



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.3.2007
COM(2007) 140 definitief

GROENBOEK

over marktconforme instrumenten voor milieu- en gerelateerde beleidsdoelstellingen

{SEC(2007) 388}

GROENBOEK

over marktconforme instrumenten voor milieu- en gerelateerde beleidsdoelstellingen

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

De EU speelt een leidende rol op het gebied van maatregelen ter bevordering van de milieuduurzaamheid en met name tegen de klimaatverandering. Onlangs nog heeft de Europese Raad op zijn voorjaarsbijeenkomst¹ een pakket energie- en klimaatbeleidsmaatregelen² goedgekeurd, waarin de EU zich er opnieuw toe verbindt om de klimaatverandering op communautair én internationaal niveau aan te pakken, de milieuduurzaamheid te bevorderen, de afhankelijkheid van externe energiebronnen te verkleinen en het concurrentievermogen van de Europese economieën te waarborgen. Er moet ook dringend worden opgetreden om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen, de natuurlijke rijkdommen die onder druk staan, in stand te houden en de volksgezondheid te beschermen.

Zonder overheidsop treden en een krachtig engagement van alle betrokkenen kunnen deze ambitieuze doelstellingen niet worden verwezenlijkt. De EU is in dit verband een steeds groter pleitbezorger van economische of marktconforme instrumenten – zoals indirecte belastingen, gerichte subsidieverlening of handel in emissierechten –, omdat zij de mogelijkheid bieden om bepaalde beleidsdoelstellingen op flexibele en kosteneffectieve wijze te realiseren³. Ook in het zesde EU-milieuactieprogramma en de hernieuwde EU-strategie voor duurzame ontwikkeling⁴, evenals in de hernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid⁵, wordt een bredere toepassing van marktconforme instrumenten voorgestaan.

Dit groenboek wil een debat op gang brengen over het stimuleren van het gebruik van marktconforme instrumenten in de Gemeenschap. Zoals aangekondigd in het actieplan voor energie-efficiëntie⁶ worden verschillende toekomsttrajecten voor de energiebelastingrichtlijn⁷

¹ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van 8 en 9 maart 2007.

² Met name in de mededeling van de Commissie "Een energiebeleid voor Europa" (COM(2007) 1 van 10.1.2007) en de mededeling van de Commissie "De wereldwijde klimaatverandering beperken tot 2 graden Celsius - Het beleid tot 2020 en daarna" (COM(2007) 2 van 10.1.2007).

³ Naast de in dit groenboek besproken marktconforme instrumenten, worden ook andere belangrijke marktconforme instrumenten gebruikt in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (zoals de milieumaatregelen in de landbouw in het kader van het beleid voor plattelandsontwikkeling) en in het cohesiebeleid op het gebied van milieu en energie. Wanneer het gebruik van marktconforme instrumenten ook staatssteun zou omvatten, moeten deze instrumenten verenigbaar zijn met de communautaire regels en overeenkomstig artikel 88 van het EG-Verdrag bij de Commissie worden aangemeld. De communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming worden momenteel herzien. Staatssteunkwesties komen in dit groenboek derhalve niet aan bod.

⁴ PB L 242 van 10.9.2002 en Raadsdocument 10917/06 van 26.6.2006.

⁵ Aanbeveling van de Raad van 12 juli 2005 inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap (2005-2008) (2005/601/EG).

⁶ COM(2006) 545.

⁷ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003 blz. 51).

verkend ten behoeve van de geplande evaluatie van die richtlijn. In deze zin past dit groenboek in het kader dat is vastgesteld in de nieuwe agenda voor een geïntegreerd energie- en klimaatveranderingsbeleid⁸ waarbij marktconforme instrumenten en belastingbeleid in het algemeen een doorslaggevende rol zullen spelen bij de verwezenlijking van de EU-beleidsdoelstellingen. Tot slot worden ook mogelijkheden verkend om op communautair en nationaal niveau intensiever gebruik te maken van marktconforme instrumenten op verschillende terreinen van het milieubeleid.

2. GEBRUIK VAN MARKTCONFORME INSTRUMENTEN VOOR COMMUNAUTAIRE BELEIDSDOELSTELLINGEN

2.1. Argumenten voor het gebruik van marktconforme instrumenten als beleidsinstrument

De economische onderbouwing voor het gebruik van marktconforme instrumenten bestaat erin dat deze instrumenten marktfalen op kosteneffectieve wijze kunnen corrigeren. Marktfalen verwijst naar een situatie waarin de markt helemaal onbestaande is (bv. milieurijsdommen behoren tot het publieke domein) of onvoldoende rekening houdt met de "werkelijke" of maatschappelijke kosten van economische bedrijvigheid. Overheidsingrijpen is in dat geval gerechtvaardigd om dit falen te corrigeren en marktconforme instrumenten hebben, in tegenstelling tot regelgevende of bestuurlijke maatregelen, het voordeel dat zij op marktsignalen inspelen om het marktfalen aan te pakken.

Of marktconforme instrumenten nu prijzen beïnvloeden (via belastingen of stimulansen) dan wel maximale hoeveelheden (emissiehandel) of hoeveelheden per eenheid output vastleggen, zij erkennen impliciet dat bedrijven van elkaar verschillen en bieden dus flexibiliteit waarmee de kosten van milieuverbeteringen aanzienlijk kunnen worden verlaagd⁹. Marktconforme instrumenten zijn geen wondermiddel. Zij vereisen een duidelijk regelgevingskader en worden vaak gecombineerd in een beleidsmix met andere instrumenten. Wanneer echter het juiste instrument wordt gekozen en daaraan een goede invulling wordt gegeven, hebben marktconforme instrumenten¹⁰ bepaalde voordelen ten opzichte van regelgevende instrumenten:

- zij verbeteren prijssignalen, doordat ze de externe kosten en voordelen van economische activiteiten kwantificeren, waardoor economische actoren ermee rekening houden en hun gedrag wijzigen om negatieve gevolgen voor het milieu en andere negatieve gevolgen te beperken – en positieve gevolgen te versterken –¹¹;

Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijnen 2004/74/EG en 2004/75/EG (PB L 157 van 30.4.2004, blz. 87 en blz.100).

⁸ Zoals onlangs nog benadrukt door de Europese Raad van 8 en 9 maart 2007.

⁹ Mededeling van de Commissie "Onze behoeften en verantwoordelijkheden op elkaar afstemmen – milieuaangelegenheden integreren in de economische politiek" (COM(2000) 576 van 20.9.2000).

¹⁰ COM(2000) 576 van 20.9.2000. De efficiëntie van marktconforme instrumenten wordt steeds vaker onderbouwd in OESO-studies. Zie *Environmentally Related Taxes in OECD Countries – issues and strategies, 2001*.

¹¹ Dit idee wordt vaak verwoord in doelstellingen zoals "juiste prijszetting", "internalisering van externe kosten" of "uitbreiding van het aanbod van niet op de markt verhandelde milieudiensten".

- zij bieden bedrijven meer speelruimte om doelstellingen te bereiken en verlagen zo de nalevingskosten als geheel¹²;
- zij geven bedrijven op de langere termijn een stimulans om naar technologische innovatie te streven en zo de negatieve milieugevolgen verder te beperken ("dynamische efficiëntie");
- zij ondersteunen de werkgelegenheid wanneer ze worden ingezet in het kader van de hervorming van milieubelastingen of -stimulansen¹³.

