



**CONSILIUL
UNIUNII EUROPENE**

**Bruxelles, 3 aprilie 2007 (03.05)
(OR. en)**

8255/07

**ENV 182
ECOFIN 145
ENER 106
FISC 57
TRANS 108**

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

Sursă: Secretar General al Comisiei Europene
semnat de către dl Jordi AYET PUIGARNAU, director

Data primirii: 2 aprilie 2007

Destinatar: Dl Javier SOLANA, Secretar General/Înalt Reprezentant

Subiect: **CARTE VERDE**
privind instrumentele de piață utilizate în scopuri aferente politicii de mediu și
altor politici conexe

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul Comisiei COM(2007) 140 final.

Anexă: COM(2007) 140 final



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 28.3.2007
COM(2007) 140 final

CARTE VERDE

**privind instrumentele de piață utilizate în scopuri aferente politicii de mediu și altor
politici conexe**

{SEC(2007) 388}

CARTE VERDE

privind instrumentele de piață utilizate în scopuri aferente politicii de mediu și altor politici conexe

(Text cu relevanță pentru SEE)

1. INTRODUCERE

UE joacă un rol esențial în lume în ceea ce privește luarea de acțiuni în materie de durabilitate a mediului și schimbări climatice. Acest fapt a fost confirmat recent prin adoptarea¹, în cadrul Consiliului European de primăvară², a pachetului de politici în materie de energie și climă prin care UE și-a reafirmat angajamentul de a aborda problema schimbărilor climatice atât la nivel intern, cât și la scară internațională, de a promova durabilitatea mediului, de a reduce gradul de dependență față de resursele externe și de a garanta competitivitatea economiilor europene. În plus, sunt necesare acțiuni urgente pentru a stopa pierderea biodiversității, pentru a conserva resursele naturale amenințate și pentru a proteja sănătatea publică.

Aceste obiective ambițioase nu pot fi îndeplinite fără intervenția publică și angajamentul ferm al tuturor părților implicate. UE a încurajat din ce în ce mai mult utilizarea instrumentelor economice sau de piață – precum impozitarea indirectă, subvenții direcționate sau certificate de emisii comercializabile – în astfel de scopuri politice, deoarece acestea reprezintă un mijloc flexibil și rentabil de îndeplinire a obiectivelor stabilite³. Folosirea mai intensă a instrumentelor de piață a fost susținută și de cel de-al 6-lea Program de Acțiune pentru Mediu al UE (PAM) și de Strategia de dezvoltare durabilă revizuită a UE⁴, precum și de Strategia de la Lisabona pentru creștere și locuri de muncă revizuită⁵.

¹ În special, Comunicarea Comisiei „O politică energetică pentru Europa”, [COM(2007) 1, 10.1.2007] și Comunicarea Comisiei „Limitarea schimbărilor climatice globale la 2° Celsius: calea spre 2020 și pe mai departe” COM(2007) 2, 10.1.2007.

² Consiliul European din 8-9 martie 2007, Concluziile Președinției

³ Pe lângă instrumentele de piață analizate în prezenta Carte verde, alte instrumente de piață importante sunt implementate în cadrul Politicii Agricole Comune (și anume măsurile de mediu din cadrul politicii de dezvoltare rurală), precum și în cadrul măsurilor luate în temeiul politicii de coeziune din sectoarele energetic și de mediu. Atunci când folosirea instrumentelor de piață poate implica ajutoarele de stat, acestea trebuie să respecte normele Comunității și trebuie să fie notificate Comisiei în temeiul articolului 88 din Tratatul CE. În prezent, o revizuire a orientărilor comunitare privind ajutoarele de stat destinate protecției mediului se află în curs de derulare. Prin urmare, prezenta Carte verde nu va aborda aspectul evaluării ajutoarelor de stat.

⁴ JO L 242, 10.9.2002 și documentul 10917/06 al Consiliului din 26.6.2006.

⁵ Recomandarea Consiliului 2005/601/CE din 12 iulie 2005 privind orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Comunității (2005-2008).

Prezenta Carte verde inițiază o discuție despre promovarea folosirii instrumentelor de piață în Comunitate. Astfel cum este indicat în Planul de acțiune privind eficiența energetică⁶, aceasta explorează posibilele căi viitoare în ceea ce privește Directiva privind impozitarea energiei⁷, în scopul de a determina revizuirea prevăzută a acesteia. În acest sens, documentul se înscrie în cadrul stabilit de noul program integrat pentru energie și schimbări climatice⁸, în care instrumentele de piață și politicile fiscale, în general, vor juca un rol determinant în atingerea obiectivelor strategice ale UE. Documentul explorează, de asemenea, opțiunile pentru o folosire mai intensă a instrumentelor de piață în domeniul diverselor politici de mediu, atât la nivelul Comunității, cât și la nivelul național.

2. FOLOSIREA INSTRUMENTELOR DE PIAȚĂ ÎN SCOPUL PUNERII ÎN APLICARE A POLITICILOR COMUNITARE

2.1. Argumente în favoare folosirii instrumentelor de piață ca instrumente de acțiune

Explicația economică pentru folosirea instrumentelor de piață constă în capacitatea acestora de a remedia eșecurile pieței în mod rentabil din punct de vedere al costurilor. Un eșec al pieței reprezintă o situație în care de pe piațe lipsesc cu desăvârșire sau nu sunt luate suficient în considerare costurile „reale” sau sociale ale activității economice (de exemplu active de mediu cu caracter de bunuri publice). Intervenția publică este justificată în acest caz, pentru a remedia aceste eșecuri și, spre deosebire de abordările reglementare sau administrative, instrumentele de piață au avantajul de a folosi semnalele de pe piață pentru a remedia eșecurile acesteia.

Fie prin influențarea prețurilor (prin intermediul impozitării sau al stimulentei), fie prin stabilirea unor cantități absolute (comercializarea certificatelor de emisii) sau a unor cantități pe unitate de producție, instrumentele de piață recunosc implicit faptul că firmele sunt diferite și, prin urmare, asigură o flexibilitate care poate reduce substanțial costurile aferente măsurilor de îmbunătățire a mediului⁹. Instrumentele de piață nu reprezintă o soluție pentru toate problemele. Acestea au nevoie de un cadru clar de reglementare în care să funcționeze și sunt folosite adesea în combinații de măsuri cu alte instrumente. Dacă se alege și se definește în mod adecvat instrumentul corect, instrumentele de piață¹⁰ oferă anumite avantaje față de instrumentele de reglementare:

⁶ COM(2006) 545.

⁷ Directiva 2003/96/CE a Consiliului din 27 octombrie 2003 privind restructurarea cadrului comunitar de impozitare a produselor energetice și a electricității (JO L 283, 31.10.2003, p. 51), astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directivele 2004/74/CE și 2004/75/CE (JO L 157, 30.4.2004, p. 87 și p. 100).

⁸ Astfel cum s-a precizat recent în cadrul Consiliului European din 8-9 martie 2007.

⁹ Vezi comunicarea Comisiei „*Concilierea nevoilor și responsabilităților noastre – integrarea problemelor de mediu în cadrul politicii economice*”, COM(2000) 576, 20.9.2000.

¹⁰ COM(2000) 576, 20.9.2000. Conform studiilor OCDE, există dovezi sporite ale eficienței instrumentelor de piață. A se vedea „Taxele de mediu în statele membre ale OECD – probleme și strategii”, 2001.

