

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väliskulude sisestamise strateegia””**

KOM(2008) 435 lõplik/2

(2009/C 317/14)

Raportöör: **Jan SIMONS**

8. juulil 2008 otsustas komisjon vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

*Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väliskulude sisestamise strateegia”*

KOM(2008) 435 lõplik/2.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 20. mail 2009. Raportöör oli **Jan Simons**.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 133, vastu hääletas 6, erapooletuks jäi 3.

## 1. Järeldused

1.1. Komitee tõdeb, et komisjon on teinud tõhusat tööd, et jõuda väliskulude sisestamiseni kõikides transpordiliikides. Arvestades töö raskusastet, hindab komitee seda tööd kõrgelt, ent süsteemi praktilise rakendamise osas on vaja veel ületada mõningad tõkked ja seejuures on eelkõige oluline säilitada üldiselt olemasolev ühiskondlik toetus.

1.2. Väliskulude sisestamine peab vähendama saastet ja muid häirivaid tegureid, mida iga praegune transpordiliik tekitab.

1.3. Komitee kutsub komisjoni üles jälgima algusest peale seda, et kolmandatest riikidest pärit transpordiettevõtted oleksid asjakohaselt kaasatud väliskulude sisestamisse, et nad ei satuks soodsamasse olukorda.

1.4. Praegune olukord, kus üksikud transpordiliigid ja nende kasutajad ei pea kandma väliskulusid, toob endaga kaasa konkurentsielise kõrgeid väliskulusid põhjustavatele transpordiliikidele. Väliskulude sisestamine võimaldaks oma mõjusfääri piires tagada eluterve konkurentsi. Sellest võiksid kasu saada keskkonnasõbralikumad transpordiliigid. Komitee peab oluliseks, et sellest põhimõttest räägitaks palju enam, sest sellega kaasnevad paratamatult ka muutused transpordisektorit teenindavates ja seda kasutavates struktuurides.

1.5. Komitee jagab komisjoni arvamust, et ühenduse tasandil tuleks kehtestada ühtne raamistik. Komitee on seisukohal, et see peab hõlmama kõiki liikmesriike.

1.5.1. Komitee arvates tuleks ühtses raamistikus arvestada teatud hulga tingimustega (näiteks elukvaliteet, mis oleks ulatuslikult diferentseeritud ajas ja ruumis ning mida tehtaks geograafiapõhiselt ja mitte riigipiiripõhiselt), millele peavad vastama väliskulude neutraliseerimiseks arvestatavad maksud ning jääma seejuures teatud piiridesse.

1.5.2. Maksude sissenõudmise õigust omavad instantsid, näiteks liikmesriik või kohalik või piirkondlik omavalitsus peavad (eelnevalt nimetatud piire mitte ületades) lähtuvalt oma põhjalikest kohalikest teadmistest hoolitsemata tariifi edasise kujundamise eest.

1.6. Komitee leiab, et komisjon peaks kiiresti, juba kriisi ajal esitama konkreetseid ettepanekud väliskulude sisestamise Euroopa raamistiku loomiseks kõigi transpordiliikide jaoks ning nägema ette selle edasist väljatöötamist ja rakendamist liikmesriikide ja Euroopa Liidu komisjoni koostöös. Nendes ettepanekutes tuleb loomulikult arvestada ühiskondliku toetuse, keskkonnanalaste aspektide ja transpordiliikidega. Asjakohased maksed või maksud peavad olema seotud transpordivahendite kasutamise ja nende valdamisega.

1.7. Kui väliskulude sisestamist praktikas rakendatakse, tuleks komitee arvates sellest saadavaid tuluseid kasutada, riiklike eelarve-eeskirju järgides, selliste meetmete rahastamiseks, mille tulemusena vähendatakse transpordiliikide välismõjusid (näiteks otseselt seotud keskkonnanalased kahjud või tervishoid) eelistatult selle emissioonilikka läheduses.

