

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie pro provedení internalizace vnějších nákladů

(KOM(2008) 435 v konečném znění/2)

(2009/C 317/14)

Zpravodaj: **pan SIMONS**

Dne 8. července 2008 se Evropská komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Strategie pro provedení internalizace vnějších nákladů

KOM(2008) 435 v konečném znění/2.

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 20. května 2009. Zpravodajem byl pan SIMONS.

Na 455. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 15. a 16. července 2009 (jednání dne 15. července), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 133 hlasy pro, 6 hlasů bylo proti a 3 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry

1.1 Výbor konstatuje, že Komise vynaložila značné úsilí, aby vypracovala návrh internalizace vnějších nákladů pro všechny druhy dopravy. Vzhledem ke složitosti problematiky si Výbor této práce velmi cení, avšak poukazuje na to, že v oblasti praktického využití přetrvává ještě řada překážek, které budou muset být odstraněny, přičemž velmi důležitým aspektem je zachování existující široké podpory.

1.2 Internalizace vnějších nákladů musí vést ke snížení znečištění a hluku, které způsobují všechny existující druhy dopravy.

1.3 Výbor vyzývá Komisi, aby od počátku dohlédla na to, aby dopravní podniky ze třetích zemí byly plně začleněny do internalizace vnějších nákladů tak, aby se zamezilo jejich zvýhodnění.

1.4 Současný stav, kdy vnější náklady nenesou jednotlivé druhy dopravy a jejich uživatelé, poskytuje konkurenční výhodu těm druhům dopravy, u kterých vznikají vysoké vnější náklady. Internalizace těchto nákladů by umožnila zdravou konkurenci, v důsledku čehož by se začaly více využívat druhy dopravy šetrnější k životnímu prostředí. Výbor se domnívá, že je důležité, aby se o této zásadě komunikovalo mnohem výrazněji, jelikož by rovněž mohla přinést změny ve struktuře provozovatelů a uživatelů odvětví dopravy.

1.5 Výbor souhlasí s názorem Komise, že je třeba vytvořit rámec na úrovni Společenství. Domnívá se rovněž, že by se tento rámec měl vztahovat na všechny členské státy.

1.5.1 Výbor se domnívá, že tento rámec by měl určovat řadu obecných podmínek, např. výši poplatků stanovenou podle životních podmínek s vysokou mírou geografické a nikoli politické diferenciací, co se týče času a místa uplatnění. Poplatky za neutralizaci vnějších nákladů budou v určitém rozpětí muset tyto podmínky splňovat.

1.5.2 Orgány pověřené vybíráním poplatků, např. členské státy či regionální nebo místní orgány, by pak měly ve výše zmíněném rozpětí a s využitím svých podrobných znalostí místní situace dále upřesnit výši poplatků.

1.6 Výbor považuje za naléhavě nutné, aby Komise i během krize předložila konkrétní návrhy na takový evropský rámec, který umožní provést internalizaci vnějších nákladů ve všech druzích dopravy, a stanovila, jak bude dále rozpracován a prováděn členskými státy společně s Evropskou komisí. Tyto návrhy musí samozřejmě umožňovat, aby s nimi souhlasila veřejnost a zástupci jednotlivých druhů dopravy, a musí zohledňovat problematiku životního prostředí. Splatné platby nebo poplatky přitom budou muset souviset s využíváním, a ne pouze s vlastnictvím dopravních prostředků.

1.7 Pokud bude internalizace vnějších nákladů provedena v praxi, má Výbor za to, že internalizací vzniklé příjmy by měly být v souladu s vnitrostátními rozpočtovými pravidly využity na opatření omezující vnější dopady druhů dopravy, jako jsou přímo související škody na životním prostředí nebo dopady v oblasti zdravotní péče, a to pokud možno u zdroje.

2. Úvod

2.1 Problematika internalizace vnějších nákladů není nová. Britští ekonomové, Pigou v roce 1924 a také Coase v roce 1960, vypracovali teorie o způsobech, jak lze ve fungování trhu kompenzovat pozitivní i negativní vnější dopady zafixováním cen, a to v případě Pigoua formou peněžitých podpor a poplatků a v případě Coase prostřednictvím vlastnických titulů, které jsou za přesně stanovených podmínek obchodovatelné (nízké či neexistující náklady na transakce, změřitelná škoda a omezený počet zainteresovaných stran).

2.2 Také provoz, tedy řízený pohyb prostředků sloužících k přemísťování po dopravní infrastruktuře, způsobuje vnější dopady. Tam, kde je do něj zapojen velký počet subjektů, jako např. ve vnitrozemské dopravě, je na místě dát přednost Pigouovu přístupu, a to tím spíše, že při jeho aplikování na marginální náklady dojde k účinnému rozdělení prostředků.

