

Monika Bąk¹**ZRÓŻNICOWANIE SYSTEMÓW OPŁAT
ZA PRZEJAZD SAMOCHODÓW CIĘŻAROWYCH PO SIECI DROGOWEJ
W UNII EUROPEJSKIEJ****Streszczenie**

W artykule przedstawiono kierunki polityki transportowej Unii Europejskiej w zakresie reformy systemu obciążeń użytkowników transportu za korzystanie z infrastruktury drogowej. Ponadto dokonano syntetycznej diagnozy systemów opłat w 28 krajach członkowskich Unii Europejskiej w sektorze przewozów ładunków. Przedstawiono nowoczesne rozwiązania w zakresie elektronicznych opłat, jak również uwarunkowania i możliwości ich wdrażania.

Słowa kluczowe: opłaty drogowe, eurowinieta, interoperacyjność poboru opłat

Wstęp

Kształtowanie polityki transportowej w zakresie regulowania opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej pozostaje od wielu lat wyzwaniem dla decydentów i zarządców infrastruktury krajów rozwiniętych, w tym Unii Europejskiej, gdzie dodatkowym motywem działań są procesy integracyjne. Z punktu widzenia równych warunków konkurencji międzygałęziowej i międzynarodowej występuje zróżnicowanie obciążeń w gałęziach transportu i w poszczególnych państwach. Z drugiej strony mamy do czynienia z dużymi potrzebami inwestycyjnymi w zakresie infrastruktury i trudnościami ich finansowania. Ponadto istot-

¹ dr hab. Monika Bąk – Katedra Badań Porównawczych Systemów Transportowych, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego, e-mail: monika.bak@ug.gda.pl.

nym argumentem podjęcia zmian stały się wzrastające zagrożenia ekologiczne ze strony działalności transportowej i konieczność przeciwdziałania wysokim kosztom zewnętrznym. Motywów dla zintensyfikowania zmian w kierunku stworzenia bardziej efektywnej i sprawiedliwej polityki cenowej za korzystanie z infrastruktury transportowej zatem nie brakuje.

Teoretycznie optymalny system obciążeń za użytkowanie infrastruktury transportowej został opisany w literaturze precyzyjnie, ale praktyka okazała się znacznie trudniejsza i zweryfikowała wcześniejsze założenia. System określenia wysokości opłat na podstawie wyceny społecznych krańcowych kosztów (tzw. *marginal social cost pricing*) został dogłębnie zbadany i opisany, a do najważniejszych publikacji z tego obszaru należą studia INFRAS i IWW², jak również projekty finansowane w programach ramowych UE: UNITE, HEATCO, GRACE, CATRIN. Jednak sprawiedliwe, ale skomplikowane i precyzyjne systemy wyliczeń obciążeń okazały się nierealne do wdrożenia.

W niniejszym artykule skupiono się na rozwiązaniach europejskich wypracowanych na poziomie Unii Europejskiej i w krajach członkowskich UE. Należy podkreślić, że określony jako priorytet w polityce transportowej Wspólnoty cel zrównoważonego rozwoju i ograniczenia kosztów zewnętrznych transportu nie może być osiągnięty bez przeprowadzenia reformy obciążeń za korzystanie z infrastruktury drogowej w Europie. Było to argumentem działań organów UE już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy w 1999 roku opublikowano pierwszą tzw. dyrektywę eurowinietową (Dyrektywa 1999/62/WE³), później modyfikowaną w 2006⁴ i 2011 roku⁵. Należy zauważyć, że zarówno sugerowany kierunek dalszych działań UE, jak i praktycznie wdrożone opłaty elektroniczne np. w Niemczech czy Austrii, a później w kolejnych krajach w transporcie ładun-

² Zob. np. *External effects of transport*, INFRAS and IWW. Study on behalf of UIC, Karlsruhe, Zürich, Paris 1995 oraz *External costs of transport: accident, environmental and congestion costs in Western Europe*, INFRAS and IWW. Study on behalf of UIC, Karlsruhe, Zürich, Paris 2000.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/62/WE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dziennik Urzędowy L 187, 20.07.1999.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/38/WE z 17 maja 2006 r. zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dziennik Urzędowy L 157/8, 9.06.2006.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z 27 września 2011 r. zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dziennik Urzędowy L 269/1, 14.10.2011.

ków nie skutkują obecnie jednym czy jednolitym systemem obowiązującym w całej Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest ocena ewolucji polityki transportowej w zakresie reformy systemu obciążeń, drogowych, jak również przedstawienie syntetycznej diagnozy istniejących systemów opłat w 28 krajach Unii Europejskiej oraz wskazanie, na ile odpowiadają one celom zrównoważonego rozwoju transportu i internalizacji kosztów zewnętrznych przy uwzględnieniu celów finansowania rozwoju infrastruktury.