- îmbunătățesc semnalele transmise de prețuri, prin aceea că atribuie o valoare costurilor și beneficiilor externe ale activităților economice, astfel încât actorii economici le iau în considerare și își modifică comportamentul pentru a reduce impacturile negative – și pentru a spori impacturile pozitive – de mediu și de alt tip¹¹,
- conferă industriei o mai mare flexibilitate în atingerea obiectivelor și generează, astfel, costuri de punere în conformitate mai reduse¹²,
- oferă un stimulent firmelor, pe termen lung, pentru a favoriza inovația tehnologică, în scopul de a reduce și mai mult impacturile negative asupra mediului („eficiență dinamică”),
- susțin ocuparea forței de muncă atunci când sunt folosite în contextul reformei taxei de mediu sau al reformei fiscale¹³.

2.2. Instrumentele de piață în contextul UE

În afară de faptul că au contribuit la îndeplinirea obiectivelor strategice specifice, instrumentele de piață au fost folosite la nivel de UE pentru a evita denaturările de pe piața internă cauzate de abordări diferite în statele membre, pentru a garanta faptul că, pe întreg teritoriul UE, presiuni similare sunt exercitate în sectoare similare și pentru a remedia eventualele efecte nefavorabile asupra competitivității în cadrul UE. Prin acțiuni comune, UE devine mai puternică în confruntarea cu concurența externă din partea partenerilor săi comerciali.

La nivelul UE, cel mai adesea folosite instrumente de piață sunt impozitele, taxele și sistemele de certificate de comercializare. În termeni economici, aceste instrumente funcționează similar. Cu toate acestea, ele diferă în ceea ce privește unele aspecte importante.

În primul rând, sistemele cantitative, precum sistemele de certificate comercializabile, oferă mai multă siguranță în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor specifice ale politicilor, ca de exemplu limitarea emisiilor (sub rezerva unei monitorizări și a unei puneri în conformitate corespunzătoare), comparativ cu instrumente bazate doar pe prețuri, cum sunt impozitele. În schimb, instrumentele bazate pe prețuri oferă siguranță în ceea ce privește costul sau prețul obiectivului stabilit și sunt, în general, mai ușor de administrat¹⁴.

În al doilea rând, acestea sunt diferite în ceea ce privește aspectul generării veniturilor. Impozitele (și, într-un mod mai limitat, taxele) sunt folosite din ce în ce mai mult pentru a influența comportamentul, dar generează și venituri. Sistemele de certificate comercializabile pot genera venituri în cazul în care cotele sunt atribuite prin licitație de către autoritățile publice. Sistemele de certificate comercializabile care folosesc cote atribuite prin licitație au,

¹¹ Această idee este adesea exprimată de obiective precum „stabilirea corectă a prețurilor”, „internalizarea costurilor externe”, „creșterea ofertei de servicii de mediu necomercializate”.

¹² Cf. AEM, „Eficiența politicilor de tratare a apelor uzate urbane în țările selectate: studiu pilot al AEM”, 2005. Studiul compară abordările din mai multe state membre și demonstrează modul în care folosirea instrumentelor de piață va contribui la îndeplinirea obiectivelor de mediu, cu costuri mai reduse.

¹³ A se vedea Comunicarea Comisiei „Valori europene într-o societate globalizată”, COM(2005) 525, 20.10.2005.

¹⁴ A se vedea COM(200) 576.

așadar, trăsături similare cu cele ale unui impozit (diferă aspectele de reglementare și cele privind punerea în conformitate). Pe de altă parte, taxele reprezintă de obicei o plată pentru un serviciu sau un cost identificat în mod clar și, prin urmare, nu pot fi utilizate cu atâta ușurință ca venituri pentru bugetul public.

Trăsăturile de mai sus au influențat, într-o mare măsură, modul și domeniile în care UE folosește în prezent instrumente de piață la nivelul Comunității, conducând astfel la introducerea unor instrumente precum Sistemul comunitar de comercializare a certificatelor de emisii („UE ETS”)¹⁵, Directiva privind impozitarea energiei și, în domeniul transporturilor, Directiva Eurovignette¹⁶. Aceste aspecte trebuie luate în considerare în cazul în care UE are în vedere folosirea mai intensă a instrumentelor de piață la nivelul UE, astfel încât să le folosească cât mai bine cu putință în cele mai adecvate domenii și să evite suprapunerile. În principiu, regulile Comunității de adoptare a deciziilor nu ar trebui să aibă un rol influent în acest context. Cu toate acestea, cerința unanimității în domeniul impozitării semnifică faptul că posibilitatea de a folosi impozitarea ca instrument diferă în anumite aspecte de alte instrumente¹⁷.

Care sunt domeniile în care se poate dezvolta utilizarea instrumentelor de piață la nivel comunitar sau național și care sunt opțiunile de realizare a acestui obiectiv?

Ar putea fi folosite instrumentele de piață într-un mod care să încurajeze competitivitatea și care să nu impună o presiune excesivă asupra consumatorilor, în special a cetățenilor cu venituri scăzute, dar care să asigure în același timp venituri pentru bugetele publice?

Ar trebui ca UE să recurgă la impozitare într-un mod mai activ pentru a promova mai multe obiective de politici comunitare (în plus față de obiectivele fiscale)? Este acesta răspunsul corect la provocările globale curente și la nevoile fiscale ale bugetelor naționale?

2.3. Creștere, locuri de muncă și un mediu curat – argumente în favoarea reformei taxei de mediu și a reformei fiscale

UE și-a asumat angajamentul ferm de a asigura o dezvoltare durabilă din punct de vedere al mediului în general, precum și de a promova obiectivele în materie de creștere și locuri de muncă. O reformă a taxei de mediu care transferă presiunea impozitelor cu impact negativ asupra calității vieții (de exemplu pentru forța de muncă) asupra celor cu impact pozitiv (de exemplu impozitarea activităților dăunătoare mediului, precum utilizarea resurselor sau poluarea) poate fi o soluție de tip câștig-câștig pentru a aborda atât problemelor de mediu, cât și celor privind ocuparea forței de muncă¹⁸. În același timp, o reorientare fiscală pe termen lung va necesita venituri relativ stabile provenite din taxele de mediu¹⁹.

¹⁵ Comisia elaborează în prezent o revizuire aprofundată a experienței cu „UE-ETS”. De aceea, acest aspect nu va fi abordat în prezenta Carte verde.

¹⁶ Directiva 1999/62/CE (JO L 187, 20.7.1999), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2006/38/CE (JO L 157, 9.6.2006, p. 8).

¹⁷ În ciuda unor soluții instituționale flexibile prevăzute de Tratatul UE, precum cooperarea consolidată.

¹⁸ Comisia a ridicat această problemă încă din 1993, în Cartea albă privind creșterea, competitivitatea și ocuparea forței de muncă, COM(93) 700 capitolul 10 și din nou, mai recent, în Comunicarea sa privind modelul social european sau într-un document referitor la legăturile dintre politicile de ocupare a forței de muncă și politicile de mediu. A se vedea COM(2005) 525. și SEC (2005) 1530. Dovezi ulterioare din țările nordice, precum și rezultatele studiilor model indică existența ambelor tipuri de avantaje.

