



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 28.3.2007
KOM(2007) 140 v konečnom znení

ZELENÁ KNIHA

**o trhovo orientovaných nástrojoch na účely environmentálnej politiky a súvisiacich
politík**

{SEK(2007) 388}

ZELENÁ KNIHA

o trhovovo orientovaných nástrojoch na účely environmentálnej politiky a súvisiacich politik

(Text s významom pre EHP)

1. Úvod

EÚ je vedúcou svetovou silou v oblasti prijímania opatrení týkajúcich sa trvalej udržateľnosti životného prostredia a najmä zmeny klímy. Tento fakt sa nedávno potvrdil prijatím balíka energetickej a klimateckej politiky¹, ktorý na svojom jarnom zasadnutí potvrdila ja Európska rada², v ktorom EÚ zopakovala svoju povinnosť riešiť zmenu klímy interne a na medzinárodnej úrovni, aby podporila environmentálnu trvalú udržateľnosť, znížila závislosť od vonkajších zdrojov, a aby zabezpečila konkurencieschopnosť európskych hospodárstiev. Okrem toho zastavenie straty biodiverzity, ochrana prírodných zdrojov, ktoré sú pod tlakom, a ochrana verejného zdravia, si takisto vyžadujú bezodkladné opatrenia.

Tieto náročné ciele nie je možné dosiahnuť bez účasti verejnosti a silného záväzku všetkých zúčastnených. EÚ čoraz viac uprednostňuje hospodárske alebo trhovovo orientované nástroje („TON“), ako napríklad nepriame zdanenie, cielená podpora alebo emisné práva, pretože poskytujú flexibilné a nákladovo efektívne prostriedky na dosiahnutie stanovených cieľov politiky³. Intenzívnejšie využívanie trhovovo orientovaných nástrojov je zastávané aj v šiestom environmentálnom akčnom programe (6. EAP) a v obnovenej stratégii trvalo udržateľného rozvoja⁴, ako aj v obnovenej lisabonskej stratégii pre rast a zamestnanosť⁵.

Táto zelená kniha otvára diskusiu o zvýšení využívania trhovovo orientovaných nástrojov v Spoločenstve. V súlade s oznámením v Akčnom pláne o energetickej účinnosti⁶ skúma zelená kniha možné spôsoby využitia smernice o dani z energie⁷ s cieľom začať jej oznámené preskúmanie. V tomto zmysle zelená kniha patrí do rámca stanoveného novou integrovanou

¹ Predovšetkým oznámenie Komisie *Energetická politika pre Európu* - KOM(2007) 1, 10.1.2007 - a oznámenie Komisie *Obmedzenie globálnej klimateckej zmeny na 2 stupne Celzia: postup do roku 2020 a neskôr* - KOM(2007) 2, 10.1.2007.

² Európska rada 8./9. marca 2007, závery predsedníctva.

³ Okrem trhovovo orientovaných nástrojov opísaných v tejto zelenej knihe sa iné dôležité trhovovo orientované nástroje uplatňujú v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky (t.j. poľnohospodársko-environmentálne opatrenia politiky rozvoja vidieka) a na základe akcií kohéznej politiky aj v odvetviach životného prostredia a energetiky. V prípadoch, kde by využívanie TON mohlo zahŕňať štátnu pomoc, tieto musia byť v súlade s pravidlami Spoločenstva a musia sa oznámiť Komisii podľa článku 88 Zmluvy o ES. Momentálne prebieha skúmanie pokynov Spoločenstva o štátnej pomoci pre ochranu životného prostredia. Táto kniha preto nebude riešiť otázky poskytovania štátnej pomoci.

⁴ Ú. v. ES L 242, 10.9.2002 a dokument Rady 10917/06 z 26.6.2006.

⁵ Odporúčanie Rady 2005/601/ES z 12. júla 2005 o všeobecných usmerneniach pre hospodárske politiky členských štátov a Spoločenstva (2005-2008).

⁶ KOM(2006) 545.

⁷ Smernica Rady 2003/96/ES z 27. októbra 2003 o reštrukturalizácii právneho rámca Spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny (Ú. v. EÚ L 283, 31.10.2003, s. 51); smernica naposledy zmenená a doplnená smernicou 2004/74/ES a smernicou 2004/75/ES (Ú. v. EÚ L 157, 30.4.2004, s. 87 a s. 100).

agendou o energii a zmene klímy⁸, v ktorej trhovovo orientované nástroje a fiškálne politiky budú takisto zohrávať rozhodujúcu úlohu pri plnení cieľov politiky EÚ. Zelená kniha skúma takisto možnosti intenzívnejšieho využívania trhovovo orientovaných nástrojov v rôznych oblastiach environmentálnej politiky na úrovni Spoločenstva a na vnútroštátnych úrovniach.

2. VYUŽITIE TRHOVO ORIENTO VANÝCH NÁSTROJOV PRE ZÁMERY POLITIKY SPOLOČENSTVA

2.1. Možnosti využitia trhovovo orientovaných nástrojov ako nástrojov politiky

Hospodárske odôvodnenie využívania trhovovo orientovaných nástrojov spočíva v ich schopnosti upravovať zlyhania trhu nákladovo efektívnym spôsobom. Zlyhanie trhu sa vzťahuje na situáciu, v ktorej trhy úplne chýbajú (napríklad environmentálne aktíva, ktoré majú povahu verejného majetku) alebo len nedostatočne zohľadňujú „skutočné“ alebo sociálne náklady hospodárskej činnosti. Verejná intervencia je potom oprávnená, aby sa takéto zlyhania napravili, a navyše na rozdiel od regulačných alebo administratívnych prístupov majú TON tú výhodu, že na riešenie zlyhaní trhu využívajú trhové signály.

Ovplyvňovaním cien (prostredníctvom zdaňovania alebo stimulov) alebo stanovením absolútnych množstiev (obchodovanie s emisiami) alebo množstiev na jednotku výkonu, TON implicitne rešpektujú, že firmy sa odlišujú jedna od druhej a preto sú TON flexibilné, takže môžu podstatne znížiť náklady na zlepšenie životného prostredia⁹. TON však nie sú všeliek na všetky problémy. Potrebujú jasný regulačný rámec, podľa ktorého budú fungovať, a ktorý sa bude často využívať v zmesi politik s inými nástrojmi. V prípade, že sa však vyberie správny nástroj a je primerane navrhnutý, majú TON¹⁰ oproti regulačným nástrojom určité výhody:

- Zlepšujú cenové signály pridaním hodnoty externým nákladom a prínosu hospodárskych činností tak, aby ich hospodárske subjekty vzali do úvahy a zmenili svoje správanie a tým znížili negatívne a zvýšili pozitívne environmentálne a ďalšie vplyvy¹¹.
- Umožňujú priemyslu väčšiu flexibilitu pri dosahovaní cieľov a tak znižujú celkové náklady na dosiahnutie súladu¹².
- Poskytujú firmám dlhodobejšie stimuly, aby uskutočňovali technologické inovácie na ďalšie zníženie nepriaznivých vplyvov na životné prostredie („dynamická účinnosť“).
- Podporujú zamestnanosť, keď sa využijú v súvislosti s reformou environmentálnej dane alebo fiškálnou reformou¹³.

⁸ Ako nedávno zdôraznila Európska rada 8./9. marca 2007.

⁹ Pozri oznámenie Komisie „Spojenie našich potrieb a zodpovedností – integrovanie environmentálnych otázok s hospodárskou politikou“, KOM(2000) 576, 20.9.2000.