2.2. Marktconforme instrumenten in EU-context

Marktconforme instrumenten spelen niet alleen een nuttige rol bij de verwezenlijking van specifieke beleidsdoelstellingen; de EU gebruikt ze ook ter voorkoming van verstoringen op de interne markt als gevolg van uiteenlopende benaderingen van afzonderlijke lidstaten, om te garanderen dat de lasten voor eenzelfde sector in de gehele EU vergelijkbaar zijn en om potentiële nadelige gevolgen voor het concurrentievermogen in de EU tegen te gaan. Gezamenlijk optreden maakt de EU ook sterker wanneer zij het hoofd moet bieden aan concurrentie van buitenaf van haar handelspartners.

De meest gebruikte marktconforme instrumenten op EU-niveau zijn belastingen, heffingen en systemen van verhandelbare vergunningen. In economisch opzicht functioneren deze instrumenten op dezelfde wijze. Zij verschillen echter ook op belangrijke punten.

Ten eerste bieden kwantitatieve systemen, zoals verhandelbare vergunningen, meer zekerheid dat specifieke beleidsdoelstellingen, zoals emissiegrenzen, gerealiseerd worden (mits zij effectief worden gecontroleerd en nageleefd) dan instrumenten die uitsluitend op de prijs gebaseerd zijn, zoals belastingen. Op prijs gebaseerde instrumenten bieden dan weer zekerheid over de kosten of de prijs van beleidsdoelstellingen en zijn doorgaans gemakkelijker toe te passen¹⁴.

Ten tweede is er een verschil ten aanzien van inkomstengenerering. Belastingen (en in mindere mate heffingen) worden steeds vaker gebruikt om gedrag te beïnvloeden, maar genereren ook inkomsten. Systemen van verhandelbare vergunningen kunnen ook inkomsten genereren wanneer de rechten door de overheid worden geveild. Systemen van verhandelbare vergunningen met geveilde rechten vertonen dus dezelfde kenmerken als belastingen (de regelgevings- en nalevingsaspecten verschillen weliswaar). Heffingen daarentegen vormen doorgaans een vergoeding voor welomschreven diensten of kosten, waardoor zij de flexibiliteit ontberen om in de overheidsbegroting te worden gebruikt.

Deze kenmerken hebben in belangrijke mate bepaald op welke wijze en op welke gebieden de EU op communautair niveau marktconforme instrumenten gebruikt, zoals het EU-emissie-

¹² Zie EEA, *Effectiveness of urban wastewater treatment policies in selected countries: an EEA pilot study, 2005*. In deze studie wordt de aanpak van verschillende lidstaten vergeleken en aangetoond hoe het gebruik van marktconforme instrumenten milieudoelstellingen tegen latere kosten helpt te verwezenlijken.

¹³ Mededeling van de Commissie "Europese waarden in een geglobaliseerde wereld" (COM(2005) 525 van 20.10.2005).

¹⁴ Zie COM(2000) 576.

handelsstelsel ("het EU-ETS¹⁵"), de energiebelastingrichtlijn en, op het gebied van vervoer, de Eurovignet-richtlijn¹⁶. Er moet rekening mee worden gehouden indien de EU op EU-niveau verder gebruik wil maken van marktconforme instrumenten, teneinde elk instrument optimaal in te zetten op de meest geschikte gebieden en overlapping te voorkomen. In beginsel zouden de communautaire besluitvormingsregels in dit verband geen rol mogen spelen. Niettemin impliceert de unanimiteitsvereiste op belastinggebied dat de mogelijkheid om belastingen te gebruiken als instrument, op sommige punten¹⁷ verschilt van andere instrumenten.

Op welke gebieden kan er verder gebruik worden gemaakt van marktconforme instrumenten op communautair en nationaal niveau en welke mogelijkheden bestaan er daarvoor?

Kunnen marktconforme instrumenten op zodanige wijze worden gebruikt dat zij het concurrentievermogen bevorderen en de consument, met name burgers met een laag inkomen, niet nodeloos belasten terwijl zij de overheid toch begrotingsinkomsten garanderen?

Moet de EU actiever inzetten op belastingheffing als instrument ter bevordering van communautaire beleidsdoelstellingen (bovenop belastingdoelstellingen)? Is dit het juiste antwoord op de huidige mondiale uitdagingen en de fiscale behoeften van de nationale begrotingen?

2.3. Groei, werkgelegenheid, een schoon milieu – argumenten voor een hervorming van milieubelastingen

De EU hecht sterk aan het streven naar milieuduurzame ontwikkeling en aan het bevorderen van de agenda voor groei en werkgelegenheid. Een hervorming van de milieubelastingen, waarbij de belastingdruk wordt verschoven van welvaartsnegatieve belastingen (bijvoorbeeld op arbeid) naar welvaartspositieve belastingen (bijvoorbeeld op milieuschadelijke activiteiten, zoals het gebruik van hulpbronnen of vervuiling), kan een win-winsituatie opleveren bij de aanpak van milieu- en werkgelegenheidsproblemen¹⁸. Om de belastingdruk op de lange termijn te kunnen verschuiven, zal de milieugerelateerde belastinggrondslag relatief stabiele inkomsten moeten genereren¹⁹.

Een hervorming van de milieubelastingen kan ook de mogelijke negatieve gevolgen van dergelijke belastingen voor het concurrentievermogen in specifieke sectoren helpen ondervangen. Als de maatregelen nauw worden gecoördineerd op het niveau van de Gemeenschap, kunnen die gevolgen nog sterker worden beperkt dan met eenzijdige nationale

¹⁵ De Commissie verricht momenteel een uitvoerige evaluatie van de ervaringen met het EU-ETS. Dit punt zal derhalve in dit groenboek niet behandeld worden.

¹⁶ Richtlijn 1999/62/EG (PB L 187 van 20.7.1999), gewijzigd bij Richtlijn 2006/38/EG (PB L 157 van 9.6.2006, blz. 8).

¹⁷ Ondanks enkele flexibele institutionele oplossingen waarin het EG-Verdrag voorziet, zoals nauwere samenwerking.

¹⁸ De Commissie heeft deze kwestie al in 1993 aan de orde gesteld in haar witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid (COM(93) 700, hoofdstuk 10) en recenter opnieuw in haar mededeling over het Europees sociaal model en in een discussiestuk over het verband tussen milieu- en werkgelegenheidsbeleid (zie COM(2005) 525 en SEC(2005) 1530). Bewijsmateriaal achteraf van de Noordse landen evenals de resultaten van op modellen gebaseerde studies wijzen op het dubbele voordeel.

¹⁹ Het verband tussen het genereren van inkomsten en de prikkel van belastingheffing wordt nader behandeld in het werkdocument van de Commissie.

maatregelen. Verlagen van de inkomstenbelastingen of de socialezekerheidsbijdragen, die eerder de lagere inkomens ten goede komen, kunnen een tegenwicht vormen voor eventuele regressieve effecten van milieubelastingen. Ten slotte kan, gelet op de vergrijzing, die de druk op de overheidsuitgaven verhoogt, en de globalisering, waardoor arbeid en kapitaal minder goed in de belastingheffing kunnen worden betrokken, de verschuiving van de belastingdruk van directe belastingen naar verbruik en met name milieuschadelijk verbruik in fiscaal opzicht aanzienlijke voordelen opleveren.

