

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 8.7.2008
SEK(2008) 2209

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Dokument towarzyszący

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych

oraz

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie
niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe**

Streszczenie oceny skutków w sprawie internalizacji kosztów zewnętrznych

{KOM(2008) 435 wersja ostateczna}

{KOM(2008) 436 wersja ostateczna}

{SEK(2008) 2208}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Streszczenie oceny skutków w sprawie internalizacji kosztów zewnętrznych

Podczas zmiany dyrektywy 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe w maju 2006 r., Parlament Europejski i Rada zastrzegły, że: „Najpóźniej dnia 10 czerwca 2008 r. Komisja przedstawi, po zbadaniu wszystkich opcji, w tym kosztów związanych z ochroną środowiska, hałasem, zatorami komunikacyjnymi i ochroną zdrowia, powszechnie stosowany, przejrzysty i zrozumiały model oceny wszelkich zewnętrznych kosztów, jako podstawy obliczania w przyszłości opłat za korzystanie z infrastruktury”. W dyrektywie zmieniającej dodaje się stwierdzenie: „Model ten musi być połączony z analizą skutków internalizacji kosztów zewnętrznych w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu oraz strategią stopniowego wdrażania tego modelu w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu. Do sprawozdania i do modelu dołącza się, w razie potrzeby, wnioski dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia dalszych zmian do niniejszej dyrektywy”.

W niniejszej ocenie skutków skupia się na internalizacji kosztów zewnętrznych hałasu, zanieczyszczenia powietrza, zmian klimatycznych, zatorów komunikacyjnych i wypadków spowodowanych przez pojazdy ciężarowe i inne środki transportu poprzez instrumenty rynkowe takie jak opłaty, podatki lub zbywalne pozwolenia. Poddaje się analizie opcje internalizacji kosztów zewnętrznych opłat za przejazd pojazdów ciężarowych w celu przeglądu dyrektywy 1999/62/WE oraz opcje internalizacji kosztów zewnętrznych innych rodzajów transportu takich jak transport kolejowy, lotniczy, morski i żegluga śródlądowa.

1. OPIS PROBLEMU

Działalność transportowa jest źródłem niedogodności, które stanowią koszt dla innych. Najczęściej koszty te są zewnętrzne, przez co rozumie się, że nie ponosi ich podmiot, który jest ich źródłem, lecz inny użytkownik transportu (zatory komunikacyjne, wypadki) oraz społeczeństwo (ekologiczne efekty zewnętrzne).

Transport został już poddany szeregowi regulacji z uwagi na jego środowiskowe efekty zewnętrzne. Ponadto działalność transportowa, w tym zakup, posiadanie i użytkowanie pojazdów, jest obciążona wieloma podatkami i opłatami, które mogą łącznie rekompensować, a w niektórych przypadkach przekraczać nawet niektóre z jej kosztów społecznych. Konieczne jest, więc uwzględnienie obecnej sytuacji w celu uniknięcia podwójnego obciążenia opłatami tych samych kosztów zewnętrznych. Jednak kwestią do rozwiązania jest ustalenie, do jakiego stopnia istniejące środki pozwalają na internalizację kosztów zewnętrznych, innymi słowy czy sygnały cenowe, których nośnikami są istniejące opłaty, podatki lub subsydia zachęcają do rozwoju nowych technologii, nowych sposobów transportu lub zmiany zachowań konsumenta.

Chociaż istnieją dowody na to, że osiągnięty już został pewien stopień internalizacji kosztów zewnętrznych, użytkownicy transportu nie ponoszą wszystkich tych kosztów lub dokonują płatności w sposób niezwiązany z kosztami zewnętrznymi. W większości przypadków środki rządowe są fragmentaryczne i nie zapobiegają bezpośrednio problemom istniejącym na rynku.

Problem polega na tym, że struktura istniejących opłat nie dostarcza wystarczającego sygnału cenowego do tego, by wpłynąć na zmianę zachowań w zakresie mobilności.

Pozostawienie *status quo* spowodowałoby, że transport dalej generowałby niedogodności, za które nie płaciliby jego użytkownicy. Nie oznacza to jednak, że nie zostaną podjęte żadne działania, ponieważ istnieją inne instrumenty przeciwdziałające kosztom zewnętrznym czy to już obowiązujące (np. podatki od pojazdów, klasy EURO) czy też będące na etapie dyskusji na szczeblu instytucji UE (np. system handlu uprawnieniami do emisji w lotnictwie, przepisy dotyczące emisji CO₂ i przepisy samochodowe). Bez internalizacji ceny transportu będą nadal źródłem niewłaściwych sygnałów dla użytkowników, którzy nie zostaną dostatecznie zachęcani do użytkowania pojazdów o niższej emisji zanieczyszczeń i unikania tras o wysokim stopniu natężenia ruchu w godzinach szczytowych.