¹⁰ KOM(2000) 576, 20.9.2000. Štúdia OECD poukazuje na rastúce dôkazy účinnosti trhovovo orientovaných nástrojov. Pozri *Dane súvisiace so životným prostredím v krajinách OECD – otázky a stratégie, 2001*.

¹¹ Táto myšlienka sa často vyjadruje cieľmi, ako napríklad „správne stanovenie cien“, „internalizácia vonkajších nákladov“, „rozširovanie dodávky neobchodovateľných environmentálnych služieb“.

¹² Porovnaj EEA: Efektívnosť politiky spracovania odpadových vôd v mestách vo vybraných krajinách: pilotná štúdia EEA, 2005. Štúdia porovnáva prístupy niekoľkých členských štátov a dokazuje, ako použitie trhovovo orientovaných nástrojov pomôže dosiahnuť environmentálne ciele s nižšími nákladmi.

2.2. Trhovo orientované nástroje v kontexte EÚ

Popri zásluhách hospodárskych nástrojov v dosahovaní špecifických cieľov politiky používa EÚ trhovo orientované nástroje s cieľom vyhnúť sa narušeniu vnútorného trhu zapríčineného rozdielnymi prístupmi v jednotlivých členských štátoch, aby zabezpečila, že podobné bremeno padne na ten istý sektor v celej EÚ a aby zdolala možné nepriaznivé účinky hospodárskej súťaže v rámci EÚ. Spoločný postup takisto upevňuje pozíciu EÚ, keď čelí vonkajšej konkurencii svojich obchodných partnerov.

Na úrovni EÚ sú najpoužívanejšími trhovo orientovanými nástrojmi dane, poplatky a systémy obchodovateľných povolení. V hospodárskej oblasti tieto nástroje fungujú podobným spôsobom. Líšia sa však v podstatných aspektoch.

Po prvé, kvantitatívne systémy, ako napríklad systémy obchodovateľných povolení, poskytujú viac istoty v oblasti dosahovania špecifických cieľov politiky, napríklad limitov emisií, (s ohľadom na efektívne monitorovanie a zhodu) v porovnaní s čisto cenovo orientovanými nástrojmi, ako napríklad dane. Cenovo orientované nástroje na druhej strane poskytujú istotu vzhľadom na náklady alebo cenu cieľa politiky a ich správa zvykne byť jednoduchšia¹⁴.

Po druhé, líšia sa v aspekte tvorenia príjmov. Dane (a v obmedzenejšom rozsahu poplatky) sa čoraz viac využívajú na ovplyvnenie správania, ale takisto tvoria príjmy. Systémy obchodovateľných povolení môžu tvoriť príjmy v prípade, že sa kvóty dražia štátnymi orgánmi. Systémy obchodovateľných povolení, ktoré používajú vydražené kvóty, majú preto podobné znaky ako daň (líšia sa regulačnými aspektmi a aspektmi zhody). Naopak poplatky, keďže sú obyčajne platbou za jasne označenú službu alebo výdavok, preto nie sú flexibilné pre štátny rozpočet s cieľom využitia takéhoto príjmu.

Uvedené znaky v dôležitom rozsahu ovplyvňujú spôsoby a oblasti, v ktorých EÚ v súčasnosti používa trhovo orientované nástroje na úrovni Spoločenstva, čo vedie k zavedeniu nástrojov, ako napríklad systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov EÚ (SOEK EÚ)¹⁵ a smernice Eurovignette¹⁶. Tieto aspekty sa musia vziať do úvahy, ak EÚ uvažuje o ďalšom využívaní trhovo orientovaných nástrojov na úrovni EÚ takým spôsobom, aby bol každý z nich maximálne využitý v najprimeranejšej oblasti a aby sa neprekrývali. V podstate by pravidlá rozhodovania Spoločenstva nemali v tomto kontexte hrať dôležitú úlohu. Napriek tomu požiadavka jednohlasnosti v daňovej oblasti znamená, že možnosť použitia zdanenia ako nástroja sa od iných nástrojov v niektorých oblastiach odlišuje¹⁷.

Aké sú oblasti a možnosti ďalšieho využitia trhovo orientovaných nástrojov na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni?

Mohli by byť trhovo orientované nástroje použité spôsobom, ktorý podporuje konkurencieschopnosť a neukladá prehnané bremeno na zákazníkov, najmä na obyvateľov

¹³ Porovnaj oznámenie Komisie „Európske hodnoty v globalizovanom svete“, KOM(2005) 525, 20.10.2005.

¹⁴ Pozri KOM(2000) 576.

¹⁵ Komisia v súčasnosti pripravuje súhrnný prehľad skúseností so systémom obchodovania s emisnými kvótami EÚ. Tento bod sa preto nebude riešiť v tejto zelenej knihe.

¹⁶ Smernica 99/62/ES (Ú. v. ES L 187, 20.7.1999) v znení zmenenom a doplnenom smernicou 2006/38/ES (Ú. v. EÚ L 157, 9.6.2006, s. 8.).

¹⁷ Napriek niektorým flexibilným inštitucionálnym riešeniam podľa Zmluvy o ES, ako napríklad posilnená spolupráca.

s nízkym príjmom, ale ktorý zároveň zabezpečuje príjmy do štátnych rozpočtov?

Mala by EÚ aktívnejšie využívať zdaňovanie na ďalšie účely politiky Spoločenstva (popri daňových cieľoch)? Je to tá správna odpoveď na súčasné globálne výzvy a daňové potreby vnútroštátnych rozpočtov?

2.3. Rast, pracovné miesta a čisté životné prostredie – prípad pre reformy environmentálnych daní

EÚ sa dôrazne zaviazala zabezpečiť ekologicky trvalo udržateľný rozvoj ako aj podporu agendy pre rast a pracovné miesta. Reforma environmentálnej dane (RED) presunutím daňového bremena z negatívnych daní z blahobytu (napríklad dane z práce) na kladné dane z blahobytu (napríklad činnosti, ktoré poškodzujú životné prostredie, ako napríklad využívanie zdrojov alebo znečistenie) môže byť dvojitou šancou riešení environmentálnych otázok ako aj otázok zamestnanosti¹⁸. Zároveň si dlhodobý daňový posun bude vyžadovať relatívne stabilné výnosy z daňovej základne súvisiacej so životným prostredím¹⁹.

RED môže takisto pomôcť zmierniť možné nepriaznivé vplyvy hospodárskej súťaže environmentálnych daní na špecifické odvetvia. Ak sa dôkladne koordinuje na úrovni Spoločenstva, tieto vplyvy sa môžu ďalej znížiť v porovnaní s jednostranným konaním členských štátov. Zníženie zdaňovania práce alebo príspevkov sociálneho zabezpečenia, ktoré majú tendenciu prinášať prospech nízkopríjmovým domácnostiam, môžu vyvážiť všetky možné spätné vplyvy z environmentálnych daní. Napokon, so starnúcim obyvateľstvom, ktoré zvyšuje tlak na verejné výdavky a s globalizáciou, ktorá spôsobuje, že zdaňovanie majetku a práce je menej uskutočniteľné, môže presun daňového zaťaženia z priameho zdaňovania na spotrebu a predovšetkým spotrebu škodlivú pre životné prostredie predstavovať prínos z fiškálneho pohľadu.

