

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”

COM(2008) 435 wersja ostateczna/2

(2009/C 317/14)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 8 lipca 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”

COM(2008) 435 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 maja 2009 r. Sprawozdawcą był Jan SIMONS.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15-16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 133 do 6 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Komitet stwierdza, że Komisja włożyła wiele wysiłku w kwestię internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu. Komitet wyraża uznanie dla tych działań, zdając sobie sprawę ze stopnia trudności zadania, jednak zauważa, że jeśli chodzi o praktyczne zastosowania, pozostaje jeszcze wiele przeszkód do pokonania, przy czym bardzo ważne jest utrzymanie istniejącego powszechnego poparcia.

1.2. Internalizacja kosztów zewnętrznych powinna zmniejszyć zanieczyszczenia i uciążliwości związane z poszczególnymi istniejącymi obecnie rodzajami transportu.

1.3. Komitet nakłania Komisję, by od samego początku zadbała o włączenie przewoźników z państw trzecich do internalizacji kosztów zewnętrznych, tak by uniknąć stworzenia sytuacji korzystniejszej dla nich.

1.4. Obecna sytuacja, w której koszty zewnętrzne nie obciążają poszczególnych rodzajów transportu i ich użytkowników, daje przewagę konkurencyjną rodzajom transportu generującym wysokie koszty zewnętrzne. Internalizacja kosztów zewnętrznych pozwoliłaby natomiast zapewnić zdrową konkurencję, co prowadziłoby do przesunięcia w kierunku bardziej ekologicznych rodzajów transportu. Komitet jest zdania, że należy podjąć znacznie bardziej intensywne działania informacyjne na temat tej zasady, gdyż mogłaby ona spowodować także zmiany w strukturze podmiotów i użytkowników sektora transportu.

1.5. Komitet podziela pogląd Komisji, że należy stworzyć na szczeblu wspólnotowym odpowiednie ramy. Zdaniem Komitetu żadne państwo członkowskie nie powinno móc być z nich wyłączone.

1.5.1. Zdaniem Komitetu ramy te powinny obejmować pewne podstawowe warunki (na przykład wysokość opłat uzależniona od poziomu życia, z daleko idącym zróżnicowaniem odpowiednio do miejsca i czasu, określanym ze względów geograficznych, a nie politycznych), które opłaty na rzecz neutralizacji kosztów zewnętrznych będą musiały spełniać z zachowaniem pewnego zakresu elastyczności.

1.5.2. Władze odpowiedzialne za pobieranie opłat, na przykład dane państwo członkowskie lub samorząd lokalny lub regionalny, będą musiały wówczas zająć się dalszym doprecyzowaniem taryfy, w ramach wyżej wspomnianego zakresu elastyczności, w oparciu o szczegółową znajomość sytuacji lokalnej.

1.6. Komitet uważa, że jest sprawą pilną, by Komisja, nawet podczas kryzysu, przedstawiła konkretne propozycje dotyczące europejskich ram internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu i zadbała o to, by propozycje te były dalej rozwijane i wdrażane przez państwa członkowskie we współpracy z Komisją Europejską. Propozycje te muszą oczywiście móc liczyć na poparcie społeczeństwa, środowisk ekologicznych i branży związanych z poszczególnymi rodzajami transportu. Ponadto stosowne płatności i opłaty powinny być powiązane z użytkowaniem środków transportu, a nie z ich własnością.

1.7. Gdy internalizacja kosztów zewnętrznych zostanie zrealizowana w praktyce, przychody z tego tytułu zdaniem Komitetu powinny zostać przeznaczone, z poszanowaniem krajowych zasad budżetowych, na środki skutkujące zmniejszeniem – najlepiej u źródła – efektów zewnętrznych transportu, takich jak bezpośrednio z nimi związane szkody w środowisku lub skutki w opiece zdrowotnej.