Net zoals lidstaten milieuschadelijk gedrag met belastingen kunnen ontmoedigen, kunnen zij een beroep doen op fiscale stimulansen zoals subsidies om milieuvriendelijk gedrag aan te moedigen en innovatie, onderzoek en ontwikkeling in de hand te werken, mits de middelen daarvoor eerst op een andere wijze worden gegenereerd (bijvoorbeeld door de belasting van milieuschadelijk gedrag) of de uitgaven worden verlaagd (bijvoorbeeld door milieuschadelijke subsidies te schrappen). Dit is bijzonder relevant in het kader van de ambitieuze doelstellingen van de energie- en klimaatagenda van de EU, met name om de broeikasgasemissies in 2020 met ten minste 20 % te laten dalen, hernieuwbare energiebronnen in 2020 20 % (bindend streefcijfer) van de energieproductie te laten uitmaken, en het streefcijfer van 10 % biobrandstoffen te halen.

De Commissie is van mening dat de **lidstaten** in de eerste plaats zelf het juiste evenwicht tussen aan- en ontmoedigen in hun belastingstelsel moeten vinden, met inachtneming van algemene fiscale beperkingen en de fiscale neutraliteit. De Commissie is echter wel voorstander van communautair fiscaal beleid dat dit evenwicht vergemakkelijkt (zie hoofdstuk 3).

De gestructureerde uitwisseling van informatie tussen de lidstaten over hun beste praktijken op het gebied van marktconforme instrumenten in het algemeen en inzake de hervorming van milieubelastingen in het bijzonder kan eventueel worden verbeterd. Op sommige gebieden bestaan er gespecialiseerde structuren, maar er bestaat geen horizontaal forum. In dit verband zou een mogelijkheid erin bestaan een forum over marktconforme instrumenten op te zetten.

Moet de EU zich actiever inzetten voor hervormingen van milieubelastingen op nationaal niveau?

Hoe kan de Commissie zulke hervormingen het best in de hand werken? Kan zij bijvoorbeeld voorzien in een soort coördinatieproces of -procedure?

Zou het nuttig zijn een forum over marktconforme instrumenten op te richten om de lidstaten te stimuleren om hun ervaringen/beste praktijken op het gebied van de hervorming van milieubelastingen uit te wisselen? Hoe kan een dergelijk forum het best worden georganiseerd? Hoe moet het worden samengesteld om eventuele overlap met bestaande structuren te vermijden?

Hoe valt de behoefte aan een verlaging van de belastingdruk op arbeid in vele lidstaten te combineren met de doelstelling om innovatie te bevorderen en onderzoek en ontwikkeling te ondersteunen ten behoeve van een verschuiving naar een "groenere" economie? Hoe kan dit worden gerealiseerd zonder dat de begrotingsneutraliteit in het gedrang komt? Is een sterkere verschuiving van de belastingen naar milieuschadelijke activiteiten het juiste antwoord?

2.4. Hervorming van milieuschadelijke subsidies

Vele subsidies zijn niet alleen economisch en sociaal inefficiënt, maar kunnen ook negatieve gevolgen hebben voor het milieu en de menselijke gezondheid²⁰. Zij kunnen tevens het effect van marktconforme instrumenten die voor milieu- of gezondheidsdoeleinden worden toegepast, tenietdoen en het concurrentievermogen in het algemeen hinderen²¹. Ofschoon er meer overheidsmiddelen beschikbaar zouden kunnen komen voor een hervorming van milieustimulerende maatregelen wanneer dergelijke subsidies worden hervormd of geschrapt, is een dergelijke maatregel op zichzelf ook al gerechtvaardigd²². De Commissie wil samen met de lidstaten werken aan een hervorming van milieuschadelijke subsidies, zowel op communautair als op nationaal niveau. Het is zaak dat een dialoog met de belanghebbenden wordt gevoerd om te garanderen dat alle problemen aan bod komen. De Europese Raad heeft de Commissie verzocht uiterlijk in 2008 een routekaart voor hervorming op te stellen, per sector²³.

Wat is de beste manier, rekening houdende met nationale ervaringen, om het hervormingsproces van milieuschadelijke subsidies vooruit te helpen?

3. MOGELIJKHEDEN VOOR VERDERE TOEPASSING VAN MARKTCONFORME INSTRUMENTEN OM HET ENERGIEGEBRUIK TE BEÏNVLOEDEN

Energie is momenteel een topprioriteit van de EU, omdat het energievraagstuk een grote uitdaging vormt op het punt van milieuduurzaamheid, voorzieningszekerheid en concurrentievermogen. Teneinde Europa op energiegebied duurzamer, zekerder en concurrerender te maken, heeft de Commissie opgeroepen tot een efficiënter energieverbruik en tot de mobilisatie van middelen om schonere energie ingang te laten vinden, in nieuwe technologieën te investeren en te innoveren. Deze doelstellingen zijn onlangs onderschreven door de EU-staatshoofden en -regeringsleiders in de vorm van de geïntegreerde energie- en klimaatveranderingsagenda. Het begrotingsbeleid, met name het belastingbeleid, en de verdere ontwikkeling van het EU-ETS zullen van groot belang zijn voor de verwezenlijking van deze doelstellingen.

Ofschoon zij in de eerste plaats op de interne markt gericht zijn, is er hier een rol weggelegd voor het communautaire belastingbeleid en in het bijzonder de energiebelastingrichtlijn. In deze richtlijn zijn gemeenschappelijke regels voor de belasting van energieverbruik vastgesteld en milieu- en energiedoelstellingen opgenomen. Traditioneel draagt energiebelasting bij aan de doelstellingen van energie-efficiëntie, voorzieningszekerheid en concurrentievermogen.

²⁰ Zie bijvoorbeeld *OECD, Environmentally-harmful subsidies – challenges for reform, 2005*, en de daarin geciteerde werken.

²¹ De Oeso (1998) omschrijft milieuschadelijke subsidies als vormen van financiële steun en regelingen die worden ingevoerd om het concurrentievermogen van bepaalde producten, processen of regio's te versterken, en die, in combinatie met het geldende belastingregime, (onbedoeld) milieuvriendelijke praktijken benadelen.

²² Dit werd ook benadrukt in de hernieuwde EU-strategie voor duurzame ontwikkeling.

²³ Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, Raadsdocument 10917/06 van 26.6.2006.

3.1. Stroomlijning en ontwikkeling van de energiebelastingrichtlijn

Energiebelasting biedt de EU de mogelijkheid om de stimulerende rol van belastingen ten behoeve van een energie-efficiënter en milieuvriendelijker energieverbruik te combineren met de mogelijkheid om inkomsten te genereren²⁴.

De redelijk flexibele en algemene invulling die thans aan de energiebelastingrichtlijn wordt gegeven, kan evenwel in sommige gevallen verhinderen dat de doelstellingen van energie-efficiëntie en milieuvriendelijk energieverbruik effectief worden geïntegreerd in de op EU-niveau gerealiseerde harmonisatie. Het kan derhalve aangewezen zijn om energiebelasting duidelijker te koppelen aan de desbetreffende EU-beleidsdoelstellingen.

