



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 28.3.2007  
СОМ(2007) 140 окончателен

**ЗЕЛЕНА КНИГА**

**относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на  
свързаните с това политики**

{SEC(2007) 388}

## ЗЕЛЕНА КНИГА

### относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики

(текст от значение за ЕИП)

#### 1. Увод

ЕС е водеща сила в световен мащаб при предприемането на действия по отношение на устойчивостта на околната среда и в частност на климатичните промени. Неотдавна това беше потвърдено чрез приемането на пакет от политики в областта на енергията и климата<sup>1</sup>, одобрен на пролетния Европейски съвет<sup>2</sup>, на който ЕС потвърди своята решимост да се справи с климатичните промени на вътрешно и международно равнище, да насърчава устойчивостта на околната среда, да намали зависимостта от външни ресурси и да осигури конкурентоспособността на европейските икономики. В допълнение, спирането на намаляването на биологичното разнообразие, опазването на застрашените природните ресурси и общественото здравеопазване също изискват предприемането на незабавни действия.

Без обществена намеса и висока степен на ангажираност на всички участници, тези амбициозни цели не могат да бъдат постигнати. ЕС все повече поощрява икономически или пазарни инструменти (ПИ) като косвено данъчно облагане, целеви субсидии и търгуеми права на емисии за целите на тази политика, тъй като те предоставят гъвкави и икономически целесъобразни средства за постигане на целите на дадена политика<sup>3</sup>. По-интензивното използване на ПИ се предлага също така и в Шестата програма за действие в областта на околната среда (ЕАР) и подновената стратегия на ЕС за устойчиво развитие<sup>4</sup>, както и в обновената Лисабонска стратегия за растеж и работни места<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> По-специално, Съобщение на Комисията *Енергийна политика за Европа* [COM(2007) 1, 10.1.2007 г.] и Съобщения на Комисията *Ограничаване глобалното изменение на климата до 2 градуса Целзий: пътят до 2020 година и след това* [COM(2007) 2, 10.1.2007 г.].

<sup>2</sup> Европейски съвет 8—9 март 2007 г., Заключение на председателството.

<sup>3</sup> Освен разглежданите в тази книга пазарни инструменти, в рамката на Общата селскостопанска политика са въведени други важни пазарни инструменти (напр. Агро-екологичните мерки на политиката за развитие на селските райони) както и в рамката на дейностите по Политиката за сближаване в областта на околната среда и енергетиката. Когато използването на ПИ включва възможността за държавни помощи, те трябва да са в съответствие с правилата на Общността и Комисията трябва да бъде уведомена за тях, съгласно член 88 от Договора за ЕО. В момента се извършва преразглеждане на Насоките на Общността за държавна помощ за защита на околната среда. Поради това, тази зелена книга няма да разглежда въпроси по отношение на оценяването на държавна помощ.

<sup>4</sup> ОВ L 242, 10.9.2002 г. и документ на Съвета 10917/06, 26.6.2006 г.

<sup>5</sup> Препоръка на Съвета 2005/601/ЕО от 12 юли 2005 г. относно общите насоки за икономическите политики на държавите-членки и Общността (2005—2008).

С тази книга се поставя началото на дискусия за насърчаване употребата на пазарни инструменти в Общността. Както се посочва в плана за действие за енергийна ефективност<sup>6</sup>, зелената книга разглежда възможните пътища за в бъдеще с директивата за енергийното данъчно облагане<sup>7</sup>, с цел започване на нейното преразглеждане, както това вече беше обявено. В този смисъл, книгата се вписва в рамката, поставена от новата цялостна програма в областта на енергетиката и промяната в климата<sup>8</sup>, където пазарните инструменти и фискалните политики като цяло ще играят решителна роля при постигането на целите на политиката на ЕС. Книгата също така разглежда възможностите за по-интензивно използване на пазарните инструменти в различни сфери на политиката за околната среда, както на нивото на Общността, така и на национално равнище.

## **2. ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПАЗАРНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ОБЩНОСТТА**

### **2.1. Аргументи в подкрепа на използване на пазарни инструменти като политически инструменти**

Икономическата обосновка за използване на пазарни инструменти почива на предлаганата от тях възможност за отстраняване на пазарни недостатъци по икономически целесъобразен начин. Под недостатък на пазара се разбира ситуация, при която или изобщо пазарите напълно не отчитат (екологични активи, които имат характер на обществени блага) или не отговарят в достатъчна степен на „действителната“ или социалната стойност на икономическата дейност. В такъв случай обществената намеса е оправдана за отстраняване на тези недостатъци и за разлика от регулаторните или административните подходи, пазарните инструменти имат предимството, че използват пазарни сигнали за справяне с пазарните недостатъци.

Независимо дали чрез оказване на влияние върху цените (посредством данъчно облагане или стимули) или определяне на абсолютни количества (търговия с емисии), или количества за единица произведена продукция, пазарните инструменти приемат безусловно факта, че фирмите се различават една от друга и следователно предоставят гъвкавост, която може съществено да намали разходите за подобряване на околната среда<sup>9</sup>. Пазарните инструменти не представляват разрешение за всички проблеми. Те се нуждаят от ясна регулаторна рамка, в която да действат, и често ще се използват при съвкупност от политики заедно с други инструменти. Ако бъде избран правилният инструмент и се разработи целесъобразно, пазарните инструменти<sup>10</sup> имат известни предимства пред регулаторните:

---

<sup>6</sup> COM(2006) 545.

<sup>7</sup> Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно реструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електрическата енергия (ОВ L 283, 31.10.2003 г., стр. 51; Директива, последно изменена с Директива 2004/74/ЕО и 2004/75/ЕО (ОВ L 157, 30.4.2004 г., стр. 87 и стр.100).

<sup>8</sup> Както бе подчертано неотдавна от Европейския съвет от 8/9 март 2007 г.

<sup>9</sup> Виж Съобщение на Комисията „Обединяване на нашите нужди и отговорности – интегриране на екологичните проблеми с икономическата политика“, COM(2000) 576, 20.9.2000 г.

<sup>10</sup> COM(2000) 576, 20.9.2000 г. Проучвания на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) предоставят все повече доказателства за ефективността на основаните на

- Те подобряват ценовите сигнали, като придават стойност на външните разходи и ползи от икономическите дейности, така че икономическите участници да ги вземат под внимание и да променят своето поведение, за да намалят отрицателните и да увеличат положителните въздействия върху околната среда, както и другите въздействия<sup>11</sup>.
- Те предоставят на промишлеността по-голяма гъвкавост при постигането на поставените цели и по този начин понижават общите разходи за постигане на съответствие<sup>12</sup>.
- Те предоставят в дългосрочен план стимул на фирмите да търсят технологични иновации за по-нататъшно намаляване на вредните ефекти върху околната среда. („динамична ефективност“).
- Те поддържат заетостта, когато се използват в рамките на реформирането на екологичния данък или фискалната реформа<sup>13</sup>.

