

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui „Išorės sąnaudų internalizavimo įgyvendinimo strategija“

COM(2008) 435 galutinis/2

(2009/C 317/14)

Pranešėjas **Jan SIMONS**

Komisija, vadovaudamasi Europos bendrijos steigimo sutarties 262 straipsniu, 2008 m. liepos 8 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui „Išorės sąnaudų internalizavimo įgyvendinimo strategija“

COM(2008) 435 galutinis/2.

Transporto, energetikos, infrastruktūros ir informacinės visuomenės skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2009 m. gegužės 20 d. priėmė savo nuomonę. Pranešėjas Jan Simons.

455-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2008 m. liepos 15–16 d. (liepos 15 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 133 nariams balsavus už, 6 – prieš ir 3 susilaikius.

1. Išvados

1.1. Komitetas pažymi, kad Komisija dėjo dideles pastangas rengdama visų transporto rūšių išorės sąnaudų internalizavimo tvarką. Komitetas šį darbą vertina teigiamai ir sutinka, kad tai buvo sunki užduotis, bet vis dėlto nurodo, kad tebėra daug kliūčių, kurias reikės įveikti; jos visų pirma susijusios su praktiniu modelio taikymu. Internalizuojant išorės sąnaudas pirmiausia reikėtų užsitikrinti kuo didesnę visuomenės paramą.

1.2. Išorės sąnaudų internalizavimas turi mažinti taršą ir kiekvienos šiuo metu egzistuojančios transporto rūšies kenksmingą poveikį.

1.3. Komitetas ragina Komisiją iš pat pradžių užtikrinti, kad trečiųjų šalių transporto įmonėms taip pat būtų taikomas išorės sąnaudų internalizavimas tam, kad joms nebūtų sudarytos palankesnės sąlygos.

1.4. Dabartinė padėtis, kai nereikalaujama išorės sąnaudas priskirti atitinkamoms transporto rūšims ir naudotojams, suteikia konkurencinį pranašumą su didelėmis išorės sąnaudomis susijusioms transporto rūšims. Sąnaudų internalizavimas galėtų padėti užtikrinti sveiką konkurenciją, o tai paskatintų perėjimą prie ekologiškesnių transporto priemonių. Komitetas mano, kad svarbu aktyviau skleisti informaciją apie šį principą, kadangi jo taikymas galėtų lemti transporto sektoriaus operatorių ir naudotojų struktūros pokyčius.

1.5. Komitetas pritaria Komisijos nuomonei, kad Bendrijos lygmeniu reikėtų sukurti sistemą. Be to, Komitetas mano, kad valstybėms narėms neturi būti palikta galimybė nedalyvauti sistemoje.

1.5.1. Komiteto nuomone, šioje sistemoje turėtų būti numatyta keletas bendrų sąlygų (pvz., mokesčių, kuriuos reikėtų nustatyti atsižvelgiant į gyvenimo lygį, dydį, kuris būtų diferencijuojamas laiko ir vietos požiūriu pagal geografinius, o ne politinius kriterijus). Mokesčiai už išorės sąnaudų internalizavimą, paliekant tam tikro nukrypimo galimybę, taip pat turėtų būti nustatyti pagal šias sąlygas.

1.5.2. Už mokesčius atsakingos valdžios institucijos, pavyzdžiui, valstybės narės ar vietos ir regionų valdžios institucijos, gerai žinodamos padėtį vietoje, vėliau turės patikslinti mokesčių tarifus naudodamosi pirmiau minėta nukrypimo galimybė.

1.6. Nors šiuo metu išgyvenama krizė, Komitetas mano, kad Komisija turi skubiai pateikti konkrečių pasiūlymų dėl europinės visų transporto rūšių sistemos, skirtos išorės sąnaudoms internalizuoti, bei numatyti galimybę sistemą plėtoti toliau ir, kartu su Europos Komisija, ją įgyvendinti valstybėse narėse. Savaimė suprantama, šie pasiūlymai turi būti grindžiami visuomenės ir transporto sektoriaus parama, jie taip pat turi atitikti aplinkosaugos tikslus. Mokesčiai ar rinkliavos, kuriuos reikės mokėti, turės būti siejami su transporto priemonių naudojimu, o ne su jų nuosavybe.

1.7. Jeigu išorės sąnaudų internalizavimas bus įgyvendintas praktikoje, Komitetas mano, kad gaunamos pajamos, laikantis nacionalinių biudžeto taisyklių, turėtų būti skiriamos priemonėms, kurios padėtų mažinti transporto rūšių išorės poveikį, t. y. tiesiogiai susijusią žalą aplinkai ar sąnaudas būtinajai sveikatos priežiūrai.

