

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a kerekes mezőgazdasági vagy erdészeti traktorok vezetőire ható zajszintről (kodifikált szöveg)

COM(2007) 588 final – 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

2007. október 24-én az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a kerekes mezőgazdasági vagy erdészeti traktorok vezetőire ható zajszintről (kodifikált szöveg).

Mivel az EGSZB teljes mértékben megfelelőnek tartja a javaslat tartalmát, és részéről további megjegyzést nem kíván ahhoz hozzáfűzni, ezért a 2007. december 12–13-án tartott, 440. plenáris ülésén (a december 12-i ülésnapon), 135 szavazattal, 2 tartózkodás mellett úgy határozott, hogy a javaslattal kapcsolatban támogató véleményt bocsát ki.

Kelt Brüsszelben, 2007. december 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Zöld könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről

COM(2007) 140 final – SEC(2007) 388

(2008/C 120/04)

2007. március 28-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Zöld könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2007. október 31-én elfogadta véleményét. (Előadó: Lutz RIBBE.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. december 12–13-án tartott 440. plenáris ülésén (a december 13-i ülésnapon) 48 szavazattal, 1 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás

1.1 Az EGSZB tudomásul veszi a piaci alapú környezetvédelmi eszközökről szóló zöld könyv jelentős késedelemmel történő megjelentetését.

1.2 Az EGSZB egyetért a különböző piaci alapú környezetvédelmi eszközök fiskális és ökológiai hatásairól (adók, járulékok, díjak, támogatások, jogok/tanúsítványok) írtakkal.

1.3 Az EGSZB megállapítása szerint a piaci alapú eszközök régóta szerves részei a politikának, nem arról van szó tehát, hogy alkalmazzuk-e őket, hanem inkább arról, hogy miként.

1.4 Az Európai Bizottság jogos megállapítása szerint a piaci alapú eszközök jó lehetőséget teremtenek arra, hogy költséghatékony megoldásokat érjünk el a környezetvédelem terén, azonban nem tekinthetők csodaszernek. A politikai vitának és a zöld könyvnek ezért például a követelmények, a tiltások, a szabályozási jog és a piaci alapú eszközök (mint például adók, díjak, célzott támogatások és kibocsátáskereskedelmi rendszerek) kapcsolatával és összhatásával kellene foglalkoznia. Az Európai Bizottság zöld könyve azonban nem ad elég eligazítást ezen a téren, s ezt az EGSZB sajnálatosnak tartja.

1.5 Az EGSZB ezért felkéri az Európai Bizottságot, hogy használja fel a zöld könyvvel kezdeményezett nyilvános vitát arra, hogy konkrét példákon mutassa be a különböző környezetvédelmi eszközök adta lehetőségeket, azok hatásait és egyben korlátait is.

2. A zöld könyv tartalma

2.1 Az Európai Bizottság 2007. március 28-án terjesztette elő a már 2004-ben meghirdetett Zöld könyvet a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről⁽¹⁾. Erről a zöld könyvről szól ez a vélemény.

2.2 A zöld könyvvel az a célja az Európai Bizottságnak, hogy társadalmi vitát indítson a piaci alapú eszközök intenzívbb alkalmazásáról.

2.3 A zöld könyvben az Európai Bizottság utal azokra a környezetvédelmi célokra, amelyekben európai szinten időközben már megállapodtak, többek között az új energia- és éghajlatvédelmi politikára, amely véleménye szerint nem kevesebbet kíván elérni, mint a következő 10-15 évben bekövetkező új ipari forradalmat.

2.4 Az Európai Bizottság egyértelművé teszi, hogy ezeket a nagyszabású célokat állami beavatkozás [...] nélkül nem lehet elérni. Az európai bizottsági elképzelés szerint fokozott mértékben kellene alkalmazni a piaci alapú eszközöket mint a környezetvédelmi politika eszközeit: A piaci alapú eszközök – a vállalkozások és fogyasztók megváltozott ösztönzői révén – fontos részét alkotják a valódi változásra irányuló erőfeszítéseknek.