Rovnako ako odrádzaním od správania škodiaceho životnému prostrediu, cez zdaňovanie, môžu členské štáty môžu použiť aj finančné stimuly, ako napríklad podporu na povzbudenie ekologického správania, uľahčenie inovácií, výskumu a vývoja pod podmienkou, že verejné zdroje sú najskôr vytvorené iným spôsobom (napríklad zdanením správania, ktoré škodí životnému prostrediu) alebo znížením výdavkov (napríklad odstránením podpory, ktorá škodí životnému prostrediu). Tento prístup je mimoriadne relevantný v súvislosti s ambicióznymi cieľmi klimateckej a energetickej agendy EÚ, najmä na dosiahnutie zníženia emisií skleníkových plynov najmenej o 20 % do roku 2020, so záväzným plánom produkcie obnoviteľnej energie 20 % do roku 2020 a plánom 10 %-ného podielu biopalív.

Komisia berie do úvahy predovšetkým fakt, že **členské štáty** by mali vo svojich daňových systémoch nájsť správnu rovnováhu stimulov a zábran a mali by rešpektovať celkové finančné tlaky a finančnú nestrannosť. Hoci Komisia by daňovou politikou Spoločenstva rada podporila túto rovnováhu (pozri kapitolu 3).

¹⁸ Komisia vzniesla túto otázku už v roku 1993 vo svojej bielej knihe o raste, konkurencieschopnosti a zamestnanosti - KOM(1993) 700, kapitola 10 - a opäť nedávno vo svojom oznámení o európskom sociálnom modeli alebo v dokumente o spojení medzi politikami zamestnanosti a politikami životného prostredia. Pozri KOM(2005) 525 a SEK(2005) 1530. Dôkazy ex-post zo severských štátov, ako aj výsledky modelových štúdií ukazujú existenciu oboch druhov prospechu.

¹⁹ Vzťah medzi tvorbou výnosov a stimulujúcim účinkom zdaňovania sa podrobnejšie rieši v pracovnom dokumente Komisie.

Medzi členskými štátmi môže byť priestor na zlepšenie štruktúrovanej výmeny informácií o ich osvedčených metódach v oblasti TON vo všeobecnosti a najmä v oblasti reformy environmentálnej dane. Zatiaľ čo v niektorých oblastiach existujú špecializované štruktúry, horizontálne fórum nie je dostupné. V tomto ohľade by jednou z možností mohlo byť založenie fóra TON.

Mala by EÚ aktívnejšie podporovať reformy environmentálnej dane na vnútroštátnej úrovni?

Ako by mohla Komisia najlepšie podporiť takéto reformy? Môže, napríklad, ponúknuť nejaký druh koordinačného postupu alebo procesu?

Bolo by založenie uvedeného fóra TON užitočné na stimuláciu výmeny najlepších skúseností/osvedčených metód v oblasti reformy environmentálnej dane medzi členskými štátmi? Ako by sa to dalo usporiadať optimálnym spôsobom? Ako by sa malo zostaviť s cieľom zabrániť prekryvaniu s existujúcimi štruktúrami?

Ako sa potreba zníženia daňového zaťaženia práce v mnohých členských štátoch zhoduje s cieľom podporovať inováciu a výskum a vývoj s cieľom posúvať sa smerom k ekologickejšiemu hospodárstvu? Ako sa to dá dosiahnuť pri rešpektovaní rozpočtovej neutrality? Bol by výraznejší daňový posun k aktivitám škodlivým pre životné prostredie správnym riešením?

2.4. Reforma subvencií, ktoré škodia životnému prostrediu

Veľa podpôr nie je len hospodársky a sociálne neefektívnych, ale môžu aj nepriaznivo ovplyvňovať životné prostredie a ľudské zdravie²⁰. Takisto môžu vyrovnať vplyv trhov orientovaných nástrojov využívaných na environmentálne alebo zdravotné účely a všeobecne môžu narušiť konkurencieschopnosť²¹. Ich reforma alebo odstránenie by mohlo prispieť do verejných financií na environmentálnu daňovú reformu, čo je vo svojich základoch takisto oprávnené²². Komisia má v úmysle pracovať s členskými štátmi v oblasti reformy podpôr, ktoré škodia životnému prostrediu na úrovni Spoločenstva, ako aj na vnútroštátnych úrovniach. Na zabezpečenie všetkých príslušných otázok bude dôležitý dialóg so zainteresovanými stranami. Európska rada požiadala Komisiu, aby pripravila plán reformy podľa jednotlivých odvetví do roku 2008²³.

Aký je, v súvislosti s vnútroštátnymi skúsenosťami, najlepší spôsob na zlepšenie postupu reformovania subvencií, ktoré škodia životnému prostrediu?

²⁰ Pozri napríklad Environmentálne škodlivé subvencie – výzvy na reformu, OECD, 2005 a literatúru citovanú v dokumente.

²¹ OECD (1998) definuje environmentálne škodlivé subvencie ako „všetky druhy finančných podpôr a nariadení, ktoré sa uplatňujú na zvýšenie konkurencieschopnosti určitých produktov, postupov alebo regiónov a ktoré, spolu s prevažujúcim režimom zdaňovania, (nezámerne) diskriminujú riadne environmentálne postupy“.

²² Tento fakt sa zdôraznil aj v obnovennej stratégii trvalo udržateľného rozvoja EÚ.

²³ Preskúmanie stratégie trvalo udržateľného rozvoja EÚ, dokument Rady 10917/06 z 26.6.2006.

3. MOŽNOSTI ĎALŠIEHO UPLATNENIA TON PRI OVPLYVŇOVANÍ VYUŽITIA ENERGIE

Energia sa v súčasnosti nachádza na vrchole rebríčka priorít EÚ, keďže predstavuje zásadnú výzvu, pokiaľ ide o environmentálnu dlhodobú udržateľnosť, ako aj o bezpečnosť dodávky a konkurencieschopnosti. S cieľom, by bolo európske využívanie energie dlhodobo udržateľnejšie, bezpečnejšie a konkurencieschopnejšie Komisia vyzýva na účinnejšiu spotrebu energie, ako aj na mobilizáciu zdrojov na podporu čistejšej energie, investícií do nových technológií a inovácií. Tieto ciele boli nedávno schválené vedúcimi predstaviteľmi štátov a vlád EÚ vo forme integrovanej agendy o klimatickej zmene a energii. Fiškálne politiky, najmä daňová, a ďalšie zdokonalenie systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov budú hrať dôležitú úlohu pri plnení týchto cieľov.

Napriek tomu, že primárne slúži vnútornému trhu, v tejto súvislosti prichádza do hry daňová politika Spoločenstva a konkrétnejšie smernica o dani z energie. V smernici sa stanovujú spoločné pravidlá zdaňovania spotreby energie a sú v nej zahrnuté environmentálne a energetické ciele. Zdaňovanie energií tradične prispieva k cieľom energetickej účinnosti, bezpečnosti dodávky a konkurencieschopnosti.

3.1. Zefektívnenie a rozvíjanie smernice o zdanení energií

Zdaňovanie energie ponúka možnosti pre EÚ na spojenie stimulujúcej úlohy zdaňovania v prospech účinnejšej spotreby energie neškodnej pre životné prostredie so schopnosťou vytvoriť príjmy²⁴.

Súčasný skôr flexibilný a všeobecný prístup smernice o zdanení energií však nemusí vždy umožniť, aby boli ciele energetickej účinnosti a spotreby energie neškodnej pre životné prostredie integrované do harmonizácie na úrovni EÚ. Z tohto dôvodu môže existovať možnosť jasnejšieho prepojenia zdaňovania energií s príslušnými cieľmi politiky EÚ.