2. Wprowadzenie

2.1. Zagadnienie internalizacji kosztów zewnętrznych nie jest nowe. Angielscy ekonomiści – Pigou w roku 1924, a później również Coase w roku 1960, formułowali teorie, w jaki sposób można uwzględnić pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne w mechanizmach rynkowych poprzez ustalanie cen. Pigou proponował dotacje i kary, zaś Coase – zbywalne prawa własności, jednak obłożone rygorystycznymi warunkami (zerowe lub niemal zaniedbywalne koszty transakcji, wymierne szkody i ograniczona liczba zaangażowanych podmiotów).

2.2. Również w transporcie – kontrolowanym przemieszczaniu się środków transportu po infrastrukturze transportowej – występują efekty zewnętrzne. Tam, gdzie występuje wiele podmiotów, jak np. w transporcie lądowym, powinno być preferowane podejście Pigou, tym bardziej, że gdy kierujemy się kosztami krańcowymi, uzyskujemy efektywną alokację środków.

2.3. W kontekście EWG temat ten poruszony został po raz pierwszy już pod koniec lat sześćdziesiątych, jednak ówczesny stan wiedzy nie pozwalał na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak skutecznie w praktyce mierzyć i wycenić skutki zewnętrzne. Koncentrowano się wówczas na korygowaniu domniemanych nierównych warunków konkurencji pomiędzy rodzajami transportu.

2.4. Jednak historia na tym się nie zakończyła. Można tu wymienić zieloną księgę z 1995 r. na temat ustalania cen w transporcie, białą księgę z 1998 r. na temat etapowego podejścia do wspólnotowych ram obliczania opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej, białą księgę z 2001 r. na temat europejskiej polityki transportowej do roku 2010 i śródkresowy przegląd tej białej księgi, który został wykonany w 2006 r.

2.5. W 2006 r. Komisja została poproszona⁽¹⁾ o przedstawienie „najpóźniej dnia 10 czerwca 2008 r. [...] po zbadaniu wszystkich opcji, w tym kosztów związanych z ochroną środowiska, hałasem, natężeniem ruchu i ochroną zdrowia, powszechnie stosowanego, przejrzystego i zrozumiałego modelu oceny wszelkich zewnętrznych kosztów jako podstawy obliczania w przyszłości opłat za korzystanie z infrastruktury. Model ten musi być połączony z analizą skutków internalizacji kosztów zewnętrznych w odniesieniu do wszystkich środków transportu oraz strategią na rzecz stopniowego wdrażania tego modelu w odniesieniu do wszystkich środków transportu”.

2.6. Celem jest internalizacja wszystkich kosztów zewnętrznych we wszystkich środkach transportu w celu ustalenia właściwej ceny, tak aby użytkownicy pokrywali realne powodowane przez siebie koszty. Dzięki tej wiedzy osoby korzystające z transportu byłyby bardziej świadome konsekwencji swojego postępowania i mogłyby odpowiednio je dostosować do tej sytuacji, tym samym obniżając koszty zewnętrzne.

2.7. W przeszłości w kilku swoich opiniach Komitet zwracał już uwagę na problem internalizacji kosztów zewnętrznych. W opinii z 1996 r. zwrócił uwagę na to, że „niepełne uwzględnianie kosztów infrastruktury i kosztów zewnętrznych zróżnicowanych w zależności od środka transportu może prowadzić do zaburzeń konkurencji”. W swojej opinii w sprawie białej księgi z 2001 r. Komitet stwierdził, że popiera pogląd, iż „środki wspólnotowe muszą się koncentrować na stopniowym zastępowaniu istniejących obciążeń systemu transportu skuteczniejszymi instrumentami na rzecz internalizacji kosztów infrastruktury i kosztów zewnętrznych.”

2.8. W swojej opinii w sprawie przeglądu śródkresowego białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r. Komitet udziela swojego poparcia zmodyfikowanemu podejściu Komisji polegającemu na przejściu od wymuszonej zmiany rodzaju transportu do tzw. współmodalności⁽²⁾. Zgodnie z tym podejściem każdy rodzaj transportu ma zostać zoptymalizowany dzięki temu, że podniesie się jego konkurencyjność, zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju, zgodność z zasadami społecznymi, rentowność, przyjazność dla środowiska i bezpieczeństwo, a ponadto zostanie utworzonych więcej lepszych połączeń pomiędzy różnymi rodzajami transportu.

