

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Kommissionens grönbok 'För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn — Politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen'"

(97/C 56/08)

Den 8 januari 1996 beslutade Europeiska kommissionen enligt artikel 198 i EG-fördraget att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om Kommissionens grönbok "För en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn — Politiska alternativ vid internalisering av de externa kostnaderna för transporter i Europeiska unionen".

Sektionen för transport och kommunikation, som varit ansvarig för arbetet, antog sitt yttrande den 11 september 1996. Föredragande var Michael Kubenz.

Vid sin 339:e plenarsession den 30-31 oktober 1996 (sammanträdet den 31 oktober 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 68 röster för, 4 mot och 6 nedlagda.

1. Inledning

Grönboken vitaliserar debatten över hela Europa om de problem på transportområdet som nyligen uppmärksammades vid det europeiska toppmötet i Cannes (juni 1995). Där framfördes krav på åtgärder för att säkerställa en rättvis konkurrens mellan olika transportsätt. Enligt kommissionens åsikt kan de akuta problemen med köer, förseningar, olyckor och miljöförstöring inte lösas med hjälp av den nuvarande transportpolitiken. Om de externa kostnaderna vägs in, torde prissättningen bli rättvisare och effektivare. Det bör också leda till ett nytänkande i fråga om investeringar och kombinerade transporter ("Modal Split")⁽¹⁾. Kommittén anser nämligen att det ofta råder en bristande relation mellan de priser som kunderna betalar och de verkliga kostnader som transporterna medför. Vissa kostnader, till exempel för miljöförstöring, olyckor och trafiköverbelastning, beaktas bara delvis eller inte alls, medan andra kostnader, till exempel för infrastrukturen, räknas in i ytterst varierande utsträckning.

2. Sammanfattning av innehållet i grönboken

2.1. Grönbokens huvudtema är prissättningen inom transportsektorn.

2.2. Kommissionen identifierar tre huvudtyper av externa kostnader:

- Trängsel (köer) (ungefär 2 % av EU:s BNP).
- Olyckor (ungefär 1,5 % av BNP).
- Luftföroreningar och buller (ungefär 0,6 % av BNP).

Sammanlagt blir detta 4,1 % av EU:s BNP, eller ungefär 250 miljarder ecu per år.

⁽¹⁾ Uppdelning av transporter på olika transportsätt på väg, järnväg, vatten osv.

2.3. Vägtransporter förorsakar enligt kommittén 90 % av dessa externa kostnader. Därför inriktar sig grönboken nästan uteslutande på vägtransporter⁽²⁾.

2.4. Positiva externa effekter avspeglas enligt kommittén nästan omedelbart i lägre transportkostnader, och vägs in av konsumenterna. Av den anledningen undersöker grönboken inte de positiva externa effekterna⁽³⁾.

2.5. Kommissionen är övertygad om att en internalisering av externa kostnader kommer att påverka prissättningen inom transportsektorn. Detta innebär att vissa avgifter kan komma att öka, men också att andra avgifter kan minska.

Utvecklingen mot ett rättvist och effektivt prissystem kommer att få en stimulerande effekt på gemenskapens politik för kombinerade transporter, som syftar till att fullt ut tillvarata de olika transportsättens möjligheter⁽⁴⁾. Huvudbudskapet i grönboken är dock att vägkostnaderna skall debiteras på ett mer differentierat sätt med hänsyn till skillnader i verkliga kostnader.

2.6. Exempel på styrmedel för prisbildningen som nämns i grönboken:

- Anpassning av gemenskapsrätten i fråga om vägavgifter för att fördela vägkostnaderna (infrastruktur).
- En kilometerskatt på lastbilar, som beräknas elektroniskt och tar hänsyn till förslitningen på infrastrukturen.
- Vägtullar för speciellt hårt belastade regioner och storstadsområden.

⁽²⁾ Sid. ii, sammanfattningen punkt 6, näst sista meningen. ESK noterar att de olika översättningarna av kommissionens dokument avviker från varandra.

