

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.7.2008
SEC(2008) 2209

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ документ към

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

Стратегия за прилагане на интернализация на външните разходи

и

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**за изменение на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от
тежкотоварни автомобили за ползване на определени инфраструктури**

**Оценка на въздействието относно интернализацията на външни
разходи**

{COM(2008) 435 окончателен}
{COM(2008) 436 окончателен}
{SEC(2008) 2208}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Оценка на въздействието относно интернализацията на външни разходи

При промяната от май 2006 г. на Директива 1999/62/ЕО относно заплащането на такси от тежкотоварни автомобили за използването на определени инфраструктури, Европейският парламент и Съветът разпоредиха както следва: *„Не по-късно от 10 юни 2008 г. Комисията, след проучване на всички опции, включващи разходи, свързани с околната среда, шума, задръстванията и здравеопазването, следва да представи общо приложим, прозрачен и всеобхватен модел за оценка на всички външни разходи, който да служи като база за бъдещи калкулации на инфраструктурните такси“*. В променящата директива е добавено, че: *„Този модел трябва да се придружава от анализ на влиянието на поемането на външните разходи за всички видове транспорт и от стратегия за поетапно въвеждане на модела при всички видове транспорт. Докладът и моделът трябва да се придружават, ако е подходящо, от предложения до Европейския парламент и до Съвета за по-нататъшни ревизии на настоящата директива.“*

Настоящата оценка на въздействието се отнася за интернализацията на външните разходи, свързани със шума, замърсяването на въздуха, изменението на климата, задръстванията и катастрофите, причинени от тежкотоварни автомобили и други транспортни средства, чрез използването на пазарни инструменти като такси, данъци или търгуеми разрешителни. В нея се анализират опциите за интернализация на външните разходи чрез пътните такси, с оглед да бъде преразгледана Директива 1999/62/ЕО, както и опциите за интернализация на външните разходи в други видове транспорт, като например в железопътния транспорт, въздухоплаването, морския транспорт и транспорта по вътрешните водни пътища.

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Транспортните дейности имат вредни последици, причиняващи разходи на други лица. Най-често тези разходи са външни, което означава, че те не се поемат от причинителите им, а от други потребители на транспорт (например при задръстванията и катастрофите) и от обществото (разходите, дължащи се на въздействието върху околната среда).

Поради неговите външни въздействия, транспортът вече е подложен на редица регулаторни мерки. Също така, транспортните дейности, включително покупката, притежаването и използването на транспортни средства се облагат с редица данъци и такси, които могат като цяло да компенсират и дори да надхвърлят в някои случаи съответните свързани с тези транспортни средства обществени разходи. Ето защо, необходимо е да се отчита какво е съществуващото положение и да се избягва двойното данъчно облагане във връзка с един и същ външен разход. Въпросът е, обаче, да се установи до каква степен съществуващите мерки позволяват интернализирани на външните разходи, с други думи дали ценовите сигнали, давани от тези съществуващи такси, данъци и субсидии стимулират разработването на нови технологии, нови начини за транспортиране или промяна в поведението на потребителите.

Въпреки наличието на данни, че до известна степен вече съществува интернализация на външните разходи, потребителите не научават за наличието на такива външни разходи или заплащат по начини, които не са свързани с наличието на външни разходи. В повечето случаи правителствените мерки са фрагментарни и не са изрично насочени към тези пазарни дефекти. Проблемът е, че структурата на съществуващите данъци и такси не дава такъв пазарен сигнал, който да е достатъчно ефективен за да повлияе на поведението във връзка с мобилността.

Да се остави положението непроменено ще означава, че транспортът ще продължи да поражда вредни въздействия, чието заплащане няма да се поема от потребителите на транспорт. Това, обаче, не означава че при съществуващото положение нищо няма да бъде направено, тъй като други инструменти или вече са въведени (например данъците върху автомобилите, евро класовете), или се обсъждат в европейските институции (например схема за търговия с емисии в областта на въздухоплаването, правила по отношение на емисиите на CO₂ и автомобилите), предназначени за противодействие на външните разходи. Без наличието на интернализация, транспортните цени ще продължат да дават погрешни сигнали на потребителите, които няма да имат достатъчно стимули за използване на по-чисти превозни средства и за избягване на задръстени пътища през върхови периоди.