2.9. W tym kontekście Komitet uważa również, że każdy rodzaj transportu⁽³⁾ powinien pokrywać całość swoich własnych kosztów.

2.10. Komitet opublikował również kilka opinii dotyczących zrównoważonego transportu w miastach, między innymi opinię w sprawie zielonej księgi „W kierunku nowej kultury mobilności w mieście”⁽⁴⁾ i opinię rozpozawczą w sprawie koszyka energetycznego w sektorze transportu⁽⁵⁾. Do podejścia Komitetu dodaje się w nich dodatkowy wymiar – zasadę „użytkownik płaci” zastępuje zasada „płaci zanieczyszczający lub użytkownik, zależnie od sytuacji”.

2.11. Istotą proponowanej obecnie strategii jest to, że generalną zasadą przy internalizacji kosztów zewnętrznych, powinna być zasada „opłat opartych na społecznym koszcie krańcowym”.

2.12. Zgodnie z tą zasadą ceny w sektorze transportu powinny być równe dodatkowemu kosztowi spowodowanemu przez dodatkowego użytkownika infrastruktury. Zasadniczo te dodatkowe koszty powinny objąć koszt użytkownika i koszty zewnętrzne oraz doprowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania infrastruktury i do utworzenia bezpośredniego powiązania pomiędzy korzystaniem ze wspólnych zasobów a usługami transportowymi. System opłat oparty na społecznym koszcie krańcowym prowadziłby zatem do skutecznego wykorzystania istniejącej infrastruktury⁽⁶⁾.

2.13. Zdaniem Komitetu internalizacja kosztów zewnętrznych może mieć konsekwencje społeczne. Z tego względu niezbędne jest włączenie w dyskusje, na najwcześniejszym możliwym etapie, partnerów społecznych, tak aby omówić z nimi realizację tej strategii w różnych sektorach.

3. Streszczenie komunikatu Komisji i konkluzji Rady

3.1. Poprzez pakiet w sprawie ekologicznego transportu, obejmujący ogólny komunikat, wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie eurowiniet, komunikat w sprawie działań w celu ograniczenia hałasu kolejowego w zakresie istniejącego taboru i komunikat dotyczący strategii, Komisja ma na celu włączenie kosztów zewnętrznych (CO₂, zanieczyszczenie powietrza, hałas i tatory komunikacyjne) do cen za transport, tak aby użytkownicy pokrywali realne powodowane przez siebie koszty.

(2) COM(2006) 314, punkt 1.1 i 9.

(3) Wszystkie rodzaje transportu podlegające prawodawstwu UE, zatem z wyłączeniem pojazdów wojskowych itp.

(4) Dz.U. C 224 z 30.8.2009, s. 39.

(5) Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 52.

(6) Na podstawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych” COM(2008) 435 wersja ostateczna.

(1) Art. 11 dyrektywy 2006/38/WE.

3.2. Niezbędne pozostają działania uzupełniające, tak jak np. środki podejmowane u źródła, polityka rynku wewnętrznego i stymulowanie innowacji technologicznych. Dochody powinny zostać zainwestowane w zmniejszenie kosztów zewnętrznych, na przykład poprzez inwestowanie w badania i innowacje, infrastrukturę przyjazną dla środowiska i w rozwój transportu publicznego. W 2013 r. należy przeprowadzić przegląd.

3.3. Rada na swoim posiedzeniu w dniach 8-9 grudnia 2008 r. stwierdziła już, że „strategię tę należy realizować stopniowo, w sposób sprawiedliwy, skuteczny i wyważony w stosunku do poszczególnych rodzajów transportu oraz neutralny z technologicznego punktu widzenia”. Przyjęła do wiadomości propozycję Komisji, by w roku 2013 nastąpiła ocena realizacji tej strategii. Rada stwierdza dalej, że „przestrzeganie tych zasad jest warunkiem, od którego zależy społeczne poparcie dla internalizacji kosztów zewnętrznych”.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet uważa, że Komisja podejmowała działania od 2006 r. Po konsultacjach publicznych i po warsztatach z udziałem zainteresowanych stron sporządziła wniosek w sprawie wspólnotowych ram internalizacji kosztów zewnętrznych, przeprowadziła ocenę skutków i opracowała strategię stopniowej internalizacji kosztów zewnętrznych wszystkich rodzajów transportu.