## 2.2. Пазарни инструменти в контекста на ЕС

Освен приноса им за постигане на конкретни политически цели, ЕС е използвал целенасочено пазарните инструменти, за да избегне нарушения в рамките на вътрешния пазар, поради различните подходи в отделните държави-членки, за да гарантира прилагането на еднаква тежест върху един и същ сектор в целия ЕС и преодолее евентуалните неблагоприятни ефекти върху конкуренцията в рамките на Общността. Общите действия също допринасят за укрепване на позициите на ЕС пред външната конкуренция на търговските си партньори.

На равнище ЕС най-често използваните пазарни инструменти са данъците, таксите и системите за търговия с разрешителни. От икономическа гледна точка тези инструменти работят по сходен начин. При все това те имат и някои значителни различия.

На първо място, количествените системи, като схемите за търговия с разрешителни, предоставят по-голяма сигурност по отношение на постигането на конкретни политически цели, например ограничения на емисиите, (предмет на ефективен контрол и съответствие) в сравнение с инструменти, изцяло на ценови принцип, като данъците. Инструментите на ценови принцип, от своя страна, предоставят сигурност по

---

пазара инструменти. Виж *Данъци, обвързани с околната среда в държавите-членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие – въпроси и стратегии, 2001 г.*

<sup>11</sup> Тази идея често се изразява от цели като „определяне на правилните цени“, „интернационализиране на външните разходи“, „разширяване на предлагането на нетъргованите услуги, свързани с околната среда“.

<sup>12</sup> Срв. Европейска агенция за околна среда (ЕАОС), Ефективност на политиката за преработване на градски отпадъчни води в избрани страни: пилотно проучване на Европейската агенция за околна среда, 2005 г. Проучването сравнява подходите на няколко държави-членки и демонстрира как използването на пазарни инструменти ще спомогне за постигането на целите за опазване на околната среда на по-ниска цена.

<sup>13</sup> Срв. Съобщение на Комисията „Европейски ценности в глобализирания свят“, COM(2005) 525 от 20.10.2005 г.

отношение на разходите или цената на дадена политическа цел и са относително по-лесни за управление<sup>14</sup>.

На второ място, те се различават, що се отнася до аспекта за генериране на приходи. Данъците (и по-малка степен таксите) все повече се прилагат за въздействие върху поведението, но те генерират и приходи. Системите за търговия с разрешителни могат да генерират приходи, ако квотите се предлагат на търг от държавните органи. Системите за търговия с разрешителни, при които се извършва продажба на квоти на търг, следователно имат подобни характеристики на данъците (регулаторния аспект и аспекта на съответствието се различават). За разлика от тях, таксите обикновено представляват плащане в замяна на ясно идентифицирана услуга или разход и поради това не са достатъчно гъвкави, за да бъде използван този приход от държавния бюджет.

Споменатите по-горе характеристики в значителна степен са повлияли на начините и сферите, в които понастоящем ЕС използва пазарни инструменти на общностно равнище, което води до въвеждането на инструменти като Европейската схема за търговия с емисии („EU ETS”)<sup>15</sup>, директивата за енергийното данъчно облагане, а в сферата транспорта директивата “Евровинетка”<sup>16</sup>. Тези аспекти трябва да бъдат взети под внимание, ако ЕС разглежда бъдещото използване на пазарните инструменти на ниво ЕС, по такъв начин, че максимално да се използва всеки един от тях в най-подходящата сфера и да се избягват припокривания. По принцип правилата на Общността за вземане на решения не би трябвало да играят значителна роля в този контекст. Независимо от това, изискването за единомислие в данъчната сфера означава, че възможността за използване на данъчното облагане като инструмент се различава от другите инструменти в някои отношения.<sup>17</sup>

*Какви са областите и възможностите за по-нататъшното използване на пазарни инструменти в ЕС или на национално равнище?*

*Могат ли пазарните инструменти да се използват по начин, който насърчава конкурентоспособността и не налага прекомерна тежест върху потребителите, по-специално гражданите с нисък доход, а същевременно осигурява приходи за държавните бюджети?*

*Трябва ли ЕС по-активно да прилага данъчното облагане, за да улесни постигането на целите на политиката на Общността (в допълнение към фискалните цели)? Това ли е правилният отговор на настоящите глобални предизвикателства и фискалните нужди на националните бюджети?*

<sup>14</sup> Виж COM(200) 576.

<sup>15</sup> Комисията понастоящем изготвя подробен преглед на натрупания опит с Европейската схема за търговия с емисии. Поради това тази точка няма да се разглежда в настоящата зелена книга.

<sup>16</sup> Директива 99/62/ЕО (ОВ L 187, 20.7.1999), изменена с Директива 2006/38/ЕО (ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 8, за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използване на определени инфраструктури).

<sup>17</sup> Независимо от някои гъвкави институционални решения, предвидени в Договора за ЕО, като подобряване на сътрудничеството.

### 2.3. Растеж, работни места и чиста околна среда – аргументи в подкрепа на реформи на екологичния данък

ЕС е силно ангажиран с гарантирането на устойчиво развитие по отношение на околната среда, както и с популяризирането на Програмата за икономически растеж и трудова заетост. Реформата на екологичния данък (РЕД), която прехвърля данъчната тежест от отрицателните за благосъстоянието данъци (например върху труда), върху положителните за благосъстоянието данъци (например върху вредните за околната среда дейности като изчерпване или замърсяване на ресурсите), може да представлява печеливша възможност за едновременно решаване на въпросите по отношение на околната среда и заетостта<sup>18</sup>. В същото време замяната на данъците в дългосрочен план ще изисква сравнително стабилни приходи от свързаната с околната среда данъчна основа<sup>19</sup>.

РЕД може също да спомогне за смекчаване на възможните неблагоприятни ефекти върху конкурентоспособността от екологичните данъци при някои специфични сектори. Ако действията са тясно координирани на общностно равнище, това влияние може да бъде намалено в значително повече, в сравнение с едностранни действия на държавите-членки. Намаленията в данъчното облагане на труда или вноските за социално осигуряване, от които в по-голяма степен се възползват домакинствата с ниски доходи, могат също да компенсират възможния регресивен ефект от екологичните данъци. На последно място, поради застаряването на населението, което утежнява държавните разходи, и глобализацията, която прави данъчното облагане на капитала и труда по-трудно приложимо, прехвърлянето на данъчната тежест от прякото данъчно облагане върху консумацията и по-конкретно, увреждащата околната среда консумация, може да осигури съществени ползи от фискална гледна точка.

