

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно нивото на шума, възприемано от водачите на селскостопански или горски колесни трактори“ (кодифицирана версия)**

COM(2007) 588 окончателен — 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

На 24 октомври 2007 г., в съответствие с член 95 от Договора за създаване на Европейската общност, Съветът на Европейския съюз реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно нивото на шума, възприемано от водачите на селскостопански или горски колесни трактори“ (кодифицирана версия).

След като прецени, че съдържанието на предложението е напълно задоволително и не изисква никакъв коментар от негова страна, на 440-ата си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 12 декември 2007 г.), Комитетът реши със 135 гласа „за“ и 2 гласа „въздържал се“ да приеме положително становище по предложения текст.

Брюксел, 12 декември 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Зелена книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“**

COM(2007) 140 окончателен — SEC(2007) 388

(2008/C 120/04)

На 28 март 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската Общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Зелена книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 31 октомври 2007 г. (докладчик: г-н Ribbe).

На 440-та си пленарна сесия, проведена на 12 и 13 декември 2007 г. (заседание от 13 декември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 48 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

## 1. Резюме

1.1 ЕИСК отбелязва, че Зелената книга относно пазарните инструменти за опазването на околната среда беше публикувана с твърде голямо закъснение.

1.2 Комитетът споделя възгледите относно различните фискални и екологични ефекти на отделните пазарни инструменти за опазването на околната среда (данъци, налози, такси, субсидии, права/схеми за сертифициране и др.).

1.3 ЕИСК отбелязва, че пазарните инструменти отдавна са се превърнали в част от политическото действие. Следователно вече не става въпрос за това дали, а как да бъдат използвани.

1.4 Както Комисията с право отбелязва, пазарните инструменти представляват добра възможност за намиране на рентабилни решения по отношение на опазването на околната среда, но те не са панацея. Следователно, предмет на политическия дебат и на Зелената книга трябва да бъдат взаимовръзката и взаимодействието между, например, запълненията и забраните, нормативната уредба и пазарните инструменти (като данъци, такси, целеви субсидии и системите за търговия с разрешителни). Зелената книга на Комисията обаче дава твърде малко насоки по тези въпроси и в тази връзка ЕИСК изразява своето съжаление.

1.5 Затова Комитетът приканва Комисията да се възползва от породения по повод Зелената книга обществен дебат, за да представи чрез конкретни примери възможностите и въздействието, но също и ограниченията на различните инструменти за опазване на околната среда.

## 2. Съдържание на Зелената книга

2.1 На 28 март 2007 г. Комисията представи обявената още през 2004 г. Зелена книга относно „пазарните инструменти за опазването на околната среда и за целите на свързаните с това политики“<sup>(1)</sup>, която е предмет на настоящото становище.

2.2 Със Зелената книга Комисията възнамерява да постави началото на обществен дебат за засиленото прилагане на пазарните инструменти.

2.3 В Зелената книга Комисията обръща внимание върху междувременно договорените на европейско равнище цели в областта на опазването на околната среда, по-конкретно в рамките на новите политики в областта на енергетиката и изменението на климата, които според нея ще представляват „истинска индустриална революция през близките 10-15 години“.

2.4 Комисията подчертава, че „без налесата на публичните власти ... тези амбициозни цели не могат да бъдат постигнати“. Според Комисията пазарните инструменти би трябвало все по-често да се използват като инструменти на политиката по опазване на околната среда. Те трябва да „бъдат важен елемент от усилията, насочени към действителна промяна чрез промяна на стимулите за бизнеса и потребителите“.

2.5 Същевременно Комисията отбелязва, че пазарните инструменти „не са решение на всички проблеми“.

2.6 Като „пазарни инструменти“ се определят данъците, таксите, целевите субсидии и системите за търговия с разрешителни.

*Пазарните инструменти като средства на политическото действие*

2.7 Според Комисията използването на пазарните инструменти се обосновава с „присъщата им възможност за отстраняване на пазарни недостатъци по икономически ефективен начин. Под пазарен недостатък се разбира ситуация, при която изобицо липсва пазар (например екологични активи, които имат характер на обществени блага) или не се отчита в достатъчна степен „действителната“ или социалната стойност на икономическата дейност“.

