

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – Strategie pentru punerea în aplicare a internalizării costurilor externe

COM(2008) 435 final/2

(2009/C 317/14)

Raportor: **dl SIMONS**

La 8 iulie 2008, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor – Strategie pentru punerea în aplicare a internalizării costurilor externe

COM(2008) 435 final/2.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 20 mai 2009. Raportor: dl SIMONS.

În cea de-a 455-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 iulie 2009 (ședința din 15 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 133 de voturi pentru, 6 voturi împotriva și 3 abțineri.

1. Concluzii

1.1. Comitetul ia notă de numeroasele eforturi ale Comisiei în vederea elaborării unui sistem de internalizare a costurilor externe pentru toate modurile de transport. Dat fiind gradul de dificultate al problemei abordate, Comitetul apreciază în mod deosebit eforturile depuse, dar constată că în planul implementării mai trebuie depășite anumite obstacole, având în vedere importanța menținerii nivelului existent de acceptare de către societate.

1.2. Internalizarea costurilor externe trebuie să conducă la reducerea poluării și a noxelor cauzate de fiecare mod de transport existent în prezent.

1.3. Comitetul îndeamnă Comisia să se asigure, încă de la început, că transportatorii din țări terțe sunt bine integrați în internalizarea costurilor externe, pentru ca aceștia să nu se afle într-o situație mai avantajoasă.

1.4. Situația actuală, în care costurile externe nu sunt imputate diferitelor moduri de transport și utilizatorilor acestora, conferă un avantaj concurențial acelor moduri de transport care generează costuri externe ridicate. Internalizarea acestor costuri ar permite garantarea unei concurențe sănătoase, ceea ce ar avea ca efect o reorientare către modurile de transport mai ecologice. Comitetul consideră că este important să se comunice mai în profunzime în legătură cu acest principiu, dat fiind că acesta ar putea antrena de asemenea unele modificări de structură în ceea ce-i privește pe operatorii și pe utilizatorii din sectorul transporturilor.

1.5. Comitetul împărtășește opinia Comisiei conform căreia trebuie instituit un cadru la nivel comunitar. În opinia Comitetului, niciun stat membru nu ar trebui să se poată sustrage acestuia.

1.5.1. Comitetul este de părere că acest cadru trebuie să cuprindă anumite condiții pe care trebuie să le întrunească, între anumite limite, taxele care trebuie calculate pentru neutralizarea costurilor externe, condiții cum ar fi nivelul acestor taxe - justificat în funcție de standardul de viață - și o diferențiere semnificativă în funcție de spațiu și timp, dar pe bază geografică și nu pe bază statală.

1.5.2. Autoritățile împuternicite să colecteze aceste taxe, de exemplu un stat membru sau o autoritate locală sau regională, trebuie să stabilească mai precis tariful, în limitele mai sus menționate, pe baza cunoștințelor lor detaliate privind caracteristicile geografice.

1.6. De aceea, Comitetul consideră că este necesar ca Comisia să prezinte urgent, chiar în cursul crizei, propuneri concrete pentru un asemenea cadru european de internalizare a costurilor externe pentru toate modurile de transport și să prevadă dezvoltarea ulterioară a acestuia și punerea sa în aplicare de către statele membre, în colaborare cu Comisia Europeană. Aceste propuneri trebuie, desigur, să poată conta pe sprijinul societății și al modurilor de transport, cu luarea în calcul a considerentelor ecologice. De asemenea, plățile sau impozitele percepute ar trebui calculate în raport cu utilizarea, și nu cu posesia unor mijloace de transport.

1.7. Dacă se va pune în aplicare internalizarea costurilor externe, Comitetul consideră că veniturile rezultate vor trebui alocate (respectându-se regulile bugetare naționale) unor măsuri care să ducă la reducerea, de preferință direct la sursă, a efectelor externe ale modurilor de transport, precum daunele aduse mediului înconjurător imputabile în mod direct sectorului respectiv sau costurile legate de asistența medicală.

