

Sławomir Drożdziejcki¹

Internalizacja kosztów zewnętrznych transportu drogowego w polityce UE

Wstęp

Handel i transport dzisiejszej Unii Europejskiej oparte są na transporcie drogowym. Charakter geograficzny kontynentu, a w szczególności jego stosunkowo niewielkie rozmiary predysponują transport drogowy. Również charakter techniczny i technologiczny dają mu, w obsłudze handlu wewnętrznego Unii Europejskiej, znaczną przewagę nad innymi gałęziami transportu. Przyjmuje się, iż dzisiaj aż 75% wewnętrznego transportu towarowego Unii Europejskiej realizuje ta właśnie gałąź transportu.²

Transport drogowy ma jednak swoje znaczące wady, główną z nich jest generowanie ogromnych kosztów zewnętrznych. Terenochłonność infrastruktury transportu drogowego, fakt iż transport drogowy w ponad 90% oparty jest na spalaniu produktów pochodzących z ropy naftowej, występujący permanentnie od końca lat 70. niedostatek infrastruktury drogowej – skutkujący strukturalną kongestią w wielu obszarach Europy, a także znaczna ilość szkód społecznych i ekonomicznych powstających w wyniku wypadków drogowych powodują, iż w kategoriach zewnętrznych kosztów społecznych transport drogowy jest najbardziej kosztowną gałęzią transportu. Niezależnie od przyjętej metodologii kalkulacji przyjmuje się, iż transport drogowy jest odpowiedzialny za ponad 90% wszystkich kosztów zewnętrznych generowanych przez transport wewnętrzny Unii Europejskiej. Z tego ok. 25% zalicza się na poczet drogowego transportu towarowego, wykorzystującego przede wszystkim duże pojazdy ciężarowe. Pozostała część generowana jest przez pojazdy osobowe, lekkie pojazdy dostawcze oraz pojazdy pasażerskie – w tym głównie autobusy obsługujące miejski transport publiczny. Koszty te estymowane są na poziomie kilku do kilkunastu mi-

liardów Euro rocznie, a sama wartość zniszczeń wywoływanych w środowisku naturalnym szacowana jest na poziomie 1 mld Euro.³ Dane te nie uwzględniają kosztów społecznych związanych z emisją gazów cieplarnianych, które dzięki stanowczej polityce Wspólnoty są ujęte w Europejskim Systemie Handlu Emisjami spalin i jako takie uznaje się za internalizowane. Obecnie transport drogowy odpowiada za ok. 20% wszystkich gazów cieplarnianych emitowanych przez gospodarkę Unii Europejskiej. Z tego transport dalekobieżny, używający głównie ciężkich pojazdów drogowych generuje ok 1/4 całości emisji.⁴

Przy czym już dzisiaj zauważa się, iż z uwagi na stały rozwój transportu drogowego towarów, zwłaszcza międzynarodowego transportu drogowego towarów, który według prognoz podwoi się do roku 2020 w stosunku do roku 2000, a wspomniane koszty społeczne będą najprawdopodobniej rosnąć.

Unia Europejska od wielu lat prowadzi działania ukierunkowane na internalizację kosztów zewnętrznych transportu. Pierwsze z takich rozwiązań legislacyjnych powstały na początku lat 70. W wstępnej fazie były to wyłącznie działania polegające na ograniczaniu wielkości generowanych negatywnych efektów i nie miały one także charakteru kompleksowego działania. Pierwsze kroki w kierunku internalizacji kosztów zewnętrznych transportu pojmowanej w kategoriach całościowej strategii poczynione zostały dopiero w połowie lat 90. Obecnie przyjmuje się, iż internalizacja powinna odbywać się przez zastosowanie trzech możliwych do użycia narzędzi, tj:

- norm i limitów jakościowych prowadzących do ograniczania wielkości generowanych niekorzystnych efektów – jest to tzw. internalizacja u źródeł;

¹ Dr Sławomir Drożdziejcki, Akademia Morska W Gdyni

²COM(2008)/436 (final version); Directive amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures; Brussels 08/07/2008.

³COM(2008)/435; Strategy for the internalisation of external costs; Brussels 2008.

⁴CARS 21 High Level Group on the Competitiveness and Sustainable Growth of the Automotive Industry in the European Union; Final Report 2012; 6 June 2012; s. 37.

- systemu opłat traktowanych jako rekompensata za wywołane niekorzystne efekty - dzisiaj dominuje pogląd, iż najlepszą metodą naliczania i poboru opłat jest przyjęcie zasady zwrotu marginalnych kosztów społecznych (w tym kosztów zewnętrznych) zależnych od miejsca, intensywności, sposobu i czasu wykorzystywania infrastruktury transportu. Ponadto uznaje się, iż najbardziej słusznym ekonomicznie i najskuteczniejszym sposobem poboru takich opłat jest wkomponowanie ich w system poboru opłat infrastrukturalnych. Dlatego też zgodnie z obowiązującą filozofią opłaty te będą w przyszłości pobierane jako tzw. myta – opłaty za infrastrukturę (tools), a jednocześnie zaleca się odchodzenie od systemów opłat fiskalnych;
- ujmowanie paliw zużywanych w trakcie transportu w Europejskim Systemie Handlu Emisjami CO₂. Działanie tego narzędzia odnosi się wyłącznie do globalnych kosztów emisji CO₂ i jest podyktowane przez zobowiązania jakie Unia Europejska podjęła parafując Protokół z Kioto.

Najstarszym dokumentem, w którym odniesiono się bezpośrednio do kwestii kosztów zewnętrznych była Zielonej Księga z 1995 roku, dotyczącej uczciwych i efektywnych opłat transportowych⁵, przy czym nie używano w niej jeszcze pojęcia internalizacji. Podkreślano w niej, iż efekty zewnętrzne transportu mają swoją specyfikę, różnorodną w szczególności w odniesieniu do cech geograficznych i społecznych otoczenia w jakim są generowane. W ślad za tym twierdzeniem wnioskowano, iż polityka internalizacji kosztów zewnętrznych powinna być, przynajmniej w pierwszej fazie skoncentrowana na obszarach silnie uprzemysłowionych i zurbanizowanych. Takich w których, z jednej strony ich występowanie jest znacząco większe, z drugiej zaś strony efekty bardziej dotkliwe dla społeczeństwa. Dlatego też działania w kierunku internalizacji tych kosztów w znacznej mierze powinny mieć charakter lokalny, narodowy. W wyniku tego, w Białej Księdze z 1998 roku⁶ umieszczone zostały zapisy formułujące ogólne zasady i zachęcające państwa człon-

kowskie UE do wprowadzania systemów opłat transportowych (wyłącznie dla transportu samochodowego) w dużych obszarach aglomeracji miejskich. Komisja Europejska podjęła również działania wspierające stania zainteresowanych miast w tym zakresie. Pomocne w tym zakresie było wspieranie i tworzenie wielu projektów zrzeszających miasta i aglomeracje zainteresowane wprowadzaniem tego rodzaju opłat. W odpowiedzi powstają takie projekty jak EUROPRICE i PROGRESS.

Jednym z pierwszych działań podjętych przez Komisję Europejską w sferze ochrony środowiska naturalnego była przyjęta roku 1996 Dyrektywa w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza.⁷ Nie odnosiła się ona wyłącznie do transportu drogowego, jak też nie ujmowała kluczowej kwestii w kontekście kosztów zewnętrznych. Stanowi ona jednak do dnia dzisiejszego fundament strategii Unii Europejskiej w zakresie polityki kształtowania czystości powietrza. W dyrektywie wskazane zostały sposoby ograniczania ilości i negatywnego wpływu spalin pojazdów samochodowych. Wymieniono wśród nich: prowadzenie polityki cenowej, zmniejszanie zanieczyszczeń u ich źródeł, łagodzenie skutków, poprawę wyników technicznych pojazdów w zakresie zużycia paliw i emisji spalin, rozwijanie alternatywnej infrastruktury i prowadzenie prac badawczo rozwojowych. Dyrektywa została znowelizowana w 2003 roku.⁸

Zanieczyszczenie powietrza

Jednym z najważniejszych kosztów zewnętrznych generowanych przez transport drogowy są koszty związane z emisją szkodliwych substancji zawartych w gazach spalinowych. Rangę i znaczenie tej kwestii dostrzeżono już bardzo dawno temu. Działania Unii Europejskiej ukierunkowane na ograniczanie emisji szkodliwych spalin w transporcie samochodowym były właściwie pierwszymi formalnymi działaniami legislacyjnymi odnoszącymi się do kosztów zewnętrznych transportu.