Polityka Unii Europejskiej i Polski wobec opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej

Optymalizacja opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej od strony teoretycznej została dokładnie zbadana i znane są warunki, które powinien spełniać sprawny system obciążeń użytkownika transportu. Pomimo że infrastruktura transportowa charakteryzuje się pewnymi cechami dobra publicznego, nikt nie neguje faktu, że jednym ze źródeł finansowania infrastruktury zarówno w rozumieniu nowych inwestycji, jak i utrzymania jest obciążanie użytkowników transportu opłatami i podatkami. Natomiast problematyczne pozostaje, jaki system opłat, przy określonych uwarunkowaniach, w największym stopniu odzwierciedla faktyczne koszty budowy i użytkowania obiektów oraz jak powinna się kształtować alokacja wpływów tytułu opłat. Opłaty powinny też stanowić instrument regulowania popytu transportowego i zarządzania ruchem, wysokość i struktura obciążeń ma bowiem oczywisty wpływ na zachowanie użytkowników, począwszy od wyboru trasy i czasu przejazdu, a skończywszy na decyzjach o wyborze środków transportu, co z kolei oddziałuje na zmiany w zakresie struktury gałęziowej. System opłat za korzystanie z infrastruktury w skali międzygałęziowej i międzynarodowej przekłada się na rozwój rynku transportowego poprzez oddziaływanie na konkurencyjność przedsiębiorstw transportowych i tworzenie warunków konkurencji.

Kolejnym bodźcem reformowania systemów opłat za korzystanie z infrastruktury jest internacjonalizacja kosztów zewnętrznych, czyli wprowadzanie opłat zależnych od kosztów zewnętrznych generowanych przez użytkowników przy uwzględnieniu kosztów zanieczyszczeń powietrza, hałasu, kongestii wypadków. W dokumentach programowych Unii Europejskiej wprowadzono zasadę „użytkownik płaci” (*user pays*) uwzględniającą te zasady. Genezy reformowania

obciążeń infrastrukturalnych można upatrywać już w zielonej księdze z 1995 roku *W kierunku uczciwych i efektywnych cen w transporcie. Kierunki internalizacji kosztów zewnętrznych transportu w Unii Europejskiej (Towards fair and efficient pricing in transport. Policy options for internalising the external costs of transport in the European Union)*⁶. Próbę wskazania kolejnych etapów reformy system opłat stanowiły zapisy białej księgi z 1998 roku *Uczciwe opłaty za użytkowanie infrastruktury. Etapowe podejście do ustalania opłat za infrastrukturę transportową w Unii Europejskiej (Fair payment for infrastructure use: A phased approach to transport infrastructure charging in the European Union)*⁷. Warto też zauważyć, że strategia implementacji celów białej księgi z 2001 roku *Europejska polityka transportowa do 2010: Czas na decyzje (European transport policy for 2010: Time to decide)*⁸ w dużej mierze opierała się właśnie na reformowaniu systemu opłat w transporcie. Jednak trzeba podkreślić, że ambitne plany przewidziane w dokumentach z 1998 i 2001 roku pozostały w większości w formie zapisów i postulatów, a nie faktycznej realizacji. Symptomatyczne jest, że w dokumencie programowym z 2011 roku powtórzono w zasadzie zapisy dotyczące znaczenia i potrzeby internalizacji kosztów zewnętrznych transportu i zaangażowania instrumentów cenowych⁹.

Wskazane powyżej dokumenty stanowiły jednak podstawę legislacyjną o charakterze strategicznym i politycznym, natomiast konieczne były konkretne działania prawne i wdrożeniowe. Oczywiście okazało się, że reformowanie systemu opłat w pierwszej kolejności będzie dotyczyć sektora przewozu ładunków w transporcie drogowym, gdyż w tym sektorze zagrożenia ekologiczne z jednej strony i możliwość podjęcia działań w zakresie zmian obciążeń z drugiej będą stanowić bodziec dla implementacji praktycznej proponowanych zmian.