2. CELE

Ogólnym celem UE jest „zapewnienie by nasze systemy transportowe spełniały potrzeby gospodarcze, społeczne i potrzeby w zakresie ochrony środowiska, przy jednoczesnym minimalizowaniu niepożądanego wpływu na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko”.

Jednakże niniejsza ocena skutków dotyczy jedynie określonego celu Komisji, który zgodnie z konkretnym żądaniem prawodawcy, polega na zaproponowaniu strategii internalizacji kosztów zewnętrznych powodowanych przez transport. Spodziewanym efektem internalizacji kosztów zewnętrznych jest, by ceny transportu były źródłem właściwych sygnałów dla użytkowników transportu, w celu poprawy efektywności wykorzystania infrastruktury i przyczynienia się do zmniejszenia negatywnych efektów zewnętrznych takich jak zatory komunikacyjne, wypadki i emisje do środowiska. Cel ten nie powinien hamować konkurencyjności gospodarki ani powodować żadnych nadmiernych obciążeń transportu.

Cele operacyjne są następujące:

- zaproponowanie stopniowej strategii promowania internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu, poprzez tworzenie zachęt dla użytkowników w celu efektywnego wykorzystania infrastruktury transportowej.
- w ramach pierwszego kroku, i biorąc pod uwagę, że sformułowany już został wniosek w sprawie wprowadzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji w transporcie lotniczym, umożliwianie państwom członkowskim i ich zachęcanie do konsekwentnego wdrażania na autostradach i innych drogach skutecznych opłat za użytkowanie dróg, mających na celu stymulację mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju. Będzie to prowadzić do przeglądu dyrektywy 1999/62/WE.

3. OPCJE DZIAŁAŃ

Przeanalizowano szereg opcji, również przy pomocy narzędzi modelowych.

Scenariusz bazowy (brak działań) nie przewiduje żadnego nowego wniosku zapewniającego internalizację kosztów zewnętrznych, lecz uwzględnia przyszłe środki mające na celu zmniejszenie niedogodności dla środowiska. Środki te dotyczą głównie zewnętrznych kosztów zmian klimatycznych; nie są one częścią globalnej strategii internalizacji i nie obejmują wszystkich rodzajów transportu.

Drugi scenariusz analizuje wpływ pobierania opłat za koszty zewnętrzne związane z drogowym transportem towarów. Ta opcja doprowadziłaby do przeglądu dyrektywy 1999/62/WE. Analizie poddane zostały trzy warianty:

- pobieranie opłat za zanieczyszczenie powietrza i hałas,
- pobieranie opłat za zanieczyszczenie powietrza, hałas i emisje CO₂,
- pobieranie opłat za zanieczyszczenie powietrza, hałas i zatory komunikacyjne.

Trzeci scenariusz zakłada obciążanie opłatami za koszty zewnętrzne nie tylko drogowego transportu towarów jak zostało to przewidziane w opcji 2, lecz również innych rodzajów transportu tzn. transportu kolejowego, lotniczego, morskiego i żeglugi śródlądowej w celu zapewnienia równego traktowania wszystkich rodzajów transportu. Analizie poddane zostały dwa warianty:

- pobieranie opłat za koszty zanieczyszczenia powietrza i koszty hałasu od każdego rodzaju transportu, pobieranie opłat za emisje CO₂ od transportu morskiego, żeglugi śródlądowej i transportu kolejowego,
- pobieranie opłat za zanieczyszczenie powietrza, hałas i emisje CO₂ od każdego rodzaju transportu,

4. ANALIZA SKUTKÓW

We wszystkich opcjach działań internalizacja kosztów zewnętrznych nie hamuje mobilności w Europie, chociaż pobieranie opłat zmienia wybór użytkowników transportu i wpływa na podział zadań przewozowych. Wydaje się jednak, że pobieranie opłat za zatory komunikacyjne w transporcie drogowym ma bardziej pozytywne oddziaływanie, jako że pozwala zaoszczędzić czas, zmniejszając równocześnie zużycie paliw i niedogodności dla środowiska.