2. Introducere

2.1. Problema internalizării costurilor externe nu este una nouă. Economişti englezi Pigou (în 1924) şi, mai târziu, Coase (în 1960) au elaborat teorii despre felul în care costurile efectelor externe (pozitive şi negative) pot fi totuşi compensate în cadrul mecanismelor de piaţă, prin sistemul de formare a preţurilor: sub formă de subvenţii şi taxe (la Pigou) sau de titluri de proprietate negociabile (la Coase), însă în cadrul unor condiţii stricte (costuri nule sau minime pe tranzacţie, daune măsurabile şi un număr limitat de părţi implicate).

2.2. Efectele externe sunt prezente şi în transporturi (mişcarea dirijată a mijloacelor de locomotie în cadrul infrastructurii aferente). Acolo unde operează un număr mare de actori, cum este cazul, de exemplu, în transportul intern, abordarea lui Pigou merită preferată, cu atât mai mult cu cât, în cazul calculului în funcţie de costurile externe marginale, realocarea veniturilor obţinute este eficientă.

2.3. În cadrul CEE, tema internalizării a devenit actuală încă de la sfârşitul anilor '60. Stadiul cunoştinţelor economice de la acel moment nu permitea, însă, decelarea unei anumite orientări în privinţa modului de măsurare a efectelor şi a estimării concrete a preţului de plătit pentru acestea. În acel moment, obiectivul consta în corectarea denaturărilor de concurenţă prezumate între diferitele moduri de transport.

2.4. Între timp s-au înregistrat însă evoluţii. Astfel, se poate face referire la Cartea verde din 1995 privind tarificarea în transporturi, la Cartea albă din 1998 cu titlul „O abordare pe etape pentru stabilirea unui cadru comun în materie de tarificare a infrastructurilor de transport în UE”, la Cartea albă din 2001 privind politica europeană în domeniul transporturilor pentru 2010 şi la evaluarea intermediară a acestui document, din 2006.

2.5. În 2006, i s-a solicitat Comisiei ⁽¹⁾ să prezinte, cel mai târziu la 10 iunie 2008, după examinarea tuturor opţiunilor privind costurile legate de protecţia mediului, zgomot, aglomeraţie şi sănătate, un model general aplicabil, transparent şi inteligibil pentru evaluarea costurilor externe specifice fiecărui mod de transport. Pe acest model ar urma să se bazeze calculul viitoarelor taxe de utilizare a infrastructurilor. El ar trebui însoţit de o analiză a impactului pe care internalizarea costurilor externe ar urma să-l aibă asupra tuturor modurilor de transport, precum şi de o strategie de implementare treptată a modelului.

2.6. Obiectivul urmărit constă în internalizarea costurilor externe pentru toate modurile de transport, astfel încât să poată fi stabilit nivelul de preţ care face ca utilizatorii să suporte costurile reale pe care le determină. Acest lucru ar trebui să-i facă mai conştienţi pe aceştia de consecinţele propriilor acţiuni, astfel încât să-şi poată adapta comportamentul, în vederea reducerii costurilor externe.

2.7. În trecut, Comitetul a abordat deja, în câteva avize ale sale, problema internalizării costurilor externe. Astfel, în avizul său din 1996, atenţiona că „insuficienta integrare în preţul transportului a costurilor infrastructurii, care sunt diferite pentru fiecare mod de transport, precum şi a costurilor externe poate conduce la rapoarturi concurenţiale inechitabile”. În avizul privind Cartea albă din 2001, Comitetul era de acord că „acţiunea Comunităţii trebuie să

urmărească înlocuirea treptată a taxelor existente în sectorul transporturilor, prin instrumente mai eficiente, în vederea integrării costurilor de infrastructură şi a celor externe”.