2.3 V rámci EHS byla problematika internalizace vznesena jako téma již koncem šedesátých let. Tehdejší stav vědeckého poznání však ještě neumožňoval získat jasnější orientaci v tom, jak v praxi tyto dopady účinně měřit a oceňovat. Cílem tehdy bylo napravit údajné nerovné podmínky hospodářské soutěže pro jednotlivé druhy dopravy.

2.4 Evropská unie však nestála se založenýma rukama. Lze například zmínit zelenou knihu z roku 1995 *Směřování ke spravedlivé a účinné tvorbě cen v dopravě*, bílou knihu z roku 1998 *Spravedlivý systém poplatků za užití dopravních infrastruktur – postupné zavádění společného rámce pro zpoplatnění dopravy v Evropské unii*, bílou knihu z roku 2001 *Evropská dopravní politika do roku 2010: čas rozhodnout se*, či přezkum v polovině období posledně uvedené bílé knihy v roce 2006.

2.5 V roce 2006 byla Komise vyzvána ⁽¹⁾, aby „poté, co přezkoumá všechny možnosti včetně nákladů spojených s životním prostředím, hlukem, dopravní neprůjezdností a zdravím“ předložila „do 10. června 2008 všeobecně použitelný, transparentní a srozumitelný model pro hodnocení všech externích nákladů, který bude sloužit jako základ pro budoucí výpočty poplatků za pozemní komunikace. K tomuto modelu se přiloží analýza dopadů internalizace externích nákladů na všechny druhy dopravy a strategie postupného zavedení tohoto modelu pro všechny druhy dopravy.“

2.6 Cílem je internalizovat vnější náklady u všech druhů dopravy, aby tak byla pevně stanovena odpovídající úroveň cen a aby uživatelé nesli skutečné náklady, které způsobují. S touto informací by si byli mnohem více vědomi důsledků své činnosti a mohli by přizpůsobit své chování, aby co nejvíce snížili vnější náklady.

2.7 Výbor se již v několika dříve přijatých stanoviscích zabýval otázkou internalizace vnějších nákladů. Ve stanovisku z roku 1996 upozorňoval, že neúplná internalizace nákladů na infrastrukturu, které se liší v závislosti na druhu dopravy, a vnějších nákladů může vést k nerovným konkurenčním vztahům. Ve stanovisku k bílé knize z roku 2001 souhlasil, že cílem je, aby čin-

nost Společenství směřovala k postupnému nahrazení stávajících daní aplikovaných na dopravní systém účinnějšími nástroji, které umožní zahrnutí nákladů na infrastrukturu a vnějších nákladů.

2.8 Ve svém stanovisku k přezkumu bílé knihy o dopravě z roku 2001 v polovině období Výbor vyjádřil souhlas s pozměněným přístupem Komise, která se rozhodla přejít od politiky nuceného převodu na jiný druh dopravy k tzv. komodalitě ⁽²⁾, tedy přístupu, kde je každý druh dopravy využíván optimálně s cílem zvýšit jeho konkurenceschopnost, udržitelnost, společenskou prospěšnost, šetrnost k životnímu prostředí a bezpečnost a kde existuje více a lepších kombinací různých druhů dopravy.

2.9 V souladu s tímto přístupem považuje Výbor také za vhodné, aby každý druh dopravy ⁽³⁾ nesl veškeré své náklady.

2.10 Výbor rovněž zveřejnil několik stanovisek k otázce trvale udržitelné městské dopravy, a to zejména k *Zelené knize: Na cestě k nové kultuře městské mobility* ⁽⁴⁾, a průzkumné stanovisko k tématu *Skladba zdrojů energie v dopravě* ⁽⁵⁾. Do přístupu Výboru k této problematice se promítl dodatečný rozměr. Zásada „uživatel platí“ se mění na zásadu „znečišťovatel, v tomto případě uživatel, platí“.

2.11 Základem navrhované strategie je využít zásadu „sociálních hraničních nákladů“ jako všeobecnou zásadu pro internalizaci vnějších nákladů.

2.12 Tato zásada vyžaduje, aby se cena za dopravu rovnala dodatečným nákladům způsobeným dalším uživatelem infrastruktury. V zásadě by tyto dodatečné náklady měly pokrýt náklady spojené s uživatelem a vnější náklady, vést k účinnému využívání infrastruktury a zavést přímou vazbu mezi využíváním společných zdrojů a dopravních služeb. Cena stanovená na základě sociálních hraničních nákladů by takto zajistila účinné využívání existující infrastruktury ⁽⁶⁾.

2.13 Podle Výboru by internalizace vnějších nákladů mohla mít společenské důsledky. Proto je nutné zapojit sociální partnery do diskuse v co nejranějším stadiu a projednat, jak by mělo probíhat provádění v jednotlivých odvětvích.