Možnosťou by mohlo byť rozdelenie minimálnych úrovní zdaňovania v Spoločenstve na energetické a environmentálne prvky (alebo náprotivky), ktoré by sa odrazili na vnútroštátnej úrovni vo forme energetickej a environmentálnej (emisnej) dane. Bolo by to založené na existujúcom prístupe pre zdaňovanie energie, ale pozitívne by to ovplyvnilo jeho súdržnosť pri zdokonaľovaní environmentálnych aspektov.

S cieľom predstavovať efektívny a jednotný stimul k účinnej spotrebe energie bez vytvárania skreslení medzi energetickými produktmi by mali byť všetky palivá zdaňované najskôr jednotným spôsobom podľa ich **energetického obsahu** ďalším rozvíjaním prístupu, ktorý už existuje v oblasti palív a elektrickej energie. Okrem toho, berúc do úvahy fakt, že emisie vyprodukované počas spaľovania sa pri rôznych palivách líšia, zdaňovanie by mohlo na druhom mieste vyjadriť **environmentálne aspekty** energie (rozlíšením medzi emisiami plynov spôsobujúcich alebo nespôsobujúcich skleníkový efekt). Takýto prístup by umožnil automatickejšie a jasnejšie daňové rozlíšenie v prospech zdrojov energie priaznivejších pre životné prostredie, najmä obnoviteľných zdrojov energie v porovnaní so súčasnou situáciou. Popri iných funkciách by zdanenie energie výslovne uznávalo prínos obnoviteľných zdrojov z pohľadu životného prostredia a bezpečnosti dodávok.

²⁴ Tri štvrtiny príjmov z daní súvisiacich so životným prostredím pochádza z daní z energie (pozri pracovný dokument Komisie).

Existuje niekoľko aspektov, ktoré by sa mali vziať do úvahy a podrobnejšie sa skúmajú v sprievodnom pracovnom dokumente Komisie. Ide najmä o:

- S palivami na kúrenie a s palivami používanými ako pohonné hmoty sa na daňové účely tradične zaobchádza odlišným spôsobom, čo odráža najmä neodmysliteľnú podstatu palív používaných na kúrenie. Ďalšie rozlišovanie zdanenia podľa použitia môže byť preto odôvodnené.
- Emisie CO₂, ktoré vznikajú z väčšiny spôsobov výroby elektrickej energie sa v súčasnej dobe riešia prostredníctvom systému obchodovania s emisnými kvótami EÚ, pričom výroba elektriny je v zásade, okrem dane z energie, od environmentálnej dane oslobodená v súlade so smernicou o dani z energie. Dodatočný náprotivok vo forme daní, odrážajúci tie isté environmentálne aspekty, ako tie, ktoré sa riešia v systéme obchodovania s emisnými kvótami EÚ, nemôže v tomto konkrétnom prípade vyzeráť primerane.

Komisia má v úmysle ďalej skúmať tieto myšlienky z dôvodu možnej revízie smernice o zdanení energií.

Mala by sa smernica o zdanení energií preskúmať s cieľom jasnejšieho spojenia s cieľmi politiky, ktoré smernica zahŕňa, najmä v oblasti životného prostredia a energie? Spôsobilo by to, že by sa zdaňovanie energie stalo efektívnejším nástrojom vďaka lepšej kombinácii efektov stimulov na zdanenie s možnosťou tvorby výnosov?

Je rozdelenie minimálnych úrovní zdanenia medzi energetické a environmentálne náprotivky najlepší spôsob takého konania? Aké by boli výhody a nevýhody a hlavné praktické aspekty takéhoto prístupu? Bol by environmentálny stimul vytvorený zdanením energií dostatočnou a primeranou odpoveďou odrážajúcou ciele energetickej politiky v oblasti biopalív vrátane vytvorenia trhovo orientovaného stimulu na ďalšiu generáciu biopalív?

Existuje potreba dodatočného zdanenia, ktorá by riešila zostávajúce environmentálne aspekty výroby elektrickej energie (ak vôbec nejaké)? Je navrhovaný prístup dostatočný na zvýhodňovanie záujmu o elektrickú energiu z obnoviteľných zdrojov? Aký je vplyv takéhoto rámca Spoločenstva na elektrickú energiu jadrového pôvodu (s ohľadom na rozdielne prístupy k využívaniu jadrovej energie na vnútroštátnej úrovni)?

3.2. Vzájomné pôsobenie zdanenia energií s ďalšími trhovo orientovanými nástrojmi, najmä so SOEK EÚ

V oblasti rôznych hospodárskych nástrojov Spoločenstva v oblasti energie, dopravy a životného prostredia, sa zdanenie energie možno najviac prelína s vplyvmi vo všetkých troch oblastiach a priamo vzájomne pôsobí so všetkými ostatnými nástrojmi.

Preskúmanie smernice o zdanení energií by určite umožnilo vziať do úvahy tieto aspekty objasnením aspektov, na ktoré sa vzťahuje harmonizované zdanenie energií. V praxi explicitné určenie environmentálneho prvku v minimálnych úrovniach zdanenia (rozlišujúc emisie plynov spôsobujúcich a nespôsobujúcich skleníkový efekt) by umožnilo zdanenie energie na doplnenie ďalších trhovo orientovaných nástrojov na úrovni EÚ.

SOEK EÚ sa v súčasnej dobe uplatňuje na emisie z určitých spaľovacích a priemyselných zariadení, zatiaľ čo zdanenie energií sa namiesto toho uplatňuje na využitie energie z palív²⁵, čím zo svojho pôsobenia v mnohých prípadoch vynecháva energeticky najintenzívnejšie odvetvia (v súčasnosti pokryté SOEK EÚ). Komisia uvažuje, že toto pravidlo by mohlo byť ďalej preskúmané, aby sa zistilo, či by odvetvia pokryté SOEK EÚ mohli byť vylúčené z rozsahu smernice o zdanení energií, pokiaľ vplyv plynov spôsobujúcich skleníkový efekt už rieši SOEK EÚ (inými slovami povedané, že relevantné environmentálne prvky minimálnych úrovní zdanenia by sa na ne neuplatňovali, kým energicky založené prvky by zostali, rovnako ako ostatné environmentálne prvky). Naopak v situáciách, keď sa určití prevádzkovatelia nezúčastňujú obchodovania s emisiami z dôvodu malej veľkosti alebo iných úvah, by environmentálny náprotivok minimálnych úrovní zdanenia zaistil širšie uplatňovanie pravidla „znečisťovateľ platí“. Tieto pravidlá by sa mohli efektívne uplatniť v priemyselnom aj leteckom odvetví.

Vylúčenie environmentálnych vplyvov riešených SOEK EÚ z rozsahu smernice o zdanení energií môže byť uskutočniteľné riešenie, ktoré by takisto mohlo vyriešiť problém možného prekryvania dvoch nástrojov a pritom zabezpečiť, že zostávajúce ciele zdanenia energie sa dodržia. Takého riešenie by sa vyhlo aj ťažkostiam pochádzajúcim z odlišných znakov SOEK EÚ (jednotná cena v EÚ, ktorá sa však časom mení) a zdanenia energií (rôzne ceny, ktoré odrážajú slobodu členských štátov stanoviť daňové sadzby nad minimum, ako ony pokladajú za vhodné, hoci majú tendenciu byť časom skôr ustálené). Akýkoľvek krok smerom k riešeniu si však zaslúži ďalšiu hĺbkovú analýzu, najmä ak sa SOEK EÚ vo svojom rámci podstatne rozšíri.