Освен чрез възпрепятстване на вредното за околната среда поведение посредством данъчното облагане, държавите-членки могат също да използват и фискални стимули за насърчаване на благоприятното за околната среда поведение, улесняване на иновациите, научноизследователската дейност, при условие че обществените ресурси първо се генерират по някакъв друг начин (например чрез данъчно облагане на вредното за околната среда поведение) или намаляване на разходите (например чрез премахване на вредни за околната среда субсидии). Този подход е от особено значение в контекста на амбициозните цели от въпросите в стратегията на ЕС за климатичните промени и енергията, по-специално постигането на най-малко 20% намаление на емисиите на парникови газове до 2020 г., обвързващата цел от 20% дял на възобновяеми източници за производство на енергия до 2020 г. и целта за 10% дял на биогорива.

---

<sup>18</sup> Комисията вече повдигна този въпрос през 1993 г. в своята Бяла книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта [COM(93) 700, Глава 10] и отново в своето неотдавнашно съобщение относно европейския социален модел, както и в документ относно връзките между политиките за заетостта и политиките за околната среда. Срв. COM(2005) 525. и SEC (2005) 1530. Последващите доказателства от скандинавските страни както и резултатите на проучванията въз основа на модели показват съществуването и на двата вида ползи.

<sup>19</sup> Връзката между набирането на приходи и стимулиращия ефект на данъчното облагане се разглежда допълнително в работния документ на службите.

На първо място Комисията счита, че самите държави-членки трябва да намерят правилния баланс между стимулите и възпиращите фактори в своите данъчни системи, като спазват общите фискални ограничения и неутралност. Въпреки това Комисията би желала данъчната политика на Общността да улеснява постигането на този баланс (вж. Глава 3).

Възможно е да съществува пространство за увеличаване на структурирания обмен на информация между държавите-членки относно техните най-добри практики в областта на пазарните инструменти по принцип, и по-специално реформата на екологичния данък. Въпреки че в някои сфери съществуват специализирани структури, не е установен форум на хоризонтален принцип. В тази връзка, една от възможностите би могла да бъде създаването на форум за пазарни инструменти.

*Трябва ли ЕС по-активно да насърчава реформите на екологичния данък на национално равнище?*

*Как Комисията може по най-добър начин да улесни осъществяването на тези реформи? Например може ли да предложи някакъв вид координационен механизъм или процедура?*

*Ще бъде ли от полза установяването на споменатия по-горе форум за пазарни инструменти за стимулирането на обмена на опит/най-добри практики относно реформата на екологичния данък между държавите-членки? Как би могъл да се организира по оптимален начин? Как следва да се организира, за да се избегне евентуално припокриване с вече съществуващи структури?*

*Как се вписва необходимостта от намаляване на данъчното бреме върху труда в много държави-членки в рамките на целта за насърчаване на иновациите и подкрепа на научноизследователската дейност, за изменение към една „по-зелена“ икономика? Как това може да бъде постигнато като същевременно се съблюдава бюджетния неутралитет? Ще бъде ли едно по-осезаема прехвърляне на данъчна тежест към вредните за околната среда дейности правилният отговор?*

## 2.4. Реформа на вредните за околната среда субсидии

Много субсидии не само са икономически и социално неефективни, но могат и да повлияят неблагоприятно на околната среда и човешкото здраве<sup>20</sup>. Те могат дори да неутрализират влиянието на пазарните инструменти, които се прилагат за целите на опазването на здравето и околната среда, и като цяло могат да възпрепятстват конкуренцията<sup>21</sup>. Но докато тяхната реформа или премахване може да разпредели обществени фондове за фискална реформа по отношение на околната среда, тя е също така оправдана и сама по себе си<sup>22</sup>. Комисията възнамерява да работи с държавите-членки за реформа на вредните за околната среда субсидии, както на общностно, така и на национално равнище. Диалогът със заинтересованите страни е важен, за да се гарантира, че всички въпроси са били взети под внимание. За тази цел Европейският съвет е поискал от Комисията да изготви сектор по сектор маршрута на реформата до 2008 г.<sup>23</sup>

*Какъв е, в светлината на натрупания национален опит, най-добрият път за напредък в процеса на реформа на вредните за околната среда субсидии?*

## 3. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПО-НАТАТЪШНО ПРИЛАГАНЕ НА ПАЗАРНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОКАЗВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ЕНЕРГИЙНОТО ПОТРЕБЛЕНИЕ

В момента енергията е приоритет от първостепенно значение за ЕС, тъй като представлява сериозно предизвикателство, както по отношение на устойчивостта на околната среда, така и във връзка със сигурността на доставките и конкурентоспособността. За да се постигне по-висока устойчивост, сигурност и конкурентоспособност при използването на енергия в Европа, Комисията призовава както към по-ефективно енергопотребление, така и към мобилизиране на ресурси за проучвания за екологичночиста енергия, инвестиции в нови технологии и иновации. Тези цели наскоро бяха утвърдени от държавните и правителствени ръководители на ЕС под формата на цялостна програма в областта на енергетиката и промяната в климата. Важна роля за постигането на тези цели ще играят фискалната политика, по-специално данъчното облагане и допълнителното усъвършенстване на Европейската схема за търговия с емисии.

Въпреки че обслужват преди всичко вътрешния пазар, в този контекст данъчната политика на Общността, и по-специално директивата за енергийното данъчно облагане, имат своята роля. Тази директива определя общите правила за данъчно облагане на потреблението на енергия и интегрира цели, отнасящи се до околната среда и енергията. По традиция енергийното данъчно облагане допринася за целите на енергийната ефективност, сигурността на доставките и конкурентоспособността.

---

<sup>20</sup> Сrv. ОИСР, „Увреждащи околната среда субсидии – предизвикателства пред реформата“, 2005 г. и цитираната в документа литература.

<sup>21</sup> ОИСР (1998) дава определение за увреждащите околната среда субсидии като „всички видове финансова подкрепа и норми, които са въведени, за да засилят конкурентоспособността на определени продукти, процеси или региони, и които заедно с преобладаващия данъчен режим, (неумишлено) дискриминират добрите практики по отношение на околната среда“.

<sup>22</sup> На това също се набляга в подновената стратегия за устойчиво развитие на ЕС.

<sup>23</sup> Преглед на стратегията за устойчиво развитие на ЕС, Документ на Съвета 10917/06 от 26.6.2006 г.



### 3.1. Рационализиране и усъвършенстване на директивата за енергийното данъчно облагане

Енергийното данъчно облагане предлага на ЕС възможността за комбиниране на стимулиращата роля на данъчното облагане за по-ефективното и благоприятно за околната среда енергопотребление с възможността за генериране на приходи<sup>24</sup>.

Въпреки това настоящият по-скоро гъвкав и общ подход на директивата за енергийното данъчно облагане не винаги може да позволи целите за енергийна ефективност и благоприятна за околната среда консумация на енергия да бъдат интегрирани ефективно в процеса на хармонизация на ниво ЕС. Поради това са възможни случаи на по-ясно обвързване на енергийното данъчно облагане със съответните политически цели на ЕС.

