

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poziomu hałasu odczuwanego przez kierującego kołowymi ciągnikami rolniczymi lub leśnymi (Wersja skodyfikowana)**

COM(2007) 588 wersja ostateczna — 2007/0205 (COD)

(2008/C 120/03)

Dnia 24 października 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poziomu hałasu odczuwanego przez kierującego kołowymi ciągnikami rolniczymi lub leśnymi (wersja skodyfikowana).*

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 440. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z dnia 12 grudnia 2007 r.) Komitet 135 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 12 grudnia 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”**

COM(2007) 140 wersja ostateczna — SEK(2007) 388

(2008/C 120/04)

Dnia 28 marca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zielonej księgi „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”.*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 31 października 2007 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 440. sesji plenarnej w dniach 12 i 13 grudnia 2007 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 48 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie

1.1 Komitet przyjmuje do wiadomości publikację zielonej księgi na temat instrumentów rynkowych na potrzeby ochrony środowiska, która nastąpiła z dużym opóźnieniem.

1.2 Podziela zapatrywania dotyczące różnych oddziaływań fiskalnych i ekologicznych rozmaitych instrumentów rynkowych w dziedzinie ochrony środowiska (podatki, wydatki, opłaty, dotacje, prawa/certyfikaty itd.).

1.3 Komitet stwierdza, że instrumenty rynkowe od dłuższego czasu są elementem działań politycznych. Nie chodzi więc już o to, „czy”, lecz „jak” powinny być używane.

1.4 Jak Komisja słusznie stwierdza, instrumenty rynkowe dają możliwość osiągnięcia wydajnych kosztowo wyników w dziedzinie ochrony środowiska, jednak nie są panaceum na wszystkie problemy. Tak więc przedmiotem debaty politycznej i zielonej księgi powinien być stosunek i współdziałania np. nakazów i zakazów, przepisów regulacyjnych i instrumentów rynkowych (takich jak podatki, opłaty, dotacje celowe i zbywalne zezwolenia). Komitet ubolewa, iż w zielonej księdze Komisji zawarte jest zbyt mało informacji w tym zakresie.

1.5 Komitet zwraca się więc z prośbą do Komisji o wykorzystanie rozpoczętej zieloną księgą debaty publicznej w celu przedstawienia na konkretnych przykładach możliwości i oddziaływań, lecz również ograniczeń różnych instrumentów rynkowych na rzecz ochrony środowiska.

## 2. Treść zielonej księgi

2.1 Dnia 28 marca 2007 r. Komisja przedstawiła zapowiadana już w roku 2004 zieloną księgę „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych”<sup>(1)</sup>, która jest przedmiotem niniejszej opinii.

2.2 Komisja pragnie za pomocą zielonej księgi rozpocząć debatę na temat zwiększonego wykorzystania instrumentów rynkowych w społeczeństwie.

2.3 W zielonej księdze Komisja wskazuje na uzgodnione tymczasem na szczelbu europejskim cele w dziedzinie ochrony środowiska, m.in. na nową politykę energetyczną i nową politykę ochrony klimatu, które w jej opinii „przyniosą w najbliższych 10–15 latach tak duże zmiany, że można mówić o nowej rewolucji przemysłowej”.

2.4 Komisja zaznacza wyraźnie, że „osiągnięcie tych ambitnych celów wymaga interwencji publicznej (...)”. Zdaniem Komisji w polityce ochrony środowiska w coraz większym stopniu powinny być wykorzystywane instrumenty rynkowe. Powinny one „stanowić (...) istotną część wysiłków na rzecz dokonania prawdziwych zmian, ponieważ posłużą (...) do stworzenia nowej struktury bodźców ekonomicznych dla podmiotów gospodarczych i konsumentów”.

2.5 Jednocześnie Komisja podkreśla jednak, że instrumenty rynkowe „nie stanowią jednak panaceum na wszystkie problemy”.

2.6 Jako „instrumenty rynkowe” określa się podatki, opłaty, dotacje celowe i zbywalne zezwolenia.

### *Instrumenty rynkowe jako narzędzia polityki*

2.7 Zdaniem Komisji uzasadnieniem stosowania instrumentów rynkowych jest ich „zdolność do korygowania sytuacji, w których zawiodą mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy mamy do czynienia z zupełnym brakiem mechanizmów rynkowych (np. w przypadku zasobów środowiska naturalnego mających charakter dobra publicznego) lub mechanizmy te w niewystarczającym stopniu uwzględniają rzeczywiste lub społeczne koszty działalności gospodarczej”.

2.8 Wymienia się następujące zalety takich instrumentów:

- instrumenty rynkowe uwzględniają różnice między przedsiębiorstwami;
- polepszają sygnały cenowe, przypisując wartość zewnętrznym kosztom i korzyściom z działalności gospodarczej;
- umożliwiają przemysłowi większą elastyczność w realizacji celów, a przez to zmniejszenie ogólnych kosztów przestrzegania przepisów;

<sup>(1)</sup> COM(2007) 140 z 28.3.2007.