2.5 Az Európai Bizottság azt is írja, hogy a piaci alapú eszközök nem jelentenek megoldást minden problémára.

2.6 A „piaci alapú eszközök” közé az adókat, díjakat, célzott támogatásokat és a kibocsátáskereskedelmi rendszereket sorolják.

Piaci alapú eszközök alkalmazása politikai eszközként

2.7 Az Európai Bizottság nézete szerint a piaci alapú eszközök alkalmazását az indokolja, hogy ezen eszközök révén költséghatékony módon lehet ellensúlyozni a piaci hiányosságokat. Piaci hiányosságnak számít, ha a piacok teljességgel hiányzanak (a környezeti értékeknek közvagyon jellegük van), vagy ha a gazdasági tevékenységek „tényleges” vagy társadalmi költségét nem megfelelően veszik figyelembe.

2.8 Előnyként az alábbiakat említik:

- a piaci alapú eszközök tekintettel vannak a vállalatok közötti különbségekre,
- jobb támpontot nyújtanak az árakhoz, mivel a gazdasági tevékenység externális költségeihez és az abból eredő haszonhoz konkrét értéket társítanak,
- nagyobb rugalmasságot biztosítanak az ipar számára a célok elérésében úgy, hogy az ebből származó költségek összességében csökkennek,

(1) COM(2007) 140 final, 2007. március 28.

– hosszú távon ösztönzik a vállalatokat, hogy a környezetre gyakorolt hátrányos hatások további csökkentése érdekében technológiai jellegű innovációkat vezessenek be („dinamikus hatékonyság”),

– ösztönzőleg hatnak a foglalkoztatásra, amennyiben ökológiai adó- és pénzügyi reform keretében alkalmazzák őket.

2.9 Az Európai Bizottság azonban azt is egyértelművé teszi, hogy a piaci alapú eszközök nemcsak a környezetvédelmi célok elérése szolgálnak, hanem az egyes tagállamok eltérő megközelítései miatt a belső piacon kialakult torzulások megszüntetése céljából annak biztosítására [...], hogy egy bizonyos ágazatra az Unión belül mindenhol azonos terhek háruljanak, valamint hogy felszámolja az EU-n belüli lehetséges hátrányos versenyképességi hatásokat.

2.10 Arra is utal továbbá, hogy a különböző piaci alapú eszközök eltérő hatásúak. Speciális célok elérésében (mint a kibocsátási határok) a mennyiségi rendszerek (pl. a kibocsátáskereskedelmi kvóták) nagyobb biztonságot adnak, mint a pusztán áralapú eszközök (pl. adók). Az utóbbiak viszont nagyobb biztonságot adnak a költségekre/árra vonatkozóan, és könnyebben is kezelhetők.

2.11 Egy további fontos különbségre is utal az Európai Bizottság: az adókat (és a díjakat is) nemcsak mint lehetséges irányítási eszközöket alkalmazzák, hanem állami bevételnövelőként is. A kibocsátás-kereskedelmi rendszereknél ez csak akkor van így, ha az engedélyeket a hatóságok bocsátják árverésre.

2.12 A zöld könyv kitér a „növekedés és foglalkoztatás” témájára is és ismerteti az ökológiai adóreform okait. Miután az Európai Tanács a 2006. júniusi csúcson az új fenntarthatósági stratégiában felvetette egy új, a fenntarthatóság szempontjaihoz igazodó adórendszer kérdését, anélkül ugyan, hogy konkrétan fogalmazott volna, az Európai Bizottság ezt írja most: Egy olyan környezetvédelmi adóreform (ETR), amely az adóterhet a jóléti szempontból kedvezőtlen adókról (pl. a munkára kivetett adókról) a jóléti szempontból kedvező adókra (pl. a környezeti szempontból káros tevékenységekre, úgy mint erőforrás-felhasználás vagy szennyezés) helyezi át, mind a környezetvédelemmel, mind a foglalkoztatással kapcsolatos problémák megoldására lehetőséget biztosíthat („mindenki nyertes” helyzet)⁽²⁾. Az adópolitika illetően módosításához ugyanakkor viszonylag stabil bevételre van szükség a környezetvédelmi jellegű adókból.