2. Įžanga

2.1. Išorės sąnaudų internalizavimo tema nėra nauja. Britų ekonomistai A. C. Pigou (1924 m.) ir R. Coase (1960 m.) kūrė teorijas, kaip būtų galima rinkos mechanizme nustatant kainą kompensuoti dėl išorės poveikio susidarancias teigiamas ir neigiamas sąnaudas. A. C. Pigou siūlė subsidijas ir mokesčius, R. Coase patarė laikantis griežtų sąlygų naudoti perleistinas nuosavybės teises (sandorio sąnaudos turėtų būti nedidelės arba jų turėtų visai nebūti, žala turėtų būti apskaičiuojama, o suinteresuotųjų subjektų skaičius ribotas).

2.2. Eismas, t. y. reguliuojamas transporto priemonių, kurios naudojami infrastruktūra, judėjimas, taip pat patiria išorės poveikį. Tais atvejais, kai yra daug dalyvių, pavyzdžiui, vidaus transporto, pirmenybę reikėtų teikti A. C. Pigou požiūriui, ypač todėl, kad jį taikant ribinėms išorės sąnaudoms galima veiksmingiau paskirstyti išteklius.

2.3. Europos Bendrijos mastu internalizavimo problema sprendžiama nuo praėjusio amžiaus septintojo dešimtmečio pabaigos. Turint omenyje to laikotarpio pažangą mokslo srityje, dar nebuvo galima rasti sprendimo, kuris būtų tinkamas apskaičiuoti ir įvertinti šį poveikį praktikoje. Tada buvo siekiama spręsti manomo transporto rūšių konkurencijos iškraipymo problemą.

2.4. Vis dėlto šis klausimas nebuvo pamirštas. Pavyzdžiu galima pateikti 1995 m. paskelbtą žaliąją knygą „Sąžiningų ir efektyvių kainų transporto sektoriuje link“, 1998 m. baltąją knygą „Sąžiningas mokėjimas už naudojamą infrastruktūrą: laipsniškas perėjimas prie bendros ES transporto infrastruktūros apmokestinimo sistemos“, 2001 m. paskelbtą baltąją knygą „Europos transporto politika iki 2010 m.: laikas apsispręsti“ ir 2006 m. atliktą jos vidurio laikotarpio vertinimą.

2.5. 2006 m. Komisijos buvo paprašyta⁽¹⁾ ne vėliau kaip 2008 m. birželio 10 d., apsvarsčius visas galimybes, įskaitant su aplinkos apsauga, triukšmu, eismo spūstimis ir sveikatos apsauga susijusias sąnaudas, pateikti visuotinai pritaikomą, skaidrų ir aiškių visų išorės sąnaudų įvertinimo modelį, kuriuo remiantis ateityje būtų apskaičiuojami infrastruktūros mokesčiai. Prie šio modelio turėtų būti pridėdama išorės sąnaudų internalizavimo poveikio analizė visoms transporto rūšims ir laipsniško šio modelio pritaikymo visoms transporto rūšims strategija.

2.6. Buvo siekiama internalizuoti visų transporto rūšių išorės sąnaudas ir tuo būdu nustatyti teisingas kainas, kad naudotojams netektų per didelės realios dėl tų sąnaudų susidarancios išlaidos. Žinodami šią informaciją, naudotojai būtų kur kas sąmoningesni, geriau suprastų, kokie yra jų veiksmų padariniai ir galėtų keisti savo elgesį taip, kad išorės sąnaudos mažėtų.

2.7. Daugelyje anksčiau priimtų nuomonių Komitetas jau svarstė išorės sąnaudų skaičiavimo klausimą. 1996 m. nuomonėje Komitetas teigė, kad „skirtingos infrastruktūros ir skirtingų transporto rūšių išorės sąnaudos gali paskatinti nesąžiningą konkurenciją, jeigu jos nebus tinkamai nustatytos ir priskirtos“. Nuomonėje dėl 2001 m. baltosios knygos Komitetas pažymėjo, kad pritaria tikslui, pagal kurį Bendrijos veikla turėtų būti siekiama

pamažu transporto sistemai taikomus mokesčius pakeisti veiksmingesnėmis priemonėmis, kad būtų ištrauktos infrastruktūros ir išorės sąnaudos.

