

**RO**

**RO**

**RO**



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 8.7.2008  
SEC(2008) 2209

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**

*Document de însoțire a*

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,  
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

**Strategie pentru punere în aplicare a internalizării costurilor externe**

*și a*

Propunere de

**DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI**

**de modificare a Directivei 1999/62/CE de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă  
pentru utilizarea anumitor infrastructuri**

**Rezumatul evaluării privind internalizarea costurilor externe**

{COM(2008) 435 final}

{COM(2008) 436 final}

{SEC(2008) 2208}

## DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

### Rezumatul evaluării privind internalizarea costurilor externe

Cu ocazia modificării Directivei 1999/62/CE de aplicare a taxelor la vehiculele grele de marfă pentru utilizarea anumitor infrastructuri, în mai 2006, Parlamentul European și Consiliul au prevăzut că: *„După examinarea tuturor opțiunilor inclusiv costurile referitoare la protecția mediului, zgomot, aglomerație și sănătate, Comisia prezintă, până la 10 iunie 2008, un model general aplicabil, transparent și inteligibil pentru evaluarea tuturor costurilor externe care să servească drept bază pentru calculele viitoare ale taxelor de utilizare a infrastructurilor.”* Directiva de modificare adaugă: *„Acest model este însoțit de o analiză de impact a internalizării costurilor externe pentru toate modurile de transport și de o strategie pentru punerea în aplicare treptată a modelului pentru toate modurile de transport. Raportul și modelul sunt însoțite, dacă este cazul, de propuneri pentru Parlamentul European și Consiliu privind revizuirea viitoare a prezentei directive.”*

Prezenta evaluare a impactului se concentrează asupra internalizării costurilor externe generate de zgomot, poluarea aerului, schimbările climatice, aglomerație și accidentele provocate de vehiculele grele de marfă și de alte mijloace de transport prin intermediul unor instrumente bazate pe piață, precum tarifele, taxele sau permisele negociabile. Aceasta analizează opțiunile pentru internalizarea costurilor externe în cazul taxelor de utilizare pentru vehiculele grele de marfă în vederea revizuirii Directivei 1999/62/CE și opțiunile pentru internalizarea costurilor externe în alte moduri de transport, precum transportul feroviar, aerian, maritim și căile navigabile interioare.

#### 1. DEFINIREA PROBLEMEI

Activitățile de transport produc efecte negative care au un cost pentru societate. De cele mai multe ori, aceste costuri sunt externe, adică nu sunt suportate de cei care le generează, ci de alți utilizatori ai transporturilor (aglomerație, accidente) și de societate (costuri de mediu).

Având în vedere efectele externe asupra mediului, transportul este deja supus mai multor măsuri de reglementare. În plus, activitățile de transport, inclusiv achiziționarea de vehicule, deținerea și utilizarea fac obiectul a numeroase impozite și taxe, care pot compensa, în general, iar în unele cazuri chiar supracompensa, unele dintre costurile sociale generate. Prin urmare este necesar să se țină cont de situația existentă pentru a evita tarifarea dublă a aceluiași cost extern. Cu toate acestea, întrebarea constă în a se stabili în ce măsură inițiativele existente permit internalizarea costurilor externe, cu alte cuvinte dacă semnalele de preț transmise de impozitele, taxele sau subvențiile existente încită la dezvoltarea unor noi tehnologii, unor noi moduri de transport sau la o schimbare în comportamentul consumatorilor.

Deși există anumite dovezi că un anumit grad de internalizare a costurilor externe se aplică deja, utilizatorii transporturilor nu suportă toate aceste costuri sau plătesc în moduri care nu sunt în raport cu costurile externe. În majoritatea cazurilor, măsurile luate de guverne sunt fragmentate și nu abordează explicit aceste disfuncționalități ale pieței. Problema este că structura taxelor existente nu transmite un semnal de preț destul de eficient pentru a influența comportamentul în materie de mobilitate.