2.13 A dokumentum végül példákat hoz már meghonosított piaci alapú eszközökre (az energia megadóztatása, euomatrica, helyi díjak a belvárosi forgalom tehermentesítésére), valamint a társadalmi vita beindításának céljából számos speciális és általános jellegűnek tartott kérdést fogalmaz meg a közvélemény számára.

2.14 Az Európai Bizottság a fajok sokfélesége védelmének terén is elképzelhetőnek tartja a piaci alapú eszközök alkalmazását.

(2) A Bizottság már 1993-ban, a növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról szóló fehér könyvben [COM(93) 700, 10. fejezet] felvetette ezt a kérdést, majd később ismét tárgyalta az európai szociális modellről szóló közleményében, illetve a bizottsági szervek által írt, a foglalkoztatási és környezetvédelmi politikai intézkedések közötti kapcsolatokról szóló munkadokumentumban. Vö. COM(2005) 525 és SEC(2005) 1530. Az északi országokban végzett vizsgálatok utólagos eredményei, valamint a modell alapú tanulmányok alapján kimutatható, hogy mindkét területen pozitív eredményeket lehet elérni.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB többször szót emelt azért, hogy optimálisan használják a környezetvédelemre vonatkozó politikai eszközök tárházát, melynek során fontos szerepet játszhatnak a piaci alapú eszközök. Az EGSZB és az Európai Bizottság erre irányuló szándéka tehát megegyezik.

3.2 Még ha az EGSZB érti, illetve jónak és helyesnek tartja is az ismertetett érveket, a piaci alapú eszközök jövőben tervezett alkalmazását illetően valamivel egyértelműbb megfogalmazást várt volna a zöld könyvtől, melynek elkészültére sokáig kellett várni, és amelynek megjelentetése újra és újra kitolódott. Talán szükség volt az Európai Bizottságon belüli hosszú szavazási folyamatra, az EGSZB szerint azonban a politikák kialakításának szempontjából ez még nem járt lényeges haszonnal.

3.3 Az embernek inkább az az érzése, hogy a politikai realitás néha gyorsabban alakul, mint a belső szavazási folyamat.

3.4 Az EGSZB megállapítja, hogy a környezetvédelem területén a piaci alapú eszközök jelenléte már régen realitás, még ha az egyes tagállamok rendkívül eltérő módon alkalmazzák is azokat. Az Eurostat felmérése szerint például az EU tagállamaiban az összes költségvetési bevétel átlagosan mintegy 7 %-a származik környezeti vonatkozású bevételi forrásból.

3.5 A zöld könyvben és a politikai vita során tehát nem lehet szó a piaci alapú eszközök lehetséges környezetvédelmi bevezetéséről. Nem az a kérdés, hogy alkalmazzák-e a piaci alapú eszközöket, hanem az, hogy miként: milyen mértékben és hogyan viszonyulva a követelményekhez, tiltásokhoz és más eszközökhöz?

3.6 A zöld könyvben tett kijelentések mindenesetre nem mutatnak túl azon, ami régóta ismert és beszédtema a vállalatok és a társadalmi csoportok körében. Azzal a kérdéssel sem foglalkoznak, hogy első helyen melyik fél szerepvállalására van szükség. Köztudott ugyanis, hogy az EU nem egyenlő mértékben illetékes minden lehetséges eszköz tekintetében. Adójogi kérdésekben például csupán rendkívül korlátozott jogkörökkel rendelkezik. Továbbra sem világos, hogy a zöld könyv megjelenése után milyen politikai fejleményekkel lehet számolni. A zöld könyvet – szokás szerint – egy fehér könyv követi-e majd, illetve milyen konzekvenciákat kell levonni?