Er zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om de communautaire minimumbelasting-niveaus op te splitsen in een energie- en een milieucomponent (of –equivalent), wat dan op nationaal niveau zou worden vertaald in een energie- en een milieu(emissie)belasting. Hiermee zou worden voortgebouwd op de bestaande energiebelastingaanpak, waarvan de samenhang evenwel zou worden versterkt en de milieuaspecten verder zouden worden ontwikkeld.

Om een effectieve en uniforme stimulans voor efficiënt energieverbruik te geven zonder verstoringen tussen energieproducten te creëren, moet er in de eerste plaats een uniforme belastingheffing van alle brandstoffen komen volgens **energie-inhoud**, waarbij de aanpak die nu al op het gebied van verwarmingsbrandstoffen en elektriciteit wordt gevolgd, verder wordt ontwikkeld. Voorts zou, gelet op het feit dat de uitstoot bij verbranding verschilt van de ene brandstof tot de andere, bij de belasting ook rekening kunnen worden gehouden met de **milieuaspecten** van energie (door te differentiëren tussen de uitstoot van broeikasgassen en niet-broeikasgassen). Op die manier zouden belastingen automatisch en directer dan nu het geval is, kunnen worden gedifferentieerd ten behoeve van milieuvriendelijker energiebronnen, met name hernieuwbare energiebronnen. Zo zou energiebelasting ook een uitdrukkelijke erkenning inhouden van de voordelen van hernieuwbare energiebronnen voor het milieu en de voorzieningszekerheid.

Er moet rekening worden gehouden met verschillende aspecten, die nader worden bekeken in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie, en met name:

- Brandstoffen gebruikt voor verwarming en brandstoffen gebruikt voor voortbeweging krijgen traditioneel een verschillende fiscale behandeling, die met name de onmisbaarheid van brandstoffen voor verwarming tot uitdrukking brengt. Er kunnen gegronde redenen zijn om de belasting verder te differentiëren naar gelang van het gebruik.
- De CO₂-uitstoot afkomstig van het merendeel van de elektriciteitsproductie valt momenteel onder het EU-ETS, terwijl de elektriciteitsproductie zelf overeenkomstig de energiebelastingrichtlijn in beginsel is vrijgesteld van energiebelasting. Een extra milieuequivalent in de vorm van belastingen, die dezelfde milieuaspecten dekt als die welke onder het EU-ETS vallen, lijken in dit specifieke geval niet passend.

De Commissie is voornemens deze ideeën verder te onderzoeken met het oog op de eventuele herziening van de energiebelastingrichtlijn.

²⁴ Drie vierde van de opbrengsten van milieugerelateerde belastingen is afkomstig van belastingen op energie (zie het werkdocument van de Commissie).

Moet de energiebelastingrichtlijn worden herzien om een duidelijker verband te leggen met de beleidsdoelstellingen die in de richtlijn zijn opgenomen, met name op het gebied van milieu en energie? Zou energiebelasting hierdoor effectiever worden doordat de prikkel van belastingheffing beter wordt gecombineerd met de mogelijkheid om inkomsten te genereren?

Is het opsplitsen van de minimumbelastingniveaus in een energie- en een milieuequivalent de beste manier om dit te bereiken? Wat zijn de voor- en nadelen van de belangrijkste praktische aspecten van een dergelijke aanpak? Is de milieuprikkel die door energiebelasting wordt gecreëerd, een toereikend en passend antwoord om te voldoen aan de doelstellingen van het energiebeleid inzake biobrandstoffen, inclusief het creëren van een marktconforme prikkel voor biobrandstoffen van de tweede generatie?

Is er behoefte aan extra belastingheffing die de overige milieuaspecten van elektriciteitsproductie aanpakt? Is de voorgestelde aanpak toereikend om elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen ingang te laten vinden? Wat is het effect van een dergelijk communautair kader voor nucleaire elektriciteit (rekening houdende met de verschillende nationale benaderingen van het gebruik van kernenergie)?

3.2. Wisselwerking tussen energiebelasting en andere marktconforme instrumenten, met name het EU-ETS

Van de verschillende communautaire marktconforme instrumenten op het gebied van energie, vervoer en milieu is energiebelasting misschien wel het meest horizontale, met gevolgen op alle drie deze gebieden en een directe wisselwerking met alle andere instrumenten.

Bij de herziening van de energiebelastingrichtlijn zou rekening kunnen worden gehouden met al deze aspecten door de kwesties die onder de geharmoniseerde energiebelasting vallen, te verduidelijken. In de praktijk zou de energiebelasting andere marktconforme instrumenten op EU-niveau beter kunnen aanvullen wanneer in de minimumbelastingniveaus uitdrukkelijk een milieucomponent wordt vastgelegd (die differentieert tussen de uitstoot van broeikas- en niet-broeikasgassen).

Het EU-ETS is momenteel van toepassing op de emissies van bepaalde verbrandings- en industriële *installaties*; de energiebelasting daarentegen is van toepassing op *het gebruik van energie als brandstof*²⁵, waarbij de meest energie-intensieve sectoren (die thans onder het EU-ETS vallen) in een groot aantal gevallen buiten het toepassingsgebied van de belasting blijven. De Commissie meent dat deze aanpak verder kan worden bekeken om na te gaan of sectoren die onder het EU-ETS vallen, van het toepassingsgebied van de milieucomponent van de energiebelastingrichtlijn kunnen worden uitgesloten voor zover hun broeikasgasimpact al voldoende door het EU-ETS in aanmerking wordt genomen (met andere woorden dat de relevante milieucomponenten van de minimumbelastingniveaus niet van toepassing zijn, terwijl de energiecomponent en andere milieucomponenten dat wel zijn). Anderzijds zou het milieuequivalent van de minimumbelastingniveaus ervoor zorgen dat in situaties waar bepaalde producenten niet aan de emissiehandel deelnemen wegens hun kleine omvang of om

²⁵ Energiebelasting is normaal niet van toepassing op energieproducten (en elektriciteit) die worden gebruikt als grondstof in industriële processen, noch op energieproducten die worden gebruikt bij de productie van energieproducten (hoofdzakelijk raffinaderijen) of als input bij de elektriciteitsproductie. Dit resultaat wordt met verschillende middelen bewerkstelligd. Voor nadere bijzonderheden wordt verwezen naar artikel 2, lid 4, artikel 14, lid 1, onder a) en artikel 21, leden 3 en 6, van de energiebelastingrichtlijn.

andere redenen, het beginsel dat "de vervuiler betaalt" een bredere toepassing vindt. Deze regels zouden zinvol kunnen worden toegepast op de industrie- en de luchtvaartsector.

Het uitsluiten van de milieugevolgen die al in het EU-ETS in aanmerking worden genomen, van het toepassingsgebied van de energiebelastingrichtlijn zou een werkbare oplossing bieden, die ook het probleem van de eventuele overlap tussen de twee instrumenten zou regelen en tegelijkertijd zou garanderen dat de overige doelstellingen van energiebelasting in acht worden genomen. Een dergelijke oplossing zou ook moeilijkheden kunnen vermijden die voortvloeien uit de verschillende kenmerken van het EU-ETS (uniforme prijs in de hele EU die weliswaar in de tijd varieert) en van energiebelasting (verschillende prijzen als gevolg van de vrijheid die de lidstaten hebben om de belastingtarieven naar eigen inzicht boven de minima vast te stellen – deze tarieven zijn doorgaans wel stabiel in de tijd). Een eventuele stap in deze richting vereist evenwel verdere grondige analyse, met name als het toepassingsgebied van het EU-ETS sterk wordt uitgebreid.