2.8. Savo nuomonėje dėl 2001 m. baltosios knygos dėl transporto politikos vidurio laikotarpio peržiūros Komitetas pritarė pasikeitusiam Komisijos požiūriui: atsisakyti priverstinio transporto rūšių paskirstymo politikos ir pereiti prie vadinamojo „įvairiarūšio vežimo“⁽²⁾ (įvairių transporto rūšių derinimo) – optimizuoti kiekvieną transporto rūšį, kad ji taptų konkurencingesnė, tausesnė, ekonomiškesnė, naudingesnė socialiniu ir aplinkos požiūriu ir saugesnė. Visa tai leistų tobulinti transporto rūšių derinius ir jų sukurti daugiau.

2.9. Laikydamasis nuoseklumo Komitetas mano, jog kiekviena transporto rūšis⁽³⁾ pati turėtų padengti visas savo išlaidas.

2.10. Komitetas taip pat paskelbė keletą nuomonių dėl tvaraus miesto transporto, visų pirma nuomonę dėl žaliosios knygos „Nauja mobilumo mieste kultūra“⁽⁴⁾ ir tiriamąją nuomonę „Energinis rūšių derinimas transporto srityje“⁽⁵⁾. Komiteto požiūryje į šį klausimą atsirado naujas papildomas aspektas: principas „naudotojas moka“ tapo principu „teršėjas (arba kai tinka“ naudotojas,) moka“.

2.11. Siūlomos strategijos pagrindas yra tai, kad internalizuojant išorės sąnaudas turėtų būti vadovaujama ribinių socialinių sąnaudų kainos principu.

2.12. Tai reiškia, kad transporto kaina turėtų būti lygi papildomoms sąnaudoms, kurias sukuria vienas papildomas atitinkamos infrastruktūros naudotojas. Šios papildomos sąnaudos turėtų apimti su naudotoju susijusias išlaidas ir išorės sąnaudas, paskatinti veiksmingai naudoti infrastruktūrą ir tiesiogiai susieti bendrų išteklių naudojimą ir transporto paslaugas. Remiantis ribinėmis socialinėmis sąnaudomis nustatytas mokesčio tarifas lemia veiksmingą esamos infrastruktūros naudojimą⁽⁶⁾.

2.13. Komiteto nuomone, išorės socialinių sąnaudų internalizavimas gali turėti pasekmių. Todėl būtina socialinius partnerius pakviesti dalyvauti diskusijoje kuo ankstyvesniame etape, kad būtų susitarta, kaip vyks sąnaudų internalizavimas įvairiuose sektoriuose.

3. Komisijos komunikato ir Tarybos išvadų sintezė

3.1. Pasiūliusi Ekologiško transporto teisės aktų paketą, prie kurio priskiriami bendrasis komunikatas, pasiūlymas iš dalies pakeisti Eurovinjetės direktyvą, komunikatas dėl geležinkelių triukšmo (susijusio su esamu traukinių parku) mažinimo priemonių ir strateginis komunikatas, Komisija ketina išorės sąnaudas (dėl CO₂, atmosferos teršimo, triukšmo ir spūsčių) įtraukti į transporto kainą, kad transporto naudotojai mokėtų už sąnaudas, kurios susidaro dėl jų pačių.

(2) Vidurio laikotarpio peržiūros 1.2 punkto paskutinė pastraipa ir 9 punkto ketvirta pastraipa.

(3) Kiekviena transporto rūšis, kurią reguliuoja Europos teisės aktai, išskyrus, pvz., karines ir pan. transporto priemones.

(4) OL C 224, 2009 8 30, p. 39.

(5) OL C 162, 2008 6 25, p. 52.

(6) Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui dėl Išorės sąnaudų internalizavimo įgyvendinimo strategijos – COM(2008) 435 galutinis.

(1) Direktyvos 2006/38/EB 11 straipsnis.

3.2. Be to, ir toliau reikia kitų priemonių, pavyzdžiui, problema iš esmės sprendžiančios politikos, iniciatyvų dėl vidaus rinkos ar technologinių naujovių propagavimo. Gaunamas pelnas turėtų būti investuojamas į išorės sąnaudų mažinimą, pavyzdžiui, investuojama į mokslinius tyrimus ir inovacijas, aplinką tausojančią infrastruktūrą ar viešojo transporto vystymą. 2013 m. numatyta atlikti peržiūrą.