⁽³⁾ Sid. 8, punkt 2.5 "Vilka är de viktigaste externa effekterna av transporter?", sista meningen.

⁽⁴⁾ Sid. 55, punkt 9.2 "Nästa steg", första meningen.

- Anpassade och differentierade bränsleskatter, som tar hänsyn till de olika bränslenas effekter på miljön.
- En fordonsskatt som anpassas till fordonens bullernivå och miljövänlighet, om möjligt sammankopplad med ett elektroniskt kilometerbaserat beräkningsätt.
- Differentierade landningsavgifter för luftfarten och spåravgifter för järnvägarna.

2.7. Kommissionen kräver mer information om säkerhets fördelar och säkerhetsrisker med olika fordon och transportsätt.

2.8. Kommissionen föreslår en rad politiska åtgärder från EU:s sida under de närmaste åren för att underlätta internaliseringen av kostnader inom transportsektorn:

- Nya undersökningar.
- Meddelande om "Bil-olja"-programmet och åtföljande förslag om fordonskrav etc.
- Ändring av direktiv 93/89/EEG ("Eurobilskattmärkesdirektivet").
- Miljöföreskrifter för transportsektorn.
- Flygplatsavgifter.
- Spåravgifter och finansiering inom järnvägstrafiken.
- Undersökningar av ett antal utvalda alleuropeiska transportkorridorer [TEN⁽¹⁾].
- Första resultaten av en strategisk miljömässig och ekonomisk bedömning av de transeuropeiska näten.
- Översyn av befintlig gemenskapslagstiftning om prissättning inom transportsektorn.
- Ändring av miniminivån för punktskatter på mineralolja.
- Översyn av bestämmelserna om statligt stöd och skattelättnader för inrikes transporter.
- Meddelande om buller.
- Övergripande översyn av fordonsbeskattningen.
- Översyn av skattebefrielse för flygbränsle.
- Ett beräkningssystem för de externa kostnaderna för transporter.
- Normer för vägavgifter och trafikledningssystem.
- Vitbok om en fortsatt utveckling mot en rättvis och effektiv prissättning inom transportsektorn.
- Förslag om prissättning för godstransporter på vägar.

(1) TEN: transeuropeiska nät.

3. Allmänna kommentarer

3.1. Grönboken väcker frågor och utvecklar strategier. Den presenterar dock inga slutgiltiga lösningar, utan är enligt kommissionen bara tänkt som ett diskussionsunderlag.

3.2. Ekonomiska och sociala kommittén har vid ett flertal tillfällen uppmanat kommissionen att ta sig an problemet med externa kostnader, till exempel i sitt yttrande om "Kommissionens lagstiftningsprogram för transporter/Åtgärdsprogram 1995-2000 för den gemensamma transportpolitiken"⁽²⁾.

3.3. I sitt yttrande på eget initiativ om "Infrastrukturkostnader vid godstransporter på väg — grund för en jämförelse med andra transportsätt"⁽³⁾ kräver kommittén att infrastrukturkostnaderna och de externa kostnaderna fullt ut påförs alla transportformer på ett rättvist och enhetligt sätt.

Därför ser kommittén positivt på att kommissionen har tagit sig an denna fråga.

3.4. Ekonomiska och sociala kommittén har gång på gång uttryckt sitt stöd för principen om minsta möjliga reglering av trafiken, till exempel i sitt yttrande om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om gemenskapens riktlinjer för utvecklandet av ett transeuropeiskt transportnät"⁽⁴⁾. Att transportsystemen och transportinfrastrukturerna skall bära sina egna kostnader är också en viktig fråga för kommittén.