¹⁹ Relația dintre generarea de venituri efectul de stimulent al impozitării este abordată într-un mod mai detaliat în documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

Reforma taxei de mediu poate contribui, de asemenea, la atenuarea efectelor potențiale nefavorabile pe care taxele de mediu le-ar putea avea asupra competitivității anumitor sectoare. În cazul în care această acțiune este coordonată îndeaproape la nivelul Comunității, reducerea acestor efecte poate fi mai semnificativă comparativ cu acțiuni unilaterale întreprinse de statele membre. Reducerea impozitării forței de muncă sau a contribuțiilor la asigurările sociale care tind să favorizeze gospodăriile cu venituri scăzute, poate compensa posibilele efecte negative cauzate de taxele de mediu. În sfârșit, pe fondul fenomenului de îmbătrânire a populației, care mărește presiunea exercitată asupra cheltuielilor publice, și al globalizării, care face ca impozitarea capitalului și a forței de muncă să fie mai puțin viabilă, transferul presiunii fiscale de la impozitarea directă către consum și, în special către consumul dăunător mediului poate fi extrem de benefic și din perspectivă fiscală.

În paralel cu descurajarea atitudinilor dăunătoare mediului prin impozitare, statele membre pot folosi și stimulente fiscale, cum sunt subvențiile, pentru a încuraja comportamente ecologice, a favoriza inovațiile, cercetarea și dezvoltarea, cu condiția ca resursele publice să fie generate în alte moduri într-o primă etapă (de exemplu prin impozitarea comportamentului dăunător mediului) sau cu condiția reducerii cheltuielilor (de exemplu prin eliminarea subvențiilor dăunătoare mediului). Această abordare este adecvată în special în contextul obiectivelor ambițioase incluse în programul UE privind clima și energia: reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20% până în 2020, aducerea în mod obligatoriu la nivelul de 20% a ponderii energiei produse din surse regenerabile și la 10% a ponderii deținute de biocarburanți.

În primul rând, Comisia consideră că le revine **statelor membre** sarcina de a găsi echilibrul corect între stimulente și măsuri disuasive în cadrul sistemelor fiscale naționale, respectând în același timp constrângerile fiscale globale și neutralitatea fiscală. Cu toate acestea, Comisia ar dori ca politica fiscală comunitară să favorizeze acest echilibru (a se vedea capitolul 3).

Schimbul structurat de informații între statele membre ar putea fi îmbunătățit în ceea ce privește cele mai bune practici ale acestora în domeniul instrumentelor de piață, în general, și al reformei taxei de mediu, în special. Cu toate că, în anumite domenii, există structuri specializate, nu există un forum pentru chestiuni orizontale. Crearea unui forum privind instrumentele de piață ar putea constitui o soluție în acest sens.

UE trebuie să promoveze într-un mod mai activ reforma taxei de mediu la nivel național?

Cum ar putea Comisia să favorizeze cel mai bine aceste reforme? Poate aceasta, de exemplu, să propună un fel de proces sau procedură de coordonare?

Ar fi utilă crearea forumului privind instrumentele de piață menționat mai sus pentru a stimula schimburile de experiență/de cele mai bune practici în domeniul reformei taxei de mediu între statele membre? Care ar fi cel mai bun mod de a organiza acest forum? Cum ar trebui să fie structurat, în scopul de a evita orice suprapuneri cu structurile existente?

În ce fel necesitatea reducerii poverii fiscale aplicate forței de muncă în multe state membre este conformă cu obiectivul de promovare a inovației și de susținere a cercetării și dezvoltării în scopul orientării către o economie „mai verde”? Cum poate fi realizat acest lucru, prin respectarea, în același timp, a neutralității bugetare? O reorientare fiscală mai drastică, caracterizată prin creșterea impozitării activităților dăunătoare mediului, ar constitui oare soluția potrivită?

2.4. Reforma subvențiilor dăunătoare mediului

Numeroase subvenții nu numai că sunt ineficiente din punct de vedere economic și social, dar pot afecta în mod negativ mediul și sănătatea umană²⁰. Acestea pot, de asemenea, să neutralizeze impactul instrumentelor de piață aplicate în scopul atingerii unor obiective de mediu și sanitare și pot, în general, să pună obstacole în calea competitivității²¹. Reformarea sau eliminarea acestora ar putea genera fonduri publice necesare reformei fiscale în domeniul mediului, fiind, de asemenea, justificată pe drept²². Comisia intenționează să colaboreze cu statele membre la reforma subvențiilor dăunătoare mediului, atât la nivelul Comunității, cât și la nivel național. Este importantă participarea la dialog a tuturor părților interesate, pentru a garanta luarea în considerare a tuturor aspectelor. Consiliul European a solicitat Comisiei să elaboreze, până în 2008²³, o foaie de parcurs pentru reformă, pentru fiecare sector în parte.

Pe fondul experiențelor naționale, care este cea mai bună cale pentru a determina progresul procesului de reformă a subvențiilor dăunătoare mediului?

3. OPȚIUNI PENTRU O APLICARE SPORITĂ A INSTRUMENTELOR DE PIAȚĂ ÎN SCOPUL INFLUENȚĂRII UTILIZĂRII ENERGIEI

În prezent, energia reprezintă principala prioritate a UE, întrucât constituie o provocare majoră pentru caracterul durabil al mediului, precum și pentru securitatea aprovizionării și competitivitate. Pentru ca utilizarea energiei la nivel european să devină mai durabilă, mai sigură și mai competitivă, Comisia solicită atât eficientizarea consumului de energie, cât și mobilizarea resurselor pentru adoptarea unor energii mai curate, realizarea de investiții în tehnologii noi și inovații. Aceste obiective au fost aprobate recent de către șefii de stat și de guvern, sub forma unui program integrat privind schimbările climatice și energia. Politicile fiscale, în special impozitarea, precum și perfecționarea sistemului comunitar de comercializare a certificatelor de emisii vor avea, în mod inevitabil, un rol important în realizarea acestor obiective.

Cu toate că deservește, în primul rând, piața internă, politica fiscală comunitară și, în special, Directiva privind impozitarea energiei intervin în acest context. Directiva menționată anterior stabilește norme comune privind impozitarea consumului de energie și include obiective de mediu și energetice. Impozitarea energiei contribuie, în mod tradițional, la realizarea obiectivelor privind eficiența energetică, securitatea aprovizionării și competitivitatea.

3.1. Raționalizarea și dezvoltarea Directivei privind impozitarea energiei

Impozitarea energiei oferă potențialul necesar pentru a permite Uniunii Europene să combine rolul de stimulent al impozitării în favoarea unui consum de energie mai eficient și mai ecologic cu capacitatea de a genera venituri²⁴.

²⁰ A se vedea, de exemplu, OCDE, „Subvenții dăunătoare mediului – provocări pentru reformă”, 2005 și lucrările de specialitate citate în respectivul document.

²¹ OCDE (1998) definește subvențiile dăunătoare mediului ca fiind: „toate tipurile de sprijin financiar și de regulamente instituite pentru a spori competitivitatea anumitor produse, procedee sau regiuni și care, asemenea sistemului fiscal în vigoare, denaturează (în mod involuntar) practicile corecte de mediu”.

²² Acest lucru a fost subliniat și în Strategia de dezvoltare durabilă a UE revizuită.

²³ Revizuirea Strategiei de dezvoltare durabilă a UE, Documentul 10917/06 al Consiliului din 26.6.2006.

²⁴ Trei sferturi din veniturile generate de taxele de mediu provin din taxele asupra energiei (a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei).

