zastawu lub zbywalne zezwolenia dotyczące odpadów opakowaniowych na zasadzie ogólnej lub w odniesieniu do określonych typów opakowań (np. w przypadku opakowań napojów lub plastikowych torebek)⁴³. Stosowana przez Danię opłata za opakowania uwzględnia od pewnego czasu różny wpływ na środowisko poszczególnych materiałów, podobne zróżnicowanie wprowadzono również na Łotwie⁴⁴. Komisja gotowa jest wspierać uporządkowaną wymianę informacji dotyczących stosowanych koncepcji, prowadzoną przez państwa członkowskie.

Czy wspólnotowe ramy prawne dają państwom członkowskim wystarczające możliwości stosowania instrumentów rynkowych do celów polityki w zakresie gospodarki odpadami? Czy Komisja powinna ułatwić stosowanie instrumentów rynkowych w tym obszarze, np. poprzez wspieranie wymiany informacji?

4.3. Stosowanie instrumentów rynkowych celem ochrony różnorodności biologicznej

Stosowanie instrumentów rynkowych celem ochrony różnorodności biologicznej jest coraz częściej akceptowane jako środek umożliwiający włączenie kwestii ochrony gatunków w procesy decyzyjne podmiotów gospodarczych i realizację celów określonych np. w unijnym planie działań na rzecz różnorodności biologicznej i we wspólnej polityce rybackiej⁴⁵ – bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Stosowane są wszystkie trzy podstawowe rodzaje instrumentów rynkowych (podatki/opłaty, dotacje oraz zbywalne zezwolenia), głównie dla ochrony siedlisk przyrodniczych oraz ekosystemów, ale również dla ochrony poszczególnych gatunków.

Instrumenty rynkowe mogą stanowić skuteczne narzędzie zachęcenia właścicieli terenów do utrzymania lasów lub terenów podmokłych, jak również rekompensowania nieuniknionych szkód wynikających z projektów rozwojowych – poprzez tworzenie podobnych siedlisk przyrodniczych w innych miejscach, tak by w sumie uniknąć utraty różnorodności biologicznej (środki wyrównawcze w zakresie bioróżnorodności).

Opłaty oraz odpłatne zezwolenia, np. na polowania i połowy, mogą przyczynić się do ograniczenia wykorzystania zasobów naturalnych do poziomu zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju. W niektórych przypadkach przyznawane jest wsparcie finansowe w formie „płatności z tytułu świadczeń na rzecz ekosystemu” (*payments for environmental services*, należą do nich np. środki rolno-środowiskowe w ramach Wspólnej Polityki Rolnej), celem wypłaty rekompensat właścicielom, którzy zachowują lasy lub tereny podmokłe służące jako filtr lub zbiornik wody lub będące siedliskiem dla owadów zapylających sąsiadujące tereny uprawne, tym samym rezygnując z dochodów mając na względzie wspólne

⁴³ Dalsze szczegóły zawiera baza danych OECD/EOG dotycząca instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w polityce w zakresie środowiska oraz zarządzaniu zasobami naturalnymi: <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>

⁴⁴ Por. EEA, *Using the market for cost-effective environmental policy*, 2006.

⁴⁵ KOM(2006) 216. Innym przykładem jest zarządzanie połowami, w przypadku którego rozpowszechnione są systemy zarządzania wykorzystujące instrumenty rynkowe, takie jak indywidualne zbywalne kwoty połowowe. Por. OECD, *Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path*, 2006. Por. KOM(2002) 181 z 28.5.2002 i KOM(2006) 103 z 9.3.2006 r. oraz opublikowany niedawno przez Komisję komunikat w sprawie wykorzystania w rybołówstwie instrumentów zarządzania opartych na uprawnieniach celem ochrony różnorodności biologicznej. Por. KOM(2007) 73 z 26.2.2007.

dobro⁴⁶. W Finlandii przeprowadzane są aukcje, na których oferenci licytują minimalną wysokość dotacji, którą uważają za wystarczającą do przeprowadzenia działań służących ochronie różnorodności biologicznej, co pozwala uniknąć wypłacania zbyt dużych dotacji⁴⁷.