W krótkim okresie internalizacja kosztów zewnętrznych wpływa negatywnie na gospodarkę w związku z przeważającym nad innymi skutkami wzrostem kosztów transportu. Jednakże udział kosztów transportu różni się dla poszczególnych branż przemysłowych i doprowadziłby prawdopodobnie do zwiększenia wydajności transportu towarów. W sumie istnieją podstawy by sądzić, że zmniejszenie kosztów zewnętrznych – zatorów komunikacyjnych, kosztów środowiskowych oraz zmniejszenie śmiertelności w związku z wypadkami drogowymi – poprawi ogólną konkurencyjność Europy, w związku z faktem, iż koszty te są obecne ponoszone przez ogół społeczeństwa europejskiego. Ponadto pobieranie opłat za zatory komunikacyjne stanie się źródłem oszczędności czasu, które przełożą się na wzrost wydajności działalności gospodarczej.

Wdrożenie programu pobierania opłat spowoduje całkowite zmniejszenie zewnętrznych kosztów środowiskowych o około 1 mld EUR rocznie. W przypadku opłat za zatory komunikacyjne znaczna redukcja emisji CO₂ jest głównie związana ze zmniejszeniem zużycia paliw. Według niektórych badań znaczne zatory komunikacyjne powodują, że zużycie paliwa przez niektóre pojazdy wzrasta o około 10-30 %.

Wpływ internalizacji na redystrybucję dochodu jest dość niewielki i nie przyczynia się do pogłębiania różnic. Jest to związane z faktem, że osoby o niższych dochodach przejawiają

tendencję do częstszego korzystania z transportu publicznego i nie czują się dotknięte uiszczeniem opłat od samochodów prywatnych. Jednym z zagadnień, którego modele nie są w stanie uchwycić, jest pozytywne oddziaływanie zmniejszenia kosztów zewnętrznych na zdrowie. Zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza ma pozytywny wpływ na zdrowie, w szczególności na obszarach gęsto zaludnionych oraz w dolinach alpejskich i innych zaludnionych dolinach górskich.

Biorąc pod uwagę dochody z opłat za przejazd w poszczególnych opcjach działań, koszty operacyjne wahałyby się od 12 % do 25 % dochodów w krajach UE-25. Oszacowania te nie uwzględniają istniejących programów. Niektóre kraje, takie jak Niemcy, Austria lub Republika Czeska, korzystają już z systemu elektronicznego a koszty operacyjne kształtują się w tych państwach w przedziale 15-20 % dochodów. Oszacowania podane powyżej mogą być zatem niższe dla niektórych państw członkowskich.

Wykorzystanie dochodów z opłat za efekty zewnętrzne powinno uwzględniać korzyści wynikające dla Wspólnoty z ruchu międzynarodowego. W przypadku drogowego transportu towarów udział ruchu międzynarodowego w całkowitym drogowym transporcie towarów w UE-27 wynosi 27 %. Jednakże w siedmiu państwach członkowskich przekracza on 50 %, osiągając najwyższy poziom w Estonii (84 %) i w Luksemburgu (77 %). Biorąc pod uwagę intensyfikację międzynarodowego drogowego transportu towarów, ocenia się, że jego udział w ruchu w krajach UE-27 osiągnie 33 %, osiągając najwyższy poziom w Estonii (90 %). Jeśli środki te nie byłyby przeznaczone na konkretne cele państwa członkowskie wykazywałyby tendencję do wyciągania jak największych korzyści dla siebie bez pełnego uwzględniania korzyści wpływających z mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju na szczeblu Wspólnoty.

Brak przejrzystości i rozliczalności mógłby spowodować w niektórych przypadkach obciążenie transportu międzynarodowego nadmiernymi kosztami, które z kolei mogą mieć negatywny wpływ na mobilność, swobodny przepływ i rynek wewnętrzny. Nadmierne koszty mogą mieć negatywne skutki na poziomie lokalnym. Dla przykładu, pierwsze doświadczenia z płatnymi autostradami na Węgrzech w latach dziewięćdziesiątych XX w. okazały się porażką, gdyż opłaty ustalono na poziomie przewyższającym możliwości płatnicze użytkowników.

Najważniejsze przepisy obecnej dyrektywy zapewniające rozliczalność kosztów infrastruktury to wykorzystanie wspólnej metody obliczania kosztów i przyjęcie wspólnych zasad pobierania opłat. Państwa członkowskie mogą zdecydować czy odzyskają jedynie część kosztów obliczonych dzięki tej wspólnej metodyce. Podobne podejście mogłoby zostać zastosowane w przypadku opłat od kosztów zewnętrznych.