Welke oplossing ook wordt gekozen, zij moet in een globaal perspectief worden bekeken. Wereldwijd groeit het inzicht dat milieubescherming in de economische besluitvorming moet worden geïntegreerd om duurzame ontwikkeling op de lange termijn te garanderen. Dit zal ertoe leiden dat nationale autoriteiten meer gebruik gaan maken van marktconforme instrumenten en dit gebruik moet op wereldwijd niveau worden gestimuleerd. De EU moet actief in dialoog treden met andere landen om het gebruik van marktconforme instrumenten te stimuleren waarmee beleidsdoelstellingen op kosteneffectieve wijze kunnen worden bereikt.

Zolang dit echter niet het geval is en de EU en derde landen koolstofemissies uiteenlopend belasten of verschillende methoden toepassen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken (zoals het ETS), is het zaak de nodige prikkels te geven om de handelspartners van de EU te stimuleren effectieve maatregelen te nemen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. De haalbaarheid van alle hiertoe strekkende beleidsmaatregelen moet worden geanalyseerd. Dit heeft al de aanzet gegeven tot een debat over de toepassing van vereffeningsmechanismen voor koolstof, zoals fiscale aanpassingen aan de grens. Tegelijkertijd wordt erkend dat deze aanpak juridische en technische beperkingen heeft, die nader moeten worden onderzocht.

Zijn de voorgestelde wijzigingen van de energiebelastingrichtlijn en de voorgestelde aanpak in verband met het toepassingsgebied ervan de beste oplossing om samenhang tussen de richtlijn en het EU-ETS te bewerkstelligen? Zijn er andere mogelijkheden om dit doel te bereiken?

Welke mogelijkheden moeten worden onderzocht om te voorzien in de nodige prikkels die de handelspartners van de EU stimuleren effectieve maatregelen te nemen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken?

4. MOGELIJKHEDEN VOOR VERDERE TOEPASSING VAN MARKTCONFORME INSTRUMENTEN IN HET MILIEUBELEID

4.1. Aanpak van de milieugevolgen van het vervoer

Het vervoer draagt in sterke mate bij tot luchtverontreiniging en CO₂-emissies en deze emissies gaan in stijgende lijn. Het wegvervoer was in 2004 bijvoorbeeld goed voor 22 % van alle CO₂-emissies, de lucht- en scheepvaart nemen circa 3 tot 4 % van alle broeikasgas-emissies voor hun rekening, en met name de emissies in de luchtvaart zijn sterk gestegen (tussen 1990 en 2004 met 86 %). Op EU-niveau is slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van marktconforme instrumenten om de toch omvangrijke negatieve milieugevolgen van de verschillende vervoerswijzen tegen te gaan. Dit staat in contrast met het nationale en lokale niveau, waar verschillende vormen en concepten van marktconforme instrumenten zijn toegepast of worden ontwikkeld.

Onlangs zijn er verschillende initiatieven opgezet door de Commissie of andere instellingen om de emissies van het vervoer aan te pakken. Het opnemen van een CO₂-parameter in de belastinggrondslag van de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting en de registratiebelasting overeenkomstig het voorstel van de Commissie betreffende de belasting van personenauto's²⁶ zou kopers van een auto ertoe moeten aanzetten om rekening te houden met energie-efficiëntie en CO₂-uitstoot. In combinatie met het regelgevingskader ter beperking van de CO₂-uitstoot van auto's²⁷ en met energibelasting zal deze maatregel de EU helpen haar doelstellingen inzake klimaatverandering te bereiken door de CO₂-uitstoot van auto's te verminderen. In de context van de komende evaluatie van het EU-ETS heeft de Europese Raad de Commissie verzocht te onderzoeken of het toepassingsgebied van het ETS tot een reeks andere sectoren, waaronder het vervoer over land, uit te breiden.

De Commissie heeft voorgesteld om de emissies in de luchtvaart in het EU-emissiehandelstelsel (EU-ETS) op te nemen, en aangekondigd dat zij voornemens is eind 2008 een voorstel²⁸ in te dienen op het gebied van de emissie van stikstofoxiden.

Wat de scheepvaart betreft, werd de evaluatie van voorstellen ter bevordering van een emissiearme scheepvaart genoemd als een doelstelling van toekomstig maritiem beleid²⁹. Wat marktconforme instrumenten op dit gebied betreft, zou bijzondere aandacht moeten worden gegeven aan de vormgeving, teneinde conflicten te vermijden met de bepalingen inzake heffingen in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS)³⁰. Daarnaast zijn er nog andere aandachtspunten, waaronder juridische en politieke vereisten, geografische differentiatie, toezicht- en nalevingsmechanismen, die nader onderzoek vergen om specifieke voorstellen op te stellen ter bevordering van een emissiearme scheepvaart.

²⁶ COM(2005) 261 van 5.7.2005.

²⁷ Zie mededeling van de Commissie - Resultaten van de herziening van de communautaire strategie om de CO₂-uitstoot van personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen te verminderen (COM(2007) 19 van 7.2.2007). De Commissie verricht ook een studie naar de mogelijkheden om zware vrachtoertuigen op het gebied van broeikasgasemissies beter te laten presteren.

²⁸ COM(2006) 818 van 20.12.2006.

²⁹ Zie het groenboek "Naar een toekomstig maritiem beleid voor de Unie: Een Europese visie op de oceanen en zeeën" (COM(2006) 275). Tot 30 juni 2007 loopt een raadplegingsproces.

³⁰ Voor nadere informatie wordt verwezen naar een studie over dit thema uit 2004:

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

Met welke marktconforme instrumenten kunnen de emissies van de scheepvaart het beste worden aangepakt, rekening houdende met het specifieke karakter van het maritiem vervoer? Hoe kunnen deze het beste worden vormgegeven?

Het wegvervoer stoot niet alleen CO₂ uit, maar heeft ook andere gevolgen voor het milieu, zoals luchtverontreiniging door SO₂, NO_x of stofdeeltjes, alsmede lawaaihinder en congestie. De Eurovignet-richtlijn harmoniseert niet alleen de jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen voor zware vrachtvoertuigen tot op zekere hoogte, maar voorziet ook in een heffingskader voor trans-Europese wegennetwerken. Duitsland en Oostenrijk hebben infrastructuurheffingen voor zware vrachtvoertuigen ingevoerd die volgens afstand gedifferentieerd zijn. Ofschoon gemiddelde heffingen alleen infrastructuurkosten kunnen dekken en dus geen externe kosten omvatten, moeten de lidstaten de heffingen vanaf 2010 differentiëren volgens de EURO-emissienorm en mogen zij nog verder differentiëren om milieuschade en congestie tegen te gaan. Als in dergelijke heffingssystemen ook een weging van de milieuschade in de totale kosten zou worden meegenomen, zou dit leiden tot een efficiënter gebruik van de infrastructuur³¹. De Commissie moet, nadat zij alle opties - inclusief de kosten in verband met milieu, lawaai, congestie en gezondheid - heeft onderzocht, een algemeen toepasbaar, transparant en begrijpelijk model presenteren voor de beoordeling van de externe kosten van alle vervoerswijzen, dat als grondslag moet dienen voor de berekening van infrastructuurheffingen in de toekomst. Bij dit model moet een analyse worden gevoegd van de gevolgen over de doorberekening van de externe kosten voor alle vervoerswijzen en een strategie voor een stapsgewijze toepassing van het model voor alle vervoerswijzen³².