Na akékoľvek riešenie sa musí pozerat' z globálnej perspektívy. Stúpa globálne uznávanie skutočnosti, že je potrebné zahrnúť environmentálnu ochranu do hospodárskych rozhodnutí s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľný rozvoj. Toto povedie k rozšírenému uplatňovaniu TON vnútroštátnymi kompetentnými orgánmi a ich používanie by sa malo podporovať na globálnej úrovni. EÚ by sa mala aktívne angažovať v rozhovoroch s inými krajinami, podporovať používanie trhovo orientovaných nástrojov, ktoré umožňujú splniť politické ciele nákladovo efektívnym spôsobom.

Pokiaľ to tak však nie je a EÚ a tretie krajiny uplatňujú rozdielne úrovne „uhlíkového“ zdanenia alebo iné metódy znižovania emisií plynov spôsobujúcich skleníkový efekt (ako napríklad SOEK), je dôležité poskytnúť potrebné stimuly na povzbudenie obchodných partnerov EÚ, aby podnikli efektívne opatrenia na zmiernenie emisií plynov spôsobujúcich skleníkový efekt. Je potrebné analyzovať uskutočniteľnosť všetkých politických opatrení na tento účel. Toto už viedlo k otvorení diskusie o uplatňovaní vyrovnávacích mechanizmov oxidu uhličitého, ako je napríklad úprava hraničnej dane. Súčasne sa uznáva, že tento prístup podlieha právnym a technickým obmedzeniam, ktoré treba ďalej skúmať.

Boli by navrhované zmeny smernice o zdanení energií a navrhovaný prístup k jej rozsahu najlepším riešením na zaistenie súdržnosti medzi smernicou a SOEK EÚ? Existujú iné možnosti na dosiahnutie tohto cieľa?

²⁵

Zdanenie energie sa predovšetkým neuplatňuje na energetické výrobky (a elektrickú energiu) použité ako suroviny v priemyselných postupoch, ani na energetické výrobky použité vo výrobe energetických výrobkov (najbežnejšie v prípade rafinérií) alebo ako vstupu na výrobu elektrickej energie. Vyplýva to z rôznych postupov. Pre podrobnejšie informácie pozri článok 2 ods. 4, článok 14 ods. 1 písm. a) a článok 21 ods. 3 a ods. 6 smernice o dani z energie.

Aké sú potenciálne možnosti, ktoré by mali byť preskúvané s cieľom poskytnúť potrebné stimuly na povzbudenie obchodných partnerov EÚ, aby podnikli efektívne opatrenia na zmiernenie emisií plynov spôsobujúcich skleníkový efekt?

4. MOŽNOSTI ĎALŠIEHO VYUŽITIA TON V POLITIKE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

4.1. Riešenie vplyvu dopravy na životné prostredie

Doprava najviac prispieva k znečisteniu ovzdušia a emisiám CO₂ a tento trend v oblasti emisií sa zvyšuje. Napríklad cestná doprava sa v roku 2004 podieľala 22 % na celkových emisiách CO₂, letecká a lodná doprava predstavujú približne 3-4 % celkových emisií plynov spôsobujúcich skleníkový efekt (PSSE) a prudko rástli najmä emisie leteckej dopravy (od roku 1990 do roku 2004 o 86 %). Na úrovni EÚ sa použilo niekoľko TON s cieľom riešiť značné negatívne vplyvy rôznych spôsobov dopravy na životné prostredie. Toto je v rozpore s vnútroštátnymi a miestnymi úrovňami, na ktorých sa používa a je vo vývoji niekoľko rôznych druhov a modelov TON.

Komisia alebo ďalšie inštitúcie nedávno prijali niekoľko iniciatív s cieľom riešiť emisie z dopravy. Zavedenie prvku závislého od CO₂ do základu dane ročných cestných a registračných daní v návrhu Komisie o daniach z osobných áut²⁶ by povzbudilo kupujúcich áut, aby vzali do úvahy účinnosť energie a emisie CO₂. Keď sa tento návrh prijme spolu s legislatívnym rámcom na zníženie emisií CO₂ z áut²⁷ a zdanením energie, pomôže to EÚ dosiahnuť cieľ v oblasti zmeny klímy znížením emisií CO₂ z osobných áut. V súvislosti s nadchádzajúcim skúmaním SOEK EÚ Európska rada vyzvala Komisiu, aby zvážila možné rozšírenie rámca SOEK na niekoľko ďalších sektorov, ktoré zahŕňajú pozemnú dopravu.

Komisia navrhla zahrnúť emisie leteckej dopravy do systému obchodovania s emisiami (SOEK) EÚ a oznámila svoj zámer predstaviť návrh na riešenie emisií oxidov dusíka do konca roku 2008²⁸.

Pokiaľ ide o lodnú dopravu, vyhodnotenie návrhov na podporu nízkych emisií lodnej prepravy sa uviedlo ako jeden z cieľov budúcej námornej politiky²⁹. Všetky TON v oblasti lodnej dopravy by museli byť starostlivo navrhnuté, aby sa nedostali do rozporu s ustanoveniami o poplatkoch Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve (UNCLOS)³⁰. Okrem toho existujú ďalšie kľúčové otázky, vrátane právnych a politických požiadaviek, geografického rozlíšenia, kontrolných mechanizmov a mechanizmov súladu, ktoré sa musia preskúmať s cieľom vyvinúť špecifické návrhy na podporu nízkych emisií lodí.

²⁶ KOM(2005) 261, 5.7.2005.

²⁷ Pozri oznámenie Komisie *Výsledky preskúmania stratégie Spoločenstva na zníženie emisií CO₂ z osobných automobilov a ľahkých komerčných vozidiel* - KOM(2007) 19, 7.2.2007. Komisia skúma aj možnosti zlepšenia ťažkých nákladných vozidiel, pokiaľ ide o emisie skleníkových plynov.

²⁸ KOM(2006) 818, 20.12.2006.

²⁹ Pozri Zelenú knihu *Budúcnosť námornej politiky Únie: Európska vízia pre oceány a moria* - KOM(2006) 275. Proces konzultácií prebieha do 30. júna 2007.

³⁰ Pre bližšie informácie pozri štúdiu z roku 2004 o tejto otázke:
http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/04_nera_report.pdf

Ktorý TON by najlepšie riešil emisie z lodí vzhľadom na špecifickú povahu námornej dopravy? Ako by mohol byť najlepšie navrhnutý?

Popri emisiách CO₂ má cestná doprava ďalšie vplyvy na životné prostredie, ako napríklad znečistenie ovzdušia SO₂, NO_x alebo podobnými látkami a takisto znečistenie hlukom a dopravné zápchy. Popri čiastočne harmonizovaných ročných daniach pre ťažké nákladné vozidlá smernica Eurovignette ustanovuje rámec na spoplatňovanie transeurópskej cestnej siete. Nemecko a Rakúsko zaviedli poplatky za infraštruktúru odvíjajúce sa od vzdialenosti pre ťažké nákladné automobily. Hoci priemerné poplatky môžu pokryť len náklady na infraštruktúru a vylúčiť tak vonkajšie náklady, členské štáty musia rozlišovať poplatky podľa emisných kategórií vozidla (klasifikácia „EURO“) od roku 2010 a môžu uplatniť ďalšie rozlišovanie na boj s environmentálnymi škodami a riešiť dopravné zápchy. Keby takéto spoplatňovacie systémy zahŕňali rozlíšenie environmentálnych škôd do celkových nákladov, viedlo by to k účinnejšiemu využitiu infraštruktúry³¹. Komisia by mala predložiť, po preskúmaní všetkých možností, vrátane nákladov súvisiacich so životným prostredím, hlukom, dopravnými zápchami a zdravím, všeobecnejšie uplatniteľný, transparentný a porovnateľný model hodnotenia všetkých vonkajších nákladov, aby slúžil ako základ pre budúce výpočty poplatkov za infraštruktúru. Tento model má sprevádzať analýza vplyvu internalizácie externých nákladov na všetky spôsoby prepravy a stratégie na postupnú implementáciu modelu pre všetky druhy dopravy³².

