

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A külső költségek internalizálását elősegítő stratégia

(COM(2008) 435 végleges/2)

(2009/C 317/14)

Előadó: **Jan SIMONS**

2008. július 8-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:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A külső költségek internalizálását elősegítő stratégia

COM(2008) 435 végleges/2.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció 2009. május 20-án elfogadta véleményét. (Előadó: Jan SIMONS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. július 15–16-án tartott, 455. plenáris ülésén (a július 15-i ülésnapon) 133 szavazattal 6 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések

1.1. Az EGSZB megállapítja, hogy az Európai Bizottság sokat tett a külső költségek valamennyi közlekedési módra vonatkozó beszámítása érdekében. Ez igen bonyolult feladat volt, ezért az EGSZB méltányolja az erőfeszítéseket, a gyakorlati megvalósítást illetően azonban még le kell küzdeni néhány akadályt. Igen fontos ebben az összefüggésben, hogy megmaradjon a jelenlegi széles körű támogatottság.

1.2. A külső költségek internalizálásának csökkentenie kell azt a szennyezést és azokat a károkat, amelyeket valamennyi létező közlekedési mód okoz.

1.3. Az EGSZB nyomatékosan kéri az Európai Bizottságot, hogy már a kezdetektől gondoskodjon arról, hogy a harmadik országokból érkező fuvarozókat vonják be külső költségek internalizálásába, elkerülendő, hogy kedvezőbb helyzetben találják magukat.

1.4. A jelenlegi helyzet, amelyben a külső költségeket nem terhelik rá a különféle közlekedési módokra és az ezeket használó személyekre, versenyelőnyt biztosít azoknak a közlekedési módoknak, amelyek jelentős külső költségekkel járnak. Ezeknek a költségeknek az internalizálása lehetővé teszi a maga részéről az egészséges verseny biztosítását, amely a környezetkímélőbb közlekedési módok felé való elmozdulással járhat. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy ez az elv sokkal hangsúlyosabb módon kerüljön bemutatásra, mivel a közlekedési ágazat működtetői és használói által alkotott szerkezet módosulását is maga után vonhatja.

1.5. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy közösségi szintű keretet kell létrehozni. Az EGSZB szerint ez alól egyetlen tagállamnak sem szabad magát kivonnia.

1.5.1. Az EGSZB szerint ebbe a keretbe be kell építeni néhány olyan feltételt, amelynek a külső költségek semlegesítésére felszámolt díjak – bizonyos árreakciók mellett – meg kell, hogy feleljenek. Ilyen feltétel lehet például a – földrajzi és nem államhatári alapon – terület és időtényező szempontjából messzemenően differenciált díjak életszínvonalból kiinduló mértéke.

1.5.2. A fent említett árreakciók belül aztán a díjszabásért felelős hatóságoknak, például a tagállamnak, illetve a regionális vagy helyi önkormányzatnak kell – részletes helyismeretükre alapozva – a díjak pontosabb megállapításáról gondoskodniuk.

1.6. Az EGSZB sürgősnek ítéli meg, hogy az Európai Bizottság akár még a válság idején konkrét javaslatokat terjesszen elő a külső költségek valamennyi közlekedési módra vonatkozó internalizálásának európai keretére, valamint hogy gondoskodjon arról, hogy azt a tagállamok az Európai Bizottsággal együttműködésben részletesebben dolgozzák ki, majd alkalmazzák. Fontos természetesen, hogy a javaslatok számíthassanak a társadalom, a környezetvédők és a közlekedési ágazatok széles körű támogatására. Az esedékes külső költségeket, vagy levonásokat nem a közlekedési eszközök tulajdonlása, hanem azok használata alapján kell majd beszámítani.

1.7. Ha a külső költségek internalizálása a gyakorlatban megvalósul, akkor az ebből adódó bevételeket az EGSZB szerint olyan intézkedésekre kellene fordítani – a nemzeti költségvetési szabályok tiszteletben tartásával –, melyek eredményeként csökkenthető a közlekedési módok külső hatásai, például a velük közvetlenül összefüggő közlekedési károk vagy a miattuk szükséges egészségügyi ellátás.