3.5. Redan 1992 uttalade sig kommittén för en strategi för användningen av ekonomiska styrmedel som är mer inriktad på miljön och som leder till en icke-diskriminerande harmonisering av transportmarknaderna. I yttrandet om "Grönbok om trafikens inverkan på miljön — En gemenskapsstrategi för en hållbar och miljövänlig rörlighet"⁽⁵⁾ (punkt 5.3.5) formuleras denna tanke så här:

"För att komma fram till en välgrundad lösning bör kommissionen på lång sikt genomföra en ingående undersökning som kan ge underlag för att noggrant kvantifiera de externa kostnaderna för transporter, de olika transportsättens andel av de externa kostnaderna och av kostnaderna per transportenhet. I en sådan undersökning måste man ta hänsyn till alla faktorer som kan påverka miljön, exempelvis belastningsgraden för markytor samt buller, ljud, vibrationer, luftföroreningar osv. Om man beräknar externa kostnader utifrån en enda parameter (till exempel energiförbrukningen), kommer detta nödvändigtvis att leda till ofullständiga för att inte säga felaktiga data, och eventuellt också till konkurrensstörningar."

(2) EGT nr C 39, 12.2.1996, s. 43.

(3) EGT nr C 18, 22.1.1996, s. 27.

(4) EGT nr C 397, 31.12.1994, s. 23.

(5) EGT nr C 313, 30.11.1992, s. 43.

3.6. ESK är nöjd med att ett antal av kommitténs synpunkter tagits upp i grönboken.

ESK understryker återigen vikten av en utvärdering och internalisering av de externa kostnaderna och kostnaderna för infrastrukturen, och betonar att varje princip om internalisering av de externa kostnaderna kan fungera endast om den omfattar alla transportsätt.

Trots detta måste man ta de första stegen på den långa vägen mot en internalisering av kostnaderna, eftersom det är vägtransporterna som orsakar de största problemen.

3.7. I yttrandet om närsjöfartens utveckling i Europa⁽¹⁾ efterlystes insatser som gör det "möjligt för närsjöfarten att tävla på lika villkor med andra transportsätt genom insyn i vilka bidrag som finns och genom att i framtiden internalisera de externa kostnaderna". Europeiska kommissionens roll ansågs avgörande i samband med att denna tanke skulle definieras och sättas i verket.

4. Särskilda kommentarer

4.1. Internalisering av externa kostnader

4.1.1. Framför allt beklagar Ekonomiska och sociala kommittén att det inte finns några fullständiga statistikuppgifter på EU-nivå och inte heller några exakta definitioner av de företeelser som undersöks i grönboken, något som knappast underlättar diskussionen. Därför tycks det vara absolut nödvändigt att förbättra uppgiftsunderlaget, för att kunna uttala sig om alla transportsätt inom hela EU med enhetliga värderings- och beräkningsmetoder som grund.

4.1.2. Avgränsningen och beräkningen av de externa kostnader som skall påföras transportörer och trafikanter är för närvarande ytterst omstridd. Enbart i Tyskland uppskattar nio olika undersökningar de externa kostnaderna för vägtrafiken till mellan 29,7 miljarder och 123,7 miljarder tyska mark per år.

4.1.2.1. Grönboken lyfter fram de så kallade trängselkostnaderna (tidsförluster och driftskostnader) som en betydande del av de totala kostnaderna. Dessa kostnader drabbar i stor utsträckning de transportörer och trafikanter som orsakar dem. På så vis är de redan till en del internaliserade⁽²⁾. Därför kan man fråga sig om det är motiverat att påföra användarna ytterligare kostnader för detta.

4.1.2.2. De direkta olyckskostnaderna har redan i stor utsträckning internaliserats i vissa medlemsländer via försäkringspremier. I några länder belastar olycks-

kostnaderna det allmänna socialförsäkringssystemet. Det grundläggande problemet med värdering av personskador⁽³⁾ får ingen lösning i grönboken. Kommittén anser att det behövs mer forskning i denna fråga, något som också krävs i bilaga 7 till grönboken.

4.1.2.3. Inga konkreta kostnadsberäkningar för trafikbullen presenteras. (Se punkt 3 i grönboken.) I bilaga 2 återfinns bara redogörelser för de olika principerna bakom beräkningsmetoderna. Därför är det angeläget att fastställa en exakt metod för detta.