Právo Spoločenstva takisto umožňuje členským štátom odlišovať mýta pre železnice podľa vonkajších environmentálnych vplyvov. Nemajú presiahnuť celkovú úroveň príjmov, ktoré pribudnú správcovi infraštruktúry v prípade neexistencie porovnateľnej úrovne spoplatnenia environmentálnych nákladov v konkurenčných spôsoboch dopravy³³.

Ako sa dá spoplatňovanie infraštruktúry, vrátane úvah v súvislosti s environmentálnymi nákladmi, najlepšie uplatniť na druhy dopravy? Mal by sa tento model uplatňovať na všetky druhy dopravy, alebo by sa mali vziať do úvahy špecifiká každého druhu dopravy? V akom rozsahu by sa mala v tomto ohľade používať smernica Eurovignette?

V niekoľkých mestách EÚ, ako napríklad v Londýne a Štokholme, sa zaviedli miestne spoplatňovacie systémy na zníženie mestského dopravného preťaženia³⁴. Nedávne zhodnotenie poukazuje na to, že tento cieľ sa dosiahol, zvýšila sa priemerná rýchlosť dopravy, a zároveň sa významne znížili emisie (PM, NO_x a CO₂) a spotreba energie cestnej dopravy v spoplatnenej oblasti³⁵. Na vnútroštátnej úrovni dokonca prebiehajú diskusie, napríklad vo Veľkej Británii a aj v Nemecku, o rozšírení spoplatnenia preťaženia na všetky cesty. Komisia bude pokračovať v podpore existujúcich informačných výmenných sietí a skúmať možnosti podpornej akcie na úrovni EÚ v rámci zelenej knihy o mestskej doprave v roku 2007.

³¹ Mimo EÚ tento prístup nasledovalo Švajčiarsko, kde spoplatňovacie systémy pre ťažké nákladné vozidlá zahŕňajú aj vonkajšie environmentálne náklady. Z hospodárskeho uhla pohľadu sa poplatky majú modelovať podľa týchto vonkajších nákladov a miesta a času jazdy s cieľom zlepšiť účinnosť využívania infraštruktúry.

³² Článok 1 ods. 9 smernice 2006/38 zo 17. mája 2006.

³³ Smernica 2001/14/ES z 26. februára 2001 a KOM(2001) 307.

³⁴ Prepracovaná smernica Eurovignette explicitne uvádza rozsah na použitie takýchto systémov pre členské štáty (článok 9).

³⁵ Pozri EEA 2006, s. 57.

4.2. Využívanie TON na riešenie znečistenia a ochrany zdrojov

EÚ takisto povzbudzuje členské štáty, aby využívali zdaňovanie a ďalšie TON v rámci svojich environmentálnych tematických stratégií. Členské štáty využívajú tieto možnosti, ale v rozdielnych rozsahoch a získali skúsenosti s uplatňovaním rôznych modelov. Popri ekologických zámeroch sa môže vyskytnúť potreba harmonizovať na úrovni EÚ tie prípady, ktoré majú cezhraničný rozmer a v ktorých sa zdanenie čoraz viac využíva na vnútroštátnej úrovni a môže mať vplyv na fungovanie vnútorného trhu.

4.2.1. Voda

Vodné hospodárstvo sa musí riadiť trvalo udržateľným spôsobom. Rámcová smernica o vode³⁶ (RSV) poskytuje celkový rámec akcie. Vyžaduje sa ňou, aby členské štáty do roku 2010 zaviedli cenové politiky vody, ktoré podporia účinné využívanie vody. To prinúti všetkých užívateľov niesť náklady (vrátane vonkajších environmentálnych nákladov a nákladov na zdroje) podľa zásady „platí znečisťovateľ“, čo sa ešte v určitých prípadoch úplne neuplatňuje³⁷. Členské štáty takisto musia podávať správu o krokoch, ktoré urobia na uplatnenie týchto ustanovení vo svojich plánoch manažmentu povodí do roku 2009.

Niekoľko členských štátov už uplatňuje dane a poplatky za odber spodnej vody a/alebo povrchovej vody alebo spotrebu vody, čo viedlo k zníženiu spotreby, úniku a znečisťovania. Komisia považuje TON za nevyhnutné na splnenie cieľov RSV. Naďalej bude úzko spolupracovať s členskými štátmi v riešení týchto otázok ako súčasť spoločnej stratégie implementácie, ktorú odsúhlasila so skupinou riaditeľov kompetentných vnútroštátnych orgánov vodného hospodárstva.

Ako môže Komisia najúčinnnejšie zaistiť implementáciu cenových politík vody stanovených v rámcovej smernici o vode? Aké možnosti by bolo možné preskúmať na podporenie prepojení medzi investíciami do vnútroštátnych projektov vodohospodárstva a zavedením príslušného určovania cien vody s cieľom poskytnúť stimuly pre používateľov a s cieľom vyhnúť sa skreslenej hospodárskej súťaži?

4.2.2 Odpadové hospodárstvo

Hlavným cieľom prevencie a riadenia odpadového hospodárstva podľa 6. EAP je oddeliť produkciu odpadu od hospodárskeho rastu a existujú náznaky, že sa to začína diať.

Kým skládky odpadov sú najhoršou možnosťou z ekologického hľadiska³⁸, trhové signály ich často uprednostňujú, pretože neberú do úvahy environmentálne vplyvy. Okrem toho, zdaňovanie zneškodňovania, predovšetkým skládok odpadu, môže byť efektívny spôsob nápravy tohto skreslenia a povzbudenie recyklovania odpadu a obnovenia³⁹. Rozdiely na vnútroštátnych úrovniach daní by mohli viesť k preprave odpadu z čisto daňových dôvodov a k skreslenej konkurencii medzi prevádzkovateľmi odpadového hospodárstva.

³⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva, Ú. v. ES L 327, 22.12.2000.

³⁷ EHP, *Trhovo orientované nástroje environmentálnej politiky v Európe* (odborná správa EHP 8/2005).

³⁸ Pozri oznámenie Komisie *Presadzovanie trvalo udržateľného využívania zdrojov: tematická stratégia predchádzania vzniku odpadu a jeho recyklovania*, KOM(2005) 666, 21.12.2005.

³⁹ Toto sa uplatnilo v niekoľkých členských štátoch. Pozri EEA 2006. Nedávna štúdia OECD však ukazuje, že v niekoľko málo členských štátoch daň dnes výrazne presahuje odhadované vonkajšie náklady. Pozri OECD, *Trvalo udržateľný rozvoj v krajinách OECD*, 2004.