3.7 Az anyag legnagyobb hiányossága, hogy nem világos, melyik politikai helyzetben melyik politikai eszközt kellene előnyben részesíteni. Példának okáért a szabályozási jog és a piaci alapú eszközök elérni kívánt elválasztása, illetve lehetséges összekapcsolása továbbra sem világos.

3.8 Az EGSZB így ugyan jó szándékkal tudomásul veszi a zöld könyv meglétét, ugyanakkor megállapítja, hogy a hatékonyabb környezetvédelem-politikai eszközökről szóló társadalmi vitát nagyobb elszántsággal és minél konkrétabb példák alapján kellene folytatni, hogy valóban realitássá válhassanak az EU itt leírt nagyszabású céljai, például az éghajlat- és energiapolitika területén.

3.9 Az EGSZB szerint a piaci alapú eszközöknek a „szennyező fizet” elvet kell szem előtt tartaniuk, és ezáltal képesnek kell lenniük ösztönzők biztosítására azok számára, akik aktívan védik a környezetet.

4. Az EGSZB speciális megjegyzései

4.1 Az EGSZB mindig is hangsúlyozta, hogy milyen fontos az ún. „externális költségeknek” az árakba történő beépítése. Erre – maga az Európai Bizottság is ezt írja – kiválóan alkalmasak a piaci alapú eszközök. Először azonban egyértelmű politikai döntésre van szükség, hogy mekkorára becsülhetők ezek az árakba beépítendő externális költségek.

4.2 A zöld könyvben leírt piaci alapú eszköz, azaz a közlekedés területéről származó euromatrica jó példája annak, hogy egy, az externális költségeknek az árakba történő beépítésére alkalmasnak tartott eszközt a valóságban eddig csupán nagyon vonakodva alkalmaznak. Maga az Európai Bizottság írja, hogy az *átlagdíjak csak az infrastruktúra költségeit fedezhetik, tehát nem foglalják magukban a külső költségeket*. Kezdeményezésekre van tehát szükség, hogy a jövőben például az euromatrica révén beépítsék az árba a külső költségeket.

4.3 Az EGSZB arra kéri az Európai Bizottságot, a Tanácsot és az Európai Parlamentet, hogy a környezetvédelmi piaci alapú eszközöket csak akkor nevezzék így, ha azok valóban környezetvédelmi célt szolgálnak, és az fel is ismerhető. A már említett euromatrica esetében mindez csak korlátozottan lelhető fel, mivel ez nem terjed ki az externális költségekre. Az euromatrica esetén elsősorban arról van szó, hogy az infrastrukturális költségeket nem kizárólag az állami költségvetés állja, hanem a használókat is közvetlenül bevonják a finanszírozásba. Az ilyen megközelítés természetesen közvetett környezeti hatásokkal is jár, ha például a megnövekedett költségek miatt a használó elgondolkodik azon, hogy a közutat vagy a vasúti közlekedést valassa (illetve, hogy egyáltalán megtegye-e az utat). Az euromatrica azonban csak akkor tekinthető „környezetvédelmi eszköznek”, ha az eddig piaci vonatkozással nem rendelkező és figyelmen kívül hagyott (környezeti) költségeket beépítik az árba.

4.4 Elsőként tehát politikai oldalról kell bemutatni, hogy egy adott politikai intézkedéssel egyáltalán mit is akarnak elérni. Csak a cél meghatározását követően kellene sort keríteni a megfelelő eszközről folyó vitára.

4.5 A piaci alapú eszközök fokozott alkalmazása sem elegendő tehát ahhoz, hogy a politika – vitatott jellegük miatt részben rendkívül nehéz döntéseken keresztül – eljusson oda, hogy olyan teljesen egyértelmű (környezetvédelem-politikai) célokat nevezzen meg, mint a kibocsátási határok. Eddig gyakran pont ez hiányzott. A piaci alapú eszközök nem helyettesítik az ilyen döntéseket, hanem – ahogy már a nevükben is benne van – eszközöket jelentenek a kítűzött politikai célok eléréséhez.