Cu toate acestea, este posibil ca abordarea actuală, destul de flexibilă și generală, prevăzută de Directiva privind impozitarea energiei, să nu asigure în toate situațiile integrarea eficientă în cadrul procesului de armonizare lansat la nivelul UE, a obiectivelor privind un consum de energie mai eficient și mai ecologic. Ar fi indicat, prin urmare, ca între impozitarea energiei și obiectivele politicilor relevante ale UE să existe o legătură mai evidentă.

O soluție ar putea fi separarea nivelurilor comunitare minime de impozitare în componente de energie și de mediu (corespondenți), care ar fi reflectate la nivel național sub forma unei taxe privind energia și a unei taxe de mediu (privind emisiile). Această soluție ar fi o continuare a abordării actuale folosite în domeniul impozitării energiei, dar i-ar conferi mai multă coerență, accentuând, în același timp, aspectele de mediu ale acesteia.

Pentru a reprezenta un stimulent efectiv și uniform în sensul unui consum energetic eficient, fără a crea diferențe între produsele energetice, toți combustibilii ar trebui să fie impozitați, pe de o parte, în mod uniform, pe baza **conținutului lor de energie**, asemenea combustibililor folosiți pentru încălzire și electricității. În plus, având în vedere faptul că emisiile generate în timpul combustiei diferă de la un combustibil la altul, impozitarea ar putea reflecta, pe de altă parte, **aspectele de mediu** ale energiei (prin diferențierea emisiilor de gaze cu efect de seră de emisiile de alte gaze). O astfel de abordare ar permite o diferențiere fiscală mai automată și mai directă decât cea actuală, în favoarea unor surse de energie mai ecologice, în special surse de energie regenerabile. Printre altele, impozitarea energiei ar recunoaște în mod explicit avantajele energiilor regenerabile în materie de mediu și de securitate a aprovizionării.

Există mai multe aspecte care trebuie luate în considerare, abordate în detaliu în cadrul documentului de lucru al serviciilor Comisiei anexa. În special:

- Combustibilii folosiți pentru încălzire și combustibilii folosiți drept carburanți beneficiază, în mod tradițional, de sisteme fiscale diferite, ceea ce reflectă în special natura indispensabilă a combustibilului folosit pentru încălzire. Ar putea exista o justificare pentru diferențierea mai accentuată a impozitării în funcție de utilizare.
- Emisiile de CO₂ generate de marea majoritate a activităților de producere de electricitate sunt abordate în prezent în cadrul sistemului UE de certificate comercializabile, în timp ce producerea de energie este, în principiu, scutită de taxe, în conformitate cu Directiva privind impozitarea energiei. Într-o asemenea situație, introducerea unei taxe corespunzătoare suplimentare, cu privire la aceleași aspecte de mediu ca cele abordate în cadrul UE/ETS, ar putea să nu fie adecvată.

Comisia intenționează să aprofundeze analiza acestor idei pentru o posibilă revizuire a Directivei privind impozitarea energiei.

Se impune revizuirea Directivei privind impozitarea energiei în scopul de a stabili o legătură mai clară cu obiectivele strategice pe care aceasta își propune să le atingă, în special în domeniile energetic și de mediu? Ar deveni impozitarea energiei un instrument mai eficient printr-o mai bună combinație a efectelor stimulente ale impozitării cu capacitatea de a genera venituri?

Este separarea nivelurilor minime de impozitare între componente de energie și mediu cea mai bună cale pentru a realiza acest lucru? Care ar fi argumentele pro și contra și principalele aspecte practice ale unei astfel de abordări? Stimulentul de mediu creat prin impozitarea energiei ar constitui un răspuns suficient și adecvat pentru a reflecta obiectivele

politicii energetice în domeniul biocarburanților, în special crearea unui stimulent de piață pentru biocarburanții de a doua generație?

Este necesară introducerea unor taxe suplimentare aplicabile celorlalte aspecte de mediu conexe producerii de electricitate (dacă există)? Este suficientă abordarea propusă pentru a favoriza dezvoltarea electricității produse din surse de energie regenerabile? Care este impactul unui asemenea cadru comunitar asupra electricității de origine nucleară (luând în considerare abordările diferite la nivel național privind utilizarea energiei nucleare)?

3.2. Interacțiunea impozitării energiei cu alte instrumente de piață, în special sistemul comunitar de certificate de emisii comercializabile UE/ ETS

Dintre diferitele instrumente de piață existente în domeniile energiei, transporturilor și mediului, impozitarea energiei este, probabil, cea mai transversală, cu efecte în toate cele trei domenii și interacționând direct cu toate celelalte instrumente.

Revizuirea Directivei privind impozitarea energiei ar permite luarea în considerare a acestor aspecte, prin clarificarea aspectelor reglementate de o impozitare a energiei armonizată. În practică, identificarea explicită a unei componente de mediu în nivelurile minime de impozitare (care să distingă emisiile de gaze cu efect de seră de emisiile de alte gaze) ar permite ca impozitarea energiei să completeze mai bine alte instrumente de piață la nivelul UE.

EU/ETS se aplică în prezent cu privire la emisiile provenite de la anumite *instalații* de combustie și industriale, în timp ce impozitarea energiei se aplică în ceea ce privește *utilizările de energie drept carburanți*²⁵, sectoarele cu cele mai ridicate niveluri de consum de energie (reglementate în prezent de UE ETS), fiind lăsate, în majoritatea cazurilor, în afara sferei de aplicare a acesteia. Comisia consideră că această normă trebuie examinată mai detaliat, pentru a stabili dacă sectoarele reglementate de UE ETS ar putea fi excluse din sfera de aplicare a componentei de mediu a Directivei privind impozitarea energiei, în măsura în care impactul gazelor cu efect de seră este abordat în mod corespunzător în cadrul UE/ETS (cu alte cuvinte, astfel încât să nu li se aplice elementele de mediu relevante ale nivelurilor minime de impozitare, dar să fie menținută componenta energetică, precum și alte componente de mediu). Pe de altă parte, în situațiile în care anumiți operatori nu participă la comercializarea certificatelor de emisii datorită dimensiunii lor reduse sau din alte cauze, echivalentul de mediu al nivelului minim de impozitare ar asigura aplicarea mai extinsă a principiului „poluatorul plătește”. Aceste norme ar putea fi aplicate efectiv atât în sectorul industrial, cât și în aviație.

Excluderea efectelor de mediu cuprinse în UE ETS din sfera de aplicare a Directivei privind impozitarea energiei ar putea fi o soluție viabilă, care ar putea rezolva și problema suprapunerii potențiale a celor două instrumente, asigurând simultan respectarea celorlalte obiective privind impozitarea energiei. Printr-o astfel de soluție s-ar putea evita și dificultățile apărute ca urmare a caracteristicilor diferite ale UE/ETS (preț uniform la nivelul UE, care

²⁵ În mod normal, impozitarea energiei nu se aplică produselor energetice (și electricității) folosite ca materii prime în procesele industriale, nici produselor energetice folosite în producția altor produse energetice (cel mai adesea în cazul rafinăriilor) sau ca elemente de bază pentru generarea de curent electric. Acest rezultat se obține prin diverse tehnici. Pentru mai multe detalii, a se vedea articolul 2 alineatul (4), articolul 14 alineatul (1) litera (a) și articolul 21 alineatele (3) și (6) din Directiva privind impozitarea energiei.

oricum variază în timp) și ale impozitării energiei (prețuri diferite care reflectă libertatea statelor membre de a fixa rate ale impozitelor peste nivelul minim, după cum consideră că este potrivit, care au totuși tendința de a fi stabile în timp). Cu toate acestea, adoptarea acestei soluții necesită o analiză aprofundată, în special în cazul în care sfera de aplicare a EU/ETS este extinsă în mod semnificativ.