Krachtens het Gemeenschapsrecht mogen de lidstaten ook heffingen voor het gebruik van de spoorweginfrastructuur variëren volgens externe milieugevolgen. Wanneer er geen vergelijkbaar heffingsniveau voor milieukosten bestaat voor andere concurrerende vervoerswijzen, mogen dergelijke heffingen niet leiden tot een verhoging van de totale inkomsten van de infrastructuurbeheerder³³.

Hoe kunnen infrastructuurheffingen, waarin milieukosten zijn meegenomen, het beste worden toegepast op de vervoerswijzen? Moet dit model op alle vervoerswijzen worden toegepast of moet er rekening worden gehouden met het specifieke karakter van elke vervoerswijze? In welke mate kan in dit verband gebruik worden gemaakt van de Eurovignet-richtlijn?

In een aantal EU-steden, zoals Londen en Stockholm, zijn plaatselijke heffingssystemen ingevoerd om de verkeersomstandigheden te verbeteren en onder meer de congestie in de stad tegen te gaan³⁴. Uit recente evaluaties blijkt dat dit doel werd bereikt: de gemiddelde snelheid van het verkeer in de desbetreffende gebieden ging omhoog terwijl er een forse daling plaatsvond van de uitstoot (van stofdeeltjes, NO_x en CO₂) en van het energieverbruik van het wegverkeer³⁵. Er worden zelfs op nationaal niveau, bijvoorbeeld in het VK en ook in Duitsland, discussies gevoerd over een eventuele uitbreiding van de congestieheffing tot alle

³¹ Zwitserland is op deze wijze te werk gegaan en heeft ook de externe milieukosten in de heffingssystemen voor zware vrachtvoertuigen opgenomen. Economisch gezien zouden de heffingen moeten variëren volgens deze externe kosten en de plaats waar en het tijdstip waarop wordt gereden om het infrastructuurgebruik efficiënter te maken.

³² Artikel 1, punt 9, van Richtlijn 2006/38/EG van 17 mei 2006.

³³ Richtlijn 2001/14/EG van 26 februari 2001 en COM(2001) 307.

³⁴ In de herziene Eurovignet-richtlijn is uitdrukkelijk bepaald dat de lidstaten dergelijke regelingen mogen invoeren (artikel 9).

³⁵ Zie EEA 2006, blz. 57.

wegen. De Commissie zal de bestaande netwerken voor informatie-uitwisseling blijven ondersteunen en nagaan welke ondersteunende maatregelen er op EU-niveau moeten worden genomen in het kader van het groenboek over stadsvervoer van 2007.

4.2. Gebruik van marktconforme instrumenten om de verontreiniging tegen te gaan en de hulpbronnen te beschermen

De EU moedigt de lidstaten ook in het kader van haar thematische milieustrategieën aan om gebruik te maken van belastingen en andere marktconforme instrumenten. De lidstaten hebben dit gedaan, zij het in verschillende mate, en hebben ervaring opgedaan met de toepassing van verschillende concepten. Behalve om milieuredenen kan een harmonisatie op EU-niveau ook nodig zijn in gevallen met een grensoverschrijdende dimensie waarin er op nationaal niveau steeds vaker wordt teruggegrepen naar belastingheffing, wat de werking van de interne markt kan beïnvloeden.

4.2.1. Water

Het waterbeheer moet op duurzame wijze worden ingericht. De kaderrichtlijn water³⁶ voorziet in een algemeen actiekader. Zij vereist dat de lidstaten uiterlijk in 2010 een waterprijsbeleid voeren dat aanspoort tot een efficiënt watergebruik. Op die manier zullen alle gebruikers kosten dragen (inclusief externe milieukosten en hulpbronnkosten) volgens het beginsel dat "de vervuiler betaalt", dat in sommige gevallen nog niet volledig wordt toegepast³⁷. De lidstaten moeten ook rapporteren over de stappen die zij nemen om deze bepalingen uiterlijk 2009 in hun stroomgebiedbeheersplannen ten uitvoer te leggen.

In een aantal lidstaten zijn de onttrekking van grond- en oppervlaktewater en het waterverbruik al aan belastingen of heffingen onderworpen, wat tot minder verbruik, uitspoeling en vervuiling heeft geleid. De Commissie is van mening dat marktconforme instrumenten absoluut noodzakelijk zijn om aan de vereisten van de kaderrichtlijn water te voldoen. Zij zal op deze punten nauw blijven samenwerken met de lidstaten in het kader van de gemeenschappelijke uitvoeringsstrategie, zoals overeengekomen met de groep van directeuren waterbeheer van de bevoegde nationale autoriteiten.

Wat is de meest effectieve manier waarop de Commissie ervoor kan zorgen dat het waterprijsbeleid waarin de kaderrichtlijn water voorziet, in de praktijk wordt omgezet? Welke mogelijkheden zijn er om het verband tussen investeringen in nationale waterprojecten en de invoering van overeenkomstige watertarieven te versterken om zo stimulansen te creëren voor de gebruikers en verstoringen van de concurrentie te voorkomen?

³⁶ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000).

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

4.2.2. Afvalbeheer

De afvalpreventie en het afvalbeheer waarin het zesde milieuactieprogramma voorziet, hebben als belangrijkste doel de afvalproductie en de economische groei van elkaar los te koppelen, en er zijn aanwijzingen dat dit begint te gebeuren.

Terwijl storten van afval uit milieuoogpunt zowat de slechtst mogelijke optie vormt³⁸, krijgt het vaak de voorkeur van de markt, omdat deze geen rekening houdt met de milieugevolgen. Ofschoon het belasten van afvalverwijdering, en met name storten, een effectieve manier kan zijn om deze verstoring tegen te gaan en een stimulans te geven aan afvalrecycling en -terugwinning³⁹, kunnen ook verschillen tussen de nationale belastingniveaus ertoe leiden dat afval om louter fiscale redenen naar elders wordt overgebracht en dat de concurrentieverhoudingen tussen afvalbeheerders worden verstoord.

Daarom heeft de Commissie de lidstaten aangemoedigd om informatie uit te wisselen over de manier waarop zij het storten van afval belasten, en haar daarvan op de hoogte te houden⁴⁰. Een verdere maatregel om het tweede probleem aan te pakken, kan er voorts in bestaan dat gemeenschappelijke criteria worden vastgesteld, waaronder milieueffectieve minimumtarieven, om belastingen op het storten vorm te geven rekening houdende met beste praktijken.

Als er onvoldoende voortgang wordt geboekt met andere oplossingen voor afvalverwijdering dan storten, moet de Commissie dan overwegen om een voorstel in te dienen voor een geharmoniseerde belasting op het storten van afval met dezelfde minimumtarieven in de gehele EU?