- w perspektywie długoterminowej stanowią dla przedsiębiorstw zachętę do wprowadzania innowacji technicznych celem dalszego ograniczenia niekorzystnego wpływu na środowisko („skuteczność dynamiczna”);
- wspierają zatrudnienie, jeśli są stosowane w ramach ekologicznej reformy podatkowej lub fiskalnej.

2.9 Komisja podkreśla jednak również, że instrumenty rynkowe nie służą jedynie realizacji celów politycznych z zakresu ochrony środowiska, ale są stosowane przede wszystkim po to, „by uniknąć zakłóceń na wspólnym rynku powodowanych różnicami się koncepcjami poszczególnych państw członkowskich oraz by zagwarantować jednolite w całej UE obciążenia poszczególnych sektorów i przewyżczyć ewentualne negatywne skutki dla konkurencyjności”.

2.10 Następnie wyjaśnia, że systemy instrumentów rynkowych różnią się co do swojego działania. Systemy ilościowe, takie jak systemy zbywalnych zezwoleń, dają większą gwarancję osiągnięcia konkretnych celów, np. ograniczeń emisji, niż instrumenty oparte wyłącznie na cenach, takie jak np. podatki. Z kolei instrumenty oparte na cenach dają pewność w odniesieniu do kosztu lub ceny i na ogół łatwiej się nimi posługiwac.

2.11 Komisja zwraca ponadto uwagę na jeszcze jedną istotną różnicę: podatki (i opłaty) są coraz częściej stosowane nie tylko potencjalnie w celu wpływania na sposób postępowania, ale stanowią również źródło dochodów publicznych. Systemy zbywalnych zezwoleń mogą generować dochody tylko wówczas, „jeśli zezwolenia są sprzedawane przez władze publiczne w drodze przetargu”.

2.12 W zielonej księdze porusza się również temat „wzrost i zatrudnienie” i opisuje powody ekologicznych reform podatkowych. Po tym, jak Rada Europejska na swoim szczycie w czerwcu 2006 r. zajęła się w nowej strategii zrównoważonego rozwoju zagadnieniem nowego systemu podatkowego opartego na kryteriach zrównoważonego rozwoju, nie proponując zresztą żadnych konkretnych rozwiązań w tej materii, Komisja pisze: „Ekologiczna reforma podatkowa, w ramach której obciążenia podatkowe zostałyby przesunięte z podatków wpływających negatywnie na poziom dobrobytu (np. opodatkowanie pracy) na podatki mające pozytywny wpływ na tenże (np. opodatkowanie działalności szkodliwej dla środowiska, takiej jak wykorzystywanie zasobów naturalnych lub emisja zanieczyszczeń), może być rozwiązaniem przynoszącym korzyści zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i rynku pracy<sup>(2)</sup>. Jednocześnie trwałe przesunięcie obciążeń podatkowych będzie wymagało stosunkowo stabilnych dochodów podatkowych, które są powiązane z aspektami ekologicznymi”.

2.13 W dokumencie podaje się wreszcie kilka przykładów istniejących już instrumentów rynkowych (opodatkowanie produktów energetycznych, eurowinieta, lokalne systemy opłat z myślą o odciążeniu centrów miast od ruchu samochodowego) oraz stawia się wiele pytań — od szczegółowych do bardzo ogólnych — skierowanych do opinii publicznej w celu zainicjowania społecznej debaty.

2.14 Również w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej Komisja dostrzega możliwość wykorzystania instrumentów rynkowych.

<sup>(2)</sup> Komisja poruszyła już tę kwestię w roku 1993 w Białej Księdze w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (COM(93) 700, rozdział 10), a ostatnio również w komunikacie w sprawie europejskiego modelu socjalnego i w dokumencie poświęconym zależnościom między polityką zatrudnienia a polityką w zakresie ochrony środowiska — patrz: COM(2005) 525 i SEK (2005) 1530. Badania ex post z krajów skandynawskich oraz wyniki badań modelowych wskazują na istnienie obu rodzajów korzyści.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet często wypowiadał się za optymalnym wykorzystaniem palety politycznych narzędzi działania na rzecz ochrony środowiska. Instrumenty rynkowe mogą tu odegrać istotną rolę. Pod tym względem istnieje zgodność między Komitetem a Komisją.

3.2 Chociaż Komitet podąża za tokiem rozumowania Komisji i uznaje za słuszne jej argumenty, oczekiwał od zielonej księgi, która powstawała długo i której publikacja była ciągle przesuwana w czasie, więcej jasności w kwestii planowanego w przyszłości wykorzystywania instrumentów rynkowych. Długi proces uzgadniania wewnątrz Komisji był być może niezbędny, jednak z punktu widzenia Komitetu nie przyniósł żadnych dostrzegalnych korzyści dla procesu kształtowania polityki.