3. Shrnutí sdělení Komise a závěrů Rady

3.1 V balíčku Komise o dopravě šetrnější k životnímu prostředí, jehož součástí je obecné sdělení, navrhovaná změna směrnice o euroznámce, sdělení o opatřeních na snížení hluku ze železniční dopravy zaměřená na stávající vozový park a strategické sdělení, si Komise klade za cíl zahrnout vnější náklady (CO₂, znečištění vzduchu, hluk a dopravní přetížení) do ceny dopravy tak, aby uživatelé nesli skutečné náklady, které způsobují.

⁽²⁾ Evropa v pohybu – Udržitelná mobilita pro náš kontinent. Přezkum Bílé knihy Evropské komise o dopravě z roku 2001 v polovině období, KOM(2006)314 v konečném znění. Na s. 4 je komodalita definována jako součinnost více druhů dopravy.

⁽³⁾ Všechny druhy dopravy, na něž se vztahují evropské právní předpisy, vyloučena jsou např. vojenská vozidla apod.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 224, 30.8.2009, s. 39.

⁽⁵⁾ Úř. věst. C 162, 25.6.2008, s. 52.

⁽⁶⁾ Založeno na dokumentu Komise KOM (2008) 435 v konečném znění *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Strategie pro provedení internalizace vnějších nákladů*.

⁽¹⁾ Směrnice 2006/38/ES, článek 11.

3.2 Přetrvává potřeba dalších politik, jako je politika v oblasti zdrojů energie, politika vnitřního trhu a podpora technologických inovací. Získané výnosy by měly být investovány do snižování vnějších nákladů, např. prostřednictvím investic v oblasti výzkumu a inovací, infrastruktury šetrné k životnímu prostředí či rozvoje veřejné dopravy. Hodnocení je naplánováno na rok 2013.

3.3 Na svém zasedání ve dnech 8. a 9. prosince 2008 již Rada uvedla, že „tuto strategii je třeba vůči různým druhům dopravy provádět postupně, spravedlivě, účinně a vyváženě a z hlediska technologií nestranně“. Vzala rovněž na vědomí, že Komise navrhla rok 2013 jako termín pro vyhodnocení provádění strategie. Rada dále prohlašuje, že „dodržování těchto zásad je základním předpokladem pro zajištění podpory veřejnosti pro internalizaci vnějších nákladů“.

4. Obecné připomínky

4.1 Výbor má za to, že Komise jedná od roku 2006. Poté, co uspořádala veřejnou konzultaci a různé semináře se zúčastněnými subjekty, předložila návrh na vytvoření společného rámce pro internalizaci vnějších nákladů, provedla posouzení dopadu a vypracovala strategii postupné internalizace vnějších nákladů pro každý způsob dopravy.

4.2 Komise zkrátka během poměrně nedlouhého období udělala velký kus práce v oblasti internalizace vnějších nákladů, což je jednoznačně nesnadná problematika. Výbor považuje pracovní dokumenty Komise SEC(2008) 2009, SEC(2008) 2208 a SEC(2008) 2207 za velmi uvážlivé, a to nezávisle na závěrech, k nimž dospěly. Je škoda, že v oficiálním sdělení Komise tyto dokumenty nevyužila v podstatnější míře, zejména „nejlepší řešení“ vyplývající z analýzy. Výbor se domnívá, že by stálo za to zvážit možnost dalšího rozvoje základních dat z *Příručky pro odhad externích nákladů v odvětví dopravy (Handbook on estimation of external costs in the transport sector)*.

4.3 Komise a Rada považují za věc zásadního významu udržet podporu pro objektivní, všeobecně použitelný, transparentní a srozumitelný systém, která již obecně ve společnosti ale zejména v konkrétních druzích dopravy existuje.

4.4 Výbor má dále za to, že je třeba zohlednit řadu významných podmínek, jako technologický pokrok, společenské důsledky zavedení systému, dopady na ostrovní oblasti, regiony nehraničící s mořem a vzdálené regiony Společenství, rozsah investic v odvětví a přínos k dosažení cílů trvale udržitelné politiky v dopravě.

4.5 Stejně jako Komise také Výbor považuje za zásadní, aby příjmy vzniklé internalizací vnějších nákladů byly vyčleněny na opatření k posílení udržitelného fungování dopravy v souladu s kombinováním a optimalizací druhů dopravy, a to přednostně v těch druzích dopravy, kde nejúčinněji přispějí ke snižování znečištění, hluku a dopravního přetížení.

4.6 Tyto příjmy by měly být určeny na prevenci nebo zmírnění nežádoucích vnějších účinků, např. na opatření u zdroje či na

přímo související náklady na zdravotní péči, nebo na úložiště uhlíku.