Indiferent de soluție, aceasta trebuie privită dintr-o perspectivă globală. La nivel mondial este recunoscut faptul că protecția mediului trebuie integrată în cadrul deciziilor economice, în scopul garantării unei dezvoltări durabile pe termen lung. Aceasta va determina aplicarea extinsă a instrumentelor de piață de către autoritățile naționale, iar utilizarea lor ar trebui promovată la nivel mondial. UE ar trebui să inițieze un dialog activ cu alte țări, în scopul de a promova utilizarea instrumentelor de piață care permit realizarea obiectivelor strategice într-un mod cât mai eficient cu putință.

Dar, atâta timp cât acest lucru nu se realizează, iar UE și țările terțe aplică niveluri diferite de impozitare a carbonului sau alte metode de reducere a gazelor cu efect de seră (precum sistemul de comercializare a certificatelor de emisii), este important să se asigure stimulentele necesare pentru a încuraja partenerii comerciali ai UE să întreprindă măsuri eficiente în scopul reducerii gazelor cu efect de seră. Trebuie analizată fezabilitatea tuturor măsurilor strategice în acest sens. Aceasta a condus deja la începerea unei dezbateri privind aplicarea unor mecanisme pentru echilibrarea cantității de carbon, precum ajustările taxelor vamale. În același timp, este recunoscut faptul că această abordare depinde de constrângeri legale și tehnice, care trebuie examinate în viitor.

Ar fi modificările sugerate cu privire la Directiva privind impozitarea energiei și abordarea propusă pentru sfera de aplicare a acesteia cea mai bună soluție pentru a asigura coerența dintre Directivă și UE/ETS? Există alte opțiuni pentru atingerea acestui obiectiv?

Care sunt opțiunile posibile care trebuie examinate pentru a asigura stimulentele necesare destinate încurajării partenerilor comerciali ai UE să întreprindă acțiuni eficiente pentru reducerea gazelor cu efect de seră?

4. OPTIUNI PENTRU O UTILIZARE SPORITĂ A INSTRUMENTELOR DE PIAȚĂ ÎN CADRUL POLITICII DE MEDIU

4.1. Abordarea impactului transporturilor asupra mediului

Transporturile contribuie într-o mare măsură la poluarea aerului și la emisiile de CO₂, iar tendința privind emisiile este în creștere. De exemplu, transporturile rutiere erau responsabile, în 2004, pentru 22 % din totalul de emisii de CO₂, aviația și transporturile maritime pentru 3-4% din totalul de gaze cu efect de seră, iar emisiile provenite din aviație, în special, au crescut rapid (cu 86% din 1990 până în 2004). Anumite instrumente de piață au fost utilizate într-o oarecare măsură la nivelul UE pentru a remedia efectele negative considerabile ale diferitelor moduri de transport asupra mediului. În schimb, la nivel național și local, au fost folosite sau sunt în curs de definire diferite tipuri și modele de instrumente de piață.

Comisia sau alte instituții au adoptat recent mai multe inițiative, în scopul de a aborda problema emisiilor produse de sectorul transporturilor. Introducerea unui element pe baza emisiilor de CO₂ în baza de impozitare a taxelor anuale privind circulația și înregistrarea, incluse în propunerea Comisiei privind taxele pentru autoturisme²⁶ ar încuraja cumpărătorii de autoturisme să aibă în vedere eficiența energetică și emisiile de CO₂. În cazul în care va fi adoptată, împreună cu cadrul legislativ de reducere a emisiilor de CO₂ provenite de la autoturisme²⁷ și cu impozitarea energiei, aceasta ar sprijini UE să își atingă obiectivele privind schimbările climatice prin reducerea emisiilor de CO₂ provenite de la autoturisme. În contextul viitoarei revizuirii a EU/ETS, Consiliul European a invitat Comisia să aibă în vedere o posibilă extindere a sferei de aplicare a ETS, pentru a include unele sectoare de reglementare a transporturilor de suprafață.

Comisia a propus includerea emisiilor provenite din aviație în cadrul Sistemului comunitar de comercializare a certificatelor de emisii (ETS) și și-a anunțat intenția de a prezenta, până la sfârșitul anului 2008²⁸, o propunere de reducere a emisiilor de oxid de azot.

În ceea ce privește transportul maritim, evaluarea propunerilor privind promovarea transporturilor maritime cu un nivel scăzut de poluare face parte dintre obiectivele viitoarei politici maritime²⁹. Orice instrument de piață utilizat în acest domeniu trebuie să fie elaborat cu atenție pentru a nu intra în conflict cu prevederile privind tarifarea ale Convenției Națiunilor Unite privind dreptul mării (UNCLOS)³⁰. În plus, mai sunt și alte aspecte cheie, inclusiv cerințele legale și politice, diferențierea geografică, mecanismele de monitorizare și de conformare care trebuie să fie analizate pentru a dezvolta propuneri specifice de promovare a reducerii emisiilor în sectorul transporturilor maritime.

²⁶ COM(2005) 261 of 5.7.2005

²⁷ A se vedea Comunicarea Comisiei „Rezultatele revizuirii strategiei comunitare de reducere a emisiilor de CO₂ provenite de la autoturisme și de la vehiculele comerciale ușoare”, COM(2007) 19 din 7.2.2007. Comisia pregătește, de asemenea, un studiu privind modulurile de a îmbunătăți performanțele vehiculelor utilitare grele în materie de emisii de gaze cu efect de seră.

²⁸ COM(2006) 818, 20.12.2006.

²⁹ A se vedea Cartea verde „Către o viitoare politică maritimă a Uniunii: o viziune europeană asupra oceanelor și mărilor”, COM(2006) 275. Un proces de consultare se află în curs de derulare până la 30 iunie 2007.

³⁰ Pentru detalii, vezi un studiu din 2004 despre acest aspect:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

Care ar fi cel mai bun instrument de piață pentru a aborda emisiile provenite din transporturile maritime, având în vedere natura specifică a acestui sector? Cum ar putea fi acesta elaborat cel mai bine?

În plus față de emisiile de CO₂, folosirea căilor rutiere are și alte efecte asupra mediului, precum poluarea aerului cu SO₂, NO_x sau particule, dar și poluarea fonică și congestia. Pe lângă taxele anuale de circulație, armonizate parțial, pentru vehiculele utilitare grele, directiva „Eurovignette” asigură un cadru de tarifare pentru rețelele rutiere transeuropene. Germania și Austria au introdus taxe pentru utilizarea infrastructurii diferențiate în funcție de distanțe pentru vehiculele utilitare grele. Deși taxele obișnuite pot acoperi numai costurile aferente infrastructurii, excluzând, astfel, costurile externe, statele membre trebuie să diferențieze taxele în funcție de clasa de emisii Euro începând cu 2010 și pot să aplice o diferențiere suplimentară pentru a combate degradarea mediului și a reduce congestia traficului. În cazul în care aceste sisteme de tarifare ar include în costurile totale o diferențiere în funcție de daunele aduse mediului, aceasta ar conduce la o folosire mai eficientă a infrastructurii³¹. După analizarea tuturor opțiunilor care includ costuri de mediu, zgomot, congestie și sănătate, Comisia va prezenta un model aplicabil în general, transparent și cuprinzător de evaluare a tuturor costurilor externe, care ar reprezenta o bază pentru calculul viitor al taxelor de utilizare a infrastructurilor. Acest model va fi însoțit de o analiză de impact privind internalizarea costurilor externe pentru toate modurile de transport și de o strategie de implementare progresivă a modelului în cazul tuturor modurilor de transport³².