Păstrarea neschimbată a situației ar însemna că transporturile vor continua să genereze efecte negative care nu ar fi asumate de utilizatorii transporturilor. Totuși, aceasta nu înseamnă că nu s-ar face nimic, fie există deja alte instrumente (de exemplu taxele pe vehicule, clasele Euro), fie sunt în curs de discuție la nivelul instituțiilor UE (de exemplu sistemul de comercializare a certificatelor de emisii – ETS – pentru aviație, normele referitoare la CO<sub>2</sub> și mașini) pentru a combate costurile externe. În absența internalizării, prețul transporturilor ar continua să transmită un semnal eronat utilizatorilor care nu ar fi incitați suficient să utilizeze vehicule mai curate și să evite drumurile aglomerate la orele de vârf.

## 2. OBIECTIVE

Obiectivul general al UE este de „a se asigura că sistemul nostru de transport răspunde nevoilor economice, sociale și de mediu ale societății, minimizând, în același timp, efectele nedorite ale acestora asupra economiei, societății și mediului”.

Cu toate acestea, prezenta evaluare a impactului se referă doar la un obiectiv specific al Comisiei care, la cererea precisă a legislatorului, urmează să propună o strategie de internalizare a costurilor externe generate de transport. Prin internalizarea costurilor externe, se așteaptă ca prețurile transporturilor să transmită semnalul corect pentru utilizatorii transporturilor în vederea îmbunătățirii eficienței utilizării infrastructurilor și contribuției la reducerea efectelor negative, precum aglomerația, accidentele și emisiile în mediu. Acest obiectiv ar trebui să nu constituie o frână pentru competitivitatea economiei și să evite ridicarea oricăror obstacole nejustificate în calea transporturilor.

Obiectivele operaționale sunt următoarele:

- propunerea unei strategii progresive de promovare a internalizării costurilor externe pentru toate modurile de transport și crearea de stimulente pentru utilizatori în vederea unei utilizări eficiente a infrastructurii de transport;
- ca un prim pas, și având în vedere că a fost deja formulată o propunere de introducere a unui sistem de comercializare a certificatelor de emisii în domeniul transportului aerian, crearea condițiilor necesare și încurajarea statelor membre să pună în aplicare, în mod coerent, pe autostrăzi și pe alte drumuri, tarife eficiente de utilizare care să conducă la o mobilitate mai durabilă. Aceasta ar determina revizuirea Directivei 1999/62/CE.

## 3. OPȚIUNI STRATEGICE

Un set de opțiuni strategice a fost analizat și cu ajutorul instrumentelor de modelare.

**Scenariul de referință** (nicio acțiune nouă) nu ia în considerare nicio propunere nouă pentru a asigura internalizarea costurilor externe, dar ține seama de măsurile viitoare menite să reducă efectele negative asupra mediului. Acestea se referă în mare măsură la costurile externe ale schimbărilor climatice, nefăcând parte dintr-o strategie globală de internalizare și neacoperind toate modurile de transport.

Cel de-al doilea scenariu analizează impactul taxării costurilor externe în transportul rutier de mărfuri. Această opțiune strategică ar conduce la o revizuire a Directivei 1999/62/CE. Au fost analizate trei variante:

- tarifarea pentru costurile generate de poluarea aerului și de zgomot;
- tarifarea pentru poluarea aerului, zgomot și CO<sub>2</sub>;
- tarifarea pentru poluarea aerului, zgomot și aglomerație.

Un **al treilea scenariu** ar permite tarifarea costurilor externe nu numai pentru transporturile rutiere de mărfuri ca în opțiunea strategică nr. 2, ci și în toate celelalte moduri de transport, adică feroviar, aerian, maritim și căi navigabile interioare, pentru a asigura un tratament egal în toate modurile de transport. Au fost analizate două variante:

- tarifarea pentru costurile generate de poluare aerului și de zgomot în toate modurile de transport, tarifarea pentru emisiile de CO<sub>2</sub> pe căile navigabile maritime și interioare, precum și pe căile ferate.
- tarifarea pentru poluarea aerului, zgomot și CO<sub>2</sub> în toate modurile de transport.

#### 4. ANALIZA IMPACTULUI

În toate opțiunile strategice, internalizarea costurilor externe nu constituie o frână în calea mobilității în Europa, chiar dacă tarifarea modifică alegerea făcută de utilizatorii transporturilor și influențează separarea modală. Cu toate acestea, se pare că tarifarea pentru aglomerația din transportul rutier are efecte pozitive deoarece contribuie la economisirea timpului și la reducerea consumului de combustibil și a efectelor negative asupra mediului.