2. Bevezetés

2.1. A külső költségek internalizálásának kérdése nem új. Két angol közgazdász is – Pigou 1924-ben, Coase 1960-ban – dolgozott ki elméleteket arról, hogy a pozitív és negatív külső hatások költségeit miként lehet az árakon keresztül beépíteni a piaci mechanizmusba. Pigou szubvenciókban és díjszabásokban, Coase a csakis szigorú feltételek mellett (semmilyen vagy igen alacsony tranzakciós költségek, mérhető kár és korlátozott számú érdekelt fél) értékesíthető tulajdonjogokban látta a megfelelő eszközt.

2.2. A közlekedésben (melyen a járművek közlekedési infrastruktúra mentén történő irányított mozgása értendő) is előfordulnak – majdnem mindig negatív – külső hatások. Ahol nagyon sok a szereplő – például a szárazföldi közlekedésben –, ott Pigou megközelítését kell előnyben részesíteni, annál is inkább, mert ha adott a marginális költségekkel való összehangolás, akkor az elosztás hatékony.

2.3. Az EK összefüggésében a kérdés már a hatvanas évek végén felmerült, de a közgazdaság-tudomány akkori állását tekintve még nem lehetett irányadó választ adni arra, hogy a hatásokat a gyakorlatban mennyire eredményesen lehet mérni és árban értékelni. A cél akkoriban a közlekedési módok közötti, egyenlőtlennek vélt versenyfeltételek kiegyenlítése volt.

2.4. De nem állhatott le a munka. Utalhatunk a közlekedési díjszabásról szóló 1995-ös zöld könyvre, az infrastruktúra-használat méltányos díjazása terén alkalmazandó közös keret fokozatos kialakításáról szóló 1998-as fehér könyvre, a 2010-ig tervezett európai közlekedéspolitikáról szóló fehér könyvre és ennek 2006-os időközi felülvizsgálatára.

2.5. 2006-ban az Európai Bizottság felkérést kapott arra (1), hogy „a vonatkozó költségek valamennyi összetevőjének – ideértve a környezetvédelmet, a zajártalmat, a közlekedési torlódásokat és az egészséget – vizsgálatát követően, de legkésőbb 2008. június 10-ig előterjessen egy általánosan alkalmazható, átlátható és érthető modellt valamennyi külső költségre vonatkozóan. A felkérés értelmében a modellt a jövőbeli infrastrukturális díjak kiszámításának alapjául kell, hogy szolgáljon. Ezt a modellt valamennyi közlekedési mód külső költségeinek internalizálására vonatkozó hatásvizsgálattal egészíti ki, amely egyúttal stratégiát tartalmaz a modell valamennyi közlekedési módra történő fokozatos alkalmazásáról.”

2.6. A cél valamennyi közlekedési mód külső költségeinek internalizálása volt a megfelelő árszint megállapítása érdekében, hogy a felhasználók az általuk okozott valós költségeket viseljék. A költségek ismeretében a felhasználókban jobban tudatosodnának cselekvésük következményei, így a külső költségek csökkentése érdekében változtatni tudnának magatartásukon.

2.7. Néhány korábbi véleményében az EGSZB már foglalkozott a külső költségek internalizálásának kérdésével. 1996-os véleményében utalt arra, hogy a közlekedési ágazatonként különböző infrastrukturális és külső költségek nem teljes beszámítása tisztességtelen versenyhelyezethez vezethet. A 2001-es fehér könyvről kidolgozott véleményében például megjegyezte: a közösségi politikának arra kell irányulnia, hogy a közlekedési rendszerekre kivetett jelenlegi adókat fokozatosan célirányosabb, az infrastruktúrális és külső költségek internalizálását szolgáló eszközökkel helyettesítse.

(1) A 2006/38/EK irányelv 11. cikkében.