Една от възможностите е да се разделят минималните нива за данъчно облагане на Общността на елементи (или компоненти), свързани с енергията и околната среда, които да се съпоставят на национално равнище под формата на енергиен данък върху и екологичен данък (върху емисиите). Това ще надгради съществуващия подход при за енергийното данъчно облагане, но ще го направи и по-съгласуван, като в същото време ще усъвършенства свързаните с околната среда аспекти.

За да се предостави ефективен и единен стимул за ефективно потребление на енергия, без да се създава неравнопоставеност между продуктите, следва на първо място всички горива да се облагат с данъци по един и същ начин, съобразно тяхното **енергийно съдържание**, като се доразвива съществуващият подход в областта на горивата за отопление и електроснабдяване. Освен това предвид факта, че генерираните емисии по време на горенето се варират според различните горива, данъчното облагане може на второ място да отразява **екологичните аспекти** на енергията (като се прави разлика между емисии на парникови газове и емисии на непарникови газове). Такъв подход би позволил по-автоматично и ясно разграничаване на данъците, отколкото сегашното, в полза на по-благоприятните за околната среда източници на енергия, особено възобновяемите.

Има няколко аспекта, които са разгледани допълнително в придружаващия работен документ на службите на Комисията и следва да бъдат взети под внимание. Най-важните от тях са:

- Горивата за отопление и горивата, използвани като горивните вещества, обикновено за данъчни цели се третира по различен начин, като така се отчита незаменимия характер на горивото, използвано за отопление. Има реална възможност по-нататъшното разграничаване на данъчното облагане в зависимост от употребата да бъде оправдано.

---

<sup>24</sup> Три четвърти от постъпленията от данъци, свързани с околната среда, се дължат на данъци върху енергията (виж работния документ на службите).

- Емисиите на CO<sub>2</sub>, които произтичат от производството на електричество, понастоящем се разглеждат от Европейската схема за търговия с емисии, като съгласно директивата за енергийното данъчно облагане производството на електроенергия принципно е освободено от данъци. В дадения случай, допълнителен компонент под формата на екологични данъци, отразяващи същите аспекти за околната среда, както разглежданите от Европейската схема за търговия с емисии, вероятно няма да изглежда целесъобразен.

Комисията възнамерява да разгледа по-подробно тези идеи с оглед на евентуална преработка на директивата за данъчно облагане на енергията.

*Трябва ли директивата за енергийното данъчно облагане да се преразгледа, за да се направи по-ясна връзката с политическите цели, които директивата трябва да интегрира особено в областта на околната среда и енергетиката? Ще се превърне ли това енергийно данъчно облагане в по-ефективен инструмент, като комбинира по-успешно мотивиращите ефекти на данъчното облагане и възможността за генериране на приходи?*

*Дали разделянето на минималните нива на данъчното облагане на свързани с енергията и свързани с околната среда компоненти, представлява най-добрият начин това да бъде постигнато? Какви биха били основните практически аспекти, предимства и недостатъци на един такъв подход? Ще бъде ли стимулът по отношение на околната среда, създаден чрез енергийното данъчно облагане, достатъчен и адекватен в перспективата на целите на енергийната политика в областта на биогоривата, включително за създаването на пазарен стимул за второ поколение биогорива?*

*Нужно ли е допълнително данъчно облагане по отношение на останалите аспекти касаещи околната среда при произвеждането на електричество (ако има такива)? Достатъчен ли е предложеният подход за поощряването на проучванията за електроенергия, произведена от възобновяеми източници? Какво въздействие би оказала подобна общностна рамка на ядрената енергетика (предвид различните подходи за използването на ядрената енергия на национално равнище)?*

### **3.2. Взаимодействие на енергийното данъчно облагане с други пазарни инструменти и в частност с Европейската схема за търговия с емисии (EU-ETS)**

Измежду различните пазарни инструменти на Общността в сферата на енергетиката, транспорта и околната среда, именно данъчното облагане на енергията може би в най-голяма степен разпростира влиянието си и в трите сфери и пряко взаимодейства с другите инструменти.

Прегледът на директивата за енергийното данъчно облагане би позволил тези аспекти да се вземат под внимание, като се изяснят и обхванатите от хармонизираното енергийно данъчно облагане аспекти. На практика изричното включване на свързан с околната среда елемент, в минималните нива на данъчно облагане (правейки разграничение между емисиите на парникови газове и емисиите на непарникови газове), би позволило енергийното данъчно облагане да допълва по-добре други пазарни инструменти на общностно ниво.

Понастоящем EU-ETS се прилага за емисиите от определени горивни и промишлени *инсталации*, докато енергийното данъчно облагане се прилага към *използването на горива за енергия*<sup>25</sup>, като оставя най-интензивните енергийни сектори (понастоящем в приложното поле на EU-ETS) извън своя обхват в значителен брой от случаите. Комисията счита, че това правило може да се разгледа по-подробно, за да се провери дали секторите, които се покриват от EU-ETS, биха могли да бъдат изключени от обхвата на директивата за енергийното данъчно облагане до такава степен, че тяхното влияние върху парниковия газ вече да се разглежда в задоволителна степен от EU-ETS (с други думи, така че съответните екологични елементи от минималните нива на данъчно облагане, да не са приложими за тях, като се запази енергийният елемент наред с останалите елементи, свързани с околната среда). В случаите, при които дадени оператори не участват в търговията с емисии, поради малкия си размер или други съображения, екологичният компонент на минималните нива на данъчно облагане, би гарантирал по-широкото прилагане на принципа „замърсителят плаща“. Тези правила биха могли ефективно да се приложат както в промишления сектор, така и в авиацията.

Изключването на въздействията върху околната среда, които се разглеждат от EU-ETS, от обхвата на директивата за енергийното данъчно облагане, би могло да бъде приложимо решение, което да разреши проблема с евентуалното припокриване на двата инструмента, като гарантира спазването на другите цели на енергийното данъчно облагане. При такова разрешение също биха могли да се избегнат трудностите, които произтичат от различните характеристики на EU-ETS (уеднаквени цени в целия ЕС, но вариращи във времето) и енергийното данъчно облагане (различни цени, които отразяват свободата на държавите-членки да определят по свое усмотрение данъчни ставки над минималните, като при все това тенденцията е да са сравнително стабилни във времето). Въпреки това всяка стъпка към такова решение се нуждае от допълнителен задълбочен анализ, особено ако се разшири значително обхватът на EU-ETS.