⁶ Zielona księga 1995, *W kierunku uczciwych i efektywnych cen w transporcie. Kierunki internalizacji kosztów zewnętrznych transportu w Unii Europejskiej*, COM (95) 691.

⁷ Biała księga 1998, *Uczciwe opłaty za użytkowanie infrastruktury. Etapowe podejście do ustalania opłat za infrastrukturę transportową w Unii Europejskiej*, COM (98) 466.

⁸ Biała księga 2001, *Europejska polityka transportowa do 2010: czas na decyzje*, COM (2001) 370.

⁹ Biała księga 2011, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, COM (2011) 144.

Tabela 1

Założenia i modyfikacje dyrektywy eurowinietowej

Zakres	Elementy opłat	Dyrektywa 1999/62	Dyrektywa 2006/38	Dyrektywa 2011/76
Geograficzny	Autostrady	v	v	v
	Sieć TEN-T	v	v	v
	Drogi równoległe	Ograniczone możliwości zastosowania	Zasada pomocniczości	Zasada pomocniczości
	Inne drogi	Nie	Zasada pomocniczości	Zasada pomocniczości
	Drogi miejskie	Zasada pomocniczości	Zasada pomocniczości	Zasada pomocniczości
Środek transportu	Samochody ciężarowe > 12 ton	v	v	v
	Samochody ciężarowe > 3,5 tony	Zasada pomocniczości	Od 2012 roku	v
	Samochody osobowe i dostawcze	Zasada pomocniczości	Zasada pomocniczości	Zasada pomocniczości
Kryteria różnicowania opłat	Zanieczyszczenie powietrza	Opcjonalnie, do 50% wysokości opłaty, zależnie od klasy emisji	Do 100% wysokości opłaty, zależnie od klasy emisji	Obowiązkowo do 100% wysokości opłaty, zależnie od klasy emisji
	Kongestia	Do 100% wysokości opłaty, zależnie od pory dnia	Do 100% wysokości opłaty, zależnie od pory dnia, dnia w tygodniu i pory roku	Do 175% wysokości opłaty w okresach szczytu ograniczonych do 5 godzin w ciągu dnia, zależnie od pory dnia, dnia w tygodniu i pory roku
Inne opłaty	Dodatkowe obciążenia	brak	15 do 25% wysokości opłaty na obszarach górskich	15 do 25% wysokości opłaty, ale wysokość uzależniana od kosztów zewnętrznych
	Opłaty regulacyjne	Możliwe, szczególnie w celu przeciwdziałania kongestii	Możliwe, pod warunkiem, że ich stosowanie jest niedyskryminacyjne, oraz służą przeciwdziałaniu kongestii oraz skutkom ekologicznym, szczególnie na obszarach miejskich	Możliwe, pod warunkiem, że ich stosowanie jest niedyskryminacyjne oraz służą przeciwdziałaniu kongestii oraz skutkom ekologicznym na obszarach miejskich
	Odrębne opłaty związane z kosztami zewnętrznymi	brak	brak	v (zanieczyszczenie powietrza i hałas)
Rabaty	Użytkownicy często korzystający z infrastruktury	brak	Maksymalny rabat dla częstych użytkowników do 15%	Do 13% kosztów infrastruktury, brak zniżek związanych z opłatami środowiskowymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995*, Ricardo-AEA, TRT, Report for the European Commission: DG MOVE, January 2014, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10296156> (dostęp 20.09.2014).

Zakres praktycznych działań legislacyjnych przedstawiono w tabeli 1. Pierwszym aktem prawnym praktycznie wprowadzającym w życie plany polityki transportowej w zakresie reformy opłat była Dyrektywa 1999/62/WE ustanawiająca tzw. eurowiniętę¹⁰. Na tym etapie proponowana stała opłata nie była faktycznie związana z kosztami infrastruktury. Prace nad nowelizacją tej dyrektywy były prowadzone równocześnie z działaniami na rzecz interoperacyjności urządzeń, które potencjalnie mogłyby być wykorzystywane.