Należy stwierdzić, iż w porównaniu z wszystkimi innymi rodzajami zanieczyszczeń i w odniesieniu do wszystkich gałęzi transportu system internalizacji kosztów zanieczyszczenia powietrza przez transport drogowy jest najbardziej spójny i całościowy. Szerokie

⁵Green Paper. Towards fair and efficient pricing in transport. Policy options for internalising the external costs of transport in the European Union; COM (95) 691.

⁶COM(98) 466 final; White Paper of Fair payment for infrastructure use: a phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU.

⁷ Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management.

⁸Directive 2003/1882/EC of 31 November 2003.

i precyzyjne ujęcie tego tematu zostało przedstawione w artykule pt. Koszty zewnętrzne zanieczyszczenia powietrza – polityka Unii Europejskiej wobec transportu drogowego.⁹

Dyrektywa Eurowiniety-I

W roku 1999 weszła w życie dyrektywa nr 1999/62/EC¹⁰ w sprawie w sprawie pobierania opłat od pojazdów ciężarowych za użytkowanie niektórych typów infrastruktury. Ustanawiała ona bardzo szeroki zakres działań odnoszących się do podatków, opłat para-podatkowych oraz opłat związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie drogowego transportu samochodowego. Potrzeba stworzenia tego dokumentu wynikała w głównej mierze z występujących w poszczególnych krajach Unii Europejskiej i zidentyfikowanych odmienności w zakresie rodzajowym i kwotowym kontrybucji nakładanych na przewoźników drogowych w postaci podatków, paropodatków oraz opłat infrastrukturalnych.

Dyrektywa ustanawiała wspólne dla całej Unii Europejskiej zasady naliczania opłat za korzystanie z infrastruktury transportu drogowego oraz górne granice wysokości opłat jakie mogą być pobierane. Drugim głównym celem zapisów umieszczonych w dyrektywie było stworzenie jednolitego, spójnego i efektywnego systemu opodatkowania działalności przewoźników drogowych.

Zakres oddziaływania przepisów Eurowiniety-I dotyczył ciężkich pojazdów drogowych oraz odcinków sieci drogowej ujmowanych jako elementy trans-Europejskiej sieci transportowej,¹¹ kluczowych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego Wspólnoty. Zgodnie z zapisami umieszczonymi w dokumencie zabronione zostało stosowanie podwójnego pobierania opłat infrastrukturalnych, tzn. zabroniono pobierania opłat podatkowych lub para-podatkowych, określanych jako narzędzia finansowe (ang. user charges) i jednoczesnego naliczania opłat za korzystanie z konkretnego odcinka drogi – w formie myta drogowego (ang. tolls). Krajom członkowskim pozostawiono jednocześnie możliwość decydowania o sposobie pobierania opłat. Dyrektywa czyniła jednocześnie dwa wyjątki pozwalające

na odstępstwa od zasady ogólnej. Pierwszy z nich dotyczył specyficznych odcinków dróg takich jak mosty, tunele i przełęcze górskie. Drugie z rozwiązań szczegółowych dotyczyło odcinków dróg w obszarach górskich, na których występować mogła strukturalna kongestia oraz dróg na których użytkowanie transportu drogowego wywoływać mogło trwałą i znaczącą degradację środowiska naturalnego. Na specyficznych, wyodrębnionych odcinkach dyrektywa zezwalała na pobieranie poza opłatami infrastrukturalnymi, dodatkowych opłat środowiskowych. W Dyrektywie-EurowinietyI określono również szereg opłat oraz zasad i sposobów, zgodnie z którymi mogą być one pobierane. Podstawą dla tych rozwiązań miało być przyjęcie zasad harmonizacji i ujednorodnienia oraz kształtowania opłat relatywnie do pokonanego dystansu lub czasu w jakim były wykonywane przewozy.¹² Ponadto Dyrektywa:

- wprowadziła również kategoryzację taboru ciężarowego, oraz określała maksymalne wysokości opłat jakie mogą być pobierane od pojazdu przynależnego do danej kategorii.¹³
- w odniesieniu do zasad naliczania wysokości opłat w Dyrektywie-EurowinietyI przyjęto fundamentalne założenie, iż ich wysokość powinna pozwalać na pokrycie sumy średnich kosztów: tworzenia, eksploatacji, utrzymania i rozwoju odnośnej sieci transportowej. Zgodnie z zasadą „average cost user pays”.

Do kwestii ochrony środowiska naturalnego odnosiła się jedynie w sposób bardzo ograniczony i ogólnikowy. Narzędzia pozwalające na oddziaływanie w zakresie ochrony środowiska naturalnego mogły być stosowane jedynie w sposób bardzo ograniczony, a nadto obłożone było to bardzo poważnymi obwarowaniami. W paragrafie 18 stwierdzono, iż „Państwa Członkowskie powinny być zdolne do przeznaczania na ochronę środowiska oraz na zrównoważony rozwój sieci transportowych pewnego procentu od wpływów uzyskanych z opłat za korzystanie z infrastruktury lub z opłat za przejazd, pod warunkiem, że wartości tych opłat są wyliczane zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy.”¹⁴

Dalszy rozwój polityki transportowej oraz kształtowanie jej priorytetów, a także perspektywa czasowa, dały możliwość oceny Dyrektywy-

⁹S. Drożdziejki; Koszty zewnętrzne zanieczyszczenia powietrza – polityka Unii Europejskiej wobec transportu drogowego; w przygotowaniu do druku.

¹⁰Directive 1999/62/EC of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures.

¹¹Decyzja nr 1962/96/EC; Aneks nr 1; Sekcja 2.

¹²Dyrektywa 1999/62/EC; Artykuł 7; paragrafy 2-12.

¹³Dyrektywa 1999/62/EC; Artykuł 7; paragrafy 7 i 8.

¹⁴Dyrektywa 1999/62/EC; paragraf 18.

EurowinietyI z punktu widzenia jej niedoskonałości. Z całą pewnością zapisy Dyrektywy–EurowinietyI należy traktować jako pierwszy, w historii unijnej polityki transportowej, konkretny krok w kierunku urealnienia metod kalkulacji i opłacania kosztów tworzenia i zapewnienia dostępu do infrastruktury transportowej.

Działania w latach 2000 - 2008

Natychmiast po wejściu w życie Dyrektywy–EurowinietyI można było usłyszeć bardzo wiele komentarzy dotyczących jej niedoskonałości. Szczególnie burzliwa dyskusja dotyczyła kwestii objęcia opłatami infrastrukturalnymi kosztów zewnętrznych generowanych przez transport drogowy. W tamtym okresie kwestie upodmiotowienia i internalizacji kosztów zewnętrznych zaczęły być jednym z najważniejszych elementów, identyfikowanym jako fundamentalny, dla kształtowania przyszłej polityki transportowej. Z dokumentów powstałych w latach 2000 – 2008 dotyczących kwestii ochrony środowiska naturalnego oraz ograniczania i internalizacji kosztów zewnętrznych wymienić należy:

- 1) Białą Księgę pt. Europejska Polityka Transportowa: Czas na decyzje 2010,¹⁵ opublikowaną w 2001 roku. Zgodnie z jej zapisami działania Unii Europejskiej odnoszące się do kwestii kosztów transportu, w tym kosztów zewnętrznych transportu powinny być ukierunkowane na stopniowe przekształcanie istniejących w państwach członkowskich systemów podatkowych, i tym samym publicznego subsydiowania rozwoju transportu, w kierunku efektywnych ekonomicznie systemów pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury. Pierwszym działaniem miało być stopniowe wprowadzenie systemów opłat za korzystanie z infrastruktury. Podkreślano tym samym jego, możliwą do wykorzystania, skuteczność w zakresie redukcji kongestii oraz kosztów środowiskowych. Drugim narzędziem miał być system akcyz paliwowych pozwalających ograniczać emisję dwutlenku węgla. Jednocześnie Komisja Europejska sugerowała, iż prawdopodobnym efektem wprowadzenia systemów pobierania opłat za

korzystanie z infrastruktury transportu pozwalających na pokrycie kosztów infrastrukturalnych i całkowitych kosztów zewnętrznych będzie wzmoczenie konkurencji międzygałęziowej, a także urealnienie rachunku kosztów poprzez, przynajmniej częściową, ich internalizację i w efekcie tego przesunięcia międzygałęziowe popytu z transportu drogowego do transportu kolejowego i wodnego. W dokumencie stwierdza się ponadto, iż przyszła polityka w zakresie pobierania opłat transportowych powinna być oparta na założeniach, iż:

- wysokość pobieranych opłat musi odzwierciedlać marginalne koszty społeczne związane z użytkowaniem infrastruktury transportowej;
 - rachunek kosztów powinien być możliwie pełny – w tym obejmować koszty zewnętrzne;
 - opłaty powinny pokrywać infrastrukturalne koszty bezpośrednie transportu;
 - system poboru naliczania wysokości opłat powinien precyzyjnie rozgraniczać koszty infrastrukturalne oraz opłaty z tytułu generowania kosztów zewnętrznych;
 - kształtowane w ten sposób opłaty transportowe powinny stać się podstawowym narzędziem - finansowania utrzymania i rozbudowy potencjału infrastruktury transportowej;
- 2) Dyrektywę 2002/49/EC w sprawie oceny i zarządzania hałasem w środowisku.¹⁶ Dokument ten przede wszystkim wyznaczał strategiczne kierunki w zakresie przeciwdziałania i zarządzania hałasem. Ponadto przedstawiał sposoby kalkulowania poziomu hałasu w środowisku naturalnym, wyznaczał jego normy dla różnego rodzaju przestrzeni społecznej. W kwestii ograniczania kosztów zewnętrznych wskazane zostały środki jakie mogą być podejmowane w celu ograniczenia zanieczyszczenia hałasem spowodowane przez transport drogowy w otoczeniu rozbudowanej infrastruktury oraz aglomeracjach.
 - 3) Dyrektywę 2003/96/EC z 2003¹⁷ roku w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących

¹⁶Directive 2002/49/EC of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise.

¹⁷Directive 2003/96/EC of 27 September 2003 on Restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity.

¹⁵COM(2001) 370 final; White Paper on European transport policy for 2010: time to decide; Brussels, 12.9.2001.

opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. Kształt dyrektywy w znacznej mierze wynika z tego, iż jest ona odpowiedzią Unii Europejskiej na uchwałę ONZ, tzw. Protokół z Kioto z 1997 roku, będący globalnym porozumieniem w sprawie identyfikacji źródeł, skutków oraz metod ograniczania emisji gazów cieplarnianych (tzw. GHG – Green House Gases). W następstwie treści tego dokumentu, Dyrektywa 2003/96/EC dotyczy przede wszystkim zasad przydzielania limitów i zasad handlu emisjami spalin. W odniesieniu do europejskiej polityki transportowej dyrektywa ta obejmuje dwie zasadnicze kwestie, tj: paliw używanych przez transport drogowy oraz energii elektrycznej wykorzystywanej przez transport kolejowy (ok. 80% transportu kolejowego wewnątrz UE odbywa się po trasach zelektryfikowanych)¹⁸. Aktualnie obydwa te agregaty (w tym również globalne koszty zmian klimatycznych) ujmowane są poprzez system akcyz paliwowych w europejskim i globalnym systemie handlu emisjami gazów cieplarnianych. Aktualnie obowiązuje nowelizacja tej dyrektywy z 2004 roku, Dyrektywa 2004/75/EC.¹⁹

Wymienione powyżej przyczyny merytoryczne oraz efekty prac uwidocznione w działaniach legislacyjnych spowodowały, iż już w roku 2006 uchwalona została pierwsza nowelizacja Dyrektywy-Eurowiniety²⁰. W uzasadnieniu do jej treści stwierdzono, iż wysokość opłat ponoszonych przez przewoźnika powinna być uzależniona od jego decyzji odnoszących się do: wyboru trasy, pory doby w której realizowany jest przewóz oraz przede wszystkim od decyzji inwestycyjnych odnoszących się do rodzaju eksploatowanych pojazdów, jak najmniej zanieczyszczających środowisko naturalne oraz szkodzących środowisku społecznemu.²¹ Ponadto nowelizacja wprowadziła możliwość zróżnicowania opłat przez poszczególne

Kraje Członkowskie uwzględniających standardy kategorii pojazdów pod względem emisji zanieczyszczeń, zgodnie z klasyfikacją silników „EURO”. Jednocześnie określone zostały normy emisji dwutlenku węgla, gazów cieplarnianych oraz całkowitej ilości gazów spalinowych dla pojazdów odpowiadających poszczególnym kategoriom tej klasyfikacji.

W dokumencie tym stwierdzono między innymi, iż Kraje Członkowskie mogą, pod pewnymi warunkami, modyfikować opłaty w celu przeciwdziałania nadmiernemu niszczeniu środowiska naturalnego, ograniczania kongestii, minimalizowania szkód wyrządzanych w infrastrukturze oraz finansowania działań prowadzących do podniesienia stanu i promocji bezpieczeństwa na drogach.

Zapisy tej poprawki w kwestii internalizacji kosztów zewnętrznych transportu drogowego należy ocenić pozytywnie. Choć nie wprowadzała ona nowych zapisów czy też zmian, które miałyby prowadzić do kompleksowego upodmiotowienia kosztów zewnętrznych. Zaakcentowano w niej jednak po raz pierwszy jednoznacznie potrzebę kompleksowego uwzględnienia efektów środowiskowych, socjalnych oraz konieczność dążenia do internalizacji kosztów zewnętrznych.

Nurt proponowanych zmian jakie miały być wprowadzone w przyszłej polityce transportowej Unii Europejskiej, w tym dotyczących transportu drogowego został stanowczo określony. Jednym z podstawowych założeń było to, iż prawidłowa identyfikacja oraz estymacja kosztów zewnętrznych transportu musi być jednym z fundamentalnych elementów przyszłego, kompleksowego systemu naliczania i poboru opłat transportowych. W tym ujęciu nowelizacja Dyrektywy-Eurowiniety-I, choć nie wprowadzała jeszcze oczekiwanych zmian, była zgodna z zapisami Zielonej Księgi z 1999 roku, Białej Księgi z 2001 roku oraz Średnio-okresowego Przeglądu Polityki Transportowej z 2006 roku²².

W roku 2006 Komisja Europejska została upoważniona przez Parlament Europejski i Radę do podjęcia prac nad przygotowaniem modelowym kompleksowego, transparentnego i zapewniającego konkurencyjność wewnętrzną transportu systemu identyfikacji, kalkulacji i internalizacji wszystkich kosztów zewnętrznych transportu. Badania te miały być podstawą

¹⁸Joint Position Paper on the Internalisation of External Costs and the Revision of the Eurovignette Directive; The Voice of Railways; January 2009; s. 2.

¹⁹Directive 2004/75/EC of 30 April 2004.

²⁰Directive 2006/38/EC of 17 May 2006 amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures.

²¹Council Directive 2006/38/EC of 17 May 2006; paragraf 10.

²² Keep Europe moving - Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper; COM(2006) 314 final; Brussels, 22.06.2006.

kalkulacji kosztów zewnętrznych w kompleksowym systemie opłat transportowych obejmującym wszelkie gałęzie transportu. Prace te miały być one zakończone do czerwca 2008 roku. W okresie 2006 – 2008 Komisja Europejska podjęła bardzo intensywne działania, prowadzono je w dwóch kierunkach. Po pierwsze konieczna była identyfikacja kosztów zewnętrznych, zaproponowanie ram kompleksowego systemu ich estymacji oraz określenie dostępnych sposobów ich poboru. Po drugie przeprowadzono szereg prac naukowo-badawczych w kierunku identyfikacji, analizy i oceny wpływu internalizacji kosztów zewnętrznych. Działania te były prowadzone w odniesieniu do wszystkich gałęzi transportu.