Legislația comunitară permite, de asemenea, statelor membre să diferențieze taxele pentru utilizarea infrastructurii de cale ferată în funcție de efectele externe asupra mediului. Aceasta nu poate determina creșterea nivelului total al veniturilor gestionarului de infrastructuri în absența unui nivel comparabil de tarifare a costurilor de mediu pentru alte moduri de transport concurente³³.

Care este cel mai bun mod de aplicare, în cazul modurilor de transport, a sistemului de tarificare a infrastructurilor, inclusiv a considerațiilor referitoare la costurile de mediu? Ar trebui ca acest model să se aplice în cazul tuturor modurilor de transport sau să ia în considerare aspectele specifice ale fiecăruia dintre acestea? În ce măsură se impune utilizarea directivei Eurovignette în acest sens?

Într-o serie de orașe din UE, precum Londra și Stockholm, au fost aplicate sisteme locale de tarifare, pentru a îmbunătăți condițiile de trafic și, printre altele, pentru a reduce congestia urbană³⁴. Evaluări recente demonstrează că acest obiectiv a fost atins, mărindu-se viteza medie de trafic concomitent cu reducerea semnificativă a emisiilor (particule, NO_x și CO₂) și a consumului energetic al traficului rutier în zonele în cauză³⁵. Se poartă discuții și la nivel național, ca de exemplu în Regatul Unit și în Germania, cu privire la extinderea sistemului de tarifare a congestiei pentru toate drumurile. Comisia va continua să sprijine rețelele existente

³¹ În afara UE, această abordare a fost urmată de Elveția, unde sistemele de impozitare pentru vehiculele utilitare grele includ și costurile externe de mediu. Din punct de vedere economic, taxele ar trebui modulate în funcție de aceste costuri externe, precum și de locul și momentul utilizării autovehiculului, în scopul îmbunătățirii eficienței utilizării infrastructurilor.

³² Articolul 1 alineatul (9) din Directiva 2006/38 din 17 mai 2006.

³³ Directiva 2001/14/CE, 26 februarie 2001 și COM(2001) 307.

³⁴ Directiva Eurovignette revizuită menționează în mod explicit posibilitatea de care beneficiază statele membre de a folosi astfel de sisteme (articolul 9).

³⁵ A se vedea AEM 2006, p. 57.

de schimburi de informații și să analizeze necesitatea unor acțiuni de sprijin la nivelul UE, în cadrul Cărții verzi privind transporturile urbane din 2007.

4.2. Folosirea instrumentelor de piață pentru combaterea poluării și protejarea resurselor

De asemenea, UE încurajează statele membre să folosească impozitarea și alte instrumente de piață în cadrul strategiilor comunitare tematice de mediu. Statele membre au utilizat aceste posibilități, dar în măsuri foarte diferite și au câștigat experiență prin punerea în aplicare a unor modele diverse. Dincolo de aceste considerații de mediu, poate exista necesitatea unei armonizări la nivelul UE în cazurile cu o dimensiune transfrontalieră, unde impozitarea a fost folosită din ce în ce mai mult la nivel național, ceea ce ar putea avea efecte asupra funcționării pieței interne.

4.2.1. Apa

Apa trebuie să fie gospodărită într-o manieră durabilă. Directiva-cadru privind apa³⁶ (DCA) oferă un cadru general de acțiune. Aceasta solicită statelor membre să introducă, până în 2010, politici de tarifare a apei care să încurajeze utilizarea eficientă a apei. Prin aceasta, toți consumatorii vor suporta costurile (inclusiv costurile externe de mediu și costurile privind resursele) în conformitate cu principiul „poluatorul plătește” care, în anumite cazuri, nu se aplică încă în totalitate³⁷. Statele membre trebuie să raporteze, de asemenea, cu privire la pașii pe care îi fac pentru a pune în aplicare aceste prevederi în planurile lor de gospodărire a bazinelor hidrografice până în 2009.

Mai multe state membre aplică deja impozite sau taxe asupra captării apelor subterane și/sau a apelor de suprafață sau asupra consumului de apă, ceea ce a determinat reducerea consumului, a pierderilor și a poluării. Comisia consideră că folosirea instrumentelor de piață este esențială pentru a îndeplini cerințele DCA. Aceasta va continua cooperarea strânsă cu statele membre cu privire la aceste probleme, ca parte a strategiei comune de implementare adoptate împreună cu grupul de directori din domeniul apelor din cadrul autorităților naționale competente.

Cum poate Comisia să asigure punerea în aplicare, în cel mai eficient mod, a politicilor de tarifare a apei stabilite în Directiva-cadru privind apa? Ce opțiuni ar putea fi analizate pentru a consolida legătura dintre investițiile în proiectele naționale din domeniul apei și introducerea unei tarifări corespunzătoare pentru apă, în scopul de a oferi stimulente pentru utilizatori și de a evita denaturarea concurenței?

³⁶ Directiva 2000/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2000 de stabilire a unui cadru de politică comunitară în domeniul apei (JO L 327, 22.12.2000).

³⁷ AEM, „Instrumente de piață pentru politica de mediu în Europa” (Raport tehnic al AEM 8/2005).

4.2.2. Gestionarea deșeurilor

Scopul principal al prevenirii și gestionării deșeurilor, stabilit de cel de-al 6-lea PAM, este acela de a disocia producerea de deșeuri de creșterea economică și există semnale că acest lucru a și început.

În timp ce depozitele de deșeuri constituie cea mai rea opțiune din perspectiva mediului³⁸, semnalele pieței favorizează adesea această opțiune, deoarece nu iau în considerare efectele asupra mediului. Mai mult, aplicarea impozitării pentru eliminarea deșeurilor, în special pentru depozitare, poate fi o modalitate eficientă de corectare a acestei denaturări și de încurajare a reciclării și recuperării deșeurilor³⁹, diferențele dintre nivelurile naționale de impozitare ar putea conduce la expedierea deșeurilor din cauze pur fiscale și la o concurență denaturată între întreprinderile de gestionare a deșeurilor.

Prin urmare, Comisia a încurajat statele membre să facă schimburi de informații cu privire la abordările proprii privind impozitarea activităților de depozitare și să informeze continuu Comisia⁴⁰. În plus, o nouă măsură de abordare a celei de-a doua probleme ar putea fi stabilirea unor criterii comune, inclusiv a unor rate minime, eficiente din punct de vedere al mediului, de stabilire a tarifelor de depozitare pe baza unor bune practici deja demonstrate.

În cazul în care nu există progrese suficiente pentru a evita depozitarea deșeurilor, Comisia trebuie să propună o taxă armonizată de depozitare cu rate minime aplicate la nivelul UE?

