

Miljøstyrelsen
Industri

25. maj 2007
jnr. MST 1449-00007

GRUNNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens "Grønbog om markedsbaserede instrumenter til miljøpolitiske og andre beslægtede politiske formål"

KOM(2007) 140 endelig

1. Status

Rådssekretariatet fremsendte den 3. april 2007 Kommissionens ovennævnte grøn bog til medlemslandene. Grønbogen forelå i dansk oversættelse den 10. maj 2007. Grønbogen skal ses i forlængelse af de energi- og klimapolitiske målsætninger, som blev vedtaget på mødet i Det Europæiske Råd den 8.-9. marts 2007, samt EU's 6. miljøhandlingsprogram, den reviderede bæredygtighedsstrategi fra 2006 samt den relancerede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse, der alle anbefaler en mere intensiv brug af markedsbaserede styringsinstrumenter i miljøpolitikken.

Med grøn bogen ønsker Kommissionen at igangsætte en diskussion om at fremme brugen af markedsbaserede styringsinstrumenter både i de enkelte medlemslande og på fællesskabsniveau. Kommissionen anmoder om at modtage reaktioner på grøn bogens idéer og forslag senest 31. juli 2007.

Et grundnotat om grøn bogen har endnu ikke været forelagt for Folketinget.

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om grøn bogen.

Formandskabet agter at få vedtaget et sæt korte generelle konklusioner om grøn bogen på Rådsmøde(miljø) den 28.-29. juni 2007. En substansdrøftelse af grøn bogen i Rådet forventes ikke at finde sted under tysk formandskab.

2. Formål og indhold

Kommissionen angiver, at formålet med grøn bogen er at skabe debat om anvendelsen af markedsbaserede instrumenter (MBI) og at fremme anvendelsen heraf såvel på EU-niveau som på nationalt niveau. Kommentarerne vil indgå i kommissionens overvejelser om opfølgning på grøn bogen, idet der dog særligt peges på, at kommissionen vil inddrage kommentarerne i overvejelser om en mulig revision af energibeskatningsdirektivet.

EU-grøn bogen gennemgår de større indsatsområder på miljøområdet så som: energiforbrug og luftforurening, transport, vandmiljø, affald og biodiversitet. Endvidere behandler grøn bogen en række tværgående og overordnede emner så som: rationalet for brug af MBI og deres anvendelse i en EU-sammenhæng, grønne skattereformer og miljøskadelige subsidier. For hvert område rejses der en række spørgsmål, og der peges på mulige løs-

ninger for fremme af MBI. Endelig indeholder grønbogen en omtale af Kommissionens kommende initiativer.

Generelt om brug af markedsbaserede instrumenter

Grønbogens 2. afsnit omhandler brug af MBI på nationalt og på EU-niveau, og gennemgår de traditionelle begrundelser for brug af MBI (omkostningseffektivitet, fleksibilitet og dynamiske effekter) samt ligheder og forskelle mellem regulering via afgifter og regulering via omsættelige kvoter. Muligheder for medlemslandenes brug af grønne skattereformer omtales, og vedrørende miljøskadelige subsidier vil Kommissionen i 2008 fremlægge en plan for en reform sektor for sektor.

Brug af markedsbaserede instrumenter med sigte på at påvirke energianvendelsen

Grønbogens afsnit 3 behandler MBI på energiområdet med fokus på energibeskatningsdirektivet og sammenhænge til EU-kvotesystemet for CO₂. Der rejses to problemstillinger: 1) bør energibeskatningsdirektivet ændres, så det i højere grad kan bidrage til opfyldelse af EU-politikker på energi- og miljøområdet og 2) Skal eventuelle miljørelaterede afgiftselementer undtages for beskatning såfremt miljøformålet er dækket af EU-kvotesystemet.

Med henvisning til energibeskatningsdirektivets nuværende udformning rejses spørgsmålet om direktivet bør søges ændret, så det i højere grad kan bidrage til opfyldelse af EU-målsætninger om fremme af energi-effektivitet og fremme af miljøvenlige energiformer. Der peges på muligheden af at lade en del af (minimums-)afgiftsgrundlaget være bestemt af brændslernes CO₂-emission. For det resterende afgiftsgrundlag peges på, at dette – i højere grad end tilfældet er for det eksisterende energibeskatningsdirektiv – entydigt bør være energiindholdet i brændslerne. Det betyder, at energielementet og alle andre miljøelementer skal respektere energibeskatningsdirektivets minimumssatser. Ligesom der i det nuværende direktiv er stor forskel på minimumsafgiften alt efter om brændslet anvendes som drivmiddel eller til opvarmning, vil der også i et evt nyt direktiv kunne differentieres efter hvor brændslet anvendes, og muligvis kan afgiftsgrundlaget differentieres yderligere efter anvendelse. Kommissionen vil undersøge disse muligheder nærmere.