Innym przykładem stosowania instrumentów rynkowych jest koncepcja tzw. „habitat-banking” – instrumentu handlowego po raz pierwszy zastosowanego w USA w związku z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności (w tym przypadku dotyczyło to terenów podmokłych). W systemach takich następuje przekształcenie odpowiedzialności związanej ze środowiskiem w zbywalne aktywa, a co za tym idzie – zmiana struktury zachęt oraz sposobów postępowania poprzez przenoszenie praw własności i powstawanie rynków. Wyspecjalizowane przedsiębiorstwa „tworzą” tereny podmokłe, a następnie sprzedają odpowiednie związane z nimi prawa developerom. Pozwala to zapewnić realizację celów w zakresie środowiska bez umniejszenia jego łącznej wartości, a jednocześnie prowadzi do konkurencji między przedsiębiorstwami, które starają się doprowadzić do powstania nowych terenów podmokłych po jak najniższych kosztach. Podobnie jak systemy zbywalnych zezwoleń w ogólności, rozwiązania takie pozwalają włączyć cele w zakresie ochrony różnorodności biologicznej do ogólnej kultury przedsiębiorstw, a tym samym przewyciężyć niechęć ze strony podmiotów gospodarczych. Należy jednak pamiętać o zapewnieniu równowagi między siedliskami, w związku z czym konieczne jest istnienie odpowiednich kryteriów pomiaru. W przypadku obszarów chronionych środki wyrównawcze z tytułu utraconych siedlisk mogą być stosowane jedynie w ostateczności.

Czy państwa członkowskie powinny szerzej stosować tego rodzaju instrumenty? Czy w szczególności „płatności z tytułu świadczeń na rzecz ekosystemu” powinny być częściej wykorzystywane dla osiągnięcia celów w zakresie ochrony środowiska? Czy należy dokładniej zanalizować możliwość wprowadzenia na szczeblu wspólnotowym systemów środków wyrównawczych w zakresie różnorodności biologicznej, np. w rodzaju „wetland-banking”?

4.4. Stosowanie instrumentów rynkowych celem zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza

Zanieczyszczenie powietrza niszczy zdrowie ludzkie i środowisko. Od dziesięcioleci powszechnie wiadomo, że konieczna jest poprawa jakości powietrza. Dzięki działaniom na szczeblu krajowym i wspólnotowym udało się wprowadzić znaczną poprawę, jednak nadal utrzymują się znaczne negatywne skutki zanieczyszczenia powietrza, będące przedmiotem tematycznej strategii Wspólnoty w zakresie zanieczyszczenia powietrza.

Dla uporania się z tym problemem wiele państw członkowskich stosuje instrumenty rynkowe, a zwłaszcza podatki i opłaty związane z emisją NO_x i SO₂. Ostatnio wprowadzone zostały krajowe systemy handlu uprawnieniami do emisji, tak by złagodzić problemy powodowane przez typowe substancje zanieczyszczające. Systemy te byłyby wprowadzić bardziej efektywne na większym rynku, jednakże poziom wrażliwości na kwestie tego rodzaju zanieczyszczeń

⁴⁶ Jeśli dotyczy to jedynie niewielkich grup, takie systemy rekompensat mogą zostać utworzone bezpośrednio przez podmioty prywatne. Płatności z tytułu świadczeń na rzecz ekosystemu są również popierane na arenie międzynarodowej, np. jako instrument ochrony lasów tropikalnych. Por. Bank Światowy, *At loggerheads*, 2006. Jeśli płatności te wiążą się z pomocą państwa, Komisja musi zostać o nich powiadomiona zgodnie z art. 88 Traktatu WE.

⁴⁷ Por. badanie *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Również Australia stosuje takie rozwiązanie.

jest różny w poszczególnych krajach europejskich, w związku z czym należy zadbać o to, by handel uprawnieniami do emisji nie prowadził do lokalnej koncentracji zanieczyszczeń ani do pogorszenia stanu środowiska naturalnego poprzez zakwaszenie, eutrofizację lub zmiany poziomu ozonu.

Komisja analizuje, czy opcjonalne transgraniczne systemy handlu uprawnieniami do emisji między grupami państw członkowskich mogłyby służyć zwiększeniu elastyczności i obniżeniu kosztów przestrzegania regulacji, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska:

- W trakcie przeglądu dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji⁴⁸ Komisja rozważy w jaki sposób handel uprawnieniami do emisji mógłby niskim kosztem przyczynić się do dalszego ograniczenia emisji⁴⁹. Niderlandy i Słowacja mogłyby przekazać doświadczenia zgromadzone w trakcie stosowania własnych systemów handlu uprawnieniami do emisji NO_x i SO₂ innym państwom członkowskim, które pragną wykorzystać ten instrument, ewentualnie również w postaci połączenia systemów krajowych⁵⁰.
- Komisja analizuje możliwość wprowadzenia systemów handlu uprawnieniami do emisji NO_x i SO₂ również w ramach przeglądu dyrektywy dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁵¹. Państwa członkowskie mają już też możliwość ustanawiania systemów handlu uprawnieniami do emisji, które pozostają nawet po wprowadzeniu najlepszych dostępnych technik (BAT). Powstaje pytanie, czy państwa członkowskie powinny mieć możliwość wyboru – indywidualnie bądź wspólnie – systemów handlu uprawnieniami do emisji zamiast zezwoleń udzielanych w ramach systemu najlepszych dostępnych technik⁵².