Komisia preto povzbudila členské štáty, aby si vymieňali informácie o svojich prístupoch k dani z pozemných skládok a aby o tom informovali Komisiu⁴⁰. Ďalším krokom k riešeniu druhej otázky by mohlo byť zavedenie spoločného kritéria, vrátane environmentálne efektívnych minimálnych sadziieb na vytvorenie daní z pozemných skládok na základe potvrdených osvedčených postupov.

Ak nie je dostatočný pokrok pri odkláňaní odpadu od pozemných skládok odpadu, mala by Komisia zvážiť návrh harmonizovanej dane z pozemných skládok s minimálnymi sadzbami v EÚ?

Vplyv rôznych baliacich materiálov alebo rôznych výrobkov tej istej kategórie na životné prostredie, napríklad batérií, sa líši. Trhovo orientované nástroje rozlíšené podľa vplyvu výrobkov by preto podporili trvalo udržateľnejšiu spotrebu. Podľa práva Spoločenstva členské štáty môžu prijať vnútroštátne opatrenia na dosiahnutie cieľov, ako napríklad prevencia obalového odpadu alebo podpora používania vratných obalov alebo zber a recyklovanie použitých batérií, ako aj podpora používania batérií, ktoré obsahujú menej znečisťujúce látky⁴¹, čím by sa uplatnilo pravidlo „platí znečisťovateľ“. V prípade všetkých týchto opatrení je potrebné dodržiavať povinnosti vyplývajúce zo zmluvy (predovšetkým pravidlá o vnútornom trhu a nediskriminácii zahrnuté v článku 90 Zmluvy o ES⁴²).

Mnohé z nich používajú TON ako dane, systémy vratných záloh alebo obchodovateľné povolenia na odpady z obalov vo všeobecných alebo špecifických druhoch (napríklad obalov z nápojov alebo plastových tašiek)⁴³. Dánsko prispôbilo svoju daň z obalov, aby odrážala rozdiely vplyvu každého materiálu na životné prostredie a Lotyšsko zaviedlo rozlišovanie podľa materiálu⁴⁴. Komisia je pripravená podporiť štruktúrovanú výmenu informácií medzi členskými štátmi o ich prístupoch.

Poskytuje právny rámec Spoločenstva dostatočný rozsah pre členské štáty na využívanie TON pri riešení otázok odpadového hospodárstva? Mala by Komisia zmierniť uplatňovanie TON v tejto oblasti, napríklad prostredníctvom podpory výmeny informácií?

4.3. Využívanie TON na ochranu biodiverzity

Využívanie TON na ochranu biodiverzity sa začína viac prijímať ako prostriedok na včlenenie ochrany životného prostredia do rozhodovania hospodárskych činiteľov a nákladovo efektívnejšieho dosahovania cieľov zachovania a trvalo udržateľného využívania zdrojov, ako napríklad v akčnom pláne na ochranu biodiverzity a v spoločnej politike rybolovu⁴⁵. Všetky

⁴⁰ KOM(2005) 666, 21.12.2005.

⁴¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/66/ES zo 6. septembra 2006 o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch, ktorou sa zrušuje smernica 91/157/EHS (Ú. v. EÚ L 266, 26.9.2006).

⁴² Smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov (Ú. v. ES L 365, 31.12.1994) v znení zmenenom a doplnenom smernicou 2004/12/ES (Ú. v. EÚ L 47, 18.2.2004), najmä článok 15. Pozri takisto implementačnú správu Komisie o smernici KOM(2006) 767. Samozrejme treba rešpektovať aj požiadavky kvality obalov.

⁴³ Bližšie informácie nájdete v databáze OECD/EEA o hospodárskych nástrojoch environmentálnej politiky a riadenia prírodných zdrojov: <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>.

⁴⁴ Pozri: EHP, Využívanie trhu naj nákladovo efektívnu environmentálnu politiku, 2006.

⁴⁵ KOM(2006) 216. Ďalším príkladom je riadenie rybolovu, kde sú riadiace systémy obsahujúce trhovo orientované nástroje, ako napríklad individuálne prenosné kvóty rybolovu, bežnejšie. Pozri Používanie trhových mechanizmov na riadenie rybného hospodárstva – zjednodušovanie cesty, OECD, 2006. Pozri

tri bežné druhy TON – dane/poplatky/príspevky a obchodovateľné povolenia sa používajú najmä na zachovanie prirodzeného prostredia a ekosystémov, ale aj na ochranu špecifických druhov.

TON môžu byť účinnými nástrojmi na povzbudenie majiteľov pôdy na zachovanie lesov a močiarov alebo na odškodnenie neodvratného poškodenia, ktoré projekty na rozvoj spôsobia biodiverzite, vytvorením podobného prirodzeného prostredia na inom mieste, aby zabezpečili zachovanie biodiverzity bez strát (vyrovnanie biodiverzity).

Poplatky a príspevky, ako napríklad poľovnícke a rybárske povolenia môžu pomôcť obmedziť využívanie zdrojov biodiverzity na udržateľnú úroveň. Existujú aj prípady, že sa finančná podpora poskytuje vo forme platieb za environmentálne služby (PES), napríklad poľnohospodársko-environmentálne opatrenia spoločnej poľnohospodárskej politiky, aby sa odškodnili majitelia pôdy za zachovávanie lesov a močiarov, ktoré filtrujú vodu, slúžia ako prírodné nádrže alebo poskytujú prirodzené prostredie pre hmyz, ktorý opelňuje susedné polia, pretože sa vzdajú príjmov pre všeobecné dobro⁴⁶. Fínsko použilo aukcie, v ktorých sa prijímatelia uchádzajú o minimálne finančné podpory, ktoré požadujú na vykonanie opatrení zachovania biodiverzity, ako spôsob vyhnutia sa stanoveniu príliš vysokej podpory⁴⁷.

Ďalším príkladom využívania TON je financovanie prirodzeného prostredia, obchodný nástroj najskôr rozvinutý v USA (v tomto prípade financovanie močiarov) v kontexte režimov záväzkov. Takéto systémy premenia environmentálne záväzky na predajné pohľadávky, čím menia podporné štruktúry a správanie postúpením vlastníckych práv a vytvárania trhov. Špecializované spoločnosti navrhnu močiare a potom predávajú záväzky týkajúce sa močiara projektantom. Tento systém zabezpečuje, že sa dosiahnu environmentálne ciele bez čistej straty celkovej hodnoty a zároveň to vedie k hospodárskej súťaži medzi spoločnosťami, aby nové močiare zakladali nákladovo efektívne. Ako obchodovateľné systémy s povoleniami vo všeobecnosti, aj takéto systémy pomôžu integrovať ciele zachovania v hlavnom prúde podnikania a predísť tak odporu zo strany podnikateľov. Napriek tomu sa musí zachovať rovnováha prirodzeného prostredia a musia existovať kritériá miery. V prípade chránených oblastí by sa mali kompenzačné opatrenia týkajúce sa straty prirodzeného prostredia uplatňovať len ako opatrenia poslednej inštancie.

Mali by členské štáty intenzívnejšie používať takéto druhy nástrojov? Mali by sa najmä „platby za environmentálne služby“ používať intenzívnejšie na dosiahnutie environmentálnych cieľov? A mal by sa ďalej skúmať rámec uvádzania systémov vyrovnania biodiverzity na úrovni Spoločenstva, napríklad financovanie močiarov?

KOM(2002) 181, 28.5.2002 a KOM(2006) 103, 9.3.2006, ako aj nedávne oznámenie o využívaní nástrojov založených na právach v rybnom hospodárstve na ochranu biodiverzity. Pozri KOM(2007) 73, 26.2.2007.