2.8. În avizul său privind evaluarea intermediară a Cărţii albe din 2001 a Comisiei Europene privind politica europeană în domeniul transporturilor, Comitetul se declară de acord cu abordarea modificată, adoptată de Comisie, privind tranziţia de la o politică de schimbare forţată a modului de transport, la aşanumita „comodalitate” ⁽²⁾, o abordare în care fiecare mod de transport va trebui optimizat, devenind mai competitiv, mai durabil, mai social, mai rentabil, mai sigur şi mai ecologic, ceea ce ar duce la sporirea şi îmbunătăţirea combinaţiilor între acestea.

2.9. În lumina acestor consideraţii, Comitetul consideră că se cuvine ca fiecare mod de transport ⁽³⁾ să-şi acopere integral costurile proprii.

2.10. Şi în domeniul transportului urban durabil, Comitetul a elaborat câteva avize, printre altele cu privire la Cartea verde „Către o nouă cultură a mobilităţii urbane” ⁽⁴⁾ şi un aviz exploratoriu privind mixul energetic în transporturi ⁽⁵⁾. A fost adăugată, în opinia Comitetului, o dimensiune suplimentară, principiul „utilizatorul plăteşte” devenind „poluatorul (în acest caz utilizatorul) plăteşte”.

2.11. Esenţa strategiei propuse în momentul de faţă constă în considerarea principiului *tarifării în funcţie de costul social marginal* ca principiu general pentru internalizarea costurilor externe.

2.12. Acest principiu înseamnă că preţul (suplimentar al) transportului ar trebui să fie egal cu costurile suplimentare generate de un utilizator suplimentar al infrastructurii. În principiu, aceste costuri suplimentare ar trebui să acopere costurile utilizatorului şi costurile externe şi să conducă la o utilizare eficientă a infrastructurii şi la un raport direct între utilizarea resurselor publice şi serviciile de transport. Un tarif bazat pe costul social marginal ar determina astfel o utilizare eficientă a infrastructurii existente ⁽⁶⁾.

2.13. În opinia Comitetului, internalizarea costurilor externe ar putea avea consecinţe societale. De aceea este necesar ca partenerii sociali să fie implicaţi în dezbateri, pe cât posibil încă de la început, pentru a se stabili de comun acord cum va avea loc implementarea în diferitele sectoare.

3. Sinteza comunicării Comisiei şi a concluziilor Consiliului

3.1. În pachetul privind transportul ecologic, care conţine o comunicare generală, un proiect de modificare al Directivei privind Eurovigneta, o comunicare privind măsurile de reducere a poluării fonice pentru materialul feroviar rulant existent şi o comunicare strategică, Comisia are în vedere integrarea costurilor externe (CO₂, poluare atmosferică şi fonică, aglomeraţie) în preţul de transport, astfel încât utilizatorii să suporte costurile pe care le generează.

⁽²⁾ Punctul 1.1, respectiv punctul 9 ale raportului intermediar [COM(2006) 314].

⁽³⁾ Modurile de transport reglementate la nivel comunitar, deci exclusiv, de exemplu, mijloacele de transport militare etc.

⁽⁴⁾ JO C 224, 30.8.2009, p. 39

⁽⁵⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 52

⁽⁶⁾ A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic şi Social şi Comitetul Regiunilor „Strategie pentru punerea în aplicare a internalizării costurilor externe”, COM(2008) 435 final.

⁽¹⁾ Articolul 11 al Directivei 2006/38/CE.

3.2. Este necesar să se prevadă de asemenea și alte acțiuni, precum abordarea problemelor la sursă, strategii de piață internă și stimularea inovațiilor tehnologice. Veniturile rezultate ar trebui investite în reducerea costurilor externe, de exemplu prin investiții în cercetare și inovare, în infrastructuri ecologice și în dezvoltarea transportului în comun. O evaluare este prevăzută în 2013.

3.3. În reuniunea sa din 8 și 9 decembrie 2008, Consiliul a declarat că „trebuie urmată o abordare graduală, echitabilă, eficientă, echilibrată și neutră din punct de vedere tehnologic cu privire la toate modurile de transport”. Acesta ia notă de propunerea Comisiei conform căreia anul 2013 ar reprezenta termenul de evaluare a punerii în aplicare a strategiei. Mai departe, Consiliul menționează că „respectarea acestor principii este o condiție absolut necesară pentru ca publicul să sprijine demersul de internalizare a costurilor externe”.