Czy istnieje możliwość zastosowania transgranicznych systemów handlu uprawnieniami do emisji między grupami państw członkowskich celem ograniczenia zanieczyszczenia powietrza typowymi substancjami, jak np. SO₂ i NO_x? W jaki sposób należałoby dostosować założenia takiego systemu do krajowych podatków i opłat stosowanych przez niektóre państwa członkowskie?

⁴⁸ Dyrektywa 2001/81/WE z dnia 23 października 2001 r., Dz.U. L 309 z 27.11.2001 r.

⁴⁹ We wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystszej powietrza dla Europy (KOM(2005) 447 z 21.9.2005 r.) Komisja wskazuje na zastosowanie krajowych systemów handlu uprawnieniami do emisji jako instrumentów zwalczania zanieczyszczenia powietrza na szczeblu regionalnym lub krajowym. W ten sposób państwa członkowskie mogą udowodnić, że podejmują wysiłki na rzecz osiągnięcia wspólnotowych norm czystości powietrza, nawet jeśli musiałyby złożyć wnioski o wydłużenie okresu realizacji wyznaczonych wartości docelowych.

⁵⁰ Począwszy od 2008 r. Zjednoczone Królestwo zamierza wprowadzić system handlu prawami do emisji NO_x i SO₂, a także do emisji pyłów.

⁵¹ Sprawozdanie Komisji na temat wdrażania dyrektywy 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, KOM(2005) 540 z 3.11.2005 r.

⁵² Odpowiedź na to pytanie wymaga uwzględnienia nie tylko kwestii różnej wrażliwości na sprawy środowiska i unikania lokalnej koncentracji zanieczyszczeń, ale również ryzyka, że zintegrowane podejście określone w dyrektywie w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom mogłoby zostać zniekształcone przez wprowadzenie systemów handlu uprawnieniami do emisji poszczególnych substancji zanieczyszczających. Również istniejący system kontroli i egzekwowania przepisów na mocy dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom nie może ulec osłabieniu. W tym kontekście konieczne byłoby rozważenie, na ile systemy handlu uprawnieniami do emisji prowadziłyby do ograniczenia kosztów osiągnięcia niższych emisji w porównaniu z obecnym systemem.

5. WNIOSKI

Komisja jest zdania, że oprócz przepisów prawnych i innych instrumentów należałoby w większym stopniu stosować instrumenty rynkowe (w tym systemy handlu uprawnieniami do emisji, podatki i dotacje) jako opłacalne narzędzie realizacji celów ekologicznych i innych celów polityki na szczeblu wspólnotowym i krajowym. Byłoby to zgodne ze strategią lizbońską, strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz strategią na rzecz lepszych uregulowań prawnych.

Uzgodniona przez UE nowa strategia w zakresie energii i klimatu przyniesie w najbliższych 10-15 latach tak duże zmiany, że można mówić o nowej rewolucji przemysłowej. Będzie ona wymagała zasadniczej zmiany europejskiego podejścia do spraw energii, a jej ostatecznym celem będzie stworzenie prawdziwie niskoemisyjnej gospodarki. Osiągnięcie tego ambitnego celu wymagać będzie wkładu wielu obszarów polityki – zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim – a jednocześnie ich dostosowania do nowych warunków. Instrumenty rynkowe stanowić będą istotną część wysiłków na rzecz dokonania prawdziwych zmian, ponieważ posłużą one do stworzenia nowej struktury bodźców ekonomicznych dla podmiotów gospodarczych i konsumentów. Najważniejszym aspektem tej długofalowej roli jest fakt, iż instrumenty te niosą ze sobą istotne, przedstawione w niniejszym dokumencie korzyści dla celów fiskalnych, w zakresie ochrony środowiska oraz alokacji zasobów.

Przy pomocy tego dokumentu Komisja chciałaby zainicjować dyskusję na temat większego wkładu wspólnotowych instrumentów rynkowych w realizację tych celów, w szczególności jeśli chodzi o podatki pośrednie. W niniejszym dokumencie określono również inne obszary zastosowania instrumentów rynkowych, w przypadku których Wspólnota mogłaby ułatwić wymianę sprawdzonych rozwiązań. Komisja oczekuje reakcji na przedstawione koncepcje oraz odpowiedzi na postawione konkretne pytania, a także opinii na temat tego, jakie instrumenty rynkowe najlepiej służyłyby osiągnięciu maksimum pozytywnych efektów.

Odpowiedzi należy przesyłać do dnia 31 lipca 2007 r. na adres: Green-paper-mpi@ec.europa.eu