3.3. 2008 m. gruodžio 8–9 d. posėdžiavusi Taryba išaiškino, kad visoms transporto rūšims reikia taikyti laipsniškumo, lygiavertiškumo, veiksmingumo ir pusiausvyros principus, taip pat neutralumo technologijų požiūriu principą. Taryba taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad Komisija pasiūlė 2013 m. atlikti strategijos įgyvendinimo vertinimą. Taryba paskelbė, kad „šių principų laikymasis – būtina sąlyga, kad išorės sąnaudų internalizavimui pritarėtų visuomenė“.

4. Bendrosios pastabos

4.1. Komitetas pažymi, kad Komisija šį klausimą sprendžia nuo 2006 metų. Surengusi viešas konsultacijas ir įvairių seminarų su suinteresuotaisiais subjektais, ji pateikė pasiūlymą dėl bendros sistemos įvedimo išorės sąnaudoms internalizuoti, atliko poveikio tyrimą ir parengė kiekvienos transporto rūšies išorės sąnaudų laipsniško internalizavimo strategiją.

4.2. Žodžiu, per palyginti trumpą laikotarpį gana subtiliu išorės sąnaudų internalizavimo klausimu Komisija atliko didelį darbą. Komitetas laikosi nuomonės, kad Komisijos darbo dokumentai SEC(2008) 2209, SEC(2008) 2208 ir SEC(2008) 2207, neatsižvelgiant į pateiktas išvadas, yra labai racionalūs. Vis dėlto gaila, kad oficialaus Komisijos komunikato turiniui šie dokumentai, visų pirma skyrius „geriausi sprendimai“, kuriuos atskleidė atlikta analizė, nepadarė didesnio poveikio. Komitetas rekomenduotų išnagrinėti, ar dokumente *Handbook on estimation of external costs in the transport sector* (Išorės sąnaudų transporto sektoriuje apskaičiavimo vadovas) pateikti baziniai duomenys gali būti dar labiau plėtojami.

4.3. Komisija ir Taryba mano, kad dabar svarbiausia – išlaikyti šiuo metu visuomenėje nusistovėjusį pritarimą, visų pirma transporto rūšių klausimu, siekiant objektyvios sistemos, kurią būtų galima taikyti universaliai, skaidriai ir suprantamai.

4.4. Be to, Komitetas mano, kad reikėtų atsižvelgti į keletą svarbių aspektų, pavyzdžiui, į technologijų raidą, sistemos įvedimo pasekmes visuomenei, poveikį Europos Sąjungos saloms, neturinčioms prieigos prie jūros, periferiniams regionams, investicijų į sektorių svarbą ir indėlį įgyvendinant tvarios transporto politikos tikslus.

4.5. Kaip ir Komisija, Komitetas mano, kad svarbiausia iš transporto rūšių išorės sąnaudų internalizavimo gaunamas pajamas pirmiausia naudoti priemonėms, kurios duotų geriausių rezultatų kovojant su užterštumu, triukšmu ir spūstimis, kurias sukelia tos transporto rūšys, ir siekiant skatinti tvarų funkcionavimą kartu laikantis įvairių transporto rūšių derinimo ir optimizavimo.

4.6. Gaunamas pelnas turėtų būti skiriamas prevencijai ar kovai su nepageidaujamu išorės poveikiu, pavyzdžiui, priemonėms vietose arba priemonėms mažinti sveikatos priežiūros sąnaudas, kurios yra tiesiogiai susijusios su atitinkama transporto rūšimi, arba anglies kaupykloms.

4.7. Komitetas mano, kad labai svarbu pasiekti, jog įvairios kiekvienos transporto rūšies išorės sąnaudų sudedamosios dalys būtų gerai žinomos ir pripažintos.

4.8. Pavyzdžiui, kelių eismo srityje dėl spūsčių susidarančios sąnaudos turėtų būti proporcingai ir sąžiningai priskiriamos kroviniui kelių transportui ir keleiviniui transportui.

4.9. Siekdamas tvaraus įvairių transporto rūšių vystymo. Komitetas norėtų, kad vykstant diskusijoms dėl išorės sąnaudų internalizavimo daugiau dėmesio būtų skiriama socialiniams aspektams.

4.10. Be to, Komitetas norėtų pabrėžti, kad išorės sąnaudų internalizavimas jokių būdu negali paveikti darbuotojų pajamų; šias sąnaudas turi padengti įvairių transporto rūšių naudotojai.