W miejscu tym należy zwrócić uwagę na pewną bardzo charakterystyczną kwestię. W roku 2007 Komisja Europejska przedstawiła Zieloną Księgę pt. *Ku nowej mobilności w mieście*²³. Co znaczące, dokument ten powinien stanowić fundament dyskusji na temat podnoszenia efektywności transportu w obszarach miejskich. Natomiast w jego treści nie można odnaleźć praktycznie żadnego odniesienia do kwestii kosztów zewnętrznych, a tym bardziej ich internalizacji. Stwierdza się jedynie, iż europejskie miasta borykają się z rosnącymi problemami w ruchu towarowym i osobowym. A jednym ze sposobów przeciwdziałania temu stanowi powinno być wykorzystanie inteligentnych systemów pobierania opłat. We wnioskach do tej części opracowania stwierdzono, iż powinny być one interoperacyjne, oparte na działaniu systemu satelitarnego Galileo oraz dające możliwość wymiany danych między różnymi aplikacjami. Na zakończenie zapisano lakonicznie, iż „inteligentne systemy pobierania opłat powinny opierać się na inteligentnych kartach, interoperacyjnych dla poszczególnych rodzajów transportu, dla różnych funkcji (takich jak płatności związane z transportem, usługi niezwiązane z transportem, parkowanie oraz programy lojalnościowe dla klientów), dla poszczególnych obszarów, a w perspektywie długoterminowej dla różnych krajów. Możliwość różnicowania stawek w zależności od czasu lub grupy docelowej (na przykład godziny szczytu/poza godzinami szczytu) również mogłaby stanowić część systemu”.²⁴ Należy zakładać, iż jedynie ten zapis może pośrednio dotyczyć

internalizacji kosztów zewnętrznych generowanych przez transport, w tym transport drogowy na obszarach miejskich.

W roku 2008 opublikowany został raport badawczy - *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*,²⁵ przygotowany przez międzynarodowe grono naukowców skupionych wokół instytutu badawczego DELFT. Treść publikacji jest aktualnie najbardziej kompleksowym ujęciem przedstawiającym teoretyczny dorobek nauki w zakresie identyfikacji kosztów zewnętrznych transportu i metod ich szacowania. Obecnie opracowanie jest traktowane przez Komisję Europejską jako najważniejsza wykładnia teoretyczna dla wszelkich działań w zakresie rozwiązań legislacyjnych. W miejscu tym należy podkreślić, iż jego współautorami są pracownicy Uniwersytetu Gdańskiego, Pani Profesor Monika Bąk oraz Pani Doktor Barbara Pawłowska, pracujące w Katedrze Pana Profesora Jana Burnewicza.

W efekcie przedstawionych działań i prac naukowych oraz w dalszej kolejności konsultacji społecznych. W roku 2008 do Parlamentu Europejskiego złożony został komunikat, w którym ujęto nową strategię, model ustalania wysokości kosztów zewnętrznych transportu oraz ich internalizacji. Był to komunikat nr 435 z 2008 roku „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”.²⁶ W następstwie określenia nowej strategii, w tym samym roku (2008), Komisja Europejska przedstawiła propozycję Dyrektywy²⁷ (określaną jako Dyrektywa-EurowinietyII) zmieniającej Dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe²⁸.

Dyrektywa Eurowiniety-II

Pierwsze czytanie propozycji nowej Dyrektywy-EurowinietyII odbyło się w marcu 2009 roku, następnie rozpoczęto prace legislacyjne nad jej implementacją i wdrożeniem. Ostateczną propozycję przedstawiono w drugim czytaniu, które odbyło się w czerwcu 2011

²⁵Handbook on estimation of external costs in the transport sector. Produced within the study Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport; DELFT; February 2008.

²⁶COM (2008) 435; Strategy for the internalisation of external costs.

²⁷COM(2008)/436 (final version); Directive amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures; Brussels 08/07/2008.

²⁸Dyrektywa 1999/62/WE; op cit.

²³Zielona Księga. *Ku nowej mobilności w mieście*; COM(2007) 551 wersja ostateczna; Bruksela, dnia 25.9.2007.

²⁴ Zielona Księga. *Ku nowej mobilności...; op.cit.; paragraf 2.3.*

roku i została ona przyjęta w głosowaniu, 12 września 2011 roku. W projekcie dyrektywy określono, iż Państwa Członkowskie najpóźniej do 31 grudnia 2010 roku wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej Dyrektywy. Okres od 31 grudnia 2010 do 31 grudnia 2013 ma być traktowany jako okres przejściowy.

Analizując założenia strategii przyjętej w nowej dyrektywie należy wysnuć wniosek, iż jednym z podstawowych założeń było podjęcie próby ponownego, kompleksowego, opartego o nowoczesne narzędzia ekonometryczne ukształtowania systemu naliczania i poboru opłat transportowych. Nowe rozwiązania systemowe oparte zostały na dwóch fundamentalnych zasadach: opłacania kosztów marginalnych (marginal cost user pays), zarówno w odniesieniu do kosztów infrastrukturalnych, jak i kosztów środowiskowych i społecznych oraz druga zasada „truciciel płaci” (polluter pays). Kompilacja tych dwóch zasad oznaczała, iż wszelkie marginalne koszty: infrastrukturalne, środowiskowe i społeczne, w tym koszty wewnętrzne i zewnętrzne opłaca ten, który je generuje. W ujęciu transportowym – przewoźnik. Jednocześnie najważniejszą determinantą pozwalającą na określenie wysokości wszelkich kosztów jest rodzaj, zakres i sposób wykorzystywania infrastruktury transportowej. Ponadto spektrum oddziaływania „starej” dyrektywy zostało rozszerzone i objęło wszystkie drogi o charakterze autostrad, w tym również drogi o podobnych parametrach, czyli drogi tzw. szybkiego ruchu (przyp. autora). Ponadto krajom członkowskim zezwolono implementować zapisy dyrektywy na innych drogach, jeśli opłaty obejmujące autostrady mogłyby powodować przesunięcia ruchu samochodowego w sposób niekorzystny z punktu widzenia zachwiania konkurencyjności lub zwiększenia poziomu kosztów społecznych. Jednocześnie ustawodawca nie zabronił, czy też wręcz pośrednio „podpowiedział”, iż kraje członkowskie mogą stosować systemy opłat infrastrukturalnych, opierając się na podobnych zasadach na wszelkich innych odcinkach infrastruktury drogowej.²⁹

Wśród zapisów dyrektywy odnaleźć można także, które są wyrazem kształtowania generalnej strategii internalizowania kosztów zewnętrznych transportu odnoszącej się do wszystkich gałęzi transportu oraz dotyczące wyłącznie do transportu samochodowego. Fundamentalnym zapisem dyrektywy jest sformułowanie mówiące iż, powinny zostać stworzone odrębne

zasady internalizacji kosztów zewnętrznych w odniesieniu do różnych gałęzi transportu. Założenie to wynika z identyfikacji znaczących różnic: pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu, charakterystyką technologiczną różnych środków transportowych, w zakresie ilości działających przewoźników (w odniesieniu do różnych krajów i różnych gałęzi transportu), w zakresie obowiązujących w poszczególnych krajach systemów legislacyjnych i fiskalnych. Przyjętym założeniem było aby stworzony został system jednoznaczny i kompleksowy kalkulowania bieżących kosztów zanieczyszczenia środowiska naturalnego, kongestii oraz zmian klimatycznych generowanych w określonym czasie, przez pojedynczy pojazd samochodowy, pociąg, samolot lub statek użytkujący dany element infrastruktury, pokonujący konkretny dystans. Biorąc pod uwagę efektywność ekonomiczną Komisja zbadała możliwości zastosowania trzech rodzajów narzędzi kosztowych, jakie mogłyby być zastosowane w celu internalizacji kosztów zewnętrznych, tj: podatków (user charges), opłat infrastrukturalnych, drogowych (tools - myto za przejazd), system handlu emisjami gazów cieplarnianych. Sformułowane zalecenia odnośnie stosowania odpowiednich narzędzi w odniesieniu do odrębnych rodzajów kosztów zewnętrznych oparte zostały na fundamentalnym założeniu. Poza globalnymi kosztami zmian klimatu, największa część kosztów zewnętrznych ponoszona jest przez lokalną ludność, a przeciwdziałanie ich efektem finansowane przez władze lokalne i krajowe, terytorium na którym odbywa się transport. Kosztami tymi są głównie koszty zanieczyszczenia i degradacji środowiska lokalnego, hałasu i kongestii. Wysokość takich kosztów oraz ich wpływ nie jest zależny od miejsca rejestracji pojazdu, czy też działalności przewoźnika, jak też miejsca zaopatrywania się w paliwo (opłacania akcyz paliwowych). Koszty te są generowane w obszarze zamieszkiwania konkretnej populacji i są zależne od specyfiki geograficzno-społecznej odnośnego obszaru oraz dystansu pokonywanego w tej przestrzeni. Dlatego też przyjęto, iż najlepszymi, najbardziej skutecznymi instrumentami cenowymi, które należy stosować są opłaty za przejazd (ang. tools). Łatwość naliczania kosztów i egzekwowania opłaty pozwala na różnicowanie tych opłat odzwierciadlające: czas podróży (porę doby), dystans, rodzaj pojazdu, normy emisji spalin. Neguje się tym samym pośrednio efektywność i tym samym zasadność stosowania akcyz paliwowych – nie ma możliwości różnicowania ich w zależności od rodzaju