Impactul economic al internalizării costurile externe este negativ pe termen scurt deoarece creșterea costurilor de transport prevalează asupra celorlalte efecte. Cu toate acestea, procentul costurilor de transport variază de la un sector industrial la altul și internalizarea ar conduce probabil la o eficiență sporită în transportul de mărfuri. În general, sunt motive să se considere că reducerea costurilor externe – aglomerație, costuri de mediu - și reducerea numărului de accidente va îmbunătăți competitivitatea globală a Europei, deoarece aceste costuri sunt suportate în prezent de societatea europeană în ansamblu. Mai mult, tarifarea pentru aglomerație determină economii de timp care vor fi transformate în câștiguri de productivitate pentru întreprinderi.

Punerea în aplicare a unui sistem de tarifare conduce la o reducere pe ansamblu a costurilor externe de mediu de aproximativ 1 miliard de euro pe an. Reducerea accentuată a emisiilor de CO<sub>2</sub> în cazul tarifării aglomerației este datorată în mare parte scăderii consumului de combustibil. Conform anumitor studii, consumul de combustibil al vehiculelor crește cu aproximativ 10-30% în situații de aglomerație ridicată.

Impactul în materie de distribuție al internalizării este destul de redus și nu contribuie la sporirea inegalităților. Aceasta s-ar putea explica prin faptul că persoanele cu venituri reduse utilizează mai mult transportul public și nu resimt efectul tarifării automobilelor private. Un aspect pe care modelele nu-l pot surprinde îl constituie efectele pozitive ale reducerii costurilor externe asupra sănătății. Reducerea poluării aerului va avea un impact pozitiv asupra sănătății, în special în zonele dens populate, în văile alpine și în alte văi populate din zonele montane.

Dacă, se iau veniturile din taxele de utilizare din diferitele opțiuni strategice, costurile operaționale ar varia de la 12% la 25% din venituri în UE25. Aceste estimări nu țin seama de

sistemele existente. În unele țări precum Germania, Austria și Republica Cehă, există deja un sistem electronic, iar costurile operaționale variază de la 15% la 20% din venituri. În consecință, datele estimative furnizate anterior ar putea fi mai puțin ridicate în unele state membre.

Utilizarea veniturilor din tarifarea factorilor externi ar trebui să ia în considerare avantajele pe care traficul internațional le procură pentru Comunitate. În cazul transportului rutier de mărfuri, procentul traficului internațional în totalul traficului rutier de mărfuri este de 27% în UE-27. Cu toate acestea, în șapte state membre, acest procent este mai mare de 50%, valorile maxime înregistrându-se în Estonia – 84% și Luxemburg – 77%. Având în vedere creșterea înregistrată în traficul rutier internațional de mărfuri, se estimează că procentul acestuia în traficul UE27 va atinge 33%, cu o valoare maximă de 90% în Estonia. În absența unei afectări a acestor venituri, statele membre ar avea tendința de a-și maximiza prosperitatea națională fără să țină seama pe deplin de beneficiile unei mobilități durabile la nivel comunitar.

În absența transparenței și a responsabilității, se poate ajunge, în unele cazuri, la supratarifarea transporturilor internaționale, ceea ce poate conduce la efecte negative asupra mobilității, liberei circulații și pieței interne. De asemenea, supratarifarea poate avea și un impact negativ la nivel local. De exemplu, primele experiențe în materie de autostrăzi cu plată au avut loc în Ungaria, în 1990, dar au eșuat deoarece tarifele erau fixate la un nivel care depășea capacitatea de plată a utilizatorilor.

Cele mai importante dispoziții din prezenta directivă în vederea asigurării responsabilității pentru costurile de infrastructură se referă la utilizarea unei metode comune de calcul al costurilor și la adoptarea unor principii comune de tarifare. Statele membre pot hotărî să recupereze doar unele dintre costurile calculate conform acestei metodologii comune. În ceea ce privește tarifele pentru costurile externe, s-ar putea examina o abordare similară.