4.11. Todėl Komitetas iš esmės pritaria Komisijos koncepcijai dėl visų išorės sąnaudų internalizavimo (7). Tačiau taip laukiamą poveikį bus įmanoma pasiekti tik tuo atveju, jeigu ši koncepcija bus taikoma vienodu mastu visose srityse, kur susidaro išorės sąnaudos.

4.12. Dabartinė padėtis, kai nereikalaujama išorės sąnaudas priskirti atitinkamoms transporto rūšims ir naudotojams, suteikia konkurencinį pranašumą su didelėmis išorės sąnaudomis susijusioms transporto rūšims. Sąnaudų internalizavimas galėtų padėti užtikrinti sveiką konkurenciją, o tai paskatintų perėjimą prie ekologiškesnių transporto priemonių. Komitetas mano, kad svarbu aktyviau skleisti informaciją apie šį principą, kadangi jo taikymas galėtų lemti transporto sektoriaus operatorių ir naudotojų struktūros pokyčius.

4.13. Komitetas pritaria Komisijos nuomonei, kad Bendrijos lygmeniu reikėtų sukurti sistemą.

4.13.1. Tačiau Komitetas mano, kad šioje sistemoje turėtų būti numatyta keletas bendrų sąlygų, pagal kurias, paliekant tam tikro nukrypimo galimybę, reikėtų nustatyti mokesčius už išorės sąnaudų internalizavimą. Visų pirma reikėtų numatyti išorės sąnaudų rūšis, pavyzdžiui, kokio dydžio turėtų būti mokesčiai, kuriuos reikėtų nustatyti atsižvelgiant į gyvenimo lygį, kuris būtų diferencijuojamas laiko ir vietos požiūriu pagal geografinius, o ne politinius kriterijus.

4.13.2. Už mokesčius atsakingos valdžios institucijos, pavyzdžiui, valstybės narės ar vietos ir regionų valdžios institucijos, gerai žinodamos padėtį vietoje, vėliau turės patikslinti mokesčių tarifus naudodamosi pirmiau minėta nukrypimo galimybe. Tai padės atsižvelgti į gyvenimo lygio skirtumus regionuose.

(7) Komitetas atkreipia dėmesį į tai, kad iš šių nuostatų reikėtų pašalinti „važiuojantį, plaukiantį ar skrendantį paveldą“, t.y. istorines transporto priemones.

4.13.3. Internalizuojant išorės sąnaudas jūrų ir oro transporto srityje reikės atsižvelgti į realią konkurenciją pasaulyje, su kuria susiduria šios transporto rūšys.

4.13.3.1. Kita vertus, konkurencijos sumetimais trims pagrindinėms tradicinėms Europos vidaus transporto šakoms, t. y. keliams, geležinkeliams ir vidaus vandenims, turi būti vienu metu taikoma viena strategija ir metodologija, kuri galėtų duoti skirtingų rezultatų pagal kiekvieno sektoriaus ypatybes.

4.13.3.2. Toks internalizavimas atitinka įvairių transporto rūšių derinimo politiką ir konkurencijos politiką bei priartina mus prie 1992 m., t. y. visiško vidaus rinkos be sienų užbaigimo.

5. Konkrečios pastabos

5.1. Primindama Manheimo konvenciją dėl vidaus vandenų laivybos, Komisija pagrįstai atkreipia dėmesį į tai, kad ši konvencija

sudaro dėmesio vertą reglamentavimo pagrindą. Konvencija taikoma Reino upei (įskaitant ir jos šveicariškąją dalį) ir jos intakams. Kadangi Konvencija (ją pasirašė ir EB nepriklausanti šalis) sudaryta anksčiau, nei Europos Sąjungos sutartys, jai teikiama pirmenybė⁽⁸⁾. Konvencija draudžia apmokestinti vidaus vandenų laivybą.

5.2. Komitetas, suprasdamas, kad dėl gilesnės pasaulinės krizės susiklostė rimta padėtis, vis dėlto pritaria ekologiškai išorės sąnaudų internalizavimo idėjai ir ragina nenuleisti rankų.

5.3. Priešingai, Komitetas tikisi naujų teigiamų žingsnių ir kviečia toliau vystyti bei tobulinti išorės sąnaudų internalizavimo sistemą, kaip nurodoma 4.13.1 ir kituose punktuose. Komiteto nuomone, tai viena pagrindinių užduočių, kurias reikia atlikti glaudžiai bendradarbiaujant su Europos institucijomis, valstybėmis narėmis ir įmonėmis.

2009 m. liepos 15 d., Briuselis

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Mario SEPI*

⁽⁸⁾ EB sutarties 307 straipsnis.