Verskillende verpakkingsmiddelen of verschillende producten die tot eenzelfde categorie behoren (zoals batterijen), hebben niet allemaal dezelfde impact op het milieu. Marktconforme instrumenten die gedifferentieerd zijn volgens de impact van het product, zouden een duurzamer verbruik dus in de hand werken. Overeenkomstig het Gemeenschapsrecht kunnen de lidstaten nationale maatregelen nemen ter verwezenlijking van doelen zoals het voorkomen van verpakkingsafval, het stimuleren van het gebruik van retourverpakkingen of van de inzameling en recycling van afgedankte batterijen, en het bevorderen van het gebruik van batterijen met minder schadelijke stoffen⁴¹, waarmee ze het beginsel dat "de vervuiler betaalt", toepassen. In alle gevallen moeten deze maatregelen in overeenstemming zijn met de Verdragsverplichtingen (met name de internemarkt- en non-discriminatiebepalingen, met inbegrip van artikel 90 EG⁴²).

³⁸ Zie de mededeling van de Commissie - Werk maken van duurzaam hulpbronnengebruik - Een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling (COM(2005) 666 van 21.12.2005).

³⁹ Dit is in verschillende lidstaten gebeurd. Zie EEA 2006. In een recente Oeso-studie wordt evenwel ook vastgesteld dat de belasting in enkele lidstaten nu aanzienlijk hoger ligt dan de geraamde externe kosten. Zie *OECD, Sustainable Development in OECD Countries, 2004*.

⁴⁰ COM(2005) 666 van 21.12.2005.

⁴¹ Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG (PB L 266 van 26.9.2006).

⁴² Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365 van 31.12.1994), gewijzigd bij Richtlijn 2004/12/EG (PB L 47 van 18.2.2004), met name artikel 15. Zie ook het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn (COM(2006) 767). Uiteraard moeten kwaliteitsvereisten inzake verpakking ook worden gerespecteerd.

Vele lidstaten hebben gebruik gemaakt van marktconforme instrumenten zoals belastingen, systemen van statiegeld of verhandelbare vergunningen voor verpakkingsafval in algemene of specifieke vorm (zoals drankverpakkingen of plastic zakken)⁴³. Denemarken heeft de verpakkingsbelasting aangepast om rekening te houden met de verschillende milieugevolgen van de diverse materialen, en ook Letland heeft de belasting gedifferentieerd volgens het materiaal⁴⁴. De Commissie is bereid een gestructureerde uitwisseling van informatie tussen de lidstaten over hun aanpak ter zake te ondersteunen.

Biedt het communautaire wetgevingskader de lidstaten voldoende mogelijkheden om marktconforme instrumenten in te zetten om de problematiek van het afvalbeheer aan te pakken? Moet de Commissie de toepassing van marktconforme instrumenten op dit gebied vergemakkelijken, bijvoorbeeld door de uitwisseling van informatie te ondersteunen?

4.3. Gebruik van marktconforme instrumenten om de biodiversiteit te beschermen

Het gebruik van marktconforme instrumenten ter bescherming van de biodiversiteit vindt steeds meer ingang als een middel om de instandhouding van soorten in het economische besluitvormingsproces te integreren en doelstellingen op het gebied van instandhouding en duurzaam gebruik van hulpbronnen, zoals die in het EU-actieplan voor biodiversiteit en het gemeenschappelijk visserijbeleid⁴⁵, op kosteneffectieve wijze te realiseren. Er wordt gebruik gemaakt van de drie klassieke marktconforme instrumenten (belastingen / heffingen / vergoedingen, subsidies en verhandelbare vergunningen), hoofdzakelijk om habitats en ecosystemen in stand te houden, maar ook om specifieke soorten te beschermen.

Marktconforme instrumenten kunnen op efficiënte wijze landeigenaren stimuleren om bossen of wetlands in stand te houden, of om de onvermijdelijke schade die bij bouwprojecten aan de biodiversiteit wordt toegebracht, te compenseren door elders vergelijkbare habitats te creëren om nettoverlies van biodiversiteit te voorkomen (compensatie van biodiversiteit).

Heffingen en vergoedingen, zoals jacht- en visvergunningen, kunnen er mede voor zorgen dat het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen tot een duurzaam niveau wordt beperkt. Er zijn ook gevallen waarin financiële steun wordt verleend in de vorm van betalingen voor milieudiensten, zoals de milieumaatregelen in de landbouw in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, ter compensatie van landeigenaren voor het instandhouden van bossen of wetlands die water filteren, als reservoir dienst doen of een habitat vormen voor insecten die naburige aanplantingen bestuiven, omdat zij voor het gemeenschappelijk belang aan inkomsten verzaken⁴⁶. Finland heeft veilingen gehouden

⁴³ Voor nadere informatie wordt verwezen naar de *OECD/EEA database on economic instruments used for environmental policy and natural resources management* op <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecoInst/index.htm>

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

⁴⁵ COM(2006) 216. Een ander voorbeeld is het visserijbeheer, waar beheersystemen met behulp van marktconforme instrumenten, zoals individuele overdraagbare visserijquota, niet ongebruikelijk zijn. Zie *OECD, Using market mechanisms to manage fisheries – smoothing the path, 2006*. Zie COM(2002) 181 van 28.5.2002 en COM(2006) 103 van 9.3.2006 alsook de recente mededeling over het gebruik van op rechten gebaseerde beheersinstrumenten in de visserijsector ter bescherming van de biodiversiteit (COM(2007) 73 van 26.2.2007).

⁴⁶ Wanneer er alleen kleine groepen bij betrokken zijn, kunnen dergelijke compensatieregelingen ook direct worden opgezet tussen particuliere partijen. Betalingen voor milieudiensten kunnen ook internationaal op bijval rekenen, onder andere als instrument ter bescherming van de tropische bossen.

waarbij begunstigden een bod uitbrengen voor de minimale subsidie die zij nodig hebben om maatregelen ter bescherming van de biodiversiteit te verrichten, om zo te hoge subsidies te vermijden⁴⁷.

Een ander voorbeeld van het gebruik van marktconforme instrumenten is *habitat banking*, een handelssysteem dat in de VS is ontstaan (in dit geval als *wetland banking*) in het kader van aansprakelijkheidsregelingen. Bij dergelijke regelingen wordt milieuaansprakelijkheid omgezet in verhandelbare tegoeden en worden bijgevolg prikkelstructuren en gedragingen, door het verlenen van eigendomsrechten en het creëren van markten, in een andere richting gestuurd. Gespecialiseerde bedrijven creëren wetlands en verkopen dan wetland-kredieten aan projectontwikkelaars. Dit zorgt ervoor dat milieudoelstellingen per saldo zonder nettoverlies worden vervuld en leidt tezelfdertijd ook tot concurrentie tussen bedrijven om nieuwe wetlands op kosteneffectieve wijze te creëren. Net als regelingen met verhandelbare vergunningen in het algemeen helpen deze regelingen instandhoudingsdoelstellingen in het normale bedrijfsleven te integreren en zo de weerstand van bedrijven te overwinnen. Het is evenwel zaak een evenwicht in de habitats te handhaven en daarvoor maatstaven te hanteren. In geval van beschermde gebieden mogen compenserende maatregelen voor het verlies van habitats slechts worden toegepast als alle andere opties zijn uitgeput.