Diversele materiale pentru ambalare sau produsele diferite din aceeași categorie, de exemplu acumulatorii, au efecte diferite asupra mediului. Prin urmare, prin instrumente de piață diferențiate în funcție de impactul produsului, s-ar încuraja un consum mai durabil. În conformitate cu legislația comunitară, statele membre pot adopta măsuri naționale pentru a atinge anumite obiective, precum limitarea deșeurilor produse de ambalaje, încurajarea utilizării ambalajelor reciclabile sau colectarea și reciclarea acumulatorilor folosiți, precum și promovarea utilizării acumulatorilor care conțin mai puține substanțe poluante⁴¹, punând astfel în aplicare principiul „poluatorul plătește”. În toate aceste situații, măsurile trebuie să respecte obligațiile prevăzute în tratat (în special regulile privind piața internă și non-discriminarea, inclusiv articolul 90 din Tratatul CE⁴²).

³⁸ A se vedea Comunicarea Comisiei „Promovarea utilizării durabile a resurselor: o strategie tematică privind prevenirea și reciclarea deșeurilor” COM(2005) 666, 21.12.2005.

³⁹ Aceasta a fost pusă în aplicare în mai multe state membre. A se vedea AEM 2006. Cu toate acestea, un studiu recent al OCDE indică, de asemenea, faptul că, în anumite state membre, impozitarea depășește în prezent, în mod considerabil, costurile de externalizare estimate. A se vedea OCDE, „Dezvoltarea durabilă în țările membre ale OCDE”, 2004.

⁴⁰ COM(2005) 666, 21.12.2005.

⁴¹ Directiva 2006/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 septembrie 2006 privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori și de abrogare a Directivei 91/157/CEE (JO L 266, 26.9.2006).

⁴² Directiva 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje (JO L 365, 31.12.1994), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2004/12/CE (JO L 47, 18.2.2004), în special articolul 15. A se vedea, de asemenea, raportul Comisiei privind punerea în aplicare a Directivei COM(2006) 767. Desigur, trebuie respectate și cerințele de calitate privind ambalarea.

Multe state membre au folosit instrumente de piață precum impozitele, sistemele de refinanțare a depozitelor sau certificatele comercializabile privind deșeurile de ambalaje generale sau specifice (de exemplu recipiente pentru băuturi sau pungi de plastic)⁴³. Danemarca a adoptat taxa pentru ambalaje pentru a reflecta impactul fiecărui material asupra mediului, iar Lituania a introdus, de asemenea, diferențierea în funcție de material⁴⁴. Comisia este pregătită să sprijine schimburile de informații structurate între statele membre cu privire la abordările acestora.

Cadrul legislativ comunitar oferă un domeniu de acțiune suficient pentru statele membre de a folosi instrumentele de piață în scopul rezolvării problemelor de gestionare a deșeurilor? Comisia ar trebui să faciliteze punerea în aplicare a instrumentelor de piață în acest domeniu, de exemplu prin sprijinirea schimbului de informații?

4.3. Folosirea instrumentelor de piață pentru protejarea biodiversității

Folosirea instrumentelor de piață pentru protejarea biodiversității câștigă acceptanță ca mijloc de a integra conservarea biodiversității în procesul de luare a deciziilor de către actorii economici și de a atinge, cu costuri eficiente, obiectivele de conservare și exploatare durabilă a resurselor, precum cele din planul de acțiune pentru biodiversitate al UE⁴⁵ și din cadrul politice comune în domeniul pescuitului. Toate cele trei tipuri standard de instrumente de piață – impozite/taxe/tarife, subvenții și certificate comercializabile – sunt folosite în prezent, în principal pentru conservarea habitatului și a ecosistemului, dar și pentru protejarea unor anumite specii.

Instrumentele de piață pot fi instrumente eficiente pentru a încuraja proprietarii de terenuri să păstreze pădurile și terenurile umede, sau pentru a compensa pentru daunele inevitabile cauzate de proiectele de dezvoltare asupra biodiversității, prin crearea unor habitate similare în alte zone, în scopul de a garanta evitarea unor pierderi nete de biodiversitate (compensarea biodiversității).

Impozitele și taxele, precum permisele de vânatoare și de pescuit pot contribui la limitarea utilizării resurselor biodiversității la un nivel durabil. Există și cazuri în care se asigură sprijin financiar sub formă de „plăți pentru serviciile de mediu”, de exemplu măsuri de agromediu din cadrul Politicii Agricole Comune, pentru a acorda compensații proprietarilor de terenuri pentru păstrarea pădurilor și a zonelor umede care filtrează apa, care acționează ca rezervoare sau care oferă un habitat pentru insectele care polenizează plantațiile vecine, deoarece aceștia renunță la venituri pentru o cauză comună⁴⁶. Finlanda a organizat licitații în cadrul cărora

⁴³ Pentru detalii, a se vedea baza de date OCDE/AEM/EU privind instrumentele economice folosite în cadrul politicii de mediu și al gestionării resurselor naturale: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

⁴⁴ A se vedea AEM, „Folosirea pieței pentru o politică de mediu eficient din punct de vedere al costurilor”, 2006.

⁴⁵ COM(2006) 216. Un alt exemplu este cel al gestionării pescuitului, domeniu în care se recurge adesea la sisteme de gestionare bazate pe instrumente de piață, precum contingente de pescuit individuale transferabile. A se vedea OCDE, „Utilizarea mecanismelor pieței la gestionarea pescuitului – facilitarea acestui demers”, 2006. A se vedea COM(2002) 181, 28.5.2002 și COM(2006) 103, 9.3.2006, precum și recenta Comunicare a Comisiei privind utilizarea instrumentelor de gestionare pe baza drepturilor de pescuit în scopul protejării biodiversității. A se vedea COM(2007) 73, 26.2.2007.

⁴⁶ Atunci când sunt implicate numai grupuri restrânse, se pot stabili astfel de sisteme de compensare și în mod direct, între părți private. Plățile pentru serviciile de mediu sunt susținute și la nivel internațional, *inter alia* ca instrument pentru protejarea pădurilor tropicale. A se vedea documentul Băncii Mondiale,

participanții licitează pentru subvențiile minime pe care le solicită pentru a întreprinde măsuri de protejare a biodiversității, ca mijloc de a evita stabilirea unui nivel prea ridicat al subvențiilor⁴⁷.

Un alt exemplu de folosire a instrumentelor de piață este crearea habitatelor de rezervă (*habitat banking*), un instrument comercial dezvoltat pentru prima oară în Statele Unite (în acest caz, era vorba de crearea unor terenuri umede de rezervă) în contextul regimurilor de responsabilitate. Astfel de sisteme transformă responsabilitățile de mediu în active care pot fi comercializate, schimbând astfel structurile de stimulare și comportamentul prin atribuirea de drepturi de proprietate și prin crearea de piețe. Întreprinderi specializate creează terenuri umede și apoi vând credite aferente acestora către investitori. Prin aceasta se asigură îndeplinirea obiectivelor de mediu, fără nicio pierdere netă din valoarea totală și, în același timp, se creează o concurență între întreprinderi pentru crearea eficientă, din punct de vedere a costurilor, de noi terenuri umede. Asemenea sistemele de certificate comercializabile, astfel de sisteme ajută la integrarea obiectivelor de conservare în fluxul economic curent al întreprinderilor, contribuind astfel la depășirea reticenței acestora. Cu toate acestea, trebuie păstrată echivalența habitatelor și trebuie definite criterii de măsurare. În cazul zonelor protejate, măsurile compensatorii pentru pierderea habitatului ar trebui să fie puse în aplicare numai ca ultimă variantă.