2. ЦЕЛИ

Общата цел за ЕС е „да се осигури, че нашите транспортни системи отговарят на икономическите, социалните и екологични потребности на обществото, като в същото време бъдат сведени до минимум отрицателните въздействия на транспортните системи върху икономиката, обществото и околната среда.“

Настоящата оценка на въздействието, обаче, се отнася само до една специфична цел на Комисията, която трябва, след съответно точно искане от страна на законодателя, да предложи стратегия за интернализация на породените от транспорта външни разходи. Чрез интернализирание на външните разходи се очаква транспортните цени да могат да дават правилни сигнали на транспортните потребители, да бъде подобрена ефективността на инфраструктурата и да бъде направен принос за намаляване на отрицателните външни ефекти като например задръстванията, катастрофите и емисиите в околната среда. Изпълнението на тази цел следва да не влияе отрицателно на конкурентноспособността на икономиката и трябва да избягва налагането на неправомерни тежести върху транспорта.

Оперативните цели са както следва:

- да бъде предложена поетапна стратегия за интернализация на външните разходи за всички видове транспорт, като бъдат създадени стимули за потребителите да използват транспортната инфраструктура по един по-ефективен начин;
- като първа стъпка (вземайки под внимание факта, че вече е формулирано предложение за въвеждане на схема за търговия с емисии в областта на въздушния транспорт) — да се даде възможност и да бъдат насърчени държавите-членки да прилагат по последователен начин по магистралите и другите пътища такси за насърчаване на ефективното използване на пътищата, водещи до една по-устойчиво развита мобилност. Това би довело до преразглеждане на Директива 1999/62/ЕО.

3. ПОЛИТИЧЕСКИ ОПЦИИ

Бяха анализирани няколко опции за политика, която да бъде следвана, като бяха използвани също и средства за моделиране.

При **базовия сценарий** (без нови дейности) не се разглежда никакво ново предложение за осигуряване на интернализация на външни разходи, но са отчетени предвидените дейности за намаляване на вредните въздействия върху околната среда. Това се отнася главно до тези външни разходи, които се дължат на изменението на климата; те не са част от всеобхватна стратегия за интернализация на външните разходи и не включват всички видове транспорт.

Във **втори сценарий** се анализира въздействието на такси върху автомобилния товарен транспорт във връзка с причинените външни разходи. Тази опция за следвана политика би довела до преразглеждане на Директива 1999/62/ЕО. Бяха анализирани следните три варианта:

- такси за замърсяването на въздуха и шума;
- такси за замърсяването на въздуха, шума и емисиите на CO₂;
- такси за замърсяването на въздуха, шума и във връзка със задръстванията.

При разгледания **трети сценарий**, такси във връзка с външните разходи биха се въвели не само в областта на автомобилния товарен транспорт (както е при втория сценарий), но също и при другите видове транспорт — железопътния транспорт, морския транспорт и транспорта по вътрешните водни пътища, с оглед да се осигури еднакво третиране на всички видове транспорт. В рамките на този сценарий бяха анализирани два варианта:

- такси за замърсяването на въздуха и шума при всички видове транспорт, такси за емисиите на CO₂ при морския транспорт, транспорта по вътрешните водни пътища и железопътния транспорт;
- такси за замърсяването на въздуха, шума и емисиите на CO₂ при всички видове транспорт.

4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

При всички опции за политика, която да бъде следвана, интернализацията на външните разходи не възпрепятства мобилността в Европа, но наличието на такива такси въздейства върху избора на транспортните потребители и влияе върху разпределението на видовете транспорт. От друга страна, таксите във връзка със задръстванията при автомобилния транспорт водят и до допълнителни положителни ефекти, тъй като те водят до спестяване на време, като в същото време намаляват потреблението на горива и вредните въздействия върху околната среда.