2.8. A 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyv időközi felülvizsgálatáról szóló véleményében az EGSZB megállapítja, hogy egyetért az Európai Bizottság – módosított – megközelítésével, melynek értelmében az egyes közlekedési módok arányának erőltetett megváltoztatása helyett az úgynevezett komodalitásra (2) kell törekedni, azaz minden egyes közlekedési módot külön kell fejleszteni azáltal, hogy versenyképesebbé, fenntarthatóbbá, társadalmilag hasznosabbá, jövedelmezőbbé, környezetbarátabbá és biztonságosabbá tesszük őket, aminek révén a közlekedési módok között több és jobb kombináció jön létre.

2.9. Az EGSZB szerint ebbe a gondolatmenetbe jól illeszkedik az az elképzelés, hogy minden közlekedési mód (3) vállalja saját összköltségét.

2.10. Az EGSZB a fenntartható városi közlekedéssel kapcsolatban is több véleményt kidolgozott, többek között *A városi mobilitás új kultúrája felé* című zöld könyv tárgyában (4), valamint (feltárási véleményként) a közlekedésben megfigyelhető energiaszerkezetről (5). Az EGSZB megközelítése új dimenzióval gazdagodik: a „fogyasztó fizet” elvet a „szennyező, ebben az esetben a fogyasztó fizet” elv váltja fel.

2.11. A most javasolt stratégia lényege, hogy a „társadalmi határköltség szerinti díjszabás” elvét tekinti a külső költségek internalizálásának általános elveként.

2.12. E megközelítés szerint a közlekedés árának egyenlőnek kellene lennie az infrastruktúra egy újabb használója által okozott többletköltséggel. E többletköltségnek elvben tartalmaznia kellene a használó költségeit és a külső költségeket, továbbá az infrastruktúra hatékony használatát kellene eredményeznie, és közvetlen kapcsolatot kellene teremtenie a közös erőforrások használata és a közlekedési szolgáltatók között. Ebben az esetben a társadalmi határköltségen való díjszabás a meglévő infrastruktúra hatékony használatát eredményezné (6).

2.13. Az EGSZB szerint a külső költségek beszámítása társadalmi következményekkel járhat. Ezért a szociális partnereket minél korábbi szakaszban be kell vonni a vitába, és egyeztetni kell velük arról, hogy az egyes ágazatokban miként történjen a végrehajtás.

3. Az európai bizottsági közlemény és a tanácsi következtetések összefoglalása

3.1. A környezetbarát közlekedésre irányuló kezdeményezés-csomaggal, amely egy általános közleményt, az euromatrica-irányelvre vonatkozó módosító indítványt, a meglévő vasúti állománnyal kapcsolatos zajcsökkentő intézkedésekről szóló közleményt és egy stratégiai közleményt tartalmaz, az Európai Bizottság célja a külső költségeknek (CO₂, levegőszennyezés, zaj és zűfoltosság) a közlekedés árába való beszámítása, hogy a felhasználók viseljék az általuk okozott valós költségeket.

(2) Lásd az említett időközi felülvizsgálat 1.2. pontjának utolsó bekezdését (4. o.), valamint 9. pontjának negyedik bekezdését (24. o.).

(3) Azokról a közlekedési módokról van szó, amelyek az európai közösségi szabályozás hatálya alá tartoznak. Nem tartoznak ide például a katonai és hasonló járművek.

(4) HL C 224., 2009.8.30., 39. o.

(5) HL C 224., 2008.6.25., 52. o.

(6) A következő európai bizottsági dokumentum alapján: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A külső költségek internalizálását elősegítő stratégia* (COM(2008) 435 végleges).

3.2. Továbbra is szükség van kiegészítő politikákra, például az energiaforrásokkal, a belső piaccal és a technológiai innováció ösztönzésével kapcsolatban. A bevételeket a külső költségek csökkentésére kellene fordítani – például a kutatásba és innovációba, a környezetbarát infrastruktúrába és a tömegközlekedés fejlesztésébe eszközölt beruházások révén. 2013-ban értékelést kell végezni.

3.3. A Tanács már 2008. december 8–9-i ülésén jelezte, hogy valamennyi közlekedési módot illetően fokozatos, méltányos, hatékony, kiegyensúlyozott, és technológiai szempontból semleges megközelítést kell követni. Megjegyzi emellett, hogy az Európai Bizottság a stratégia végrehajtásának értékelésére 2013-at javasolta határidőként. A Tanács megállapítja továbbá, hogy „ezen elvek tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétel a külső költségek internalizálásával kapcsolatban a nyilvánosság támogatásának biztosításához”.