4.1.2.4. De externa kostnaderna varierar med tid och plats. Genom att reglera trafikbelastningen i tid och rum kan man göra avsevärda besparingar. Infrastruktursystemen i storstäderna är exempelvis inte utformade för maxbelastningen i rusningstid. Rusningstiden beror på när arbetsdagen normalt börjar och slutar samt på detaljhandelns stängningstider osv. Många tänkbara åtgärder skulle kunna förändra situationen, till exempel att man förbättrar kollektivtrafiken i städerna [något som betonas i Europeiska kommissionens grönbok "Ett trafiknät för alla — Att förverkliga kollektivtrafikens möjligheter i Europa"⁽⁴⁾], gör arbetstider och produktionstider mer flexibla, samt överväger livsarbetsmodeller, distansarbete, distansinköp etc. Eftersom det rör sig om lokala åtgärder, bör de också vidtas på lokal nivå i samråd med alla berörda parter.

4.1.3. Ett centralt problem i grönboken består i att man enbart behandlar de externa kostnaderna för trafiken, och inte beaktar de positiva externa effekterna. Undersökningar har visat att transporter också medför positiva samhällsekonomiska effekter, som uppstår genom att möjligheterna att övervinna avstånd ökar, arbetsfördelningen förbättras, produktiviteten ökar i samhällsekonomin som helhet, tekniska framsteg påskyndas, och nationalprodukten och därmed också sysselsättningen ökar. Av den anledningen bör de positiva externa effekterna bli föremål för en ytterst ingående diskussion.

⁽¹⁾ EGT nr C 97, 1.4.1996.

⁽²⁾ De negativa effekter för tredje part som exempelvis uppstår genom luftföroreningar och buller räknas in i respektive kostnadskategori.

⁽³⁾ Vi är alla medvetna om att det alltid är förbundet med en viss olycksrisk att färdas med ett transportmedel. Om vi ändå bestämmer oss för att resa, gör vi den bedömningen att nyttan med färden är större än den risk vi utsätter oss för. Risker för att själv råka ut för en olycka kan med detta synsätt betraktas som invägd i kalkylen. Däremot är följande risker inte internaliserade: den risk vi utsätter våra passagerare och medtrafikanter för, samhällsekonomiska förluster i form av förlorad arbetskraft (med avdrag för inbesparingar i och med att vissa resurser inte tas i anspråk) samt i förekommande fall det lidande som anhöriga och vänner åsamkas, de negativa känslor som lidandet väcker och värderingen av livsglädje.

⁽⁴⁾ EGT nr C 212, 22.7.1996, s. 77.

4.2. Att värna om en verklig konkurrens

4.2.1. Transportörerna inom olika transportsätt i EU:s medlemsstater kommer inom överskådlig tid att kunna konkurrera fritt med sina tjänster i hela unionen. Grönboken är i huvudsak inriktad på att skapa en sådan rättvis konkurrens och samtidigt ta hänsyn till vägkostnader och externa kostnader.

4.2.1.1. Målet med grönboken är att komma fram till en väl avvägd, och följaktligen rättvis prissättning, men det är uppenbart att detta bara är en av utgångspunkterna när det gäller att skapa en gemensam transportpolitik som bygger på marknadsekonomiska principer. Grundprincipen för varje marknadsekonomi är att angripa brister och överbelastning (som i fråga om transportinfrastrukturens kapacitet) från två håll:

- Genom efterfrågestyrning via prissättning.
- Genom att förbättra utbudet.

4.2.1.2. Just denna princip borde framhåvas bättre i grönboken, som uppenbarligen är mer inriktad på efterfrågestyrning. Om man utesluter förbättring av infrastrukturutbudet som en möjlighet att lösa problemet, får efterfrågesidan bära en alltför stor del av anpassningsbördan, och anpassningskostnaderna för trafikanter och transportörer kommer att stiga orimligt mycket. Möjligheter att flytta över transporter från vägarna till andra transportsätt skapas när man utvecklar ett infrastrukturnät för kombinerade transporter, nya infrastrukturer för lastning och avlastning och omlastningsterminaler för flera olika transportsätt; när man vidtar åtgärder för att fullborda den inre marknaden i fråga om järnvägstrafik och inre vattenvägar; samt när man utvecklar den kollektiva persontrafiken.