3.3 Wydaje się raczej, że rzeczywistość polityczna czasami rozwijała się szybciej niż wewnętrzny system decyzyjny.

3.4 Komitet stwierdza, że instrumenty rynkowe od dłuższego czasu są faktycznie stosowane w dziedzinie ochrony środowiska, chociaż w poszczególnych państwach członkowskich korzysta się z nich w bardzo zróżnicowany sposób. Na przykład według danych Eurostatu średnio zaledwie 7 % wszystkich dochodów gospodarstw domowych w państwach członkowskich UE pochodzi ze źródeł związanych z ochroną środowiska.

3.5 Tak więc w zielonej księdze i w debacie politycznej nie może chodzić o możliwość wprowadzenia instrumentów rynkowych w dziedzinie ochrony środowiska. Pytanie brzmi nie „czy”, lecz „jak” mają one być wykorzystywane — w jakim zakresie, jak również w jakiej relacji do zakazów i nakazów oraz innych instrumentów.

3.6 Stwierdzenia poczynione w zielonej księdze nie wychodzą poza fakty już od dawna znane i omawiane w przedsiębiorstwach i w grupach społecznych. Komisja nie zajmuje się także problemem, kto powinien przejąć wiodącą rolę w tych działaniach. Jak wiadomo, Unia Europejska nie jest w jednakowym stopniu odpowiedzialna za wszystkie możliwe instrumenty, na przykład w sprawach podatkowych jej kompetencje są bardzo ograniczone. Ponadto nadal pozostaje niejasne, jakie polityczne kroki mają zostać podjęte po opublikowaniu zielonej księgi, czy — jak ma to zwykle miejsce — zostanie później wydana biała księga i ew. jakie konsekwencje zostaną wyciągnięte.

3.7 Największym niedociągnięciem jest brak jasności co do tego, jakim instrumentom polityki należałoby przyznać pierwszeństwo w danej sytuacji politycznej. Niejasne pozostaje rozgraniczenie lub potencjalne powiązanie np. przepisów regulacyjnych i instrumentów rynkowych.

3.8 Zatem Komitet może przychylnie przyjąć do wiadomości publikację zielonej księgi, jednak stwierdza, że aby opisane ambitne cele UE, np. w dziedzinie polityki energetycznej i polityki ochrony klimatu, mogły zostać zrealizowane, debata społeczna na temat skuteczniejszych instrumentów polityki

ochrony środowiska powinna być prowadzona z większym zaangażowaniem i z wykorzystaniem konkretnych przykładów.

3.9 Komitet podkreśla przy tym, że instrumenty rynkowe muszą opierać się na zasadzie „zanieczyszczający płaci” i tym samym motywować wszystkie podmioty aktywnie chroniące środowisko.

### 4. Uwagi szczegółowe EKES-u

4.1 EKES zawsze podkreślał, jak ważna jest internalizacja tzw. „kosztów zewnętrznych”. Jak pisze sama Komisja, szczególnie nadają się do tego celu instrumenty rynkowe. Potrzeba jednak najpierw jasnej decyzji politycznej co do tego, jak wysoko należy oszacować te wymagające internalizacji koszty zewnętrzne.

4.2 Opisany w zielonej księdze instrument rynkowy, którym są eurowiniety w dziedzinie ruchu drogowego, jest dobrym przykładem na to, że narzędzie to, uznawane za właściwe w zakresie integracji kosztów zewnętrznych, było dotychczas faktycznie wykorzystywane bez przekonania. Komisja sama stwierdza, iż „średnie opłaty pokrywają jedynie koszty infrastruktury, a więc nie obejmują kosztów zewnętrznych”. Konieczne są wobec tego inicjatywy służące np. integracji w przyszłości kosztów zewnętrznych przy pomocy eurowiniety.

4.3 Komitet prosi Komisję, Radę i Parlament, by opisywać instrumenty rynkowe jako służące ochronie środowiska tylko wtedy, gdy stoi za nimi rzeczywisty i rozpoznawalny cel w dziedzinie środowiska. W odniesieniu do wspomnianej eurowiniety można uznać istnienie takiego celu tylko warunkowo, ponieważ koszty zewnętrzne nie są w niej uwzględnione. W jej przypadku chodzi przede wszystkim o to, by nie finansować kosztów infrastruktury wyłącznie z budżetu publicznego, lecz włączyć w to bezpośrednio użytkowników. Oczywiście podejście takie pośrednio oddziałuje również na środowisko, np. w sytuacji, gdy z uwagi na większe koszty użytkownicy zaczynają zastanawiać się, czy lepiej skorzystać z dróg czy z transportu kolejowego (czy też może nawet w ogóle zrezygnować z podróży). Jednak dopiero wtedy, gdy włączone zostaną koszty (dla środowiska), na które dotychczas „nie było rynku” i które nie były brane pod uwagę, będzie można określać eurowiniety mianem „instrumentu służącego ochronie środowiska”.