²⁹COM(2008)/436 final version; op. cit; Art 7, paragraf 1.

pojazdu i dystansu przemierzanego przez pojazd³⁰. Podobnie, dotyczy to również podatków drogowych, czy też czasowych opłat za korzystanie z infrastruktury (tzw. winiet). Opłaty drogowe naliczane za użytkowanie danego elementu infrastruktury pozwalają na ustalenie wysokości obciążeń nakładanych na pojedynczy pojazd w związku z generowaniem kosztów społecznych w sposób niejako automatyczny i najbliższy rzeczywistości. System taki zapewnia uwzględnianie kosztów degradacji środowiska naturalnego, środowiska społecznego oraz kosztów infrastrukturalnych. Tym samym możliwe jest internalizowanie nieupodmiotowionych wcześniej części tych kosztów.³¹

Inaczej postrzegana jest kwestia efektów zanieczyszczenia środowiska przez gazy cieplarniane, w tym przede wszystkim przez dwutlenek węgla. Wywoływane przez nie efekty mają charakter globalny, a ich wpływ jest w przeważającej mierze niezależny od miejsca ich generowania. Dlatego też dyrektywa stwierdza, iż podstawową metodą internalizacji kosztów zmian klimatycznych powinny pozostać podatki paliwowe.³²

Dyrektywa wprowadza zarówno w ujęciu definicyjnym, jak i kalkulacyjnym rozróżnienie między opłatami infrastrukturalnymi, a opłatami z tytułu kosztów zewnętrznych. W odniesieniu do opłat z tytułu korzystania z infrastruktury zdefiniowane zostały dwa rodzaje opłat, tzn. opłaty za korzystanie z infrastruktury oraz opłaty za przejazd, które mogą być pobierane alternatywnie. Jednocześnie opłaty za korzystanie z infrastruktury są proporcjonalne do czasu użytkowania infrastruktury, a państwa stosujące te opłaty nie mogą na terytorium swojego kraju nakładać jednocześnie opłaty za przejazd. W tej sytuacji wyjątkiem są opłaty za przejazd przez mosty, tunele i przełęcze górskie.³³

Wyrazem strategii przyjętej w Dyrektywie EurowinietyII jest ilość i ranga zapisów odnoszących się do kosztów zewnętrznych. Dyrektywa wprowadza definicje trzech rodzajów kosztów zewnętrznych, tj: zanieczyszczenia powietrza (wywołane emisjami niektórych gazów spalinowych), zanieczyszczenia środowiska hałasem oraz koszty zatorów. Wysokość opłat z tytułu kosztów zewnętrznych oblicza się na podsta-

wie jednolitych wzorów, w przedziale między wymaganiami minimalnymi i maksymalnymi ograniczeniami. Zasady naliczania tych opłat obejmuje załącznik IIIa do Dyrektywy. Opłaty z tytułu generowania zanieczyszczenia powietrza, oraz kongestii w obszarach zatłoczonych powinny odzwierciedlać: koszty opieki medycznej, ekonomiczne straty w produkcji, koszty w uprawach rolnych, a także koszty socjalne. Jednocześnie nakazuje się ich różnicowanie w zależności od: typu drogi, typu pojazdu (klasy emisji EURO) oraz okresu dobowego, w którym realizowany jest przejazd.³⁴ Ustawodawca zalecił jednocześnie aby, w celu kształtowania świadomości użytkowników oraz jako ułatwienie w podejmowaniu decyzji eksploatacyjnych, wysokość opłaty naliczanej z tytułu generowania kosztów zewnętrznych była wydzielona i uwidocznioma w dokumencie dostarczanym przewoźnikowi, jako dowód zapłaty.³⁵ Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek aby kwoty kontrybucji z tytułu generowania kosztów środowiskowych i kosztów zewnętrznych przeznaczane były na „ułatwienia w kierunku prowadzenia skutecznej polityki cenowej, zmniejszenia u źródła zanieczyszczenia powodowanego przez transport, łagodzenia jego skutków, poprawę parametrów technicznych pojazdów w zakresie emisji hałasu i spalin, głównie dwutlenku węgla oraz rozwijanie alternatywnej infrastruktury transportowej.”³⁶

Oceniając rozwiązania, dotyczące internalizacji kosztów zewnętrznych, przyjęte w Dyrektywie EurowinietyII należy uwzględnić pewne wątpliwości oraz podać nasuwające się zastrzeżenia. Kwestią najczęściej poddawaną dyskusjom jest sposób kalkulowania wysokości kosztów zewnętrznych. Estymacja niektórych rodzajów kosztów oparta jest o skomplikowane, ale precyzyjne narzędzia ekonometryczne. Jednak metody używane do kalkulowania wielu kosztów wynikają z przyjęcia umownych, teoretycznych założeń, a w dalszej kolejności dokonanych arbitralnie wyborów. Przykładem może być tu kalkulowanie wartości życia ludzkiego (metoda Value of Statistical Life), ekonomiczne wyceny hałasu, czy też kosztów emisji dwutlenku węgla (wartość oparta na założeniach przyjętych w ramach Protokołu z Kioto). W odniesieniu do tych kwestii można jedynie stwierdzić, iż koszty takie są generowane, są społecznie niepożądane, jednak ich

³⁰Choć w dyrektywie nie zostało to określone w sposób bezpośredni, domniemywać należy, iż intencją ustawodawcy było aby akcyzy paliwowe pozostały nadal elementem systemu globalnego handlu emisjami gazów cieplarnianych.

³¹COM(2008)/436 final version; op. cit; s. 5.

³²COM(2008)/436 final version; op. cit; s. 6.

³³COM(2008)/436 final version; op. cit; Artykuł 7, paragrafy 1-4.

³⁴Oficjalny komentarz do Dyrektywy 2008/436/WE; punkt 8.

³⁵COM(2008)/436 final version; op. cit; Artykuł 7i, paragraf 3.

³⁶COM(2008)/436 final version; op. cit; Artykuł 9, paragraf 2.

jednoznaczna wycena nie jest możliwa. Akceptacja wyliczonej wartości zawsze pozostaje kwestią umowną. Kluczowym jest natomiast to, iż Dyrektywa-EurowinietyII zauważa istnienie kosztów zewnętrznych, i zakłada obciążanie takimi kosztami przewoźników. Nawet jeśli opłaty nie są związane z precyzyjnie wyliczonym kosztem (bo nauka nie może i nie daje ku temu jednoznacznych narzędzi) to ważne jest, iż naliczane są w taki sam sposób dla wszystkich użytkowników. Z jednej strony pozwala to na zaznaczenie w świadomości społecznej faktu, iż istnieją negatywne oddziaływania transportu. Z drugiej strony kwoty opłat pozwalają na przynajmniej częściowa ich internalizację. Po trzecie, system ich poboru jest impulsem w kierunku poprawy efektywności ekonomiczno-społecznej transportu, przy jednoczesnym zapewnieniu zasad wolnej konkurencji.