Каквото и да бъде решението, то трябва да се разгледа в глобална перспектива. В глобален план все повече се признава, че защитата на околната среда трябва да се интегрира в икономическите решения, за да се гарантира дългосрочно устойчиво развитие. Това ще доведе до по-широко прилагане на пазарните инструменти от националните власти и тяхната употреба трябва да се насърчава на световно равнище. ЕС следва да вземе активно участие в диалога с трети страни, да окуражава използването на пазарни инструменти, позволяващо постигането на политическите цели по икономически целесъобразен начин.

Но докато това се осъществи, а ЕС и третите страни прилагат различни нива на данъчно облагане на въглерода или други методи за намаляване на емисиите на парникови газове (като ETS), е важно да се предоставят необходимите стимули за насърчаване на търговските партньори на ЕС за предприемането на ефективни мерки за намаляване на емисиите на парникови газове. Трябва да бъде анализирана приложимостта на всички политически мерки за тази цел. Това вече е довело до започването на дискусия за

---

<sup>25</sup> По-специално енергийното данъчно облагане обикновено не се прилага за енергийните продукти (и електричеството), които се използват като суровини в промишлените процеси, нито за енергийните продукти, използвани при произвеждането на енергийни продукти (най-вече при рафинериите), нито като вложена при произвеждането на електричество енергия. Този резултат е получен чрез различни техники. За подробности, срв. член 2, параграф 4, член 14, параграф 1, буква а) и член 21, параграфи 3 и 6 от директивата за енергийното данъчно облагане.

прилагането на механизмите за изравняване нивата на въглерода, като граничните данъчни корекции. Същевременно се признава, че този подход подлежи на правни и технически ограничения, които трябва да бъдат проучени по-подробно.

*Ще бъдат ли предложените промени в Директивата за енергийното данъчно облагане и предложеният подход за нейния обхват най-доброто решение за гарантиране на съгласуваност с EU-ETS? Съществуват ли други възможности за постигането на тази цел?*

*Какви са потенциалните възможности, които трябва да бъдат проучени, за да се осигурят необходимите стимули за насърчаването на търговските партньори на ЕС за предприемане на ефективни мерки за намаляване на емисиите на парникови газове?*

#### **4. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПО-НАТАТЪШНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ПАЗАРНИ ИНСТРУМЕНТИ (ПИ) В ПОЛИТИКАТА ЗА ОКОЛНАТА СРЕДА**

##### **4.1. Справяне с въздействието на транспорта върху околната среда**

Транспортът има основен принос в замърсяването на околната среда и емисиите на CO<sub>2</sub> и тенденцията при емисиите е да нарастват. Например, дължащия се на пътният транспорт дял от общите емисии на CO<sub>2</sub> през 2004 г. е 22%, за авиацията и корабоплаването възлиза на около 3-4% от общите емисии на парникови газове, а емисиите на авиацията, по-конкретно, са се увеличили бързо (с 86% от 1990 г. до 2004 г.). Макар в ограничена степен, на ниво ЕС са приложени пазарни инструменти за справяне с отрицателните влияния на различните видове транспорт върху околната среда. За сметка на това на национално и местно равнище са използвани или са в процес на развитие различни видове и проекти на пазарни инструменти.

Неотдавна Комисията прие няколко инициативи самостоятелно, както и от други институции за справяне с емисиите от транспорта. Предложението за въвеждането в данъчното предложение на Комисията на зависим от CO<sub>2</sub> елемент за основата на годишните данъци за движение и на тези за регистрация за леките автомобили<sup>26</sup> би насърчило купувачите на коли да вземат под внимание ефективността на енергията и емисиите на CO<sub>2</sub>. След като бъде прието, наред със законодателната рамка за намаляване на емисиите на CO<sub>2</sub> от автомобилите<sup>27</sup> и енергийното данъчно облагане, чрез намаляването на емисиите на CO<sub>2</sub> от автомобилите ще се спомогне за постигането на целите на ЕС във връзка с климатичните промени. В контекста на предстоящото преразглеждане на EU-ETS, Европейският съвет покани Комисията да вземе предвид евентуално разширяване на обхвата на EU-ETS, обхващайки редица други сектори, включително и неземния транспорт.

<sup>26</sup> COM(2005) 261, 5.7.2005 г.

<sup>27</sup> Сrv. Съобщение на Комисията *Резултати от прегледа на стратегията на Общността за намаление на емисиите на CO<sub>2</sub> от леки автомобили и лекотоварни търговски превозни средства*, COM(2007) 19, 7.2.2007 г. Комисията също така е предприела проучване на начините за усъвършенстване на тежкотоварните автомобили по отношение на емисиите на парникови газове.

Комисията е предложила включването на емисиите от авиацията в EU-ETS и е обявила намерението си да представи предложение за справяне с емисиите на азотни окиси до края на 2008 г.<sup>28</sup>.

Що се отнася до корабоплаването, оценката на предложенията за насърчаване на нискоемисионно корабоплаване се споменава като една от целите на бъдещата морска политика<sup>29</sup>. Всички ПИ в тази област трябва да бъдат внимателно проектирани, така че да не противоречат на разпоредбите за таксуване според Конвенцията на ООН относно Закона за моретата (КОННЗМ)<sup>30</sup>. В допълнение, съществуват още ключови въпроси, включително правни и политически изисквания, механизми за географска диференциация, мониторинг и съответствие, които трябва да бъдат проучени, за да се разработят конкретни предложения, за насърчаване на нискоемисионното корабоплаване.

*Какви биха били най-добрите ПИ за справяне с емисиите от корабоплаването, като се вземе под внимание конкретният характер на морския транспорт? Как най-добре би могло да бъде разработено?*

Освен емисиите на CO<sub>2</sub>, използването на пътищата има други ефекти върху околната среда, като замърсяване на въздуха с SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> или твърди частици, а също и шумово замърсяване и натовареност. Освен частично хармонизираните годишни данъци за движението на тежкотоварните автомобили, директивата “Евровинетка” предоставя схема за таксуване на трансевропейските пътни мрежи. Германия и Австрия са въвели данъци с диференцирана инфраструктура за тежкотоварните автомобили на база на изминатото разстояние. Въпреки че средните такси могат само да покрият разходите по инфраструктурата и по този начин изключват външните разходи, държавите-членки трябва да диференцират таксите по класове на евроемисии след 2010 г. и могат да прилагат по-нататъшна диференциация, за да се борят с замърсяването на околната среда и да се справят с претовареността. Ако такива системи за таксуване интегрират диференциацията на вредите върху околната среда в общите разходи, това би довело до по-ефективно използване на инфраструктурата<sup>31</sup>. След като разгледа всички възможности, включително разходите, свързани с околната среда, шума, натовареността и здравето, Комисията ще представи общоприложим, прозрачен и изчерпателен метод за оценяване на всички външни разходи, който да послужи за основа на бъдещо калкулиране на инфраструктурните такси. Този метод ще бъде придружен от анализ на въздействието на вътрешното поемане на външните разходи за всички видове транспорт и стратегия за поэтапно въвеждане на метода по отношение на всички видове транспорт<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> COM(2006) 818, 20.12.2006 г.