W 2006 roku wprowadzono wymóg opłat opartych na przebytej odległości, zmniejszono próg wielkości pojazdu objęty eurowiniętą z 12 do 3,5 ton oraz wprowadzono dokładniejsze zasady określania wysokości i różnicowania opłat¹¹. Z kolei po wprowadzeniu nowelizacji w 2011 roku¹² państwa członkowskie uzyskały możliwość jeszcze szerszej dywersyfikacji opłat, uwzględniających koszty zanieczyszczenia powietrza i hałasu, a również poziom kongestii na określonych obszarach. Ponadto wskazano na mechanizmy alokacji wpływów, wspierając przeznaczanie dodatkowych wpływów na inwestycje ukierunkowane na osiągnięcie celów zrównoważonego transportu, np. nowe technologie w zakresie konstrukcji pojazdów czy infrastruktury.

Wdrażanymi rozwiązaniami i kierunkiem rozwoju systemu opłat w transporcie zaniepokojeni są przewoźnicy drogowi, co zgłaszają podczas konsultacji publicznych głosem licznych stowarzyszeń międzynarodowych i krajowych¹³. Silne merytoryczne stanowisko udokumentowane prowadzonymi badaniami zajmuje np. ACEA (European Automobile Manufacturers Association), zgłaszając konieczność równego traktowania przewoźników różnych gałęzi transport, unikania podwójnego opodatkowania, uzależniania wysokości opłat od rzeczywistych i mierzalnych kosztów oraz przeznaczania wpływów na wydatki w sektorze transportu drogowego¹⁴.

Równoległe z procesem nowelizacji dyrektywy eurowiniętowej były prowadzone działania na rzecz określenia warunków dla interoperacyjności syste-

¹⁰ Dyrektywa 1999/62/WE z 17 czerwca 1999...

¹¹ Dyrektywa 2006/38/WE z 17 maja 2006...

¹² Dyrektywa 2011/76/UE z 27 września 2011...

¹³ Obawy polskich przewoźników przed wprowadzeniem zmian w systemie opłat zostały wyartykułowane np. w raporcie i stanowisku Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych: *Ocena wpływu projektowanych zmian w systemie opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych na koszty przedsiębiorstw transportu drogowego w Polsce*, ZMPD, Toruń–Warszawa 2010.

¹⁴ *A Future EU Transport Policy: ACEA Priorities*, www.acea.be/publications/article/a-future-eu-transport-policy-acea-priorities (dostęp 20.09.2014).

mów elektronicznych. Zostały zwieńczone w 2004 roku publikacją Dyrektywy 2004/52/WE w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie¹⁵. Zgodnie z tą Dyrektywą wszystkie nowe systemy opłat elektronicznych wprowadzone do użytku od 1 stycznia 2007 roku do celów przeprowadzania transakcji związanych z opłatami elektronicznymi powinny stosować jedną lub kilka spośród następujących technologii:

- pozycjonowanie satelitarne;
- łączność ruchomą stosującą normę GSM-GPRS (GSM TS 03.60/23 060);
- technologię mikrofalową 5,8 GHz.

Zapowiedziano również, że prace w zakresie interoperacyjności istniejących technologii pobierania opłat podejmowane w związku z planowaną europejską usługą opłaty elektronicznej zapewnią pełną kompatybilność istniejących technologii z ww. proponowanymi rozwiązaniami. Implementacyjnym aktem prawnym Dyrektywy była Decyzja Komisji 2009/750/WE z 2009 roku w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych (European Electronic Toll Service – EETS)¹⁶. Zgodnie z art. 19 Decyzji każde państwo członkowskie jest zobowiązane do prowadzenia krajowego elektronicznego rejestru zawierającego informacje o obszarach EETS na swoim terytorium oraz rejestru dostawców EETS, którzy zostali zarejestrowani w danym państwie¹⁷. Ten techniczny wymóg jest spełniony, ale niestety do 2014 roku trudno mówić o funkcjonowaniu jednolitej europejskiej usługi opłaty elektronicznej, a stosowane urządzenia są interoperacyjne jedynie w Niemczech i Austrii czy Norwegii, Szwecji i Danii.

Podsumowując kierunki europejskiej polityki transportowej w zakresie reformy systemu opłat, należy podkreślić, że teoretyczne uwarunkowania są dobrze zbadane i opisane, natomiast praktyczny pomiar kosztów zewnętrznych i włączenie tych elementów do jednolitych obciążeń drogowych, które będą odpowiadać założeniom optymalizacji opłat i wymaganiom użytkowników pod kątem ich sprawności i przyjazności, pozostaje niespełnionym postulatem w skali UE. W obecnym wymiarze reforma systemu opłat przekłada się na realizację

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie, Dziennik Urzędowy L 166, 30/04/2004 P. 0124– 0143.