Grønbogen omtaler, at CO₂-udledning ved elektricitetsproduktion i dag reguleres via EU-kvotesystemet, mens elektricitetsproduktion er undtaget fra beskatning i henhold til energibeskatningsdirektivet. Ligeledes peges på, at CO₂-udledninger fra visse forbrændings- og industrianlæg er omfattet af EU-kvotesystemet, mens energibeskatningsdirektivet undtager væsentlige energiintensive anlæg fra beskatning. Kommissionen vil nærmere undersøge om – som i ovennævnte eksempler - CO₂-emission, der er reguleret via EU-kvotesystem bør undtages for beskatning af et eventuelt miljørelateret afgiftsgrundlag i et revideret energibeskatningsdirektiv.

Endelig omtaler grønbogen hensynet til EU's globale konkurrenceevne forårsaget af at lande uden for EU ikke bidrager i samme omfang som EU til begrænsning af CO₂-udledninger, og påpeger nødvendigheden af at analysere mulighederne for at tilvejebringe nødvendige incitamenter for at tilskynde EU's handelspartnere til at træffe effektive foranstaltninger på området. Grønbogen rejser herunder spørgsmålet om brug af importafgifter "border-tax-adjustments", men peger samtidig på at mulige tekniske og legale problemer i forbindelse hermed skal undersøges nærmere.

Brug af markedsbaserede instrumenter på miljøområdet i øvrigt

Endelig behandler 4. afsnit i grønbogen andre miljøområder, så som transport, luftforurening, affaldshåndtering, vandmiljø og biodiversitet. På transportområdet har Kommissionen foreslået, at luftfart omfattes af EU-kvotestystemet og der peges på, at anvendelse af MBI til regulering af udledninger fra skibstrafik bør overvejes nøje af hensyn til både legale og håndhævelsesmæssige hensyn. For vejtransport vil Kommissionen offentliggøre en model for, hvorledes vejafgifter vil kunne fastlægges og en strategi for hvorledes de eksterne omkostninger trinvis kan internaliseres for alle transportformer.

For luftforureninger så som NO_x og SO₂ vil kommissionen undersøge mulighederne for om omsættelige kvoter, fx mellem to medlemslande, kunne være en mulighed for en omkostningseffektiv implementering af det annoncerede nye NEC-direktiv, der fastsætter grænser for medlemslandenes udledning af specifikke luftforurenende stoffer. Kommissionen vil også undersøge om omsættelige kvoter vil kunne anvendes i forhold til implementering af IPPC-direktivet om miljøgodkendelse af forurenende virksomheder.

For vandmiljøet og affaldshåndtering peges på de nuværende muligheder for at medlemslandene gør brug af MBI. Særligt for deponering af affald rejses spørgsmålet om Kommissionen bør igangsætte et arbejde med henblik på en harmoniseret minimumsdeponeringsafgift. Endvidere omtales mulighederne af brugen af diverse gebyrer på biodiversitetsområdet (fx for jagttrettigheder og fiskeri), men der omtales også – med henvisning til amerikanske erfaringer – mulighed for at udvikle et egentlig marked for biodiversitetsprojekter, fx vådområde-projekter.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

4. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en grønbog, er en vurdering af nærhedsprincippet ikke relevant. Såfremt grønbogen eventuelt udmøntes i konkrete forslag vil der i denne forbindelse ske en vurdering af nærhedsprincippet.

5. Konsekvenser for Danmark

Grønbogen har ingen umiddelbare lovgivningsmæssige, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser, da der er tale om et debatoplæg, som alene indbyder til at afgive et høringssvar til Kommissionen. Såfremt Kommissionen efterfølgende vælger at fremlægge forslag på en række af de i grønbogen omtalte områder, herunder forslag der eventuelt vil kunne påvirke afgiftsniveauet i Danmark, vil der i forbindelse hermed blive gennemført en vurdering af forslagernes konsekvenser for Danmark.

6. Høring

Grønbogen har været udsendt i høring. Der er ved høringsfristens udløb den 23. april 2007 modtaget høringssvar fra de nedenfor omhandlede organisationer.

Alle svarerne støtter kommissionens forslag om at oprette et dialogforum for den fremtidige diskussion af anvendelsen af markedsbaserede instrumenter på miljøområdet.