Икономическото въздействие на интернализацията на външните разходи е отрицателно в краткосрочен план, тъй като увеличението на транспортните разходи е с по-голяма тежест от останалите ефекти. Но от друга страна, делът на транспортните разходи варира в различните подотрасли на промишлеността и мярката вероятно би довела до

увеличаване на ефективността при транспорта на стоки. Като цяло, има основания да се смята, че намаляването на външните разходи — във връзка със задръствания и с околната среда, както и намаляването на жертвите от катастрофи ще подобри цялостната конкурентноспособност на Европа, защото понастоящем тези разходи се поемат от цялото европейско общество. Нещо повече, таксите във връзка със задръствания биха довели до спестяване на време и биха повлияли за подобряване на производителността в стопанските дейности.

Въвеждането на схема за такси ще доведе до цялостно намаляване на външните разходи във връзка с околната среда с около 1 милиард евро годишно. Чувствителното намаляване на емисиите на CO₂ при наличие на такса във връзка със задръстванията се дължи в най-голяма степен на намаленото потребление на гориво. Съгласно някои проучвания, потреблението на гориво на автомобилите нараства с 10 – 30 % в условията на големи задръствания.

Преразпределителните въздействия на интернализацията са доста скромни и не водят до увеличаване на неравенството. Това произтича от факта, че хората с по-ниски доходи предпочитат да използват обществения транспорт и не усещат въздействие от таксите върху частните автомобили. Един аспект, който не се отчита от използваните модели, се състои в положителните ефекти от намаляване на външните разходи, свързани със здравеопазването. Намаляването на замърсяването на въздуха ще има положително въздействие върху човешкото здраве, особено в гъсто населените райони и в алпийските и други населени планински долини.

В зависимост от размера на приходите от пътни такси при различните политически опции, оперативните разходи биха се движили в интервала между 12 % и 25 % в страните от ЕС-25. При тези оценки не са отчетени съществуващите схеми. В някои страни като например Германия, Австрия или Чешката република, вече са инсталирани съответните електронни системи и оперативните разходи са между 15 % и 20 % от приходите. Следователно, оценените по-горе разходи би могло да са по-ниски в някои държави-членки.

При използването на приходите от таксите върху външните ефекти следва да бъдат отчитани предимствата за Общността от международния транспорт. При автомобилния товарен транспорт, дялът на международния транспорт спрямо общия автомобилен товарен транспорт в ЕС-27 възлиза на 27 %. В седем държави-членки, обаче, той надхвърля 50 %, като най-високите стойности са в Естония (84 %) и Люксембург (77 %). Като се има предвид ръстът в международния автомобилен товарен транспорт, очаква се неговият дял в ЕС-27 да достигне 33 %, с най-висока стойност от 90 % в Естония. При отсъствието на специално отчитане, държавите-членки биха се стремили да постигнат максимално увеличение на своите собствени ползи, без да вземат под внимание ползите на равнище на Общността от една устойчиво развита мобилност.

Отсъствието на прозрачност и отчетност би могло в много случаи да доведе до прекомерно високи такси за международния транспорт, което на свой ред би имало отрицателно въздействие върху мобилността, свободата на движение и международния пазар. Налагането на прекалено високи такси би могло да има отрицателни въздействия и на местно равнище. Например, първите опити за магистрала с пътни такси в Унгария през деветдесетте години на миналия век бяха неуспешни, защото таксите не бяха съобразени с платежоспособността на потребителите.

Най-важните разпоредби в сега действащата директива във връзка с осигуряването на отчетност на инфраструктурните разходи се състоят в прилагането на общ метод за изчисляване на разходите и в приемането на общи принципи за таксите. Съгласно тази обща методика, държавите-членки могат да вземат решение за възстановяване чрез такси само на част от изчислените разходи. Би могло да се предвиди прилагането на подобен подход и по отношение на таксите във връзка с външните разходи.

5. СРАВНЕНИЕ НА ОПЦИИТЕ

Количественият и качествен анализ показват, че включващата такси във връзка със задръствания опция би дала най-добри резултати. Първо, намаляването на изразходваното време има положителен ефект върху икономиката, тъй като транспортираните стоки се придвижват по-лесно. Второ, таксите във връзка със задръстванията водят до голямо намаление на външните разходи. По-свободното движение на транспортните потоци води до спестяване на гориво, което от своя страна е свързано с намаляване на емисиите на CO₂. По тези причини, ефектите на подобряване на общественото благосъстояние са по-високи при този сценарий.