¹⁶ Decyzja Komisji z 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych, Dziennik Urzędowy L 268/11, 30/10/2009.

¹⁷ Krajowy Elektroniczny Rejestr Obszarów EETS i Dostawców EETS, BIP, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://bip.mir.gov.pl/Rejestry/Strony/Krajowy_Elektroniczny_Rejestr_Obszarow_EETS.aspx (dostęp 20.09.2014).

celów w postaci redukcji zanieczyszczenia powietrza i kongestii w niewielkim stopniu. Trzeba zaznaczyć, że stałe opłaty w postaci np. winiet okresowych nie odnoszą żadnego skutku w zakresie zmian zachowań użytkowników transportu. Wprowadzenie opłat zmiennych zależnych od charakterystyki pojazdu przyniesie największy skutek w odniesieniu do systemu opłat obejmującego całą sieć dróg, a nie tylko wybrane odcinki. Opłaty nie będą bowiem w tej sytuacji powodować przeniesienia ruchu na inne (bezpłatne odcinki) i mogą sprzyjać odnowieniu parku pojazdów. Również w przypadku opłat zależnych od poziomu zatłoczenia na drogach należy spodziewać się pozytywnych skutków w postaci rozładowania kongestii drogowej.

W Polsce dokumentem obowiązującym w zakresie polskiej polityki transportowej jest *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* opublikowana przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w 2013 roku¹⁸. W dokumencie tym jest przewidziane sukcesywne wdrażanie systemu opłat za dostęp do dróg ekspresowych i autostrad (viaTOLL). Ponadto wskazano na konieczność skutecznego zapobiegania zjawisku korzystania z dróg alternatywnych przez przewoźników drogowych w celu uchylenia się od obowiązku opłat oraz efektywne zarządzanie środkami finansowymi uzyskanymi z tytułu opłat viaTOLL na utrzymanie i rozwój infrastruktury drogowej. Strategia wskazuje ponadto, że w przyszłości, z uwagi na konieczność wprowadzenia pełnej internalizacji kosztów oraz wdrożenia zasady „użytkownik płaci”, należy dążyć do modyfikacji obecnie funkcjonującego systemu finansowania dróg krajowych, aby środki z opłat za dostęp do infrastruktury zasilające Krajowy Fundusz Drogowy były przeznaczane głównie na jej utrzymanie i remonty. Zapisy można ocenić jako zgodne z założeniami europejskiej polityki transportowej, natomiast praktyka wdrożonych systemów pozostawia wiele do życzenia (obowiązujące w Polsce opłaty w transporcie drogowym przedstawiono w kolejnych częściach artykułu).

Uchwalona w sierpniu 2014 roku *Ustawa o zmianie ustawy o drogach publicznych, ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym* wprowadza jedynie modyfikacje przepisów dotyczących kar za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd drogami krajowymi. Zaproponowane zmiany mają uprościć zasady odpowiedzialności administracyjnej użytkowników dróg za uchylanie się od obowiązku uiszczenia

¹⁸ *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.

opłaty elektronicznej. W ustawie zaproponowano przeniesienie odpowiedzialności administracyjnej za większość naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej z kierującego pojazdem na właściciela pojazdu¹⁹.

Zróżnicowanie opłat wnoszonych przez samochody ciężarowe w krajach Unii Europejskiej

Przystępując do analizy opłat zmiennych za korzystanie z infrastruktury, należy zwrócić uwagę na zakres istniejących obciążeń w transporcie drogowym. Przedsiębiorstwa w tym sektorze we wszystkich krajach Unii Europejskiej są obciążone podatkiem od środków transportu, podatkiem paliwowym, a ponadto opłatami za korzystanie z dróg (te ostatnie występują w różnej formie w poszczególnych krajach). Z punktu widzenia przewoźnika międzynarodowego, interoperacyjność jest również istotną cechą opłat infrastrukturalnych. W przypadku zarobkowego transportu ciężarowego korzystanie z kilku urządzeń pokładowych i rozliczanie opłat z kilkoma operatorami nie sprzyja racjonalnemu gospodarowaniu zasobami i powoduje wzrost kosztów w przedsiębiorstwie.