Dansk Industri finder, at Kommissionens præsentation af de markedsbaserede instrumenter undlader at nævne de negative effekter ved en ukritisk brug. Videre finder DI, at der ved den forestående revision af EU-direktivet om energibeskatning bør ske en sådan ændring, at den eksisterende dobbeltregulering på CO₂-området – både afgifter og omsættelige kvoter – fjernes, ligesom der ikke bør indføres dobbeltregulering på andre områder, herunder på luftkvalitetsområdet, hvorfor et forslag om kvotehandling for NO_x ikke kan støttes. DI mener, at der er behov for en harmonisering af de allerede eksisterende energi- og miljøafgifter, og kan derfor tilslutte sig grønbogens forslag om en harmoniseret afgift på deponering af affald.

Landbrugsrådet anfører, at rådet er principielt positivt over for markedsbaserede instrumenter, der støtter op om udviklingen af landbrugs- og fødevarersektoren i EU. Rådet finder dog, at skat er nationalt anliggende, og at provenuet fra eventuelle afgifter skal tilbageføres erhvervet, både for at kompensere for tab af konkurrenceevne og til støtte for den ønskede adfærdændring. Ved forberedelse af brugen af markedsbaserede instrumenter skal det sikres, at de er effektive i forhold til de fastsatte miljømål og ikke forringer konkurrenceevnen.

Dansk Energi mener, at grønbogen generelt er holdt i en fornuftig tone, og at en højere grad af harmoniserede afgifter kan gavne konkurrencen på tværs af landegrænserne, men peger også på, at det internationale normarbejde er afgørende for en højere energieffektivitet i energiforbrugende produkter og apparater og for fremme af en hurtig teknologisk udvikling. DE anbefaler, at der ikke benyttes generelle energiafgifter som foreslået af Kommissionen, men alene afgifter på brændslerne i forhold til deres miljøbelastning/skadesomkostninger. Dog ikke på de kvoteregulerede områder. Ligeledes skal støtteordninger til vedvarende energi harmoniseres for at kunne spille sammen med det liberaliserede energimarked og CO₂-kvotesystemet.

Danmarks Naturfredningsforening har ventet længe på denne grønbog, men mener ikke den lever helt op til målsætningen om at skabe yderligere fremdrift i en målrettet og øget anvendelse af markedsbaserede instrumenter i miljø- og naturpolitikken. DN savner egentlige bud på, hvor disse instrumenter konkret kan bringes i anvendelse på fællesskabsniveau og hvordan de kan komme i samspil med andre reguleringsinstrumenter. DN anbefaler, at disse perspektiver efterlyses i det danske svar til Kommissionen.

Det Økologiske Råd savner forslag til bindende EU-minimumsmål for omlægning af beskatningen fra indkomstskat til miljø- og energiafgifter. Sådanne afgifter er i overensstemmelse med 'forureneren betaler'-princippet og bør også inkludere afgifter på A-kraft. Vedrørende CO₂-kvotesystemet, bør international luft- og skibsfart og mindre virksomheder, der ikke er med i det gældende kvotesystem, omfattes. Desuden bør det undersøges, om emissionerne fra vejtransporten kan afgiftsbelægges enten hos bilfabrikanterne (for nye biler) eller hos medlemsstaterne (for den eksisterende bilpark). Vejafgifter efter EURO vignette direktivet bør bringes til også at omfatte miljøomkostninger. DØR mener desuden, at en eventuel afskaffelse af afgifter på det kvoteregulerede område, må medføre enten en betaling for (evt. via auktion) eller en beskatning af tildeling af kvoter.

Sagen har endnu ikke været forelagt for miljøspecialudvalget.

7. Forhandlingssituationen og andre landes holdninger

Grønbogen er p.t. i høring blandt medlemslandene. Grønbogen er blevet præsenteret af Kommissionen på et møde i Rådets miljøgruppe, og der foreligger endnu ikke konsoliderede udmeldinger fra andre medlemslande om deres holdninger til grønningen.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringens holdning er generelt positiv til Kommissionens grønning. Regeringen kan tilslutte sig kommissionens overordnede ønske om at fremme brugen af markedsbaserede virkemidler på miljø- og energiområdet. Økonomiske virkemidler er omkostningseffektive og kan sikre en fleksibel rammestyring og prismekanismen skaber bedre vilkår for virksomheder og forbrugeres ansvarlighed for at løse flere opgaver på miljøområdet.

Regeringen vil på baggrund af blandt andet de indkomne høringssvar inden den 31. juli 2007 meddele Kommissionen sine bemærkninger til grønningen.