## 2. Sissejuhatus

2.1. Väliskulude sisestamise problemaatika ei ole uus. 1924. aastal arendasid inglise majandusteadlane Arthur Cecil Pigou ja hiljem, 1960. aastal ka Ronald Coase välja teooria, kuidas saab kaasata positiivsete ja negatiivsete välistegurite kahjumid hinnakujunduse abil turumehhanismidesse. Pigou arvates tuleks seda teha toetuste ja maksude kaudu, Coase'i arvates kaubeldavate omandiõiguste teel, ent pidades seejuures kinni rangetest tingimustest (väikesed ülekandekulud või nende puudumine, mõõdetav kahju ja osapoolte arvu piiratus).

2.2. Välistõhjud esinevad ka liikluses, mis on sõidukite sihipärane liikumine mööda transpordiinfrastruktuuri. Valdkonnas, kuhu on kaasatud suur hulk osalisi, nagu näiteks sisemaatransport, tuleks eelistada Pigou lähenemist; kuna selle kohaldamisel piirkuludele toimub kulude tõhus jaotamine.

2.3. EMÜ kontekstis oli see teema arutusel juba kuuekümnendate aastate lõpul, ent siis ei olnud tollasest teaduse tasemest lähtuvalt veel võimalik öelda, kui tõhusalt tuleks mõjusid praktikas mõõta ja hinnata. Siis oli eesmärk transpordiliikide oletatavate ebavõrdsete konkurentsitingimuste kõrvaldamine.

2.4. Sellega asi aga ei piirdunud. Siinkohal tuleks viidata 1995. aastal avaldatud rohelisele raamatule „Õiglase ja tõhusa maksustamise poole transpordis”, 1998. aastal avaldatud valgele raamatule „Infrastruktuuri kasutamise õiglase maksustamine: järkjärguline üleminek ühistele transpordi infrastruktuuri maksustamise põhimõtetele Euroopa Liidus”, 2001. aasta Euroopa transpordipoliitikat aastaks 2010 käsitletud valgele raamatule ja selle valge raamatu vahekokkuvõttele aastast 2006.

2.5. 2006. aastal paluti komisjonil <sup>(1)</sup> pärast kõikide tegurite, sh keskkonna, müra, ummikute tekke ja terviseiga seotud kulutuste kontrollimist esitada kõikide väliskulude hindamiseks üldkohaldatav, läbipaistev ja arusaadav mudel hiljemalt 10. juuniks 2008. Antud mudel peaks tulevikus olema aluseks infrastruktuurimaksude arvutamisele. See mudel peaks käima käsikäs kõigi transpordiliikide väliskulude sisestamise mõjuhinnanguga ning mudeli etapiisilise rakendamisega kõigi transpordiliikide puhul.

2.6. Eesmärk on väliskulude sisestamine kõikide transpordiliikide puhul, et määrata sel viisil kindlaks õige hinnatase, nii et kasutajad maksaksid nende poolt tekitatud tegelike kulutuste eest. Seda teadvustades muutuksid kasutajad palju teadlikumaks oma tegude tagajärgedest, mille tulemuseks on see, et nad võivad oma käitumist kohandada, et alandada seeläbi väliskulusid.

2.7. Komitee on eelnevalt juba pühendanud mõningates arvamustes tähelepanu väliskulude sisestamise küsimusele. Oma 1996. aastal koostatud arvamuses viitab komitee sellele, et transpordiliigiti erinevate infrastruktuurikulude ja väliskulude mitte täielik sisestamine võib viia kõlvatute konkurentsuheteni. Nii märkis komitee 2001. aasta valget raamatut käsitlevas arvamuses, et ta on seisukohal, et „ühenduse poliitika peab olema

suunatud olemasolevate transpordisüsteemi maksude järkjärgulisele asendamisele sihipärasemate vahenditega, et võtta arvesse infrastruktuuri kulusid ja väliskulusid.”

2.8. Euroopa transpordipoliitika 2001. aasta valge raamatu vahekokkuvõtet käsitlevas arvamuses kinnitab komitee, et jagab komisjoni muudetud lähenemist minna sunnitud ümbersuunamiselt üle nn intermodaalsusele <sup>(2)</sup>. Intermodaalsus on lähenemine, mille puhul tuleb iga transpordiliiki optimeerida, muutes selle konkurentsivõimelisemaks, säästvamaks, sotsiaalsemaks, kasumlikumaks, keskkonnasõbralikumaks ja turvalisemaks. Tänu sellele tekivad ka nende transpordiliikide arvukamad ja paremad kombinatsioonid.