<sup>29</sup> Сrv. Зелена книга за бъдещата морска политика на Общността: европейска визия за океаните и моретата, COM(2006) 275. Процесът на консултации продължава до 30 юни 2007 г.

<sup>30</sup> За подробности виж проучването по този въпрос от 2004 г.:

[http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04\\_nera\\_report.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf)

<sup>31</sup> Извън ЕС, този подход се прилага в Швейцария, където системите за таксуване на тежкотоварни автомобили също включват и външните разходи за околната среда. От икономическа гледна точка, таксите следва да се модулират, в съответствие с тези външни разходи, мястото и времето на шофиране, за по-ефективно използване на инфраструктурата.

<sup>32</sup> Член 1.9 от Директива 2006/38 от 17 май 2006 г.

Законодателството на Общността също позволява на държавите-членки да променят инфраструктурното таксуване на железопътния транспорт в зависимост от външните последици за околната среда. Те не могат да повишават общото ниво на предвидения доход на отговорната за управлението на инфраструктурата организация, в случай че липсва друго съотносимо ниво на налагане на такси за разходи за околната среда върху други конкурентни начини на транспорт<sup>33</sup>.

*Как инфраструктурното таксуване, включително съображенията, свързани с разходите за околната среда, може да се прилага по отношение на видовете транспорт? Трябва ли този метод да се прилага към всички видове транспорт или следва спецификите им да се отчитат поотделно? До каква степен трябва да се прилага в това отношение директивата “Евровинетка”?*

В редица градове на ЕС, като Лондон и Стокхолм, се прилагат местни системи на таксуване за подобряване условията на движение, *inter alia* за намаляване на градската натовареност<sup>34</sup>. Наскоро извършени оценки показват, че тази цел е постигната, в резултат на това се е увеличила средната скорост на пътния трафик, а емисиите (PM, NOx и CO<sub>2</sub>) и консумацията на енергия от пътното движение в таксуваните площи са намалели значително<sup>35</sup>. Дори съществуват дискусии на национално равнище, например в Обединеното кралство и Германия, за разширяване върху всички пътища на обхвата на таксуването за натовареност. Комисията ще продължи да подкрепя съществуващите мрежи за обмен на информация и да проучва възможностите за действия в нейна подкрепа на общностно равнище, в рамките на Зелената книга относно градския транспорт през 2007 г.

#### **4.2. Използване на ПИ за справяне със замърсяването и опазване на ресурсите**

ЕС насърчава също държавите-членки да използват данъчно облагане и други пазарни инструменти в рамките на своите тематични стратегии за околната среда. Държавите-членки са се възползвали от тези възможности на различни степени, и са придобили опит при прилагането на различни проекти. Освен екологичните съображения, може да се наложи хармонизиране на общностно равнище, когато е налице трансгранично измерение на въпроса, и когато данъчното облагане се използва все повече на национално ниво и може да повлияе на функционирането на вътрешния пазар.

<sup>33</sup> Директива 2001/14/ЕО, 26.2.2001 г. и COM(2001) 307.

<sup>34</sup> Преработената Директива “Евровинетка” изрично посочва възможността за използването на такива схеми от държавите-членки (член 9).

<sup>35</sup> Виж Европейска агенция за околна среда 2006 г., стр. 57.

#### 4.2.1. Вода

Водата трябва да бъде управлявана по устойчив начин. Рамковата директива за водите<sup>36</sup> (РДВ) предоставя цялостната рамка за действие. В нея се изисква от държавите-членки до 2010 г. да въведат ценови политики за водата, които да насърчават ефективното използване на водните ресурси. Това ще накара всички потребители да поемат разходи (включително външните разходи за околна среда и ресурси), съгласно принципа „замърсителят плаща“, който в някои случаи все още не се прилага изцяло<sup>37</sup>. Държавите-членки също трябва да докладват постъпките, които предприемат за прилагането на тези разпоредби, в своите планове за управление на речните басейни до 2009 г.

Няколко държави-членки вече налагат данъци или такси за подпочвените води и/или водочерпене на повърхностни води, като и върху консумацията на вода, което е намалило консумацията, загубите от изтичане и замърсяването. Комисията счита, че използването на ПИ е особено важно за да се отговори на изискванията на РДВ. Тя ще продължи тясното си сътрудничество с държавите-членки по тези въпроси, като част от общата стратегията за изпълнение, според договореностите с групата от натоварените с управление на водите компетентни национални органи.

*Как може Комисията най-ефективно да гарантира прилагането на ценовите политики за водата, описани в Рамковата директива за водите? Какви възможности може да се изследват, за да се подсилят връзките между инвестициите в национални проекти за водите и въвеждането на съответно ценообразуване за водата, така че да се осигурят стимули за потребителите и да се избегне нарушаването на конкуренцията?*

#### 4.2.2. Управление на отпадъците

Основната цел на превенцията и управлението на отпадъците, изложена в Шестата програма за действие в областта на околната среда, е да се разграничи създаването на отпадъци от икономическия растеж и вече има признаци, че това започва да се осъществява.

Докато депонирането на сметища се явява като най-лошата възможност от екологична гледна точка<sup>38</sup>, пазарните сигнали често го благоприятстват, тъй като те не вземат под внимание влиянието на околната среда. Освен това, докато облагането с данъци на изхвърлянето, по-конкретно депонирането, може да бъде ефективен начин за коригиране на това опорочаване, заедно с насърчаването на рециклирането и регенерацията на отпадъците<sup>39</sup>, националните различия при данъчни нива могат да

<sup>36</sup> Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 г. за установяване рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, (ОВ L 327, 22.12.2000 г.).

<sup>37</sup> Европейска агенция за околна среда, *Пазарни инструменти за политиката за околната среда в Европа* (Технически доклад на Европейската агенция за околна среда 8/2005 г.).

<sup>38</sup> Сrv. Съобщение на комисията *Развитие на устойчивото използване на ресурсите: тематична стратегия за предотвратяването и рециклирането на отпадъците*, COM(2005) 666 от 21.12.2005 г.

<sup>39</sup> Това се прилага в няколко държави-членки. Виж Европейска агенция за околна среда 2006 г. Въпреки това неотдавнашно проучване на ОИСР също показва, че в няколко държави-членки в

доведат до пратки от отпадъци с чисто данъчна мотивация и това да опорочи конкуренцията между управляващите отпадъци предприятия.

Поради това Комисията насърчава държавите-членки да обменят информация за техните подходи за данъчното облагане на депонирането и постоянно да информират Комисията<sup>40</sup>. Освен това, по-нататъшна стъпка за решаване на втория въпрос би могло да бъде установяването на общи критерии, включително минимални ставки, които са ефективни по отношение на околната среда, за да се определят данъци за депонирането в сметища, базиращи се на доказаните най-добри практики.