4.2.1.3. I grönboken behandlas inte de många möjligheter att förbättra vägtransporterna genom en effektivare transportinfrastruktur och genom informationsteknologi som föreslås i Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om "Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om användandet av telematik inom den europeiska transportsektorn"⁽¹⁾. Kommittén uppmanar kommissionen att snarast ta upp denna fråga.

4.2.1.4. Konkreta undersökningar har visat att det går att uppnå goda resultat i kostnads-nyttö-hänseende just med lokala och regionala infrastrukturförbättringar, det vill säga med specifika åtgärder som:

- att bygga ut sexfiliga motorvägar,
- att dra trafikleder utanför tätorterna,
- att täppa till luckor i transportnäten inom ramen för de transeuropeiska näten,
- att komma till rätta med flaskhalsar i trafiken.

(1) EGT nr C 18, 22.1.1996, s. 32.

Om infrastrukturen förbättrades eller byggdes ut, skulle de externa kostnaderna minska. Denna möjlighet att sänka transportkostnaderna för alla parter bör utnyttjas till fullo.

4.2.1.5. Det är framför allt de mer långsiktiga konsekvenserna för ekonomin som helhet av en differentierad prissättning efter transportsätt som inte blir tillräckligt belysta i grönboken. Reaktionerna inom transportbranschen analyseras inte heller i tillräcklig utsträckning. Därför kräver kommissionen bland annat att en undersökning inleds om

"Internalisering av externa kostnader inom transportsektorn: följderna för näringslivet" (bilaga 11).

4.2.1.6. När det gäller prissättningens effekter på valet av transportsätt har oljeshocken (oljekriserna på 70- och 80-talet) visat att just efterfrågan på privata transporter var oelastisk i förhållande till priserna; det vill säga den markanta höjningen av bränslepriserna påverkade konsumtionen enbart i relativt liten utsträckning. En elastisk efterfrågan kan bara uppstå på längre sikt, när användbara alternativa lösningar har utvecklats. Detta innebär att högre kostnader för vägtrafiken måste kompenseras på kort sikt genom inskränkningar på andra områden i det dagliga livet.

Om vägtransporter blir dyrare, och om köpkraften därmed urholkas, kan detta dessutom leda till att det saknas pengar till nya, miljövänligare och trafiksäkrare fordon och att fordonsparkens genomsnittliga ålder ökar.

4.2.1.7. Det tycks vara nödvändigt att öka benägenheten att använda mer miljövänliga fordon genom ekonomiska stimulansåtgärder, något som diskuteras i avsnitt 6.5 iv i grönboken. En internalisering av miljökostnaderna kan leda till en differentiering av avgifter och priser för kunden och på så vis uppmuntra till ett ansvarsfullt beteende. Det är lättare att åstadkomma beteendeförändringar med hjälp av belöningar (till exempel skattelättnader, premier och differentierade registreringsavgifter) än genom bestraffningar (i form av högre vägavgifter).

4.3. Det behövs en samordnad strategi

4.3.1. När man överväger att reformera skatter och prissystem inom transportsektorn, måste detta göras inom ramen för en integrerad strategi. En sådan samordnad strategi för samtliga transportsätt måste i teorin etablera de "rätta" prisrelationerna mellan de olika kommunikationsmedlen, exempelvis mellan vägtrafik och järnvägstrafik, mellan biltrafik och kollektivtrafik eller mellan vägtrafik och inlandssjöfart. Ett isolerat angreppssätt som gör ett enda transportsätt dyrare kan mycket väl ge upphov till omotiverade konkurrensstörningar, inte bara på transportmarknaden utan också inom de industri- och handelssektorer som betjänas av transporterna.