Ar trebui ca statele membre să folosească aceste tipuri de instrumente mai intensiv? Ar trebui utilizate, în special, „plățile pentru serviciile de mediu” într-un mod mai intens, pentru a atinge obiectivele de mediu? Ar trebui analizată mai mult posibilitatea introducerii sistemelor de compensare a biodiversității la nivelul Comunității, de exemplu crearea de terenuri umede de rezervă?

4.4. Folosirea instrumentelor de piață pentru combaterea poluării aerului

Poluarea aerului dăunează sănătății oamenilor și mediului. Nevoia de a asigura aer curat a fost recunoscută de mai multe decenii. În timp ce acțiunile la nivel național și la nivelul UE au condus la îmbunătățiri semnificative, efectele severe ale poluării aerului persistă, ele fiind abordate în cadrul strategiei comunitare tematice privind poluarea aerului.

Mai multe state membre folosesc instrumente de piață pentru a combate poluarea aerului, în special impozite și taxe pentru NO_x și SO₂. Mai recent, au fost introduse sisteme naționale de comercializare a certificatelor de emisii, pentru a reduce problemele cauzate de poluanții atmosferici tradiționali. În timp ce comercializarea va fi, desigur, mai eficientă la scară mai mare, sensibilitatea mediului la acești poluanți variază de-a lungul Europei și trebuie garantat faptul că, prin comercializarea certificatelor de emisii, nu se generează poluare locală gravă („zone fierbinți”) și nici nu se produce deteriorarea mediului natural prin acidificare, eutrofizare sau ozon.

„At loggerheads”, 2006. Plățile pentru serviciile de mediu pot include ajutoare de stat și, în acest caz, trebuie notificate în temeiul articolului 88 din Tratatul CE.

⁴⁷

A se vedea studiul „Folosirea stimulentei pe piață pentru păstrarea biodiversității” (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Australia a folosit, de asemenea, această abordare.

Comisia analizează în prezent dacă sistemele transfrontaliere opționale de comercializare a certificatelor de emisii între grupări de state membre ar putea să sporească flexibilitatea și să limiteze costurile de punere în conformitate, menținând în același timp un nivel ridicat de protecție a mediului:

- În momentul revizuirii Directivei privind plafoanele naționale de emisie⁴⁸, Comisia va analiza modul în care comercializarea certificatelor de emisii ar putea determina noi reduceri ale emisiilor, în modul cel mai eficient din punct de vedere al costurilor⁴⁹. Țările de Jos și Slovacia ar putea oferi lecții valoroase pornind de la experiența aplicării propriilor sisteme de comercializare a certificatelor de emisii de NO_x și SO₂ statelor membre care doresc să folosească acest instrument. Ar putea fi stabilită chiar o legătură între sistemele naționale⁵⁰.
- Comisia examinează în prezent și posibilitatea de a include comercializarea certificatelor de emisii de NO_x și SO₂ în cadrul revizuirii Directivei privind prevenirea și controlul integrat al poluării⁵¹. Statele membre au deja posibilitatea să stabilească sisteme care permit comercializarea emisiilor rămase după punerea în aplicare a celor mai bune tehnici disponibile (BAT). Se pune, de asemenea, problema de a stabili dacă ar trebui să li se permită, fie individual, fie în asocieră, să opteze pentru certificate de emisii comercializabile în loc de permise pe baza BAT⁵².

Ar fi posibilă utilizarea sistemelor transfrontaliere de comercializare a certificatelor de emisii între grupări de state membre pentru a combate poluanții atmosferici tradiționali (SO₂ și Nox)? Cum ar trebui să fie proiectat un astfel de sistem pentru a fi compatibil cu impozitele și taxele naționale aplicate în mai multe state membre?

⁴⁸ Directiva 2001/81/CE din 23.10.2001 (JO L 309 din 27.11.2001).

⁴⁹ În propunerea sa de directivă privind calitatea aerului ambiental și un aer mai curat pentru Europa [COM(2005) 447, 21.9.2005], Comisia s-a referit la folosirea sistemelor de comercializare a certificatelor de emisii de către statele membre ca instrumente de reducere a poluării aerului la nivel regional sau național. Statele membre ar putea folosi aceste instrumente pentru a demonstra eforturile depuse în vederea atingerii standardelor comunitare de calitate a aerului, chiar dacă ar fi nevoite să solicite o prelungire a perioadei de timp alocate.

⁵⁰ Regatul Unit intenționează să introducă un sistem de comercializare a certificatelor de emisii atât pentru NO_x, cât și pentru SO₂, precum și pentru praf, începând cu 2008.

⁵¹ Raportul Comisiei referitor la punerea în aplicare a Directivei 96/61/CE privind prevenirea și controlul integrat al poluării - COM(2005) 540, 3.11.2005.

⁵² Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie luate în considerare nu numai aspectele privind diferențele de sensibilitate de mediu și evitarea „zonelor fierbinți”, ci și riscul că abordarea integrată din directiva IPPC ar putea fi denaturată prin introducerea comercializării certificatelor de emisii pentru anumiți poluanți. Sistemul actual de monitorizare și de aplicare a directivei IPPC nu trebuie redus în intensitate. Acesta ar trebui să fie evaluat comparativ cu gradul în care sistemele de comercializare a certificatelor de emisii ar putea determina reducerea emisiilor într-un mod mai rentabil decât sistemul existent.

5. CONCLUZIE

Comisia consideră că, alături de reglementări și alte instrumente, instrumentele de piață, inclusiv sistemele de comercializare a certificatelor de emisii, măsurile fiscale și subvențiile ar trebui să cunoască o utilizare sporită, ca un instrument eficient din punct de vedere al costurilor de atingere a obiectivelor politicii de mediu și ale altor politici, atât la nivelul Comunității, cât și la nivel național. Această abordare ar fi conformă cu agenda de la Lisabona privind dezvoltarea durabilă și cu programul privind o mai bună reglementare.

Politica energetică și în domeniul climei, adoptată recent în Europa, reprezintă o nouă revoluție industrială pentru următorii 10-15 ani. Va necesita o schimbare semnificativă a modului de gestionare a energiei în Europa, având drept obiectiv final crearea unei economii producătoare a unei cantități minime de carbon. În scopul atingerii acestui obiectiv ambițios, va fi necesară implicarea și adaptarea mai multor domenii de politici – atât la nivel național, cât și la nivel european. Instrumentele de piață vor juca un rol esențial în cadrul eforturilor depuse pentru obținerea unei schimbări reale prin intermediul unor noi stimulente adresate întreprinderilor și consumatorilor. Pe lângă acest rol important pe termen lung, instrumentele de piață prezintă avantaje semnificative pentru realizarea obiectivelor fiscale, de mediu și de alocare, abordate în prezenta Carte verde.

Prin intermediul prezentei Cărți verzi, Comisia ar dori să inițieze discuții privind o contribuție mai activă a instrumentelor comunitare de piață la realizarea acestor obiective, în special când este vorba despre impozitarea directă. Mai mult, prezentul document identifică mai multe domenii în care ar putea fi aplicate instrumentele de piață, în care Comunitatea ar putea juca un rol de facilitare a schimburilor de bune practici. Comisia așteaptă reacții cu privire la ideile și întrebările specifice incluse în prezentul document, precum și comentarii cu privire la tipul de instrumente de piață care trebuie ales pentru a combina un număr maxim de efecte potențiale pozitive.

Răspunsurile la consultare trebuie trimise, până la 31 iulie 2007, la adresa Green-paper-mbi@ec.europa.eu