4. Observații generale

4.1. Comitetul consideră că, începând cu 2006, Comisia a acționat. În urma unei consultări publice și a unor seminarii cu părțile interesate, aceasta a venit cu o propunere privind stabilirea unui cadru comun pentru internalizarea costurilor externe, a elaborat un studiu de impact și a definit o strategie de internalizare graduală a costurilor externe pentru fiecare mod de transport.

4.2. Pe scurt, Comisia a depus eforturi semnificative într-o perioadă de timp relativ scurtă, în sensul soluționării unui dosar cum este internalizarea costurilor externe, a cărui dificultate nu trebuie subestimată. Comitetul apreciază că documentele de lucru ale Comisiei, SEC(2008) 2209, SEC(2008) 2208 și SEC(2008) 2207 fac dovada, cu excepția concluziilor enunțate, unei abordări extrem de responsabile. Este însă regretabil că în comunicarea propriu-zisă nu s-a preluat mai mult din textul documentelor de lucru, și mai ales din analiza privind „cele mai bune soluții”. În opinia Comitetului, ar fi recomandabil totuși să se studieze dacă datele de bază din „Manualul pentru estimarea costurilor externe în sectorul transporturilor” nu pot fi confirmate cu mai mare certitudine.

4.3. Comisia și Consiliul consideră esențială păstrarea sprijinului actual din partea societății în ansamblu, dar mai ales din partea modurilor de transport, în favoarea unui sistem obiectiv, general aplicabil, transparent și inteligibil.

4.4. În opinia Comitetului, va trebui să se țină seama, de asemenea, de mai multe condiții importante, precum evoluțiile tehnologice, urmările societale ale introducerii sistemului, consecințele pentru regiunile insulare ale Comunității, cele fără ieșire la mare și pentru cele periferice, de mărimea investițiilor în domeniu și de contribuția la realizarea obiectivelor unei politici durabile în sectorul transporturilor.

4.5. Comitetul împărtășește opinia Comisiei, conform căreia este esențial ca veniturile provenite din internalizarea costurilor externe în cadrul modurilor de transport să fie alocate de preferință unor măsuri care să aibă efecte asupra modurilor de transport, astfel încât rezultatele sub aspectul combaterii poluării, a poluării fonice și a aglomerației să fie maxime, în vederea promovării unei funcționări durabile și în conformitate cu principiul combinării și optimizării modurilor de transport.

4.6. Veniturile obținute ar trebui să fie alocate prevenirii sau combaterii efectelor externe nedorite, de exemplu prin luarea de măsuri la sursă, prin acoperirea costurilor legate în mod clar și direct de asistența medicală din transporturi sau prin crearea de puțuri de carbon.

4.7. Comitetul consideră, de asemenea, că este esențial ca diferitele componente ale costurilor externe să fie cunoscute și recunoscute pentru fiecare mod de transport.

4.8. În cazul transportului rutier, de exemplu, costurile provocate de aglomerație ar trebui împărțite în mod proporțional și echitabil între transportul de marfă și transportul de persoane.

4.9. În vederea dezvoltării durabile a modurilor de transport, Comitetul ar dori să se acorde o mai mare atenție aspectelor sociale, atunci când se vorbește despre internalizarea costurilor externe.

4.10. De asemenea, Comitetul dorește să sublinieze că internalizarea costurilor externe nu trebuie să aibă consecințe asupra veniturilor lucrătorilor, aceste costuri trebuind să fie suportate de utilizatorii diferitelor moduri de transport.

4.11. În principiu, Comitetul este de acord, prin urmare, cu filozofia de bază a Comisiei, aceea de internalizare a tuturor costurilor externe⁽⁷⁾. Efectul dorit va putea fi însă obținut doar dacă aplicarea acestei filozofii are loc peste tot unde apar costuri externe și în aceeași măsură.