Analizując systemy obciążeń za korzystanie z infrastruktury w transporcie drogowym ładunków, można wyróżnić sześć grup krajów:

- kraje, w których obowiązywały od początku elektroniczne opłaty drogowe: Austria, Czechy, Niemcy,
- kraje, w których obowiązuje eurowinieta: Belgia, Dania, Luksemburg, Holandia i Szwecja,
- kraje, w których obowiązuje winieta krajowa: Bułgaria, Rumunia, Węgry, Łotwa,
- kraje, w których pierwotnie obowiązywała winieta krajowa, a następnie wprowadzono opłaty elektroniczne: Polska, Słowacja,
- kraje, w których obowiązują opłaty na autostradach koncesjonowanych: Hiszpania, Francja, Grecja, Irlandia, Portugalia, Słowenia, Włochy,
- kraje, w których nie wprowadzono opłat winietowych ani elektronicznych i drogi są bezpłatne, za wyjątkiem specyficznych odcinków: Estonia, Finlandia, Litwa, Wielka Brytania oraz kraje wyspiarskie (Malta i Cypr).

¹⁹ Ustawa z 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (podpisana przez Prezydenta), [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/2184_u/\\$file/2184_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/2184_u/$file/2184_u.pdf) (dostęp 25.09.2014).

W tabeli 2 przedstawiono rodzaj obciążeń pojazdów drogowych ciężarowych nakładanych na użytkowników infrastruktury drogowej w 28 krajach UE. Poza wymienionymi obciążeniami występują dodatkowo opłaty za specyficzne odcinki dróg, mosty, wiadukty, tunele, które nie są ujęte w niniejszym zestawieniu.

Tabela 2

Zróżnicowanie opłat w transporcie drogowym ładunków
za korzystanie z infrastruktury drogowej w krajach UE

Kraj	Winiety			
	rodzaj winiety	data wprowadzenia	drogi objęte opłatą	
Belgia	eurowinieta	2001	autostrady i wybrane odcinki sieci krajowej	
Bułgaria	winieta	2008	drogi międzymiastowe	
Dania	eurowinieta	2001	autostrady i wybrane odcinki sieci krajowej	
Holandia	eurowinieta	2001	autostrady i wybrane odcinki sieci krajowej	
Litwa	winieta	2005	drogi główne A1–A18	
Luksemburg	eurowinieta	2001	autostrady i wybrane odcinki sieci krajowej	
Rumunia	e-winieta	2002	drogi międzymiastowe	
Szwecja	eurowinieta	2001	autostrady i wybrane odcinki sieci krajowej	
Węgry	e-winieta	2013	autostrady i wybrane odcinki sieci krajowej	
Kraj	Opłaty zmienne			
	data	technologia	koszty inwestycji	drogi objęte opłatą
Austria	2004	DSRC	750 mln EUR	2000 km sieci drogowej i 800 km dodatkowych odcinków
Chorwacja	płatne autostrady koncesjonowane	–		autostrady koncesjonowane
Czechy	2007	DSRC	780 mln EUR	2000 km sieci drogowej i 850 km dodatkowych odcinków
Francja	płatne autostrady koncesjonowane	DSRC	b.d.	autostrady koncesjonowane
Grecja	płatne autostrady koncesjonowane	DSRC	b.d.	autostrady koncesjonowane
Hiszpania	płatne autostrady koncesjonowane	DSRC	b.d.	autostrady koncesjonowane

Irlandia	płatne autostrady koncesjonowane	–	b.d.	autostrady koncesjonowane
Niemcy	2005	GNSS/GSM	1240 mln EUR	12 000 km autostrad i 5000 dróg krajowych
Polska	2011	DSRC	278 mln EUR	1130 km autostrad i dróg ekspresowych
Portugalia	płatne autostrady koncesjonowane	DSRC		autostrady koncesjonowane
Słowacja	2010	GNSS/GSM	716 mln EUR	600 km autostrad i 1800 km dróg krajowych
Słowenia	płatne autostrady koncesjonowane	–	b.d.	autostrady koncesjonowane
Włochy	płatne autostrady koncesjonowane	DSRC	b.d.	autostrady koncesjonowane
Kraj	Bez opłat			
Cypr, Estonia, Finlandia, Łotwa, Malta, Wielka Brytania				