4. Általános megjegyzések

4.1. Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság 2006 óta lépéseket tett. Miután nyilvános konzultációkat, az érintettekkel pedig workshopokat tartott, javaslatot fogalmazott meg a külső költségek internalizálásának közös keretére, hatásvizsgálatot készített és stratégiát dolgozott ki a külső költségek valamennyi közlekedési módot érintő fokozatos beszámítására.

4.2. Röviden, az Európai Bizottság viszonylag rövid időn belül sokat tett egy egyszerűnek semmiképpen sem nevezhető ügy, a külső költségek internalizálása érdekében. Az EGSZB az Európai Bizottság munkadokumentumait (SEC(2008)2209, SEC(2008)2208 és SEC(2008)2207) – a következtetésektől eltekintve – igen felelősségteljes munkáknak tekinti. Sajnálatos, hogy a formális európai bizottsági közlemény nem merített belőlük – különösen az elemzésen alapuló „legjobb megoldásokból” – többet. Az EGSZB szerint ajánlatos azonban mérlegelni, hogy nem lehetne-e még tovább fejleszteni a közlekedési ágazatban megjelenő külső költségek becsléséről szóló kézikönyvből (*Handbook on estimation of external costs in the transport sector*) származó alapvető adatokat.

4.3. Az Európai Bizottság és a Tanács elismeri: egy objektív, általánosan alkalmazható, átlátható és érthető rendszer érdekében alapvetően fontos, hogy általában véve, de különösen a közlekedési módokat illetően megmaradjon a már most meglévő társadalmi támogatottság.

4.4. Ehhez az EGSZB szerint figyelembe kell venni számos fontos feltételt, például a technológiai fejlődést, a rendszer bevezetésének társadalmi következményeit, a Közösség szigeteire, valamint a nem tengerparti és külső régióira gyakorolt hatásokat, az ágazati beruházások mértékét és a fenntartható közlekedéspolitikai célkitűzéseikhez való hozzájárulást.

4.5. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy alapvetően fontos, hogy a külső költségek beszámításából származó bevételeket olyan, a szennyezés, zaj és zsúfoltság elleni küzdelem szempontjából várhatóan a legnagyobb hatást elérő intézkedésekre fordítsák, amelyeket a fenntartható működés előmozdítása érdekében és a közlekedési módok kombinálásával és optimalizálásával összhangban hoznak.

4.6. A bevételeket a nemkívánatos külső hatások megelőzésére és/vagy kezelésére kellene fordítani, például az okozóval kapcsolatos intézkedésekre, a hatásokkal egyértelműen közvetlenül összefüggő egészségügyi költségekre, vagy a szén-dioxid-tárolókra.

4.7. Az EGSZB lényegesnek tartja továbbá, hogy az egyes közlekedési módokra lebontva ismertek és elismertek legyenek a külső költségek összetevői.

4.8. A közúti közlekedésnél például a zsúfoltsággal kapcsolatos költségeket arányosan és méltányosan be kellene számítani mind az áru-, mind pedig a személyszállításba.

4.9. Az EGSZB a közlekedési módok fenntartható fejlődésének fényében szeretné, ha több figyelmet kapna az a tény, hogy a külső költségek internalizálásáról szóló vitában számot kell vetni a szociális szempontokkal.

4.10. Az EGSZB hangsúlyozni szeretné továbbá, hogy a külső költségek internalizálása nem befolyásolhatja a munkavállalók jövedelmét: a költségeket az adott közlekedési mód használóinak kell viselniük.

4.11. Tehát az EGSZB alapvetően egyet tud érteni az Európai Bizottság elképzelésével, mely szerint minden külső költséget be kell számítani (?). A kívánt hatás azonban csak akkor érhető el, ha ezt az elképzelést minden olyan helyen, ahol külső költségek jelentkeznek, azonos mértékben alkalmazzák.