При прилагането на такси върху всички видове транспорт, мобилността до голяма степен се запазва, докато в същото време намаляват емисиите в околната среда и жертвите от катастрофи. Въпросите, свързани със задръстванията, не са включени в анализа, ето защо всичките положителни въздействия на таксите, свързани със задръстванията, не са представени в този случай. От гледна точка на приемливостта за обществото, публичното обсъждане показва силна подкрепа за евентуално прилагане на такси върху всички видове транспорт. Следва, обаче, при прилагането на такава стратегия за интернализация да бъде отчетено международното измерение на морския и въздушния транспорт. Също така, при тази трета опция, въздействието върху заетостта е в силна зависимост от използването на приходите.

Най-благоприятни опции: стратегия за интернализация на външните разходи във всички видове транспорт

От гледна точка на справедливостта, би следвало всички видове транспорт да бъдат обхванати от интернализация на външните разходи. Но поради съществуващата международна рамка в областта на морския транспорт, въздухоплаването и транспорта по вътрешните водни пътища, стратегията ще бъде разгръщана в по-дългосрочна перспектива.

Сравнението на сценариите дава известно указание коя е най-благоприятната опция за политика, която да бъде следвана. Опция 3Б обхваща по-голям брой видове транспорт и би включвала интернализация на външните разходи заради замърсяването на въздуха, шума и емисиите на CO₂ от по-голям брой видове транспорт. Разширяването на интернализацията върху по-голям брой видове транспорт води до подобряване на общата степен на устойчиво развитие.

На тази основа ще бъде изготвена работна програма, като бъде отчетено, че е желателно таксите във връзка с външните разходи (замърсяване на въздуха, шум, CO₂) да обхващат по-голям брой видове транспорт.

Оценката на въздействието към директивата за железопътния транспорт показва, че такси във връзка с външните разходи са били вече предвиждани в съществуващото

законодателство на ЕС (Директива 2001/14/ЕО). След като бъде преразгледана системата за евровинетки, така че тя да дава възможност за интернализация, в железопътния транспорт биха се появили допълнителни възможности за интернализация на външните разходи.

По отношение на въздушния транспорт, неговото включване в Европейската схема за търговия с емисии е важна стъпка за противодействие на емисиите на CO₂. Продължаващата работа във връзка с намаляване на емисиите на азотни окиси (NO_x) би дала възможност за анализиране на ценовия механизъм в този контекст.

Що се отнася до морския транспорт, нарастването на емисиите на CO₂ и на замърсяващи въздуха вещества показва необходимостта да бъдат взети мерки в тази област. Като се има предвид международният характер на морския транспорт, анализът би могло да доведе до решение от вида на Схемата за търговия с емисии.

И накрая, ще бъде обърнато внимание и на използването на вътрешните водни пътища, като се вземе под внимание фактът, че много от тях имат специфична регулаторна уредба, например по Манхаймската конвенция.

Най-благоприятни опции: ревизия на Директива 1999/62/ЕО през юни 2008 г.

Както бе посочено по-горе, товарният автомобилен транспорт поражда голяма част от външните разходи. Ето защо, интернализацията на тези разходи, за което е необходимо изменение на Директива 1999/62/ЕО, представлява съществена част от по-широката стратегия за интернализирание на външните разходи от всички видове транспорт.

Вземането на мерки по отношение на външните разходи, породени от товарния автомобилен транспорт, не се явява първа стъпка от тази по-широка стратегия, тъй като вече е направено предложение за включване на въздушния транспорт в Схемата за търговия с емисии. Също така, необходимо е и преразглеждане на Директива 1999/62/ЕО за отстраняване на правните препятствия, които не дават възможност за мерки по отношение на външните ефекти от железопътния транспорт.

Действието на такива мерки по отношение на автомобилния транспорт, докато в същото време се подготвят подобни политически инициативи и за други видове транспорт, няма да повлияе отрицателно на тенденциите при други видове транспорт, защото това ще съответства на по-високо относително облагане на вида транспорт, предизвикващ най-големи външни ефекти.