5. PORÓWNANIE OPCJI

Analiza ilościowa i jakościowa wydaje się wykazywać, że najlepsze rozwiązania oferuje opcja uwzględniająca opłaty za zatory komunikacyjne. Po pierwsze, skrócenie czasu poświęconego na ruch wpływa pozytywnie na gospodarkę, jako że transport towarów odbywa się w bardziej płynny sposób. Po drugie, pobieranie opłat za zatory komunikacyjne powoduje znaczne zmniejszenie kosztów zewnętrznych. Swobodniejszy ruch pojazdów wpływa na poziom zużycia paliwa, który z kolei powoduje zmniejszenie emisji CO₂. Dlatego też scenariusz ten oddziałuje w większym stopniu na dobrobyt.

Przy obciążeniu opłatą wszystkich rodzajów transportu podtrzymuje się w dużym stopniu mobilność przy jednoczesnym zmniejszeniu poziomu emisji do środowiska i śmiertelności w wyniku wypadków drogowych. Analiza nie uwzględnia w tym przypadku zatorów komunikacyjnych, dlatego też nie wymienia się w niej wszystkich pozytywnych skutków obciążania ich opłatami. Z punktu widzenia dopuszczalności konsultacje publiczne wykazały silne poparcie dla pobierania opłat od każdego rodzaju transportu. Jednakże należy rozważyć międzynarodowy wymiar transportu morskiego i lotniczego przy wdrażaniu strategii internalizacji. Ponadto w opcji 3 skutki dla zatrudnienia zależą w znacznym stopniu od wykorzystania dochodów.

Preferowane opcje: Strategia internalizacji kosztów zewnętrznych dla każdego rodzaju transportu

W celu zachowania zasady sprawiedliwości internalizacją należy objąć wszystkie rodzaje transportu. Jednakże mając na uwadze międzynarodowe ramy transportu morskiego, lotniczego i żeglugi śródlądowej, rozwijana będzie strategia długoterminowa.

Porównanie scenariuszy daje pewne pojęcie na temat preferowanych opcji. Opcja 3B obejmuje inne rodzaje transportu i pociąga za sobą internalizację kosztów zanieczyszczenia powietrza, hałasu i emisji CO₂ w innych rodzajach transportu. Rozszerzenie internalizacji na inne rodzaje transportu przyczyni się do ogólnej trwałości działań.

Na tej podstawie zostanie przygotowany program prac, określający czy pobieranie opłat za koszty zewnętrzne (zanieczyszczenie powietrza, hałas, emisje CO₂) jest pożądane w przypadku innych rodzajów transportu.

W ocenie skutków dyrektywy w sprawie infrastruktury kolejowej wspomina się, że pobieranie opłat za koszty zewnętrzne zostało już przewidziane w istniejącym prawodawstwie UE (dyrektywa 2001/14/WE). Transport kolejowy otrzyma nowe możliwości internalizacji kosztów zewnętrznych po wprowadzeniu zmian dotyczących eurowinety w celu umożliwienia internalizacji.

Włączenie transportu lotniczego do systemu handlu uprawnieniami do emisji jest ważnym krokiem na drodze do redukcji emisji CO₂. Trwające prace nad redukcją emisji Nox umożliwią w tym kontekście analizę mechanizmu wyceny.

Zwiększenie emisji CO₂ oraz substancji zanieczyszczających powietrze w transporcie morskim ukazuje potrzebę podjęcia działań na tym polu. Mając na uwadze międzynarodowe ramy transportu morskiego, jednym z wyników analizy mogłoby być rozwiązanie takie jak system handlu uprawnieniami do emisji.

Przeanalizowana zostanie również kwestia żeglugi śródlądowej, przy uwzględnieniu faktu, że ten rodzaj transportu funkcjonuje często w specyficznym otoczeniu prawnym, np. konwencja z Mannheim.

Preferowane opcje: Przegląd dyrektywy 1999/62/WE z czerwca 2008 r.

Jak wspomniano wyżej, drogowy transport towarów ma znaczny udział w powstawaniu kosztów zewnętrznych. Wymagająca zmiany dyrektywy 1999/62/WE internalizacja tych kosztów jest zatem niezbędnym elementem szerszej strategii internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu.

Zajęcie się kwestią kosztów zewnętrznych w drogowym transporcie towarów nie jest pierwszym etapem tej szerszej strategii jako, że przedłożony już został wniosek o włączenie lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami do emisji. Konieczny jest również przegląd dyrektywy 1999/62/WE w celu odblokowania wąskiego gardła w prawodawstwie, które uniemożliwia zajęcie się kwestią efektów zewnętrznych w transporcie kolejowym.

Działanie na polu transportu drogowego, przy jednoczesnym rozwijaniu innych inicjatyw politycznych dla innych rodzajów transportu, nie wpłynie negatywnie na tendencje w kształtowaniu efektów zewnętrznych, ze względu na fakt, że działanie to będzie polegało na pobieraniu względnie najwyższych opłat od rodzaju transportu powodującego największe efekty zewnętrzne.