2.9. Komitee arvates sobib selle mõttekäiguga hästi ka seisukoht, et iga transpordiliiki <sup>(3)</sup> tasub oma kõigi kulude eest.

2.10. Ka säästva linnatranspordi teemal on komitee koostanud mõned arvamused, muuhulgas „Roheline raamat: uued suunad linnalise liikumiskeskonna arendamisel” <sup>(4)</sup> ja ettevalmistav arvamuse teemal „Energialiikide kombinatsioon transpordis” <sup>(5)</sup>. Nendes lisatakse komitee seisukohtadele täiendav mõde – põhimõte „kasutaja maksab” asendatakse põhimõttega „saastaja, käesoleval juhul kasutaja maksab”.

2.11. Väljapakutud strateegia põhisisu seisneb selles, et üldiselt kasutatakse väliskulude sisestamiseks nn ühiskondliku piirkulu põhimõtet.

2.12. Selle põhimõtte kohaselt peaksid transpordihinnad võrduma infrastruktuuri ühe lisatarbija poolt tekitatava lisakuluga. Põhimõtteliselt peaksid need lisakulud katma kasutaja kulud ja väliskulud ning viima infrastruktuuri tõhusa kasutamiseni ja looma samas ka otsese seose avalike vahendite kasutamise ja transporditeenuste vahel. Ühiskondliku piirkulu alusel toimuv maksustamine peaks viima seega olemasoleva infrastruktuuri tõhusa kasutamiseni <sup>(6)</sup>.

2.13. Komitee on seisukohal, et väliskulude sisestamisel võivad olla sotsiaalsed tagajärjed. Seepärast on hädavajalik kaasata sotsiaalpartnerid arutellu nii varajases järgus kui võimalik, et leppida kokku selles, kuidas peaks toimuma rakendamine eri valdkondades.

## 3. Komisjoni teatise ja nõukogu järelduste kokkuvõte

3.1. Keskkonnasõbralikuma transpordi paketiga, kuhu kuuluvad üldine teatis, Eurovignette'i direktiivi muudatuseettepanek, teatis olemasoleva veeremi raudteemüra vähendamise meetmete teemal ja strateegiline, teatis soovib komisjon lisada transpordihinnale väliskulud (CO<sub>2</sub>, õhusaaste, müra ja ummikute teke), nii et kasutajad kannaksid nende poolt tekitatud tegelikud kulud.

<sup>(2)</sup> „Liikumisvõimeline Euroopa – jätkusuutlik liikuvus meie mandri Euroopa Komisjoni 2001. aasta transpordipoliitika valge raamatu vahekokkuvõte”, KOM(2006) 314, lk 4, 21.

<sup>(3)</sup> Transpordiliigid, mille suhtes kehtivad Euroopa Ühenduse seadused, niisiis v.a sõjaväesõidukid jmt.

<sup>(4)</sup> ELT C 224, 30.8.2009, lk 39.

<sup>(5)</sup> ELT C 162, 25.6.2008, lk 52.

<sup>(6)</sup> Põhinedes komisjoni teatisele „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väliskulude sisestamise strateegia””.

<sup>(1)</sup> Direktiivi 2006/38/EÜ artikkel 11.

3.2. Jätkuvalt on vajalikud täiendavad meetmed, nagu emissiooniallikale suunatud poliitika, siseturupoliitika ja tehnoloogilise innovatsiooni edendamine. Tulud tuleks investeerida väliskulude vähendamisse, näiteks investeerides teadusuuringutesse ja innovatsiooni, keskkonnasõbralikku infrastruktuuri ja ühistranspordi arengusse. 2013. aastal teeb komisjon kõnealuste meetmete kokkuvõtte.