4.2. Słowem, w stosunkowo krótkim czasie Komisja włożyła wiele pracy w zagadnienie internalizacji kosztów zewnętrznych, którego z pewnością nie można nazwać łatwym. Komitet uważa dokumenty robocze Komisji SEC(2008)2209, SEC(2008)2208 i SEC(2008)2207, niezależnie od wyciągniętych z nich wniosków, za bardzo dobrze opracowane. Należy wyrazić ubolewanie, że w oficjalnym komunikacie Komisji nie wykorzystuje się w większym stopniu tych dokumentów, a zwłaszcza „najlepszych rozwiązań” wynikających z analizy. Zdaniem Komitetu warto byłoby zastanowić się, czy dane podstawowe z podręcznika szacowania kosztów zewnętrznych transportu (*Handbook on estimation of external costs in the transport sector*) można by jeszcze bardziej uwiarygodnić.

4.3. W mniemaniu Komisji i Rady zasadnicze znaczenie ma utrzymanie istniejącego już obecnie ogólnie w całym społeczeństwie, a w szczególności w sektorze transportu, poparcia dla osiągnięcia obiektywnego, uniwersalnie możliwego do zastosowania, przejrzystego i zrozumiałego systemu.

4.4. Zdaniem Komitetu należy przy tym wziąć pod uwagę kilka istotnych warunków, takich jak: rozwój technologiczny, społeczne konsekwencje wprowadzenia takiego systemu, konsekwencje dla regionów wspiarskich, regionów bez dostępu do morza i oddalonych, wysokość inwestycji w tym sektorze i wpływ na realizację celów zrównoważonej polityki transportowej.

4.5. Komitet zgadza się z Komisją co do tego, że konieczne jest, by przychody z internalizacji kosztów zewnętrznych różnych rodzajów transportu przeznaczane były z powrotem na środki, które byłyby stosowane w celu wspierania zrównoważonego funkcjonowania i zgodnie z kombinacją i optymalizacją rodzajów transportu w pierwszej kolejności tam, gdzie odniosłyby największy skutek w zwalczaniu zanieczyszczenia, hałasu i zatorów w transporcie.

4.6. Dochody powinny być przeznaczane na zapobieganie powstawaniu niepożądanych efektów zewnętrznych lub ich likwidowanie, przykładowo na działania u źródła lub na bezpośrednio powiązane koszty opieki zdrowotnej bądź biotopy obniżające zawartość dwutlenku węgla.

4.7. Komitet uważa również za istotne, aby w wypadku każdego rodzaju transportu poszczególne elementy kosztów zewnętrznych były znane i uznawane.

4.8. Na przykład w wypadku ruchu drogowego koszty zatorów komunikacyjnych powinny być rozdzielone proporcjonalnie i sprawiedliwie pomiędzy przewóz towarów i przewóz osób.

4.9. W świetle zrównoważonego rozwoju rodzajów transportu Komitet życzyłby sobie, aby w debatach dotyczących internalizacji kosztów zewnętrznych więcej uwagi poświęcano aspektom społecznym.

4.10. Ponadto Komitet chciałby podkreślić, że internalizacja kosztów zewnętrznych nie może pociągać za sobą konsekwencji dla dochodów pracowników. Koszty muszą zostać poniesione przez osoby korzystające ze środków transportu.

4.11. Komitet zgadza się więc zasadniczo z ideą Komisji dotyczącą internalizacji wszystkich kosztów zewnętrznych (7). Pożądany efekt zostanie jednak osiągnięty dopiero wówczas, gdy podejście to zostanie zastosowane w takim samym zakresie wszędzie tam, gdzie powstają koszty zewnętrzne.