Moeten de lidstaten intensiever gebruik maken van dit soort instrumenten? Moet met name intensiever gebruik worden gemaakt van "betalingen voor milieudiensten" om milieudoelstellingen te bereiken? En moet nader worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn om systemen voor de compensatie van biodiversiteit in te voeren op communautair niveau, zoals wetland banking?

4.4. Gebruik van marktconforme instrumenten om de luchtverontreiniging te bestrijden

Luchtverontreiniging schaadt de gezondheid van de mens en het milieu. Het is al enkele decennia duidelijk dat naar schonere lucht moet worden gestreefd. Ofschoon nationaal en communautair optreden de situatie aanzienlijk heeft verbeterd, heeft de luchtverontreiniging nog altijd ernstige gevolgen, die worden aangepakt via de communautaire thematische strategie inzake luchtverontreiniging.

Diverse lidstaten gebruiken marktconforme instrumenten om de luchtverontreiniging te bestrijden, met name belastingen en heffingen op NO_x en SO₂. Recenter zijn nationale emissiehandelsystemen opgezet om de problemen van klassieke luchtverontreinigende stoffen te verminderen. Deze handel zal uiteraard efficiënter verlopen op een grotere markt, maar de milieugevoeligheid voor deze verontreinigende stoffen is niet overal in Europa dezelfde, dus moet worden vermeden dat emissiehandel tot ernstige lokale verontreiniging ("hot spots") leidt of tot een verslechtering van het natuurlijke milieu door verzuring, eutrofiëring of ozon.

De Commissie onderzoekt of facultatieve grensoverschrijdende emissiehandelsystemen tussen groepen lidstaten tot hogere flexibiliteit en lagere nalevingskosten kunnen leiden terwijl ook een hoog niveau van milieubescherming wordt gehandhaafd:

Zie Wereldbank, *At loggerheads*, 2006. Betalingen voor milieudiensten kunnen staatssteun behelzen en moeten dan overeenkomstig artikel 88 van het EG-Verdrag worden aangemeld.

⁴⁷ Zie de studie *The Use of Market Incentives to Preserve Biodiversity* (<http://ec.europa.eu/environment/enveco/studies2.htm#market>). Ook Australië heeft deze benadering toegepast.

- Bij de herziening van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds⁴⁸ zal de Commissie nagaan hoe de emissies via de emissiehandel kosteneffectief verder kunnen worden beperkt⁴⁹. Nederland en Slowakije kunnen de waardevolle ervaring die zij met hun eigen emissiehandelsystemen voor NOx en SO2 hebben opgedaan, delen met andere landen die dit instrument willen gebruiken, waarbij zelfs nationale systemen aan elkaar zouden kunnen worden gekoppeld⁵⁰.
- De Commissie onderzoekt ook de mogelijkheden van emissiehandel voor NOx en SO2 in het kader van de herziening van de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging⁵¹. De lidstaten kunnen nu al systemen opzetten voor de handel in de nog resterende emissies na de toepassing van de best beschikbare technieken (BBT). Een andere vraag die moet worden beantwoord, is of aan de lidstaten moet worden toegestaan om, apart of gezamenlijk, te kiezen voor emissiehandel in plaats van op BBT-gebaseerde vergunningen⁵².

Kan er volgens u gebruik worden gemaakt van grensoverschrijdende emissiehandelsystemen tussen groepen lidstaten om de klassieke luchtverontreiniging door SO₂ en NOx te bestrijden? Hoe moet een dergelijk systeem worden opgezet om het te laten sporen met de nationale belastingen en heffingen die in verschillende lidstaten van toepassing zijn?

5. CONCLUSIE

De Commissie is van mening dat er naast regelgeving en andere instrumenten meer gebruik moet worden gemaakt van marktconforme instrumenten, inclusief handelsystemen, belastingmaatregelen en subsidies, om op kosteneffectieve wijze milieu- en andere beleidsdoelstellingen, zowel op nationaal als communautair niveau, te bereiken. Dit zou in overeenstemming zijn met de strategie voor duurzame ontwikkeling, de Lissabon-strategie en het initiatief voor betere regelgeving.

Het nieuwe energie- en klimaatbeleid waartoe Europa heeft besloten, vormt niets minder dan een nieuwe industriële revolutie in de komende 10 tot 15 jaar. Europa zal de manier waarop het met energie omgaat, ingrijpend moeten wijzigen om het einddoel, een werkelijk koolstofarme economie, te bereiken. Verschillende beleidsvormen – zowel op nationaal als op Europees niveau – zullen hieraan moeten bijdragen en moeten worden bijgestuurd om dit

⁴⁸ Richtlijn 2001/81/EG van 23 oktober 2001 (PB L 309 van 27.11.2001).

⁴⁹ In haar voorstel voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (COM(2005) 447 van 21.9.2005) vermeldde de Commissie het gebruik van emissiehandelsystemen door de lidstaten bij de maatregelen ter verlaging van de luchtverontreiniging op regionaal of nationaal niveau. De lidstaten mochten deze systemen gebruiken als bewijs van de inspanningen die zij leverden om de communautaire luchtkwaliteitsnormen te bereiken, ook indien zij meer tijd nodig hadden.

⁵⁰ Het Verenigd Koninkrijk wil een handelsstelsel voor zowel NOx en SO₂ als stofdeeltjes invoeren met ingang van 2008.

⁵¹ Verslag van de Commissie over de uitvoering van Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (COM(2005) 540 van 3.11.2005).

⁵² Bij het beantwoorden van deze vraag is het zaak niet alleen rekening te houden met het verschil in milieugevoeligheid en het probleem van de "hot spots" die moeten worden vermeden, maar ook met de mogelijke verstoring van de geïntegreerde aanpak van de IPPC-richtlijn door de invoering van handelsystemen voor bepaalde verontreinigende stoffen. Ook het bestaande controle- en handhavingssysteem van de IPPC-richtlijn mag niet in het gedrang komen. Dit zou moeten worden getoetst aan de mate waarin de emissiereductie van emissiehandelsystemen kosteneffectiever is dan het huidige systeem.

ambitieuze doel te verwezenlijken. Marktconforme instrumenten zullen een belangrijke rol spelen in de inspanningen om echte veranderingen tot stand te brengen, door met name de prikkels voor bedrijven en consumenten te wijzigen. Naast deze belangrijke rol op de lange termijn hebben deze marktconforme instrumenten ook belangrijke voordelen voor belasting-, andere milieu- en toewijzingsdoeleinden, die in dit groenboek ter sprake komen.

Met dit groenboek wil de Commissie een debat op gang brengen over de wijze waarop communautaire marktconforme instrumenten, en met name indirecte belastingen, actiever kunnen bijdragen aan deze doelstellingen. Voorts is een aantal andere gebieden in kaart gebracht waar marktconforme instrumenten kunnen worden gebruikt en de Gemeenschap een faciliterende rol kan spelen om de uitwisseling van beste praktijken te bevorderen. De Commissie kijkt uit naar de reacties op de ideeën en de specifieke vragen die zij in dit groenboek naar voren heeft gebracht, en naar de standpunten in verband met het soort marktconform instrument dat het beste wordt gekozen om de potentiële positieve effecten te maximaliseren.

Antwoorden op de raadpleging dienen uiterlijk 31 juli 2007 te worden gericht aan Green-paper-mpi@ec.europa.eu.