3.3. Nõukogu kinnitas 8.–9. detsembril 2008 toimunud istungil, et kõigi transpordiliikide suhtes tuleb järgida järk-järgulist, õiglast, tõhusat ja tasakaalustatud lähenemist, mis oleks tehnoloogiliselt neutraalne. Nõukogu märgib ka seda, et komisjon tegi ettepaneku koostada hinnang strateegia rakendamise edusammude kohta aastal 2013. Lisaks märgib nõukogu, et nimetatud põhimõtetest kinnipidamine on eelduseks avalikkuse toetuse saamiseks väliskulude sisestamisele.

#### 4. Üldised märkused

4.1. Komitee leiab, et komisjon on tegutsenud alates 2006. aastast. Pärast avalikku arutelu ja sidusrühmadega toimunud seminare esitas komisjon ettepaneku väliskulude sisestamise ühenduse raamistiku kohta. Samuti viis komisjon läbi mõjuhinnangu ning koostas strateegia mudeli etapiviisiliseks rakendamiseks kõigi transpordiliikide puhul.

4.2. Lühidalt – komisjon on teinud suhteliselt lühikese aja jooksul palju tööd väliskulude sisestamise alal, mis ei ole kindlasti lihtsate killast. Komitee peab komisjoni töödokumente SEC(2008) 2209, SEC(2008) 2208 ja SEC(2008) 2207 – jättes kõrvale valitud järeldused – hästi põhjendatuks. Kahetsusega tuleb tõdeda, et sellest ei ole komisjoni ametlikku teatise rohkem üle võetud, eelkõige peab komitee siinkohal silmas analüüsist tulenevaid parimaid lahendusi. Komitee arvates on küll aga soovitav uurida, kas käsiraamatu „Handbook on estimation of external costs in the transport sector” põhiandmete paikapidavust ei oleks võimalik veelgi kindlamini väljendada.

4.3. Komisjon ja nõukogu peavad oluliseks, et püsima jääks praegu ühiskonnas juba valitsev üldine toetus, ent eelkõige toetus transpordiliikide suhtes, seda objektiivse, üldiselt rakendatava, läbipaistva ja arusaadava süsteemi tarvis.

4.4. Komitee arvates tuleks seejuures arvestada teatud hulga oluliste tingimustega, nagu näiteks süsteemi rakendamisega kaasnevate ühiskondlike tagajärgedega, tagajärgedega ühenduse saartepiirkondadele, merepiiri mitte-omavatele ja äärepoolseimatele aladele, investeringute suurusega sektoris ja panusega säästava transpordipoliitika eesmärkidesse.

4.5. Komitee jagab komisjoni hinnangu, et on ülimalt oluline, et transpordiliikide väliskulude sisestamisest saadavad tulud suunataks eelistatavalt nende meetmete toetuseks, mis on mõeldud jätkusuutliku toimimise transpordiliikide kombineerimise ja optimeerimisega kooskõlas olles seal, kus saaste, müra ja ummikute tekke vastase võitluse mõju on kõige suurem.

4.6. Tulud tuleks suunata soovimatute välismõjude ennetamiseks ja/või kõrvaldamiseks, nagu emissiooniallikale suunatud meetmetele või näiteks transpordi kasutamise otseselt seotud tervishoiukulude katmisele või süsiniku neeldamisele.

4.7. Komitee peab samuti oluliseks, et iga transpordiliigi väliskulude koostisosad oleksid teada ja tunnustatud.

4.8. Maanteetranspordi puhul tuleks näiteks ummikute tekitamise kulud jagada proportsionaalselt ja võrdset kaubaveo ja reisisiateveo vahel.

4.9. Transpordiliikide säästlikust arengust lähtudes soovib komitee, et väliskulude sisestamise üle peetavas arutelus pöörataks enam tähelepanu sotsiaalsetele aspektidele.

4.10. Lisaks rõhutab komitee, et väliskulude sisestamine ei tohi mõjutada töötajate sissetulekuid, vaid et need kulud peavad kandma transpordiliikide kasutajad.

4.11. Komitee nõustub niisiis põhimõtteliselt komisjoni filosoofiaga kõigi väliskulude sisestamise osas (7). Soovitud mõju saavutatakse siiski vaid juhul, kui seda filosoofiat rakendatakse võrdsetel kõigjal, kus väliskulud tekivad.