⁴⁶ Keď sú zapojené len malé skupiny, môžu sa takéto kompenzačné systémy založiť priamo medzi súkromnými stranami. PES sú presadzované aj medzinárodne, inter alia ako nástroj na ochranu tropických pralesov. Pozri: Svetová banka, *Na ostrie noža*, 2006. PES môžu zahŕňať štátnu pomoc a v tomto prípade sa musia oznamovať podľa článku 88 Zmluvy o ES.

⁴⁷ Pozri štúdiu *Použitie trhových stimulov na zachovanie biodiverzity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Austrália takisto použila tento prístup.

4.4. Využívanie TON na riešenie znečistenia ovzdušia

Znečistené ovzdušie poškodzuje zdravie ľudí a životné prostredie. Potreba udržať čistejšie ovzdušie sa uznáva niekoľko desaťročí. Kým činnosti na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ viedli k významným zlepšeniam, pretrvávajú vážne vplyvy znečistenie ovzdušia, ktoré sa riešia v tematickej stratégii Spoločenstva o znečistení ovzdušia.

Niekoľko členských štátov používa trhovo orientované nástroje na riešenie znečistenia ovzdušia, predovšetkým dane a poplatky týkajúce sa NO_x a SO₂. Nedávno sa zaviedli vnútroštátne systémy obchodovania s emisnými kvótami, aby sa znížili problémy s bežnými látkami znečisťujúcimi ovzdušie. Samozrejme, zatiaľ, čo obchodovanie bude účinnejšie na väčšom trhu, environmentálna citlivosť na tieto znečisťujúce látky sa v Európe líši a preto sa musí dávať pozor, aby obchodovanie s emisnými kvótami neviedlo k vážnemu miestnemu znečisteniu („horúcim miestam“) alebo k zhoršeniu prirodzeného životného prostredia prostredníctvom acidifikácie, eutrofizácie alebo prízemného ozónu.

Komisia analyzuje, či by možné cezhraničné systémy obchodovania s emisnými kvótami medzi skupinami členských štátov mohli zvýšiť pružnosť a znížiť náklady na zosúladenie pri udržaní vysokej úrovne ochrany životného prostredia:

- Pri preskúmaní smernice o národných emisných stropoch⁴⁸ Komisia zváži, ako by obchodovanie s emisnými kvótami mohlo ďalej nákladovo efektívne znižovať emisie⁴⁹. Holandsko a Slovensko by mohli poskytnúť hodnotné rady na základe skúseností so svojimi systémami obchodovania s emisnými kvótami NO_x a SO₂ členským štátom, ktoré chcú použiť tento nástroj, možno aj prepojením vnútroštátnych systémov⁵⁰.
- V správe o smernici o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia⁵¹ Komisia takisto skúma rozsah obchodovania s emisnými kvótami NO_x a SO₂. Členské štáty takisto môžu vytvoriť systémy, ktoré umožňujú obchodovať s emisiami, ktoré vyplývajú z implementácie najlepších dostupných techník (NDT). Ďalšou otázkou je, či by malo byť dovoľené, či už jednotlivo alebo spoločne, rozhodnutie sa pre obchodovanie s emisnými kvótami namiesto povolení založených na NDT⁵².

⁴⁸ Smernica 2001/81/ES z 23. októbra 2001 (Ú. v. ES L 309, 27.11.2001).

⁴⁹ Vo svojom návrhu smernice o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom vzduchu pre Európu - KOM(2005) 447, 21.9.2005 - sa Komisia odvoláva na použitie systémov obchodovania s emisnými kvótami členskými štátmi ako nástrojmi na zníženie znečistenia ovzdušia na regionálnej a vnútroštátnej úrovni. Mohli by použiť tieto nástroje, aby dokázali svoje úsilie o splnenie noriem kvality aj v prípade, že by potrebovali požiadať o predĺženie termínu.

⁵⁰ Spojené kráľovstvo zamýšľa zaviesť systém obchodovania pre NO_x aj SO₂, ako aj pre prach, od roku 2008.

⁵¹ Správa Komisie o implementácii smernice 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia - KOM(2005) 540, 3.11.2005.

⁵² Na zodpovedanie tejto otázky bude potrebné zvážiť nielen otázky odlišnej environmentálnej citlivosti a vystríhania sa „horúcich miest“ ale aj rizika, ktoré by integrovaný prístup smernice IPKZ mohol skresliť zavedením obchodovania vybraných znečisťujúcich látok. Existujúci kontrolný a výkonný systém smernice IPKZ sa nesmie oslabiť. To by sa malo vyhodnotiť vo vzťahu k rozsahu, ku ktorému by systémy obchodovania s emisnými kvótami mohli viesť, aby sa nákladovo efektívnejšie emisie znížili viac, ako podľa súčasného systému.

Vidíte možnosť na použitie cezhraničných systémov obchodovania s emisnými kvótami medzi skupinami členských štátov v boji s konvenčným znečistením ovzdušia SO₂ a NO_x? Ako by mal taký systém vyzeráť, aby bol v súlade s vnútroštátnymi daňami a poplatkami, ktoré sa uplatňujú vo viacerých členských štátoch?

5. ZÁVER

Komisia verí, že popri nariadení a ďalších nástrojoch by sa malo zvýšiť použitie TON, vrátane obchodných režimov, opatrení zdaňovania a podpôr ako nákladovo efektívneho nástroja na dosiahnutie environmentálnych a ďalších cieľov politik na úrovni Spoločenstva ako aj na vnútroštátnych úrovniach. Tým by sa dodržala agenda o trvalo udržateľnom rozvoji, lisabonská agenda a agenda pre lepšiu reguláciu.

Nová energetická a klimatická politika schválená v Európe neznamená nič menej ako novú priemyselnú revolúciu v nasledujúcich 10 až 15 rokoch. Bude si vyžadovať podstatnú zmenu toho, ako Európa nakladá s energiou s konečným cieľom dosiahnuť skutočne nízkouhlíkové hospodárstvo. Niektoré oblasti politiky – na vnútroštátnej, ako aj na európskej úrovni – budú musieť prispieť a byť upravené s cieľom viesť k tomuto náročnému cieľu. Trhovo orientované nástroje budú dôležitými časťami úsilia na dosiahnutie skutočnej zmeny prostredníctvom zmeny stimulov pre podnikanie a spotrebiteľov. Na vrchole tejto dôležitej dlhodobej úlohy budú mať trhovo orientované nástroje dôležité výhody pre fiškálne, iné environmentálne a alokačné otázky riešené v tejto zelenej knihe.

Prostredníctvom tohto dokumentu by Komisia chcela otvoriť diskusiu o aktívnejšom prínose trhovo orientovaných nástrojov Spoločenstva pre tieto ciele, najmä pokiaľ ide o nepriame zdaňovanie. Okrem toho sa v tomto dokumente označilo niekoľko ďalších oblastí na uplatnenie TON, v ktorých by Spoločenstvo mohlo hrať pomocnú úlohu pri dokonalejších výmenách osvedčených postupov. Komisia žiada o reakcie na tieto nápady a na konkrétne otázky zahrnuté v tejto knihe, ako aj komentáre k druhu TON, ktorý by bolo najlepšie zvoliť s cieľom skombinovať maximum potenciálnych pozitívnych vplyvov.

Odpovede na konzultáciu treba poslať na adresu Green-paper-mbi@ec.europa.eu do 31. júla 2007.