4.4 Politycy powinni zatem najpierw wyjaśnić, co właściwie zamierza się osiągnąć przy pomocy określonego środka politycznego. Dopiero po określeniu celu powinna następować dyskusja dotycząca odpowiedniego instrumentu.

4.5 Nawet przy wzmożonym stosowaniu instrumentów rynkowych politycy nie unikną często szczególnie trudnych, bo kontrowersyjnych, decyzji dotyczących określenia jasnych celów (w zakresie ochrony środowiska), jak np. ustalania limitów emisji. Właśnie tego często jak dotąd brakowało. Instrumenty rynkowe nie mogą zastąpić takich decyzji, są jedynie — jak sama nazwa wskazuje — instrumentami osiągnięcia wyznaczonych celów politycznych.

4.6 Komisja musi tak szybko, jak to możliwe, rozproszyć niepewność, którą pozostawia zielona księga. Musi wyjaśnić, jak wyobraża sobie korzystanie w przyszłości z różnorodnych instrumentów politycznych. Komitet zaleca zatem Komisji, by już w ramach planowanego szeroko zakrojonego rozważania tego tematu, w oparciu o kilka konkretnych przykładów z różnych dziedzin polityki, jak np. energia i transport, przedstawiła różne możliwości działań politycznych (z wykorzystaniem instrumentów rynkowych bądź bez nich).

4.7 Mogłaby przy tym na przykład z pewnością wyjaśnić, że problemu substancji rakotwórczych — by podać jeden przykład — nie zamierza rozwiązywać, korzystając z instrumentów rynkowych.

4.8 Instrumenty rynkowe mogłyby jednak być przydatne na przykład w odniesieniu do coraz bardziej aktualnej kwestii, jaką jest tworzenie w przyszłości elektrowni węglowych niepowodujących emisji CO<sub>2</sub>, gdyby odpowiednia technologia stała się wkrótce dostępna. Czy należy ją obowiązkowo narzucić jako „najnowocześniejszą” technologię (przepisy regulacyjne), czy też zapewnić jej opłacalność poprzez instrumenty rynkowe? Takie pytania powinny w przyszłości zajmować ważniejsze miejsce w dyskusji społecznej.

4.9 Jeśliby połączenie lub oddzielenie przepisów regulacyjnych i instrumentów rynkowych stało się ogólnie jaśniejsze dzięki zobrazowaniu konkretnych możliwości działania, wtedy być może łatwiej zrozumiałe stałyby się także uwzględnione w zielonej księdze rozważania nad wykorzystaniem instrumentów rynkowych w dziedzinie zachowania różnorodności

biologicznej; zdaniem EKES-u są one jak dotąd zbyt mało przekonujące, by mogły rzeczywiście przynieść nadzieję na efektywną walkę z nadal postępującą utratą różnorodności biologicznej.

4.10 Już w opinii w sprawie codwuletniego sprawozdania z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju <sup>(3)</sup> Komitet wzywał Komisję, by skonkretyzowała swoje bardzo mgliste rozważania nad nowym systemem podatkowym ukierunkowanym na wskaźniki związane z rozwojem zrównoważonym. Zdaniem Eurostatu dochody z podatków mających związek z ochroną środowiska osiągają poziom ok. 7 %.

4.11 Zdaniem EKES-u już dawno należało przeprowadzić debatę nad zmniejszeniem opodatkowania pracy i odpowiednim zrównoważeniem tego kroku za pomocą środków płynących z opodatkowania działalności szkodliwej dla środowiska; debata ta powinna zostać przyspieszona po przedstawieniu zielonej księgi. Przy tym należy także wyjaśnić, jak UE wyobraża sobie odpowiednie zmiany, skoro zgodnie z traktatami ma jedynie marginalny wpływ na politykę podatkową państw członkowskich w tej dziedzinie.

4.12 EKES uznaje za bardzo ważne, by możliwie szybko przedstawić obiecany przegląd dotacji prowadzących do szkodliwych skutków dla środowiska i jak najszybciej je zlikwidować. Dotacje takie zdaniem Komitetu znacząco zakłócają konkurencję i stanowią chybione zastosowanie środków publicznych, którego nie można zaakceptować. Instrumenty rynkowe służące wspieraniu ochrony środowiska mogą być naprawdę skuteczne dopiero wtedy, gdy w pełni zniesione zostaną dotacje prowadzące do szkodliwych skutków dla środowiska.

Bruksela, 13 grudnia 2007 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 76.