4.12. Praegune olukord, kus üksikud transpordiliigid ja nende kasutajad ei pea kandma väliskulusid, toob endaga kaasa konkurentsieelse kõrgeid väliskulusid põhjustavatele transpordiliikidele. Väliskulude sisestamine võimaldaks tagada eluterve konkurentsi, mis tähendab nihkumist keskkonnasõbralikumate transpordiliikide suunas. Komitee peab oluliseks, et sellest põhimõttest räägitaks palju enam, sest sellega kaasnevad paratamatult ka muutused transpordisektorit teenindavates ja seda kasutavates struktuurides.

4.13. Komitee jagab komisjoni arvamust, et ühenduse tasandil tuleks kehtestada ühtne raamistik.

4.13.1. Ent komitee arvates tuleks selles arvestada teatud hulga tingimustega, mille kohaselt peavad väliskulude neutraliseerimiseks arvestatavad maksud jääma teatud piiridesse. Siinkohal tuleb mõelda eri liiki väliskuludele, elukvaliteedile, mis oleks ulatuslikult diferentseeritud ajas ja ruumis ning mis toimiks geograafia- ja mitte riigipiiripõhiselt.

4.13.2. Maksude sissenõudmise õigust omavad instantsid, näiteks liikmesriik või kohalik või piirkondlik omavalitsus peavad siis (eelnimetatud piire mitte ületades) lähtuvalt oma põhjalikest kohalikest teadmistest hoolitsema tariifi edasise kujundamise eest ning seejuures tuleb arvestada eri piirkondade elukvaliteedi vahelisi erinevusi.

(7) Komitee juhib tähelepanu sellele, et süsteemist tuleks välja arvata „sõitev, ujuv või lendav kultuuripärand” – niisiis ajaloolised transpordivahendid.

4.13.3. Mere- ja õhustranspordi puhul tuleks väliskulude sisestamisel arvesse võtta globaalset konkurentsi, millega kõnealused transpordiliigid peavad toime tulema.

4.13.3.1. Euroopa siseselt tegutsevad kolm klassikalist sisemaa transpordiliiki – maanteetransport, raudtee ja siseveetransport – peavad konkurentsi seisukohast lähtuvalt kasutama võrdselt sama strateegiat ja metodoloogiat, mis võivad siiski anda erinevaid tulemusi olenevalt transpordiharu iseloomust.

4.13.3.2. Selline väliskulude sisestamine järgib transpordiliikide intermodaalsuse poliitikat, konkurentsipoliitikat ja toob lähemale aasta „1992” (1) ehk riigipiirideta siseturu lõpule viimise.

## 5. Erimärkused

5.1. Komisjon viitab siseveetranspordi puhul õigustatult Mannheimi konventsioonile kui tähelepanu vajavale reguleerivale raamistikule. See konventsioon kehtib Reini jõel, k.a selle Šveitsi osal

ja selle lisajõgedel. Konventsioon on Euroopa Liidu lepingutest varem ja kuna siinkohal on hõlmatud ka kolmas riik, siis on see ülimuslik (8). Mannheimi konventsioon keelab laevatamist (loe: transporti) piiravad maksud.

5.2. Komitee soovib et, ei kohkutaks tagasi kui ühelt poolt seistakse silmitsi sügava ülemaailmse kriisiga ning teiselt poolt tuntakse suurt sümpaatiat väliskulude sisestamise idee vastu, mis puudutab eelkõige keskkonnaaspekte.

5.3. Vastupidi – komitee soovib, et veel kriisi ajal astutaks positiivseid samme väliskulude sisestamise raamistiku edasiseks arendamiseks ja täitmiseks, nii nagu seda kirjeldati punktis 4.13.1 jj. Komitee peab seda ülesandeks, mida tuleb täita Euroopa Liidu institutsioonide, liikmesriikide ja ettevõtete tihedas koostöös.

Brüssel, 15. juuli 2009

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Mario SEPI

---

(8) EÜ asutamislepingu artikkel 307.