W ramach analizy opcje działań przewidujące pobieranie opłat za zanieczyszczenie powietrza i zatory komunikacyjne w drogowym transporcie towarowym wydają się zapewniać najlepszą kombinację pod względem mobilności i trwałości działań. Program zróżnicowanych opłat bazujący na kosztach zanieczyszczenia powietrza i hałasu pozwala uwzględnić środowiskowe efekty zewnętrzne. Włączenie do tego typu programów opłaty za zatory komunikacyjne pozwoli zaoszczędzić czas, co będzie miało pozytywny wpływ na całą gospodarkę. Pobieranie opłat za zatory komunikacyjne jest bardziej efektywne jeśli obejmuje pasażerów i transport towarów, jako że i jedni i drudzy ubiegają się o korzystanie z tej samej infrastruktury. Za tezę tą przemawia wynik konsultacji publicznych, które przeważały na korzyść opcji „pobieranie opłat od transportu towarów i samochodów osobowych”. Ponadto skrócenie czasu podróży przyczynia się również do redukcji emisji CO₂. Co ciekawe, pobieranie opłat od transportu towarów i samochodów osobowych prowadzi do podobnego zmniejszenia kosztów jak w opcjach uwzględniających specjalne podwyższenie opłat za emisję CO₂.

W analizie założono, że opłaty pobierane są przez wszystkie państwa członkowskie. Jednakże korzyści i uciążliwości uregulowań o charakterze obowiązkowym lub opcjonalnym/upoważniającym zostały rozważone wraz z kwestiami pomocniczości. Wiele argumentów przemawia za rozpatrzeniem w pierwszej kolejności uregulowań o charakterze upoważniającym.

- Brak jest nadal pewności co do kosztów, korzyści i wdrożenia wymaganych systemów pobierania opłat w sieciach niektórych państw członkowskich o niższym natężeniu ruchu a tym samym niższym poziomie efektów zewnętrznych.
- Uregulowanie o charakterze wiążącym, opierające się na opłatach obowiązkowych, stanowiłoby radykalną zmianę w porównaniu z obecną dyrektywą i trudno wyobrazić sobie jego wdrożenie bez okresu przejściowego.
- Państwa członkowskie miały tradycyjnie różne podejście do opłat za infrastrukturę, w efekcie czego są na różnym poziomie doświadczeń w zakresie technologii wykorzystywanej do pobierania opłat. Nie zostały jeszcze rozwiązane kwestie interoperacyjności.
- Elastyczne i stopniowe podejście umożliwiłoby przetestowanie nowych programów pobierania opłat i technologii wykorzystywanej do pobierania opłat w państwach członkowskich o najbardziej korzystnych warunkach geograficznych.
- Faktyczne doświadczenia zebrane podczas wdrożenia i eksploatacji systemu przez pionierskie państwa członkowskie, pozwoliłyby na przeprowadzenie dogłębnej oceny sytuacji

na późniejszym etapie. Będzie wtedy można dokonać przeglądu wspólnej oceny wad i zalet stworzenia obowiązkowego systemu pobierania opłat za koszty zewnętrzne dla wszystkich państw członkowskich oraz wymaganego poziomu koordynacji w UE.

Opcja ta, bazująca na uregulowaniu o charakterze dopuszczającym, pociągnie za sobą przegląd dyrektywy 1999/62/WE w ramach pierwszego etapu strategii internalizacji. Główne zmiany będą polegać na: zezwoleniu na obliczanie opłat drogowych na podstawie kosztów zewnętrznych, a mianowicie kosztów zanieczyszczenia powietrza, hałasu i zatorów komunikacyjnych oraz odpowiednim zróżnicowaniu opłat. Tego typu programy pobierania opłat zostałyby uzależnione od kilku warunków w celu poprawy ich efektywności i szansy powodzenia, takim jak zastosowanie elektronicznych technologii pobierania opłat gwarantujących swobodny przepływ dla ułatwienia wdrożenia programów poprzez zmniejszenie kosztów i lokalnych uniedogodnień, oraz w celu umożliwienia objęcia nimi wszystkich dróg w późniejszym okresie. Ze względu na zasadę pomocniczości dyrektywa nie obejmie samochodów osobowych. Jednakże pobieranie opłat w celu zmniejszenia zatorów komunikacyjnych jest bardziej skuteczne, jeśli podobny program obejmie innych użytkowników dróg, nieobjętych zakresem tej dyrektywy. Należy uznać ten pozytywny wpływ.