4.12. Obecna sytuacja, w której koszty zewnętrzne nie obciążają poszczególnych rodzajów transportu i ich użytkowników, daje przewagę konkurencyjną rodzajom transportu generującym wysokie koszty zewnętrzne. Internalizacja kosztów zewnętrznych pozwoliłaby natomiast zapewnić zdrową konkurencję, co prowadziłoby do przesunięcia w kierunku bardziej ekologicznych rodzajów transportu. Komitet jest zdania, że należy podjąć znacznie bardziej intensywne działania informacyjne na temat tej zasady, gdyż mogłaby ona spowodować także zmiany w strukturze podmiotów i użytkowników sektora transportu.

4.13. Komitet podziela pogląd Komisji, że należy stworzyć ramy na szczeblu wspólnotowym.

4.13.1. Jednak zdaniem Komitetu należy przy tym uwzględnić pewne podstawowe warunki, które opłaty na rzecz neutralizacji kosztów zewnętrznych będą musiały spełniać z zachowaniem pewnego zakresu elastyczności. Można tutaj pomyśleć o różnych rodzajach kosztów zewnętrznych, o wysokości opłat uzależnionej od poziomu życia, z daleko idącym zróżnicowaniem odpowiednio do miejsca i czasu, określanym ze względów geograficznych, a nie politycznych.

4.13.2. Władze odpowiedzialne za pobieranie opłat, na przykład dane państwo członkowskie lub samorząd lokalny lub regionalny, będą musiały wówczas zadbać o dalsze doprecyzowanie taryfy, w ramach wyżej wspomnianego zakresu elastyczności, w oparciu o szczegółową znajomość sytuacji lokalnej. Przy tej okazji można będzie uwzględnić różnice w poziomie życia między regionami.

(7) Komitet zwraca uwagę na to, że wszystkie zabytkowe środki transportu (nazywane „latającymi, jeżdżącymi lub pływającymi zabytkami kultury”) powinny stanowić wyjątek.

4.13.3. W przypadku transportu morskiego i lotniczego internalizacja kosztów zewnętrznych powinna uwzględniać rzeczywistość światowej konkurencji, której te rodzaje transportu stawiają czoła.

4.13.3.1. Trzy operujące w skali europejskiej tak zwane klasyczne gałęzie transportu – transport drogowy, kolejowy i żegluga śródlądowa – musiałyby z punktu widzenia konkurencyjności być traktowane jednakowo i podlegać tym samym strategiom i metodologiom, które jednak, ze względu na różnice między tymi gałęziami transportu, będą mogły oczywiście wywierać różne skutki.

4.13.3.2. Taka internalizacja jest zgodna z polityką współmodalności i podejściem przedstawionym w komunikacie i przybliża „rok 1992”(!), czyli pełną realizację jednolitego rynku bez granic państwowych.

Bruksela, 15 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

5. Uwagi szczegółowe

5.1. W odniesieniu do żeglugi śródlądowej Komisja słusznie wskazuje na konwencję z Mannheim jako na ramy prawne, które zasługują na uwagę. Umowa ta jest obowiązująca dla Renu, w tym dla jego szwajcarskiej części i jego dopływów. Konwencja ta jest starsza niż traktaty Unii i, ponieważ jedną ze stron jest państwo trzecie, ma przed nimi pierwszeństwo⁽⁸⁾. W konwencji zabrania się nakładania opłat za żeglugę (transport).

5.2. Mając z jednej strony na uwadze głęboki kryzys światowy, a z drugiej strony wykazując sympatię dla pomysłu internalizacji kosztów zewnętrznych, która przede wszystkim uwzględnia aspekty ochrony środowiska, Komitet nawołuje do tego, aby się nie zniechęcać.

5.3. Przeciwnie, tak jak opisano w punkcie 4.13.1 i następnym, Komitet pragnie, aby jeszcze w trakcie kryzysu podjąć pozytywne działania na rzecz dalszego opracowania i precyzowania ram internalizacji kosztów zewnętrznych. Uważa, że zadanie to należy realizować przy ścisłej współpracy instytucji europejskich, państw członkowskich i przedsiębiorstw.

⁽⁸⁾ Art. 307 TWE.