## **5. COMPARAREA OPȚIUNILOR**

Analiza cantitativă și calitativă pare să demonstreze că opțiunea care include tarife pentru aglomerație oferă cele mai bune rezultate. În primul rând, reducerea timpului pierdut induce efecte pozitive în economie deoarece mărfurile transportate circulă mai ușor. În al doilea rând, tarifarea aglomerației determină reducerea semnificativă a costurilor externe. Circulația mai liberă influențează consumul de combustibil, care la rândul său conduce la emisii mai reduse de CO<sub>2</sub>. Din aceste motive, efectele asupra bunăstării sunt mai ridicate în acest scenariu.

În condițiile în care toate modurile de transport sunt tarificate, mobilitatea este menținută în mare măsură, iar emisiile în mediu și accidentele scad. Aglomerația nu este analizată, prin urmare toate efectele pozitive datorate tarifării aglomerației nu sunt prezentate în acest caz. În ceea ce privește acceptabilitatea măsurii, consultarea publică a arătat un sprijin puternic în favoarea tarifării tuturor modurilor de transport. Cu toate acestea, dimensiunea internațională a transportului maritim și aerian trebuie luată în considerare în momentul implementării unei strategii de internalizare. În plus, în opțiunea strategică nr. 3, impactul asupra ocupării forței de muncă se bazează în mare măsură pe utilizarea veniturilor.

### ***Opțiunile preferate: strategia de internalizare a costurilor externe pentru toate modurile de transport***

Din rațiuni de echitate, toate modurile de transport ar trebui să facă obiectul internalizării. Cu toate acestea, având în vedere cadrul internațional al transportului maritim, aerian și al căilor navigabile interioare, strategia va fi dezvoltată într-o perspectivă pe termen mai lung.

Compararea scenariilor oferă unele indicații cu privire la opțiunea strategică preferată. Opțiunea 3B acoperă alte moduri și ar implica internalizarea efectelor poluării aerului, zgomotului și CO<sub>2</sub>-ului în celelalte moduri. Extinderea internalizării la alte moduri de transport contribuie la îmbunătățirea durabilității globale.

Pe această bază, ar fi elaborat un program de lucru, luându-se în considerare utilitatea tarifării pentru costurile externe (poluarea aerului, zgomot, CO<sub>2</sub>) în alte moduri de transport.

În directiva privind transportul feroviar, evaluarea impactului menționează faptul că tariful pentru costurile externe a fost deja examinată în legislația UE existentă (Directiva 2001/14/CE). Odată ce sistemul Eurovinieta va fi fost revizuit pentru a permite internalizarea, transportul feroviar ar beneficia de oportunități suplimentare de internalizare a costurilor externe.

În ceea ce privește transportul aerian, includerea în sistemul de comercializare a certificatelor de emisii reprezintă un pas important pe calea combaterii emisiilor de CO<sub>2</sub>. Lucrările în curs privind reducerea emisiilor Nox ar oferi ocazia analizării unui mecanism de prețuri în acest context.

În transportul maritim, creșterea emisiilor de CO<sub>2</sub> și de poluanți atmosferici demonstrează necesitatea de a se lua măsuri în acest domeniu. Având în vedere cadrul internațional pentru transportul maritim, o soluție precum sistemul de comercializare a certificatelor de emisii ar putea constitui unul dintre rezultatele analizei.

În final, se vor lua în considerare și căile navigabile interioare, având în vedere faptul că multe dintre acestea au cadrul lor de reglementare specific, de exemplu Convenția de la Mannheim.

### ***Opțiunile preferate: revizuirea Directivei 1999/62/CE în iunie 2008***

După cum s-a menționat anterior, transportul rutier de mărfuri contribuie la o mare parte din costurile externe. Internalizarea acestor costuri, care necesită modificarea Directivei 1999/62/CE este prin urmare o componentă esențială a strategiei mai largi de internalizare a costurilor externe pentru toate modurile de transport.

Abordarea costurilor externe ale transportului de mărfuri nu reprezintă primul pas în cadrul acestei strategii mai largi deoarece a fost deja făcută o propunere de includerea a transportului aerian în sistemul de comercializare a certificatelor de emisii. Revizuirea Directivei 1999/62/CE este de asemenea necesară pentru a debloca impasul legislativ care împiedică abordarea factorilor externi în transportul feroviar.