4.3.2. Man måste ta hänsyn till skillnader i täckningsgrad för olika kommunikationssätt när det gäller vägkostnader och externa kostnader. I de flesta länder i Europa är de sammanlagda intäkterna från fordonsskatt, bränsleskatt och vägavgifter två till tre gånger så stora som de totala utgifterna för vägtrafiken (jämför tabell 5.1 i grönbokens bilaga 5). Totalt sett är intäkterna från vägtrafiken i hela EU ungefär 65 miljarder ecu högre än utgifterna för infrastrukturen.

4.3.3. Som en förutsättning för konkurrensen är det i detta sammanhang absolut nödvändigt med en rättvis och överskådlig kostnadsfördelning mellan olika kommunikationsmedel, för att skapa lika chanser för alla transportsätt. Utan en sådan harmonisering äventyras framgångarna med avregleringen och öppningen av transportmarknaderna. Man skulle annars via olika administrerade priser för infrastruktur användning kunna påbörja en ny reglering av transportmarknaderna, något som skulle stå i motsättning till ett av Europeiska unionens viktigaste mål (att den inre marknaden fullbordas). Därför kan prispolitiken inte diskuteras ensidigt för ett enda transportsätt.

Även de positiva externa effekterna måste absolut föras in i diskussionen. Om man tar hänsyn till dessa positiva effekter handlar det inte längre enbart om att fördela externa kostnader. Man bör snarare sträva efter en uppdelning av transporter som gör det möjligt att maximera differensen mellan nytta och kostnader. Det är nödvändigt att på ett tillfredsställande sätt utvärdera vilka positiva ekonomiska, sociala och samhällsliga externa effekter de olika transportsätten får.

4.4. *Kombinerade transporter och effekterna på internationella varutransporter*

4.4.1. Höjningen av skatter och avgifter för vägtrafiken skulle kunna innebära en viss förskjutning till andra transportsätt, och därmed också leda till bättre utbyggnad av transportnäten, i den mån andra transport-

sätt på ett effektivt sätt förmår suga upp det ökade transportbehov som blir följden.

Om dessa förändringar i kombinerade transporter inte kan komma till stånd, på grund av brist på alternativ eller till följd av särskilda omständigheter, exempelvis transportavstånd⁽¹⁾, brist på integration av transportflödena i produktionssammanhang etc, uppstår national-ekonomiska förluster, utan att de externa kostnaderna för den skull minskar.

4.4.2. Grönboken måste också bedömas utifrån andra synvinklar, nämligen utvecklingen av ekonomiskt svaga länder med perifert läge, sammanhållningen i Europa och integrationen av de öst- och mellaneuropeiska länderna. På grund av lägre produktivitet kan dessa länder bara få del av ekonomiska framsteg och tillväxt på den inre marknaden i Europa om de blir lättare att nå och om deras avsättningsmöjligheter inte minskar till följd av stora avstånd till marknaderna. Just Europas inre marknad för enligt Cecchini-rapporten med sig starka tillväxtpulser (större marknader, lägre produktionskostnader, mer internationell arbetsdelning) och leder därmed också till en varaktig tillväxt i transporter. Denna ökning av transportbehovet kan delvis tas om hand av järnvägarna, eventuellt genom direkttåg mellan olika industricentrum, och av inlandssjöfarten och kustsjöfarten. Intensivare utbyte mellan de centrala industriländerna och de mer perifert belägna regionerna kommer också att åtföljas av en ökning i godstrafiken på vägarna.

4.4.3. Konsekvenserna av en förändrad prisbildning inom transportsektorn måste undersökas mycket noga. För det första gäller detta konsekvenserna för medborgarna och för förhållandet mellan privattrafiken och den kollektiva persontrafiken. För det andra måste man också utreda vilka konsekvenser internaliseringen av externa kostnader kan få för industrin, handeln och servicesektorn, såväl inom EU som i den internationella konkurrensen mellan olika lokaliseringalternativ.

(1) Passagerare: 80 % av det totala antalet transporter sker på vägar, 75 % på avstånd under 10 km.
Fraktgodis: 70 % av det totala antalet transporter sker på vägar, 66 % på avstånd under 50 km.

Bryssel den 31 oktober 1996.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Tom JENKINS