4.6 Az Európai Bizottságnak, amilyen gyorsan csak lehet, meg kell szüntetnie a zöld könyv okozta bizonytalanságokat. Egyértelművé kell tennie, hogy mi az elképzelése a különböző politikai eszközök jövőbeli alkalmazásáról. Az EGSZB ezért azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy már a téma tervbe vett szélesebb körű megvitatásának keretében különböző politikaterületeiről (pl. az energia és a közlekedés területéről) vett néhány gyakorlati példán modellezze a lehetséges, eltérő (piaci alapú eszközökkel, illetve azok nélkül történő) politikai fellépési módokat.

4.7 Ennek során bizonyára egyértelműsíthetné, hogy például a rákkeltő anyagok problémáját nem a piaci alapú eszközök bevezetésével szándékozik megoldani.

4.8 Érdekes lehetne a piaci alapú eszközök témája például az egyre aktuálisabbá váló kérdés kapcsán, tudniillik hogy miként akarjuk elterjeszteni a jövőben szén-dioxid-mentesen működő szénműveket, ha az ehhez szükséges technológia esetleg a közeljövőben rendelkezésre áll majd. Kötelezően (tehát egyfajta szabályozási jogként) elő akarjuk majd írni ezeket a „technika jelenlegi állására” hivatkozva, vagy piaci alapú eszközök révén gazdaságossá akarjuk majd tenni őket? A jövőbeni társadalmi vita során alaposabban ki kellene térni az effajta kérdésekre.

4.9 Amennyiben a szabályozási jog és a piaci alapú eszközök összekapcsolása, illetve elválasztása konkrét cselekvési lehetőségek ismertetésével összességében egyértelműbbé válna, akkor talán a piaci alapú eszközök a biodiverzitás megőrzésének területén való alkalmazásának a zöld könyvben történő mérlegelése is érthetőbbé válna. Az EGSZB szerint ez még mindig nem elég

meggyőző ahhoz, hogy valóban remélni lehessen, hogy hatékonyan leküzdhető a biodiverzitás továbbra is fenyegető csökkenése.

4.10 Az EGSZB már a „Kétéves értékelő jelentés az EU fenntartható fejlődési stratégiájáról” című véleményében^(?) felszólította az Európai Bizottságot, hogy konkretizálja az új, fenntarthatósági mutatókhoz igazodó adórendszerrel kapcsolatosan rendkívül homályosan megfogalmazott gondolatait. Az Eurostat felmérése szerint a környezeti adókból származó bevételek mintegy 7 %-ot tesznek ki.

4.11 Az EGSZB már régen esedékesnek tart egy, a munkát terhelő adók csökkentéséről és ennek a környezetkárosító tevékenységek megadóztatásából származó bevételekkel történő kompenzációjáról folyó vitát, amelyet a zöld könyv megjelenését követően fel kellene gyorsítani. Ennek során azonban annak is egyértelművé kell válnia, hogy az EU milyen megfelelő változtatásokban gondolkodik, illetve az EU-szerződés alapján mely területeken van mégis akár csak marginális befolyása is a megfelelő tagállami adópolitikára.

4.12 Az EGSZB rendkívül fontosnak tartja, hogy minél hamarabb előterjessék a környezetre káros támogatásokról ígért áttekintést, és hogy ezeket a támogatásokat a lehető leggyorsabban megszüntessék. Az EGSZB szerint a környezetkárosító hatással járó támogatások jelentős versenytorzulást idéznek elő, és a közpénzek teljességgel elfogadhatatlan, hibás elosztását jelentik. A környezetvédelem ösztönzésére szolgáló piaci alapú eszközök csak akkor lesznek valóban eredményesek, ha teljességgel felszámolták a környezetkárosító hatással járó támogatásokat.

Kelt Brüsszelben, 2007. december 13-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Dimitris DIMITRIADIS

^(?) HL C 256., 2007.10.27., 76. o.