Analiza zapisów Dyrektywy-EurowinietyII w odniesieniu do kwestii kosztów zewnętrznych transportu, nakazuje oceniać ją ogólnie w sposób pozytywny. Mimo to w odniesieniu do wielu ujmowanych aspektów należy wyrazić wątpliwości. Wśród najważniejszych są takie, iż Dyrektywa-EurowinietyII:

- przyjmuje jako fundamentalne założenie, iż decyzje odnoszące się do tego czy wprowadzać system opłat za przejazd, obejmujących koszty zewnętrzne, pozostawione zostały w decyzji Państw Członkowskich. Nawet jeśli władze danego kraju zdecydowałyby się na ujmowanie kosztów zewnętrznych w opłatach za korzystanie z infrastruktury to użytkownicy opłacaliby koszty średnie a nie marginalne. Ich wysokość nie byłaby więc związana z miejscem, czasem i intensywnością ich generowania;
- dotyczy bardzo zawężonego spektrum: wyłącznie pojazdów o maksymalnej dopuszczalnej masie rzeczywistej powyżej 12 ton, jezdni o parametrach autostrad i dróg szybkiego ruchu i wyłącznie tych ich odcinków, które leżą w przestrzeni trans-Europejskich korytarzy transportowych. Zapisy te oznaczają, iż legislacja dotyczy przede wszystkim transportu dalekobieżnego, obsługującego handel wewnątrzunijny. Ponadto obejmuje wyłącznie ten transport, który realizuje przewozy masowe (jedynie największe pojazdy). Być może wynika to z faktu, iż zasadniczo Dyrektywa z roku 1999, a tym samym jej poprawka (Dyrektywa z roku 2011) miały przede wszystkim na celu wyrównanie zasad konkurencji wolnorynkowej pomiędzy przewoźnikami drogowymi na rynkach międzynarodowych;
- dotyczy wyłącznie transportu drogowego, niektórych pojazdów, przewozów realizowanych niektórymi drogami. Tymczasem wiadomo powszechnie, iż co prawda transport drogowy generuje ok. 90% kosztów zewnętrznych transportu realizowanego wewnątrz Unii Europejskiej, ale z tego transport towarów obejmuje jedynie 1/4 kosztów. Zakres oddziaływania dyrektywy znacząco deprecjonuje jej wartość;
- nie zawiera zapisów mówiących o kosztach degradacji środowiska naturalnego i społecznego. Dzisiejsza teoria nauki stwierdza, iż wśród kosztów infrastrukturalnych należy uwzględnić koszty zajęcia środowiska naturalnego, jego trwałego przekształcenia i zubożenia oraz koszty utraty wartości nieruchomości. Dyrektywa stwierdza jedynie, iż wśród kosztów infrastrukturalnych uwzględnia się koszty tworzenia, utrzymania i eksploatacji infrastruktury. Należy domniemywać, iż albo ustawodawcy pominęli te koszty celowo lub przez nieopatrność, albo uznali, iż kosztów tych nie trzeba uwzględniać. Być może wynika to z faktu, iż koszty te są niesłychanie trudne do estymowania. Koszty utraty wartości nieruchomości są bowiem w znacznej mierze internalizowane w sposób naturalny. Natomiast w odniesieniu do kosztów degradacji środowiska naturalnego brakuje teoretycznych metod pozwalających określić wysokość kosztów marginalnych takiej degradacji. Autor artykułu mimo dużego zaangażowania nie odnalazł w oficjalnych komentarzach czy uzasadnieniach do dyrektywy żadnych odnoszących się do tych kwestii informacji;
- nie obejmuje swymi postanowieniami kwestii kosztów emisji gazów cieplarnianych, ogranicza się wyłącznie do kosztów emisji CO₂. Zapisy dyrektywy stwierdzają, iż rozwiązania przyjęte w 2003 roku w Dyrektywie nr 2003/96/EC, określającej zasady opodatkowania energii elektrycznej

i produktów energetycznych³⁷ są nieadekwatne i do czasu jej uaktualnienia państwa członkowskie nie powinny włączać kosztów emisji spalin w rachunek kosztów zewnętrznych transportu. Decyzje odnoszące się do tego czy wolno obciążać przewoźników kosztami emisji CO₂ zostaną podjęte na podstawie przeglądu strategii opłat transportowych. Przegląd taki ma być dokonany w 2013 roku.³⁸ Tymczasem Dyrektywa 2003/96/EC w znacznej mierze oparta jest o postanowienia Protokołu z Kioto³⁹, a zawarte tam zapisy obejmują jedynie koszty klimatyczne zmian globalnych. Podobnie Dyrektywa-EurowinietyII stwierdza, iż zarówno efekty emisji CO₂ jak i regulacje administracyjne mają charakter globalny. Podejście takie jest znacząco błędne. Po pierwsze dla tego, iż koszty emisji spalin to nie tylko koszty klimatyczne i koszty emisji CO₂. Po drugie nie wolno przyjmować, iż negatywne efekty mają wyłącznie charakter globalny. Wydaje się, iż logicznym byłoby przyjęcie fundamentalnego rozwiązania – zewnętrzne koszty transportu o charakterze lokalnym i regionalnym powinny być pokrywane w formie opłat za korzystanie z infrastruktury. Natomiast koszty globalne zmian klimatycznych powinny być obejmowane przez system handlu emisjami, czyli przewoźnicy drogowi opłacali by je nadal w formie akcyz paliwowych. Tyle tylko, iż wysokość akcyz paliwowych jest różna w poszczególnych krajach Wspólnoty. Zagadnienie to musi więc być potraktowane jako kluczowe i zostać w przyszłości uporządkowane w nowelizacji Dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. Zgodnie z powyższym należy uznać, iż bardzo poważne kwestie kosztów zewnętrznych emisji spalin Dyrektywa-EurowinietyII pozostawiła jako

nierozwiązane, do rozważenia w dalszej, nie określonej przyszłości.

Jako ostatnią należy ująć jeszcze jedną nie mniej istotną kwestię. Jej charakter jest jednak inny, teoretyczny, wręcz akademicki. Wspomniany już Artykuł 9, paragraf 2 Dyrektywy-EurowinietyII określa, jakie może być przeznaczenie kwot pozyskanych z tytułu opłat za generowane koszty zewnętrzne. Wymienia się tu narzędzia prowadzenia polityki cenowej, zmniejszanie zanieczyszczeń, poprawę zużycia energii (paliw) i emisji CO₂ oraz rozwijanie alternatywnej infrastruktury. Wśród nich jedynie jeden zapis mówi o łagodzeniu skutków zanieczyszczeń.

Teoria ekonomii, a także logicznie uzasadnione poczucie sprawiedliwości społecznej wskazują, iż warunkiem poprawnego prowadzenia procesu internalizacji jest estymacja kosztów zewnętrznych, upodmiotowienie oraz zadośćuczynienie (z pozyskanych środków) tym obywatelom czy też społecznościom, które ponoszą straty. Jak wskazano, w dyrektywie, większa część możliwych kierunków wydatkowania środków nie przewiduje ich zwrotu poszkodowanym. Wykorzystanie tych środków na finansowanie rozwiązań proekologicznych i pro-rozwojowych jest zasadniczo słuszne, ale niezgodne z teorią internalizacji. Prawdopodobnie wynika to z nieporozumienia merytorycznego. Przeznaczanie środków finansowych, niezależnie od źródła ich pochodzenia, na wydatki w celu zmniejszenia uciążliwości socjalnej i środowiskowej transportu, należy traktować jedynie jako sposób obniżenia poziomu generowanych kosztów zewnętrznych. I choć wcale nie neguje to zasadności tych działań, to nie można ich odnosić do internalizacji. Internalizacja, zgodnie z ujęciem teoretycznym musi obejmować estymację, upodmiotowienie jak i rekompensowanie! Tymczasem w nomenklaturze legislacji unijnej właściwie wszystkie działania związane z ograniczaniem, zapobieganiem i rekompensowaniem występowania społecznych kosztów zewnętrznych nazywa się ich internalizacją.⁴⁰

Biała Księga Polityki Tyransportowej 2011

W marcu 2011 roku Komisja Europejska przyjęła kolejną Białą Księgę odnoszącą się do polityki

³⁷Dyrektywa 2003/96/EC; z dnia 27 września 2003; Restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity.

³⁸Oficjalny komentarz do Dyrektywy 2008/436/WE; s. 8.

³⁹Protokół z Kioto – jest uzupełnieniem międzynarodowej Konwencji Klimatycznej ONZ w sprawie przeciwdziałania globalnemu ociepleniu (United Nations Framework Convention on Climate Change) z 1997 r. Został przyjęty podczas III Sesji Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej w Kioto, w grudniu 1997r.