*Ако напредъка за отклоняване на отпадъците от депониране в сметища е недостатъчен, необходима ли е Комисията да предложи хармонизиран данък за депонирането в сметища с минимални ставки за целия ЕС?*

Последиците за околната среда от различните опаковъчни материали или продукти в същата категория, например батерии не е едно и също. Следователно диференцирането на ПИ, в зависимост от влиянието на продуктите, би насърчило към по-устойчива консумация. Съгласно законодателството на Общността, държавите-членки могат да приемат национални мерки за постигане на целите, като предотвратяване образуването на отпадъци от опаковки или насърчаване на използването на опаковки за многократна употреба, или събиране и рециклиране на употребени батерии, както и насърчаване на използването на батерии с по-малко съдържание на замърсяващи вещества<sup>41</sup>, прилагайки принципът „замърсителят плаща“. Във всички случаи тези мерки трябва да съответстват на задължения по Договора (по-конкретно правилата за вътрешния пазар и недискриминация, включително член 90 ЕО<sup>42</sup>).

Много от тях са използвали ПИ като данъците, системи за връщане на депозити или търгуеми разрешителни за отпадъци от всякакви опаковки или за конкретни видове (например кутии от напитки или найлонови торбички).<sup>43</sup> Дания е адаптирала своя данък върху опаковките, така че да отразява разликите във влиянието върху околната среда на всеки един вид материал. Латвия също е въвела диференциация в зависимост от материала<sup>44</sup>. Комисията е готова да окаже подкрепа на структуриран обмен на информация между държавите-членки в техните подходи.

---

момента данъкът значително надвишава очакваните външни разходи. Срв. ОИСР, Устойчиво развитие на страните от ОИСР, 2004 г.

<sup>40</sup> СОМ(2005) 666, 21.12.2005 г.

<sup>41</sup> Директива 2006/66/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6.9.2006 г. относно батерии и акумулатори и отпадъци от батерии и акумулатори и за отмяна на Директива 91/157/ЕИО, (ОВ L 266, от 26.9.2006 г.).

<sup>42</sup> Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, 31.12.1994 г.), изменена с Директива 2004/12/ЕО (ОВ L 47, 18.2.2004 г.), по-конкретно член 15. Виж също докладът за изпълнение относно директивата на Комисията СОМ(2006) 767. Естествено, изискванията за качество за опаковките трябва също да се съблюдават.

<sup>43</sup> За подробности виж базата данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие/Европейската агенция за околна среда за икономическите инструменти, които се използват в политиката за околната среда и управлението на природните ресурси: (<http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>).

<sup>44</sup> Срв. Европейска агенция за околна среда, Използване на пазара за ефективна по отношение на цената политика за околната среда, 2006 г.



*Предоставя ли правната рамка на Общността достатъчна възможност на държавите-членки да използват ПИ, за да се справят с въпросите по управлението на отпадъците? Трябва ли Комисията да улесни прилагането на ПИ в тази сфера, например чрез подкрепяне обмена на информация?*

#### **4.3. Използване на ПИ за опазване на биологичното разнообразие**

Използването на ПИ за опазване на биологичното разнообразие се приема все повече като средство за интегриране на този процес при вземането на решения от икономическите субекти и ефективното постигане на екологичните цели и икономически целесъобразната експлоатация и съхраняване на ресурсите, като изложените в Плана за действие на ЕС относно биологичното разнообразие и Общата политика в областта на рибарството<sup>45</sup>. И трите стандартни вида ПИ – данъци/такси, субсидии и разрешителни за търговия – са в употреба, основно за опазване на местообитанията и екосистемите, но също така и за опазването на конкретни биологични видове.

ПИ могат да бъдат ефективни инструменти за насърчаване на собствениците на земя да поддържат гори или влажни зони, или да компенсират неизбежните вреди, които проектите за развитие причиняват на биологичното разнообразие, като създават подобни местообитания на други места, за да гарантират, че няма да има чиста загуба на биологично разнообразие (изместване на биологичното разнообразие).

Таксите, като разрешителните за лов и риболов, могат да спомогнат за ограничаването на използването на ресурсите на биологичното разнообразие до едно устойчиво равнище. Също има случаи, при които се предоставя финансово подпомагане под формата на „Планиция за екологични услуги“ (ПЕС), напр. агро-екологични мерки по Общата селскостопанска политика, за компенсиране собствениците на земя при поддържането на гори или влажни зони, които филтрират водата и служат като резервоари или предоставят местообитания за насекомите, които опрашват съседните плантации, тъй като те ще предоставят приходи за общото благо<sup>46</sup>. Финландия е използвала търгове, при които реципиентите наддават за минималните субсидии, които са им необходими, за да осъществяват мерки за опазване на биологичното разнообразие, като начин да се избегне определянето на прекалено високи субсидии<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> COM(2006) 216. Друг пример е управлението на рибарството, където са по-често срещани системите за управление, използващи ПИ, като например индивидуални прехвърляеми риболовни квоти. Срв. ОИСР, Използване на пазарни механизми за управление на рибарството – подобряване на пътя, 2006. Срв. COM(2002) 181 от 28.5.2002 и COM(2006) 103 от 9.3.2006 както и неотдавнашното Съобщение относно инструментите за управление, основаващи се на правата в рибарството за опазване на биологичното разнообразие. Виж COM(2007) 73 от 26.2.2007 г.

<sup>46</sup> Когато участват само малки групи, тези схеми за компенсации могат да бъдат установени директно между заинтересованите страни. ПЕС се препоръчват и на международно ниво, заедно с други, като инструмент за опазване на тропическите гори. Срв. Световна банка, *Конфликти*, 2006 г. ПЕС могат да включват и държавна помощ, като в този случай тя трябва да се нотифицира съгласно член 88 от Договора за ЕО.

<sup>47</sup> Срв. проучването *Използване на пазарни стимули за опазване на биологичното разнообразие* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Австралия също е използвала този подход.

Друг пример за използването на ПИ е банкирането на местообитания, търговски инструмент, който за пръв път е разработен в САЩ (в този случай, банкиране на влажни зони) в контекста на режимите на финансова отговорност. Тези схеми трансформират задълженията за околната среда в търгуващи се активи, като по този начин променят структурите и поведението на стимулите, като предоставят права на собственост и създават пазари. Специализирани компании създават влажни зони и след това продават кредити за влажни зони на предприемачи. Това гарантира постигането на целите, свързани с околната среда, без нетна загуба от общата стойност, и в същото време води до конкуренция между компаниите за икономически целесъобразно установяване на нови влажни зони. Като схемите за търговия с разрешителни по принцип, тези схеми спомагат за интегрирането на екологичните цели в основния бизнес, като така спомагат за преодоляване на съпротивлението в бизнеса. Въпреки това трябва да се поддържа еквивалентност на местообитанията и да съществуват критерии за измерване. В случая на защитените площи, компенсаторни мерки за загуба на местообитания трябва да се прилагат само като последна мярка.