2.8 Споменават се следните предимства:

- пазарните инструменти отчитат различията между предприятията;
- те подобряват ценовите сигнали, като придават стойност на външните разходи и ползи от икономическите дейности;
- те предоставят на промишлеността по-голяма гъвкавост при постигането на поставените цели и по този начин понижават общите разходи за постигане на съответствие;
- те насърчават в дългосрочен план предприятията да въвеждат технологични иновации за по-нататъшно намаляване на вредните въздействия върху околната среда („динамична ефективност“);

<sup>(1)</sup> COM(2007) 140 окончателен от 28.3.2007 г.

— те стимулират заетостта, когато се прилагат в рамките на насочени към опазване на околната среда данъчни и фискални реформи.

2.9 Комисията обаче отбелязва също така, че пазарните инструменти служат не само за постигането на цели за опазване на околната среда, а преди всичко за да се избегнат „изкривявания в рамките на вътрешния пазар, вследствие на различни подходи в отделните държави-членки“, за да се „гарантира прилагането на еднаква тежест върху един и същ сектор в целия ЕС“ и да се преодолеят „евентуалните неблагоприятни ефекти върху конкуренцията в рамките на Общността“.

2.10 Освен това Комисията обръща внимание на факта, че различните пазарни инструменти се различават по отношение на оказаното от тях въздействие. Количествените системи (например системите за търговия с разрешителни) предоставят повече сигурност във връзка с постигане на конкретни цели (например лимити за емисиите), отколкото инструментите, основани изцяло на ценови принцип (например данъците). Инструментите, основаващи се на ценови принцип, от своя страна, предоставят повече сигурност по отношение на разходите или цената и са относително по-лесни за управление.

2.11 Освен това Комисията обръща внимание и на друго съществено различие: данъците (както и таксите) се използват не само като възможни средства за оказване на влияние върху поведението, но генерират и публични приходи; при системите за търговия с разрешителни това е възможно, само ако „се предлагат на търг от публичните власти“.

2.12 В Зелената книга се разглежда също така темата „растеж и заетост“ и се изтъкват аргументите в подкрепа на реформата на екологичния данък. На срещата си на високо равнище през м. юни 2006 г. Европейският съвет обсъди в контекста на новата стратегия за устойчиво развитие въпроса за нова, основаваща се върху критерии за устойчивост данъчна система, без обаче да навлиза в конкретни мерки. Понастоящем Комисията смята, че реформа на екологичния данък (РЕД), която прехвърля данъчната тежест от данъци с отрицателно въздействие върху благосъстоянието (например облагането на трудовите вознаграждения) върху данъци с положително въздействие върху благосъстоянието (например облагане на вредните за околната среда дейности като използване на ресурсите или замърсяване), „може да представлява печеливши възможност за едновременно решаване на проблемите по отношение на околната среда и заетостта“<sup>(2)</sup>. В същото време такова прехвърляне на данъците в дългосрочен план ще изисква сравнително стабилни приходи от свързаната с околната среда данъчна основа.“

2.13 В заключение, в документа се дават няколко примера за вече наложили се пазарни инструменти (енергийни данъци, евровинетка, местни системи на таксуване, с цел намаляване на трафика в централните части на градовете) и се формулират редица въпроси, както специфични, така и от общ характер, насочени към широката общественост, с цел да се постави начало на обществен дебат.

2.14 Комисията вижда възможности за използване на пазарни инструменти също и с цел опазване на биологичното разнообразие.

<sup>(2)</sup> Комисията вече повдигна този въпрос през 1993 г. в своята Бяла книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта, COM(93) 700, глава 10, а също и в своето неотдавнашно съобщение относно европейския социален модел, както и в документ за връзките между политиките за заетост и политиките за околната среда. Вж. COM(2005) 525 и SEC (2005) 1530. Последващите изследвания в скандинавските страни, както и резултатите от проучвания на базата на моделиране показват, че са налице и двата вида ползи.

### 3. Общи бележки

3.1 ЕИСК често се е изказвал в подкрепа на оптималното използване на цялото разнообразие от инструменти за политическо действие за опазване на околната среда; в тази връзка пазарните инструменти могат да играят важна роля. В това отношение съществува консенсус между Комитета и Комисията.