В рамките на настоящия анализ, политическите опции за въвеждане на такси за товарния автомобилен транспорт във връзка със замърсяването на въздуха, шума и задръстванията, изглежда че представляват най-доброто съчетание от гледна точка на мобилността и устойчивото развитие. Една диференцирана схема за таксуване, основаваща се на ценовото изражение на замърсяването на въздуха и шума би дала възможност за отчитане на местните външни ефекти. Включването в подобни схеми и на такса във връзка със задръстванията води до пестене на време, което има положителен ефект върху икономиката като цяло. Таксите във връзка със задръстванията са по-ефективни, ако се отнасят както за товарния, така и за пътническия транспорт, тъй като и двата вида транспорт се конкурират за ползването на една и съща инфраструктура. Това съображение се подкрепя и от резултата от общественото обсъждане, който е в полза на опция за „таксуване на товарни и пътнически автомобили“. Също така, съкращаването на времето за пътуване води и до

намаляване на емисиите на CO₂. Интересно е, че таксите върху товарния и пътническият автомобилен транспорт водят до подобно намаление на свързаната с околната среда външни разходи, каквото се получава и при политическите опции, включващи специфични мерки по отношение на емисиите на CO₂.

В направения анализ е прието, че таксите се прилагат от всички държави-членки. Бяха разгледани, обаче, съответните предимства и недостатъци на задължителен подход, от една страна, и опционно/оправомощаващ подход, от друга страна, във връзка също и с въпросите на субсидиарността. Редица съображения са в полза на първоначалното прилагане на оправомощаващия подход:

- Възможно е все още да съществуват неясноти във връзка с разходите, ползите и начините за налагане на необходимите системи за събиране на пътни такси в някои държави-членки с по-малка натовареност на движението, които следователно имат и по-ниски равнища на външни ефекти.

- Един правно обвързващ подход за задължително прилагане на такси би представлявал рязка промяна в сравнение със сега действащата директива и трудно би могло да бъде въведен без преходен период.

- Държавите-членки традиционно са следвали различни видове подход по отношение на таксите за инфраструктурата и следователно имат различни равнища на опитност по отношение на съответната технология за събиране на пътни такси. Въпросите по оперативното съгласуване все още не са решени.

- Подходът на гъвкаво и постепенно поетапно въвеждане би дал възможност новите схеми за таксуване и технологии за събиране на пътни такси да бъдат изпробвани най-напред в тези държави-членки, където има най-подходящи географски условия.

- Реалното прилагане и натрупаният оперативен опит в държавите-членки, които по-рано въведат таксите, ще даде възможност за едно задълбочено уточняване на подхода на по-следващ етап. Тогава ще може да се направи и цялостна оценка на доводите за и против въвеждането на задължение за прилагането на такси във връзка с външните разходи във всички държави-членки, както и преглед на необходимата степен на координация на равнище ЕС.

Такава политическа опция, основаваща се на оправомощаващия подход, би включвала преразглеждане на Директива 1999/62/ЕО като първа стъпка в стратегията за интернализация. Основните изменения ще са както следва: разрешаване на калкулирането на пътни такси въз основа на външните разходи, а именно на разходите във връзка със замърсяването на въздуха, шума и задръстванията, както и за съответно диференциране на таксите. Подобни схеми за таксуване ще са предмет на редица условия за подобряване на тяхната ефективност и шансове за успешно прилагане, като например електронни технологии за заплащане на пътни такси, без да е необходимо спиране на превозните средства, което би улеснило прилагането чрез намаляване на таксите и местните затруднения и би дало възможност за разширяване на прилагането по отношение на всички пътища. По причини свързани със субсидиарността, директивата няма да обхваща автомобилите, предназначени за превоз на пътници. Но от друга страна, таксите за намаляване на задръстванията са по-ефективни, ако останалите ползватели на пътищата, оставащи извън полето на действие на разглежданата директива, бъдат също обхванати от друга подобна схема. Едно такова положително въздействие следва да бъде признато.