4.7 Výbor rovněž považuje za nezbytné, aby byly známy a uznány různé složky externích nákladů pro každý druh dopravy.

4.8 Pokud jde například o silniční dopravu, měly by být náklady způsobené dopravním přetížením rozvrženy proporčně a spravedlivě mezi přepravu zboží a přepravu osob.

4.9 V zájmu udržitelného rozvoje jednotlivých druhů dopravy by Výbor uvítal, kdyby se v rámci diskuse o internalizaci vnějších nákladů věnovalo více pozornosti zohlednění sociálních aspektů.

4.10 Výbor chce dále zdůraznit, že internalizace vnějších nákladů se nesmí nijak projevit na příjmech pracovníků, ale že náklady musí nést uživatelé jednotlivých druhů dopravy.

4.11 Výbor se tedy v zásadě ztotožňuje s celkovým pojetím Komise, které spočívá v internalizaci veškerých vnějších nákladů⁽⁷⁾. Upozorňuje však, že kýženého výsledku bude možno dosáhnout pouze tehdy, pokud bude toto pojetí uplatněno ve stejné míře všude, kde vznikají vnější náklady.

4.12 Současný stav, kdy vnější náklady nenesou jednotlivé druhy dopravy a jejich uživatelé, poskytuje konkurenční výhodu těm druhům dopravy, u kterých vznikají vysoké vnější náklady. Internalizace těchto nákladů by umožnila zdravou konkurenci, v důsledku čehož by se začaly více využívat druhy dopravy šetrnější k životnímu prostředí. Výbor se domnívá, že je důležité, aby se o této zásadě komunikovalo mnohem výrazněji, jelikož by rovněž mohla přinést změny ve struktuře provozovatelů a uživatelů odvětví dopravy.

4.13 Výbor souhlasí s názorem Komise, že je třeba vytvořit rámec na úrovni Společenství.

4.13.1 Výbor se však domnívá, že by v něm měla být určena řada obecných podmínek, které budou poplatky za neutralizaci vnějších nákladů muset v určitém rozpětí splňovat. Mohly by zahrnovat např. různé druhy vnějších nákladů, výši poplatků stanovenou podle životních podmínek a s vysokou mírou geografické a nikoli politické diferenciace, co se týče času a místa uplatnění.

4.13.2 Orgány pověřené vybíráním poplatků, např. členské státy či regionální nebo místní orgány by pak měly ve výše zmíněném rozpětí a s využitím svých podrobných znalostí místní situace dále upřesnit výši poplatků a mohly by přitom zohlednit rozdíly v životních podmínkách mezi jednotlivými oblastmi.

⁽⁷⁾ Výbor upozorňuje, že z těchto opatření by měly být vyňaty historické dopravní prostředky, ať už jezdící, plavící se či létající.

4.13.3 V námořní a letecké dopravě musí internalizace vnějších nákladů zohlednit realitu celosvětové konkurence, jíž jsou tyto druhy dopravy vystaveny.

4.13.3.1 Z důvodů hospodářské soutěže musí být tři „klasická“ odvětví vnitrozemské dopravy působící na evropském území, tedy silniční, železniční a vnitrozemská vodní doprava, současně podřízeny stejné strategii a metodice, které mohou samozřejmě přinést odlišné výsledky v závislosti na specifických rysech každého druhu dopravy.

4.13.3.2 Taková internalizace je v souladu s politikou komodality i s politikou stanovenou ve sdělení, a také nás přibližuje „roku 1992“ (!), tedy dokončení vnitřního trhu.

5. Konkrétní připomínky

5.1 Pokud jde o vnitrozemskou plavbu, Komise správně zmiňuje Mannheimskou úmluvu jako právní rámec, který si zasluží

pozornost. Tato úmluva se vztahuje na řeku Rýn, a to i na švýcarském území, a na její přítoky. Jelikož je úmluva starší než základací smlouvy Unie, má při přistoupení třetí země před nimi přednost⁽⁸⁾. Zakazuje zdanění plavby – tedy provozu plavby po vnitrozemských tocích.

5.2 Výbor si je na jedné straně vědom hluboké celosvětové krize, na druhé straně zůstává nakloněn myšlence internalizace vnějších nákladů, jež souvisí především s environmentálními aspekty. Především je třeba nenechat se odradit.

5.3 Výbor naopak žádá, aby byly ještě během krize přijaty pozitivní kroky směřující k dalšímu vývoji a doplnění rámce pro internalizaci vnějších nákladů, jak je popsáno v odstavci 4.14.1 a dále. Domnívá se, že jde o úkol, který je nutné realizovat v úzké spolupráci mezi evropskými institucemi, členskými státy a podnikatelskou sférou.

V Bruselu dne 15. července 2009

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Článek 307 Smlouvy o ES.