4.12. A jelenlegi helyzet, amelyben a külső költségeket nem terhelik rá a különféle közlekedési módokra és az ezeket használó személyekre, versenyelőnyt biztosít azoknak a közlekedési módoknak, amelyek jelentős külső költségekkel járnak. Ezeknek a költségeknek az internalizálása lehetővé teszi a maga részéről az egészséges verseny biztosítását, amely a környezetkímélőbb közlekedési módok felé való elmozdulással járhat. Az EGSZB fontosnak tartja, hogy ez az elv sokkal hangsúlyosabb módon kerüljön bemutatásra, mivel a közlekedési ágazat működtetői és használói által alkotott szerkezet módosulását is maga után vonhatja.

4.13. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal abban, hogy közösségi szintű keretet kell létrehozni.

4.13.1. Az EGSZB szerint azonban ebbe bele kell építeni néhány olyan feltételt, amelynek a külső költségek semlegesítésére felszámolt díjak – bizonyos árrés mellett – meg kell, hogy feleljenek. Gondolhatunk például a különböző típusú külső költségekre, illetve a – földrajzi és nem államhatári alapon – terület és időtényező szempontjából messzemenően differenciált díjak életszínvonalból kiinduló mértékére.

4.13.2. A fent említett árréseken belül a díjszabásért felelős hatóságoknak, például a tagállamnak, illetve a regionális vagy helyi önkormányzatnak kell – részletes helyismeretükre alapozva – a díjak pontosabb megállapításáról gondoskodniuk. Így figyelembe lehet venni az életszínvonal térségenkénti különbségeit.

(?) Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a „guruló, úszó vagy repülő emlékműveknek” is nevezett történelmi közlekedési eszközöket kivételnek kell tekinteni.

4.13.3. A tengeri és légi közlekedés területén a külső költségek internalizálása során figyelembe kell venni a világszintű verseny valóságát, amelynek ezek a közlekedési módok ki vannak téve.

4.13.3.1. Az Európán belül aktív három ügynevezett hagyományos közlekedési ágra – a közúti és vasúti közlekedésre, valamint a belvízi hajózásra – a verseny érdekében egységes stratégiát és metodológiát kellene kiegyenlített módon érvényesíteni, lehetővé téve az adott közlekedési ág jellegzetességeinek megfelelő különbségtételt.

4.13.3.2. Az ilyen jellegű internalizálás összhangban áll a komodalitásra alapuló közlekedéspolitikával és a versenypolitikával, és közelebb hozza „1992-t” (!), azaz az országhatárok nélküli belső piac megvalósítását.

5. Részletes megjegyzések

5.1. Az Európai Bizottság a belvízi hajózást illetően helyesen jelöli meg a Mannheimi Egyezményt mint olyan szabályozási

keretet, amelyre figyelmet kell fordítani. Az egyezmény a Rajnára (a svájci részre is) és mellékfolyóira vonatkozik. Régebbi keletű, mint az uniós szerződések, és – mivel egy harmadik országot is érint – elsőbbséget élvez ⁽⁸⁾. Az egyezmény megtiltja a hajózásra – azaz a közlekedésre – kivetett díjakat.

5.2. Az EGSZB, amely egyfelől szembesül a mély globális válsággal, másfelől megértően áll hozzá a külső költségek internalizálásának – mindenekelőtt környezetvédelmi szempontokat érintő – elképzeléséhez, azt szeretné, hogy ne hagyjuk magunkat elkedvetleníteni.

5.3. Ellenkezőleg: fontosnak tartja, hogy még a válság idején előrelépések történjenek a külső költségek internalizálását szabályozó keret továbbfejlesztése és tartalommal való megtöltése terén, ahogy az a 4.13.1. pontban és az azt követő pontokban olvasható. Az EGSZB úgy véli, hogy ezt a feladatot az európai intézmények, a tagállamok és a gazdasági szereplők közötti szoros együttműködésben kell elvégezni.

Kelt Brüsszelben, 2009. július 15-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Mario SEPI

⁽⁸⁾ EK-Szerződés 307. cikk.