3.2 Въпреки че Комитетът приема изложените аргументи и ги счита за целесъобразни и правилни, той би желал в Зелената книга, чието изготвяне отне дълго време и чието публикуване беше многократно отлагано, да има повече яснота по отношение на планираното бъдещо използване на пазарните инструменти. Продължителният процес на съгласуване в рамките на Комисията може би беше необходим; според ЕИСК обаче той все още не е донесъл видима полза за процеса на формулиране на политиките.

3.3 Създава се по-скоро впечатлението, че политическата реалност често се развива по-бързо от вътрешния процес на съгласуване.

3.4 ЕИСК констатира, че пазарните инструменти за опазване на околната среда отдавна са реалност, въпреки че се използват по най-различни начини от отделните държави-членки. Например по данни на Евростат средно около 7 % от бюджетните приходи в държавите-членки на ЕС се формират от постъпления, свързани с опазването на околната среда.

3.5 Следователно в Зелената книга и в политическия дебат не може да става дума за евентуално въвеждане на пазарни инструменти за опазване на околната среда. Въпросът е не „дали“, а „как“: в каква степен да се използват пазарните инструменти, как да се съотнесат към задълженията, забраните и останалите инструменти.

3.6 Направените в Зелената книга констатации не излизат обаче извън рамките на това, което е отдавна известно и се дискутира в предприятията и в обществото. Не се разглежда и въпросът за това коя страна трябва първа да предприеме действия. Известно е, че ЕС не разполага с еднакви правомощия по отношение на всички инструменти; например компетенциите му в областта на данъчното законодателство са твърде ограничени. Освен това остава неясно какво да се очаква в политически аспект след публикуването на тази Зелена книга, дали — както е обичайно — по-късно ще последва Бяла книга и какви изводи трябва да се направят.

3.7 Най-големият недостатък е липсата на яснота по отношение на това кой инструмент следва да бъде предпочетен в рамките на определена политическа ситуация. Предвиденото разграничаване и съответно потенциалната взаимовръзка, например между правна уредба и пазарни инструменти, остава неясна.

3.8 Следователно, ЕИСК приема положително Зелената книга, но посочва, че общественият дебат за по-ефективни инструменти в политиката по опазване на околната среда трябва да се води с по-голяма ангажираност и въз основа на възможно най-конкретни примери, за да могат посочените амбициозни

цели на ЕС, например в областта на климата и енергийната политика, наистина да се превърнат в реалност.

3.9 Освен това ЕИСК смята, че пазарните инструменти трябва да се ръководят от принципа „замърсителят плаща“, като по този начин се поощряват онези, които активно опазват околната среда.

### 4. Конкретни бележки на ЕИСК

4.1 ЕИСК винаги е обръщал внимание на това колко е важно т.нар. „външни разходи“ да бъдат превърнати във вътрешни. Както Комисията сама отбелязва, пазарните инструменти могат изиграят важна роля за постигането на тази цел. Преди всичко обаче е необходимо ясно политическо решение относно размера на външните разходи, които да бъдат превърнати във вътрешни.

4.2 Описаната в Зелената книга като „пазарен инструмент“ в областта на автомобилния транспорт евровинетка е добър пример за това, как един считан като подходящ за интегрирането на външните разходи инструмент досега на практика се използва доста половинчато. Самата Комисия отбелязва, че „средните такси могат да покрият само разходите по инфраструктурата и следователно изключват външните разходи“. Ето защо са необходими инициативи, с които например за в бъдеще да се интегрират външните разходи с помощта на евровинетката.

4.3 ЕИСК отправя искане към Комисията, Съвета и Парламента да обозначават като „пазарни инструменти за опазване на околната среда“ само онези, които наистина се отличават с действителна и очевидна екологична насоченост. При посочената по-горе евровинетка такава насоченост може да бъде установена само условно, тъй като външните разходи не са включени. На първо място при евровинетката става въпрос за това, разходите за инфраструктура да бъдат финансирани не само с публични средства, но и директно от ползвателите. Подобен подход оказва естествено и непряко въздействие върху околната среда, например, когато поради повишаването на разходите ползвателят започва да си задава въпроса дали да не предпочете железопътния транспорт (или дори изобщи да не се откаже от пътуването). Евровинетката може да бъде разглеждана като „екологосъобразен инструмент“ едва когато бъдат интегрирани разходите по опазване на околната среда, за които досега „нямаше пазар“ и не бяха вземани предвид.