Luarea de măsuri în domeniul transportului feroviar în timp ce alte inițiative strategice sunt elaborate în alte moduri nu ar afecta în mod negativ tendința înregistrată în ceea ce privește

factorii externi deoarece aceste măsuri ar fi coerente cu tarifarea relativă mai ridicată a modului de transport care implică factori externi mai importanți.

În cadrul acestei analize, opțiunile strategice care corespund tarifării poluării aerului, zgomotului și aglomerației în transportul rutier de mărfuri par să ofere cea mai bună combinație în materie de mobilitate și durabilitate. O sistem de tarifare diferențiat bazat pe costurile generate de poluarea aerului și de zgomot permite să fie luați în considerare factorii de mediu externi. Integrarea unui tarif pentru aglomerație într-un astfel de sistem conduce la economii de timp care produc un efect pozitiv asupra economiei în general. Tarifarea aglomerației este mai eficientă dacă sunt vizate transportul de călători și de mărfuri deoarece ambele concurează pentru aceeași infrastructură. Acest element este sprijinit de rezultatul consultării publice care a fost în favoarea unei opțiuni de „tarifare pentru camioane și automobile”. În plus, reducerea timpului de deplasare contribuie și la scăderea emisiilor de CO<sub>2</sub>. Este interesant de observat că tarifarea pentru camioane și automobile conduce la o reducere a costurilor de mediu similară cu cea rezultată în cazul opțiunilor strategice care includ o majorare specifică pentru emisiile de CO<sub>2</sub>.

Analiza pleacă de la ipoteza că toate statele membre aplică o tarifare. Cu toate acestea, beneficiile și inconvenientele unei abordări obligatorii sau opționale/de împuternicire au fost luate în considerare, precum și legătura cu aspectele privind subsidiaritatea. Mai multe considerații sugerează să se recurgă pentru început la o abordare de responsabilizare:

- pot exista încă incertitudini cu privire la costurile, beneficiile și punerea în aplicare a sistemelor de taxare necesare în rețelele unor state membre cu trafic mai redus și astfel, cu un nivel scăzut al factorilor externi;
- o abordare cu caracter imperativ bazată pe o tarifare obligatorie ar reprezenta o schimbare radicală în comparație cu directiva actuală și ar putea fi preconizată cu dificultate fără o perioadă de tranziție;
- până în prezent, statele membre au adoptat abordări diferite în ceea ce privește tarifarea infrastructurii și, prin urmare, au niveluri diferite de experiență în utilizarea tehnologiei pentru sistemele de taxare. Aspectele de interoperabilitate nu sunt încă rezolvate;
- o abordare de introducere flexibilă și progresivă ar permite noilor sisteme de tarifare și noilor tehnologii de taxare să fie testate de statele membre în zonele în care condițiile geografice sunt cele mai favorabile;
- experiența obținută din punerea în aplicare și exploatarea de către statele membre care desfășoară proiecte pilot ar permite realizarea unei evaluări aprofundate într-o etapă ulterioară. O evaluare comună a argumentelor pro și contra obligativității tarifării costurilor externe de către toate statele membre și a gradului de coordonare necesar la nivelul UE va putea fi reexaminată la acel moment.

O asemenea opțiune strategică, bazată pe o abordare de responsabilizare ar determina revizuirea Directivei 1999/62/CE ca prim pas în cadrul strategiei de internalizare. Principalele modificări ar fi: autorizarea calculării tarifelor rutiere pe baza costurilor externe, în special cele generate de poluarea aerului, zgomot și aglomerație, precum și diferențierea tarifelor în mod corespunzător. Astfel de sisteme de tarifare ar face obiectul unor anumite condiții care să le îmbunătățească eficiența și șansele de reușită, ca de exemplu utilizarea de tehnologii de taxare electronică fără bariere, pentru a facilita punerea lor în aplicare prin reducerea

costurilor și inconvenientelor locale, precum și prin permiterea extinderii ulterioare la toate drumurile. Din rațiuni de subsidiaritate, Directiva nu se va aplica automobilelor. Cu toate acestea, tarifarea în vederea reducerii aglomerației este mai eficace dacă și alți utilizatori ai drumurilor, care nu intră în sfera de aplicare a prezentei directive, fac obiectul unui sistem similar. Acest impact pozitiv ar trebui să fie recunoscut.