*Трябва ли държавите-членки да използват по-интензивно тези видове инструменти? По-конкретно, нужно ли е „плащанията за екологични услуги” да се използват по-активно за постигането на свързаните с околната среда цели? И трябва ли обхватът за въвеждане на системи за преместване на биологичното разнообразие на общностно равнище, например банкиране на влажни зони, да се разгледа по-подробно?*

#### **4.4. Използване на ПИ за справяне със замърсяването на въздуха**

Замърсяването на въздуха уврежда човешкото здраве и околната среда. Необходимостта от прочистване на въздуха е всепризната от десетилетия. Докато действията на национално и общностно равнище доведоха до значителни подобрения, последиците от сериозното замърсяване на въздуха все още съществуват и се третират от тематичната стратегия за замърсяването на въздуха на Общността.

Няколко държави-членки използват ПИ, за да се справят със замърсяването на въздуха и по-конкретно данъци и такси за NO<sub>x</sub> и SO<sub>2</sub>. Неотдавна бяха въведени националните системи за търговия с емисии за намаляване на проблемите в резултат на конвенционалните замърсители на въздуха. Докато търговията със сигурност ще бъде по-ефективна с увеличаването на пазара, чувствителността на околната среда към тези замърсители варира в цяла Европа и трябва да се вземат мерки търговията с емисии да не доведе до сериозни локални замърсявания („горещи точки”), или да доведе до влошаване на естествената околна среда чрез окисляване, еутрофикация или увреждане на озоновия слой.

Комисията осъществява анализи, за да установи дали трансгранични схеми за търговия с емисии между групи от държави-членки биха могли да увеличат гъвкавостта и да се оптимизират разходите по сближаването, като се поддържа високо ниво на опазване на околната среда:

- При преразглеждането на Директивата за националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители<sup>48</sup> Комисията ще обсъди как търговията с емисии може по икономически целесъобразен начин да намали емисиите<sup>49</sup>. Нидерландия и Словакия могат да предоставят ценни уроци от опита си в схеми за търговия с емисии на NO<sub>x</sub> и SO<sub>2</sub> на желаещите да използват този инструмент държавите-членки, възможно е дори обвързване на националните системи<sup>50</sup>.
- Комисията проучва също възможността за търговия с емисии на NO<sub>x</sub> и SO<sub>2</sub> в своя преглед на Директивата за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването<sup>51</sup>. Вече е възможно държавите-членки да определят схеми, които да позволяват търговия с емисиите, останали след прилагането на най-добрите налични техники (ННТ). Друг въпрос е дали трябва да им бъдат позволено, индивидуално или съвместно, да предпочетат търговията с емисии вместо разрешителни на базата на най-добрите налични техники<sup>52</sup>.

*Виждате ли възможност за използване на трансгранични схеми за търговия с емисии между групи от държави-членки за борба с конвенционалното замърсяване на въздуха с SO<sub>2</sub> и NO<sub>x</sub>? Как трябва да бъде разработена тази система, за да се вмести в националните данъци и такси, които се прилагат в редица държави-членки?*

<sup>48</sup> 2001/81/ЕО, 23.10.2001 г. (ОВ L 309, 27.11.2001 г.).

<sup>49</sup> В своето предложение за директива относно качеството на атмосферата и по-чист въздух за Европа [СОМ(2005) 447 от 21.9.2005 г.] Комисията се обърна към използването на схеми за търговия с емисии от държавите-членки като инструменти за намаляване на замърсяването на въздуха на регионално или национално равнище. Те биха могли да ги използват, за да демонстрират усилията за постигане стандарти на Общността за качеството на въздуха, дори да е необходимо удължаване на срока.

<sup>50</sup> Обединеното кралство възнамерява да въведе схема за търговия с NO<sub>x</sub> и SO<sub>2</sub>, както и с прах, след 2008 г.

<sup>51</sup> Доклад на Комисията относно прилагането на Директива 96/61/ЕО за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването, СОМ(2005) 540, 3.11.2005 г.

<sup>52</sup> При отговора на този въпрос е важно да се разгледат не само въпросите, свързани по различен начин с околната среда и „горещите точки”, а също така рискът от опорочаване на интегрирания подход на Директивата за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването с въвеждането на търговията за избрани замърсители. Съществуващата система за мониторинг и прилагане на Директивата за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването не трябва да се отслабва. Това трябва да се оцени в сравнение със степента, до която схемите за търговия с емисии биха могли да доведат до по-целесъобразно, от икономически гледна точка, намаление на емисиите, отколкото при сегашната система.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията вярва, че заедно с регулативните и другите инструменти трябва да се увеличи използването на ПИ, включително схемите за търговия, данъчните мерки и субсидиите, като икономически целесъобразно средство за постигане на целите на политиката за околната среда и другите политики, както на нивото на Общността, така и на национално равнище. Това трябва да стане чрез следване на въпросите от програмите за устойчиво развитие, на Лисабонската стратегия и стратегията за по-добро регулиране.

Новата одобрена в Европа политика по отношение на енергията и климата, говори най-малкото за нова индустриална революция през близките 10—15 години. Тя ще изисква съществена промяна в начина, по който Европа работи с енергията, с крайната цел да се постигне истинска нисковъглеродна икономика. Няколко области на политиката – както на национално така и на европейско равнище – ще трябва да дадат своя принос и да се адаптират, за да доведат до постигането на тази амбициозна цел. Пазарните инструменти ще бъдат важен елемент от усилията за действителна промяна, чрез изменение на стимулите за бизнеса и потребителите. Освен тази важна роля в дългосрочен план, тези ПИ имат и важни предимства за фискалните, разпределителните и другите цели, свързани с околната среда, предмет на тази книга.

Посредством настоящата книга Комисията иска да постави началото на дискусия за по-активен принос на пазарните инструменти на Общността за тези цели, по-специално когато става въпрос за косвено данъчно облагане. Освен това в настоящата книга са идентифицирани много други сфери на приложение на ПИ, като Общността може да изиграе улесняваща роля при обмена на най-добри практики. Комисията е в очакване на реакции към изложените идеи и включените в книгата специфични въпроси, както и на коментари относно видовете пазарни инструменти, които е най-добре да бъдат избрани с оглед оптимизиране броя на положителните въздействия.

Отговори във връзка с консултацията се изпращат до 31 юли 2007 г. на електронен адрес: [Green-paper-mbi@ec.europa.eu](mailto:Green-paper-mbi@ec.europa.eu)