⁴⁰Porównaj: External costs of transport - Update study. Final Report; IWW Uniwersitaet Karlsruhe; Zurich/Karlsruhe; October 2004; s. 113.

transportowej. Tytuł jej brzmi: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportowego.⁴¹ Fundamentem zapisów zawartych w dokumencie jest założenie, iż rozwój transportu jest konieczny i nieunikniony, jednak musi być realizowany w sposób bardziej efektywny ekonomicznie, społecznie i mniej szkodliwy dla środowiska naturalnego. Analiza treści dokumentu wskazuje, iż obejmuje on dwa główne bloki zagadnień. W pierwszej części zidentyfikowane zostały, w kontekście nieefektywności społecznej wykorzystywania zasobów, główne wady funkcjonującego obecnie systemu transportu. W drugiej zaś nakreślone zastały możliwości oraz szkic kompleksowych rozwiązań i działań jakie powinny zostać podjęte celem zniwelowania negatywnego oddziaływania w wskazanych punktach newralgicznych. Kwestie podnoszenia efektywności społecznej transportu, poprzez wpływanie na jego negatywne efekty zewnętrzne, rozpatrzone zostały w dwóch płaszczyznach. Z jednej strony dotyczy to ograniczania oddziaływania czynników niekorzystnych, z drugiej odnosi się to do ograniczania i rekompensowania ich efektów, między innymi poprzez internalizowanie kosztów zewnętrznych. Transport, w tym szczególnie transport drogowy, staje się stopniowo coraz bardziej oszczędny, ekologiczny i bezpieczny jednak ciągły wzrost wolumenu przewozów powoduje, iż nadal jest on jedną z głównych przyczyn hałasu, wibracji i wypadków. Ponadto w odniesieniu do transportu drogowego charakterystyczne jest występowanie strukturalnej kongestii. Treść dokumentu odnosi się do dobrze rozpoznanych przez naukę i powszechnie dziś akceptowanych głównych generatorów negatywnych efektów zewnętrznych. Wśród nich za główne uznawane są: zanieczyszczenie powietrza, hałas, wibracje, a także koszty kongestii i wypadków transportowych.

W odniesieniu do ograniczania negatywnego wpływu transportu na środowisko społeczne i przyrodnicze Komisja Europejska podkreśliła przede wszystkim konieczność radykalnego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Stwierdza się, iż Unia Europejska celem osiągnięcia celów przyjętych w porozumieniach międzynarodowych powinna

ograniczyć ich emisję o 80-95% w porównaniu z rokiem 1990. Komisja stwierdza jednocześnie, iż ograniczenie rzędu 60% jest realne i konieczne do roku 2050. Sytuacja ta jest o tyle krytyczna, iż mimo innowacji technicznych nadal 96% potrzeb paliwowych pokrywane jest ze spalania produktów ropy naftowej. Konieczne jest promowanie rozwoju technologii wykorzystujących alternatywne źródła energii oraz ciągłe podnoszenie efektywności energetycznej pojazdów wszystkich gałęzi transportu.

Drugim kluczowym generatorem negatywnych efektów zewnętrznych jest występowanie kongestii. Dlatego też kształtowanie transportu, tak aby był bardziej efektywny i ekologiczny musi odbywać się poprzez odpowiednie rozwijanie i optymalne wykorzystanie potencjału infrastruktury. Warunkiem tego jest przyjęcie całkowicie nowego podejścia do sposobu kształtowania opłat infrastrukturalnych oraz systemów finansowania jej rozbudowy. Podstawą powinno być przyjęcie zasad opłacania kosztów marginalnych oraz „użytkownik płaci” i „trujący płaci”. Przewoźnicy powinni być w możliwie pełny sposób obciążani wszelkimi kosztami społecznymi transportu. Koszty te powinny być kalkulowane jako funkcja sposobu i intensywności użytkowania infrastruktury. W tym ujęciu opłaty transportowe powinny stać się głównym narzędziem finansowania i dostarczania nowoczesnej, bezpiecznej, o wysokiej przepustowości infrastruktury transportu. Ponadto lepsze wykorzystanie infrastruktury musi być oparte na nowoczesnych systemach inteligentnego zarządzania transportem (ITS – Intelligent Transport Systems) oraz elektronicznych: platforma wymiany informacji, rynkach frachtowych, systemach rezerwacji w przewozach pasażerskich.

Dostrzega się również, iż nawet połączenie działań w zakresie efektywności energetycznej taboru wszystkich gałęzi transportu oraz lepszego wykorzystania infrastruktury nie pozwoli na uzyskanie pełni oczekiwanych rezultatów. Szansy lepszego wykorzystania posiadanego potencjału transportowego upatruje się w optymalizacji działań w zakresie kształtowania multimodalnych łańcuchów transportowych. W tym poprzez: używanie transportu dalekobieżnego, rozwijanie i używanie transportu intermodalnego, konsolidację ładunków i pasażerów w przewozach na duże odległości.

Niektóre z zapisów Białej Księgi odnoszą się w sposób bezpośredni i pośredni do transportu samochodowego. Kwestie te są jednak postrzegane głównie w kontekście kształtowania podziału

⁴¹COM(2011) 144 final; Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system; Brussels 2011.

przewożonej masy ładunkowej w relacjach przewozowych, pomiędzy różne gałęzie transportu oraz współpracy transportu samochodowego w zintegrowanych łańcuchach transportowych.

Zgodnie z treścią dokumentu powinny zostać podjęte działania dzięki którym transport drogowy wykorzystywany byłby głównie jako dowozowo-odwozowy, na ostatnich, najkrótszych odcinkach przewozów zintegrowanych. Już dzisiaj oblicza się, iż ponad 50% wszystkich przewozów drogowych realizowanych jest na odległości do 50 km, natomiast 75% - do 150 km. Dlatego też zaznacza się rangę działań mających na celu tworzenie punktowej infrastruktury transportowej umożliwiającej łatwe przechodzenie ładunków i pasażerów z gałęzi transportu dalekobieżnego (kolejowego i wodnego) na transport dostawczy (samochodowy). Intensywne wprowadzanie takich rozwiązań powinno ułatwić wykorzystywanie i inwestowanie w mniejsze, lżejsze i bardziej wyspecjalizowane pojazdy towarowe i pasażerskie. To z kolei powinno wymusić przechodzenie na niskoemisyjne pojazdy o silnikach elektrycznych, wodorowych i hybrydowych. Pozwoliłoby to na zmniejszenie zanieczyszczeń powietrza, hałasu i wibracji, a to dawałoby szansę na organizowanie dostawczego transportu samochodowego w godzinach nocnych.

W związku z tak nakreślonymi celami ogólnymi zakłada się, iż do roku 2030 możliwe będzie zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym, a w przewozach miejskich całkowita ich eliminacja nastąpi do roku 2050. Przyjmuje się, iż logistyka miejska do roku 2030 powinna być całkowicie wolna od emisji CO₂. W odniesieniu do transportu samochodowego, towarowego, realizowanego na odległości większe niż 300 km, do 2030 roku, 30% tego transportu należy przenieść na inne gałęzie transportu (głównie transport wodny i kolejowy), a do roku 2050 ponad 50%. Jednocześnie do roku 2030 powinna zostać trzykrotnie zwiększona liczba szybkich europejskich linii kolejowych. Dzięki temu w roku 2050 większość transportu pasażerskiego na średnich i dalekich odległościach będzie mogła odbywać się koleją.

Na zakończenie tej części rozważań należy podkreślić, iż zakłada się, że przyjęcie rozwiązań odnoszących się do kształtowania ogólnej struktury gałęziowej transportu, intensyfikacja wykorzystania transportu publicznego w obszarach miejskich oraz w szczególności do transportu drogowego powinno

pozwoić na osiągnięcie w roku 2050 „zerowego” wskaźnika śmiertelności w transporcie drogowym.

Biała Księga nie odnosi się wyłącznie do transportu samochodowego, jak również jedynie w sposób przekrojowy traktuje kwestie internalizacji kosztów zewnętrznych. Dlatego też strategię dalszego postępowania w zakresie internalizowania kosztów zewnętrznych transportu można odczytywać jedynie z zapisów kompleksowych. W Białej Księdze w punkcie 3.3., umieszczony został paragraf 39 odnoszący się do zasad jakie powinny być przyjmowane w celu kształtowania i wprowadzania strategii internalizacji kosztów zewnętrznych transportu. Działania te podzielono na dwa etapy.