4.4 Затова на първо място е необходимо политиките да уточнят целите, които трябва да бъдат постигнати с въвеждането на една или друга политическа мярка. Едва след определянето на целите може да се обсъжда подходящият инструмент.

4.5 Дори и при засилено използване на пазарни инструменти в политиката не може да се избегне вземането на отчасти много трудни, тъй като са оспорвани, решения за назоваването на ясни (екологични) цели, например лимити за емисиите и др. Именно такива решения досега често липсваха. Пазарните инструменти не са заместител на подобни решения, а — както става ясно от наименованието им — инструменти за постигането на заложи политически цели.

4.6 Комисията трябва възможно най-скоро да отстрани неяснотите, които оставя Зелената книга. Тя трябва да уточни какви са нейните представи относно бъдещото използване на различните политически инструменти. Затова ЕИСК препоръчва на Комисията, още в рамките на планирания широк дебат по темата, да предложи различните възможности за политически действия (с използване или не на пазарни инструменти) въз основа на няколко практически примера от различни области на провежданите политики, например в енергетиката или транспорта.

4.7 По този начин тя би могла например да покаже, че не може да се очаква въвеждането на пазарни инструменти, да речем, да реши проблема с канцерогенните вещества.

4.8 Пазарните инструменти могат обаче да се окажат особено интересни, например във връзка с все по-актуалния въпрос за изграждане на топлоелектрически централи без емисии на въглероден диоксид в момента, когато евентуално ще разполагаме със съответната технология. Дали този тип централи ще бъдат задължително наложени (т.е. чрез законодателството) като „най-съвременна технология“ или пък ще бъдат направени рентабилни чрез прилагането на пазарни инструменти? Подобни въпроси би трябвало в бъдеще по-често да бъдат тема на обществения дебат.

4.9 Ако взаимовръзката и разграничаването между правната уредба и пазарните инструменти като цяло бяха по-ясно показани чрез представянето на конкретни възможности за действие, вероятно и изложените в Зелената книга разсъждения относно използването на пазарните инструменти за опазването на биологичното разнообразие биха били по-разбираеми. ЕИСК смята, че досегашните анализи не изглеждат достатъчно убедителни, за да

може на тях да се основат надеждите за ефективна борба със застрашителното изоставане в областта на биологичното разнообразие.

4.10 В своето становище относно двугодишния доклад за постигнатия напредък по Стратегията на ЕС за устойчиво развитие <sup>(3)</sup> Комитетът вече призова Комисията да конкретизира своите доста неясно формулирани разсъждения относно нова, ръководеща се от показателите за устойчиво развитие данъчна система. По данни на Евростат постъпленията от екологични данъци са в размер на около 7 % от общия размер на фискалните приходи.

4.11 ЕИСК смята, че е крайно време да се организира дебат за намаляването на облагането на трудовете възнаграждения и за съответното компенсиране чрез облагането на вредни за околната среда дейности и че представянето на Зелената книга следва да ускори неговото провеждане. Същевременно обаче е целесъобразно да се уточни начинът, по който ЕС възнамерява да извърши съответните промени, като се има предвид, че съгласно договорите той все още разполага с твърде ограничени възможности за въздействие върху данъчните политики на държавите-членки.

4.12 ЕИСК счита за изключително важно възможно най-скоро да бъде представен обещаният преглед на субсидиите за дейности, нанасящи вреди на околната среда и тези субсидии да бъдат прекратени възможно най-бързо. Комитетът разглежда тези субсидии като съществено нарушаване на конкуренцията и като напълно неприемливо и погрешно използване на публични средства. Пазарните инструменти биха могли да бъдат ефективни единствено тогава, когато субсидиите за дейности, нанасящи вреди на околната среда, бъдат напълно премахнати.

Брюксел, 13 декември 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> ОВ С 256, 27.10.2007 г., стр. 76.