4.12. Situația actuală, în care costurile externe nu sunt imputate diferitelor moduri de transport și utilizatorilor acestora, conferă un avantaj concurențial acelor moduri de transport care generează costuri externe ridicate. Internalizarea acestor costuri ar permite garantarea unei concurențe sănătoase, ceea ce ar avea ca efect o reorientare către modurile de transport mai ecologice. Comitetul consideră că este important să se comunice mai în profunzime în legătură cu acest principiu, dat fiind că acesta ar putea antrena, de asemenea, unele modificări de structură în ceea ce-i privește pe operatorii și pe utilizatorii din sectorul transporturilor.

4.13. Comitetul împărtășește opinia Comisiei conform căreia trebuie instituit un cadru la nivel comunitar.

4.13.1. Comitetul este de părere că acest cadru trebuie să cuprindă anumite condiții pe care trebuie să le întrunească, între anumite limite, taxele pentru neutralizarea costurilor externe, condiții cum ar fi nivelul acestor taxe - justificat în funcție de standardul de viață - și o diferențiere semnificativă în funcție de spațiu și timp, dar pe bază geografică și nu pe bază statală.

4.13.2. Autoritățile împuternicite să colecteze aceste taxe, de exemplu un stat membru sau o autoritate locală sau regională, trebuie să stabilească mai precis tariful, în limitele mai sus menționate, pe baza cunoștințelor lor detaliate privind caracteristicile geografice și luând în considerare diferențele dintre zone în ceea ce privește standardul de viață.

(7) Comitetul atrage atenția asupra necesității excluderii de la aceste prevederi a vehiculelor de patrimoniu, fie că este vorba despre autovehicule, nave sau aeronave.

4.13.3. În transporturile maritim și aerian, internalizarea costurilor externe ar trebui să țină cont de realitatea competiției mondiale cu care se confruntă aceste transporturi.

4.13.3.1. Din punctul de vedere al concurenței, ramurile așa-zis „clasice” ale transportului intern – rutier, feroviar sau de navigație interioară – active pe plan european ar trebui să fie supuse într-un mod echilibrat unor strategii și metodologii identice, care, în mod evident, vor duce la rezultate diferite, în funcție de caracteristicile fiecărei ramuri.

4.13.3.2. O astfel de internalizare este conformă cu politica de comodalitate și cea de concurență și ne poate aduce mai aproape de obiectivul „1992”, adică de definitivarea pieței interne fără frontiere.

5. Observații specifice

5.1. Referindu-se, în legătură cu navigația pe ape interioare, la Convenția de la Mannheim, Comisia subliniază pe bună dreptate

atributul acestuia de cadru de reglementare care merită să fie luat în considerare. Ea se aplică Rinului, inclusiv în partea elvețiană, și afluenților acestuia. Convenția, la care a aderat o țară terță, este mai veche și, ca atare, are prioritate în raport cu Tratatul Uniunii Europene ⁽⁸⁾. Ea interzice impozitarea navigației, cu alte cuvinte a transportului.

5.2. Pe de o parte luând în considerare limitările impuse de profunda criză mondială, dar pe de altă parte manifestând simpatie pentru ideea internalizării costurilor externe, inspirată în principal de considerentele de mediu, Comitetul cheamă la o atitudine fermă.

5.3. Astfel, Comitetul ar dori ca, încă în cursul crizei, să se întreprindă demersuri pozitive de dezvoltare și detalieri în continuare a cadrului de internalizare a costurilor externe, așa cum se afirmă la punctul 4.13.1 și la următoarele. Aceasta este, în opinia sa, o sarcină care trebuie îndeplinită printr-o strânsă cooperare între instituțiile europene, statele membre și întreprinderi.

Bruxelles, 15 iulie 2009

*Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI*

⁽⁸⁾ Articolul 307 din Tratatul CE.