Wśród założeń działania w etapie pierwszym (do 2016 roku) należy wymienić:

- przeprowadzenie restrukturyzacji systemów opłat i podatków transportowych w taki sposób, aby były podstawą dla kształtowania konkurencyjności transportu i całej gospodarki Unii Europejskiej;
- obciążenie opłatami transportowymi poszczególnych gałęzi i całego sektora powinno uwzględniać całkowite koszty transportu wyrażone w kosztach infrastruktury i kosztach zewnętrznych;
- dokonanie przeglądu opodatkowania paliw silnikowych z uwzględnieniem jednoznacznej identyfikacji składnika energetycznego i kosztów emisji CO₂;
- ocenę obowiązujących systemów pobierania opłat drogowych dla pojazdów samochodowych, w tym w kontekście ich zgodności z ustawodawstwem Unii Europejskiej. Przygotowanie kompleksowych zaleceń odnoszących się do stosowania opłat internalizacyjnych, które obejmowałyby koszty zewnętrzne zatorów, emisji CO₂, zanieczyszczenia lokalnego, hałasu i wypadków;
- wprowadzenie kompleksowego systemu opłat dla pojazdów ciężarowych związanych z stopniem użytkowania infrastruktury. System taki musiałby bazować na wprowadzeniu wspólnej struktury taryfowej i bazowych elementów kosztowych. Wśród nich występować musiałaby opłata amortyzacyjna oraz opłata za koszty hałasu i zanieczyszczenia lokalnego. Opłaty te zastąpiłyby całkowicie opłaty pobierane obecnie od użytkowników;
- wprowadzenie zachęt dla krajów, które

podjętyby się otworzenia projektów pilotażowych, sprawdzających możliwość działania systemu zgodnie z powyższymi zaleceniami;

- podjęcie działań prowadzących do internalizacji kosztów zewnętrznych transportu w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu, zgodnie z wspólnymi zasadami, jednak w sposób odpowiadający specyfice poszczególnych gałęzi;
- ukształtowanie ram systemowych i prawnych pozwalających na określenie sposobów efektywnego wykorzystania środków uzyskanych z opłat;
- ocena systemów podatkowych, w tym opodatkowania transportu, opodatkowania pojazdów, opłat ekologicznych, podatków od wartości dodanej w odniesieniu do: samochodów osobowych, pojazdów służbowych oraz pojazdów ekologicznych;

W drugim etapie (lata 2016-2020) zakłada się podjęcie dalszych działań, bazujących na efektach osiągniętych w etapie pierwszym, w tym:

- osiągnięcie pełnej internalizacji dla transportu drogowego i kolejowego;
- wprowadzenie zasad internalizacji kosztów zewnętrznych lokalnego zanieczyszczenia środowiska społecznego i naturalnego oraz hałasu w portach morskich i lotniczych;
- wprowadzenie opłat internalizacyjnych związanych z zanieczyszczeniem powietrza generowanym w trakcie przewozów morskich;
- analiza zasad pobierania opłat internalizacyjnych na szlakach wodnych-śródlądowych;
- podjęcie badań nad metodami i narzędziami rynkowymi w celu dalszej redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Wnioski

W obliczu wysoce prawdopodobnego osiągnięcia właśnie przez świat *oil peak*, a także ze względu na kierunki rozwoju transportu nakreślone przez Komisję Europejską w najnowszej Białej Księdze oraz z czysto merkantylnego powodu – dążenia do obniżania kosztów funkcjonowania przy równoczesnym wzroście wykorzystania transportu morskiego konieczne jest pilne wdrożenie narzędzi i środków pozwalających

ograniczyć zużycie paliw przez tę gałąź transportu. W opinii autora konieczne są dalsze działania mające na celu zwiększenie efektywności silników wraz z wyposażaniem ich w systemy odzysku ciepła, optymalizowanie prędkości, z jaką poruszają się statki, a także malowanie kadłubów korzystając z silikonowych farb. Równocześnie należy zwiększyć wysiłki na rzecz powszechnej implementacji systemów nowoczesnych żagli lub też latawców pozwalających na znaczną redukcję zużywanego paliwa oraz zdecydowanie powszechniejszego wykorzystania energii słonecznej do zasilania wszelkich systemów na statkach.

Streszczenie

Transport drogowy w dzisiejszej Unii Europejskiej jest najbardziej intensywnie wykorzystywaną gałęzią transportu. Wynika to głównie z jego zalet ekonomicznych i technicznych. Ma on jednak również swe wady, główną z nich jest generowanie ogromnych strat społecznych określanych jako koszty zewnętrzne. Obecnie internalizacja kosztów zewnętrznych transportu, w tym przede wszystkim kosztów transportu drogowego jest jednym z głównych nurtów europejskiej polityki transportowej. W odniesieniu do transportu drogowego działania te obejmują: kształtowanie norm i limitów jakościowych, tworzenie systemów opłat za wywoływanie negatywnych efektów oraz ujmowanie używanych paliw w Europejskim Systemie Handlu Emisjami CO₂.

Działania Unii Europejskiej prowadzące do internalizacji kosztów transportu zapoczątkowane zostały w roku 1995 i intensywnie prowadzone są do dnia dzisiejszego. W odniesieniu do transportu drogowego obejmują one legislacyjne ograniczenia w zakresie zanieczyszczeń powietrza, przeciwdziałania kongestiom na obszarach aglomeracji miejskich, a także zarządzania hałasem w środowisku naturalnym. Ze względu na specyfikę techniczną ustawodawstwo Unii Europejskiej inaczej traktuje pojazdy ciężarowe, lekkie pojazdy dostawcze oraz pojazdy osobowe. Przyszłość transportu drogowego jako bardziej przyjaznego środowisku naturalnemu i społecznemu została wytyczona w Białej Księdze Transportu z 2011 roku. Stwierdzono w nim, iż transport drogowy przede wszystkim musi znacząco obniżyć ilość emitowanych gazów cieplarnianych. W ciągu kilku najbliższych dziesięcioleci pla-

nuje się ograniczenie w zakresie ilości zużywanego paliwa, znaczną redukcję taboru wykorzystującego paliwa konwencjonalne. Z poważnymi wyzwaniami będzie musiała zmierzyć się logistyka transportu, w szczególności logistyka miejska, planuje się bowiem całkowite uwolnienie przewozów miejskich od emisji CO₂ oraz przesunięcie ładunków z dalekobieżnego transportu drogowego do transportu kolejowego i wodnego.

Abstract

Nowadays road transport is the most intensively used transport mode in the European Union. This is mainly due to its economic and technical features and advantages. But it also has its shortages, the main one is to generate huge social costs referred to as external costs. Currently, the internalisation of external costs of transport, including in particular the cost of road transport, is one of the main currents of European transport policy. With regard to road transport activities include: the development of quality standards and limits, the creation of charges systems for causing negative effects and recognition of fuels used in transport to the European Emissions Trading Scheme.

European Union activity for internalization of transport externalities were initiated in 1995 and extensively carried out to this day. With regard to road transport it covers legislative restrictions: on air pollution, prevention against congestion in urban areas, and management of environmental noise. The EU legislation treats differently, due to the technical dissimilarity: freight heavy lorries, light commercial vehicles and passenger cars.

The future of road transport as a more natural and social environment friendly has been laid out in the White Paper on Transport in 2011. It found that road transport has to significantly reduce the amount of greenhouse gases emissions. Over the next few decades, it is planned to reduce the amount of fuel consumed, a significant reduction in fleet using conventional, hydrocarbon fuels. The major challenges will have be faced by logistics of transport. In particular, it is planned the full release of CO₂ emission in urban areas and modal shift long-distance freight transport from road to rail and waterborne transport.

Literatura

1. COM(1995) 691; Green Paper. Towards fair and efficient pricing in transport. Policy options for internalising the external costs of transport in the European Union.
2. COM(1998) 466 final; White Paper of Fair payment for infrastructure use: a phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU.
3. COM(2001) 370 final; White Paper on European transport policy for 2010: time to decide; Brussels, 12.9.2001.
4. COM(2006) 314 final; Keep Europe moving - Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper; Brussels, 22.06.2006.
5. COM(2007) 551 wersja ostateczna; Zielona Księga. Ku nowej mobilności w mieście; Bruksela, 25.9.2007.
6. COM(2008)/435; Strategy for the internalisation of external costs.
7. COM(2008)/436 (final version); Directive amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures; Brussels 08/07/2008.
8. Directive 1996/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management.
9. Directive 1999/62/EC of 17 June 1999 on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures.
10. Directive 2002/49/EC of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise.
11. Directive 2003/96/EC of 27 September 2003 on Restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity.
12. Directive 2004/75/EC of 30 April 2004.
13. Directive 2006/38/EC of 17 May 2006 amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures.
14. Drożdziejcki S.; Koszty zewnętrzne zanieczyszczenia powietrza – polityka Unii Europejskiej wobec transportu drogowego; w przygotowaniu do druku.
15. External costs of transport - Update study. Final Report; IWW Universität Karlsruhe;

Zurich/Karlsruhe October 2004.

16. Handbook on estimation of external costs in the transport sector. Produced within the study Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport; DELFT; February 2008.
17. Joint Position Paper on the Internalisation of External Costs and the Revision of the Eurovignette Directive; The Voice of Railways; January 2009.