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych operatorów systemów opłat oraz *Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995*, Ricardo-AEA, TRT, Report for the European Commission: DG MOVE, January 2014, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10296156>; *Road Haulage Charges and Taxes. Summary analysis and data tables 1998–2012*, Discussion Paper No. 2013-8, International Transport Forum at the OECD, April 2013, <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201308.pdf>; *Road pricing in Europe. Second version*, RDV, April 2012, [https://www.ereg-association.eu/Commission Staff Working Document Ex-post evaluation of Directive 1999/62/EC, as amended, on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures](https://www.ereg-association.eu/Commission%20Staff%20Working%20Document%20Ex-post%20evaluation%20of%20Directive%201999/62/EC,%20as%20amended,%20on%20the%20charging%20of%20heavy%20goods%20vehicles%20for%20the%20use%20of%20certain%20infrastructures), European Commission, SWD (2013) 1 final, Brussels, 10.01.2013, <http://ec.europa.eu/transport> (dostęp 20.09.2014).

Poza tym, że w Europie mamy do czynienia z różnym podejściem do obciążania użytkowników transportu drogowego ciężarowego kosztami użytkowania dróg, to jeszcze w krajach, gdzie wprowadzono systemy elektroniczne, sposób wnoszenia opłat jest też bardzo zróżnicowany. Najczęściej stosuje się system oparty na urządzeniu pokładowym (tzw. OBU – *On-Board Unit*), które rejestruje przejazd, automatycznie nalicza opłatę i obciąża nią przedsiębiorcę. Na drogach muszą znajdować się bramownice, na których umieszczone są urządzenia do poboru lub kontroli komunikujące się za pomocą technologii mikrofal (dedykowana komunikacja krótkiego zasięgu – ang. DSRC) z urządzeniami pokładowymi. Opłatę można wносить metodą *pre-paid* lub *post-paid*. Przewoźnicy często korzystają z kompleksowych kart paliwowych.

W Niemczech i Słowacji funkcjonuje inny system, bazujący na kombinacji technologii telefonii komórkowej (GSM) oraz satelitarnego systemu nawigacyjnego (GPS). Istotą automatycznego wykupu opłat jest również urządzenie pokładowe. Za pomocą sygnałów satelitarnych GPS określających położenie pojazdu jednostka OBU automatycznie oblicza długość przejechanych odcinków dróg, nalicza opłatę na podstawie określonych parametrów dotyczących pojazdu i taryf oraz przekazuje dane za pośrednictwem sieci komórkowej do centrum obliczeniowego w celu dalszego przetwarzania danych²⁰.

W Polsce od lipca 2011 roku również obowiązuje elektroniczny system pobierania opłat uzależnionych od przejechanej odległości i obejmujący około 2650 kilometrów autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych znajdujących się w zarządzie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad²¹. Opłata pobierana jest w sposób elektroniczny z zastosowaniem technologii mikrofal, czyli niezbędne są urządzenia OBU instalowane w pojazdach i bramownice na drogach.

Realizacja projektu wdrożenia systemu opłat w Polsce nie obyła się bez kontrowersji. W 2013 roku Najwyższa Izba Kontroli w wyniku przeprowadzonej kontroli wniosła wiele zastrzeżeń do systemu funkcjonującego w Polsce, a przede wszystkim jakości wykonania bramownic²². Część z nich została wykonana z materiałów niespełniających norm. Ponadto sieć viaTOLL tworząca układ pomiarowy nie była nigdy objęta kontrolą metrologiczną, co oznacza, że nie zapewniono weryfikacji rzetelności elektronicznego poboru opłaty całego układu pomiarowego, a co za tym idzie – rzetelności w naliczaniu opłat i nakładaniu kar pieniężnych. W wyniku kontroli NIK podjęto działania usunięcia wadliwości systemu.

Wprowadzone systemy opłat determinują stopień osiągnięcia celów stawianych w polityce transportowej. I tak, cele finansowania infrastruktury, zarówno budowy nowych obiektów, jak i utrzymania istniejących, mogą być realizowane w większości krajów, w których obowiązują opłaty, przy czym w najmniejszym stopniu w systemie eurowinietowym. Stosowanie zasady „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” znajduje najszerze odzwierciedlenie w krajach,

²⁰ Ł. Kiwior, P. Czech, K. Barcik, *Toll collect – system poboru opłat drogowych działający na terenie Niemiec*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Transport, z. 72/2011, s. 63.

²¹ System poboru opłat viaTOLL, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://www.mir.gov.pl/transport/infrastruktura_drogowa/viatoll/strony/start.aspx (dostęp 20.09.2014).

²² Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych. Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 166/2013/P/12/080/KIN, Warszawa 2013.

w których wdrożono opłaty elektroniczne. Z kolei obecnie najszerzej stosowanym rozwiązaniem interoperacyjnym jest jedynie tradycyjna eurowinieta. Oczywiście, dzięki opłatom elektronicznym jest możliwy bardziej uczciwy i efektywny zwrot kosztów inwestycji infrastrukturalnych i również, a może przede wszystkim, możliwe uwzględnienie faktycznych kosztów zewnętrznych ponoszonych przez użytkowników transportu. Komisja Europejska zleciła szereg badań dotyczących wypracowania metod szacowania kosztów zewnętrznych, ale trudno mówić obecnie o praktycznym stosowaniu opublikowanych wytycznych²³. Wyzwaniem wciąż pozostaje praktyczny szacunek generowanych kosztów zewnętrznych i uwzględnianie tych kosztów w kalkulacji struktury i wysokości opłaty.

Zakończenie

Doświadczenia funkcjonujących różnorodnych systemów opłat za korzystanie z dróg dowodzą, że jest wiele do zrobienia w tym zakresie na poziomie państw członkowskich oraz Unii Europejskiej. Główne wyzwanie stojące przed organami UE polega na kontynuowaniu prac w zakresie opracowania racjonalnego pomiaru kosztów zewnętrznych transportu w celu ich internalizacji za pomocą opłat za użytkowanie dróg. Natomiast kraje członkowskie muszą wypracować rozwiązania odpowiednio wyważone między innowacyjnością, efektywnością i kosztami. Kluczową kwestią pozostaje również nierozwiązany problem braku interoperacyjności w transporcie międzynarodowym. Ponadto w zależności od uwarunkowań pojawiają się różne dylematy, jak np. ostatnio w Polsce: na ile istotna jest interoperacyjność między systemami obowiązującymi w transporcie ciężarowym i osobowym, czyli innymi słowy – czy należy powielić w odniesieniu do samochodów osobowych rozwiązania przyjęte w transporcie ładunków.

Bibliografia

A Future EU Transport Policy: ACEA Priorities, <http://www.acea.be/publications/article/a-future-eu-transport-policy-acea-priorities>.

²³ Ostatnim dokumentem jest opublikowany w 2014 r. przewodnik: *Update of the Handbook on External Costs of Transport, Final Report*, Ricardo/AEA, Report for the European Commission: DG MOVE, January 2014, <http://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable/studies/doc/2014-handbook-external-costs-transport.pdf> (dostęp 20.10.2014).

- Biała księga 1998, *Uczciwe opłaty za użytkowanie infrastruktury. Etapowe podejście do ustalania opłat za infrastrukturę transportową w Unii Europejskiej*, COM (98) 466.
- Biała księga 2001, *Europejska polityka transportowa do 2010: czas na decyzje*, COM (2001) 370.
- Biała księga 2011, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, COM (2011) 144.
- Commission Staff Working Document Ex-post evaluation of Directive 1999/62/EC, as amended, on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures*, European Commission, SWD (2013) 1 final, Brussels, 10.01.2013, <http://ec.europa.eu/transport/>.
- Decyzja Komisji z 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych, Dziennik Urzędowy L 268/11, 30/10/2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/62/WE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dziennik Urzędowy L 187, 20.07.1999.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie, Dziennik Urzędowy L 166, 30/04/2004 P. 0124–0143.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/38/WE z 17 maja 2006 r. zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dziennik Urzędowy L 157/8, 9.06.2006.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z 27 września 2011 r. zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dziennik Urzędowy L 269/1, 14.10.2011.
- Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995*, Ricardo-AEA, TRT, Report for the European Commission: DG MOVE, January 2014, <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10296156>.
- External effects of transport*, INFRAS and IWW. Study on behalf of UIC, Karlsruhe, Zürich, Paris 1995.
- External costs of transport: accident, environmental and congestion costs in Western Europe*, INFRAS and IWW. Study on behalf of UIC, Karlsruhe, Zürich, Paris 2000.

- Kiwior Ł., Czech P., Barcik K., *Toll collect – system poboru opłat drogowych działający na terenie Niemiec*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Transport, z. 72/2011.
- Krajowy Elektroniczny Rejestr Obszarów EETS i Dostawców EETS, BIP, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://bip.mir.gov.pl/Rejestry/Strony/Krajowy_Elektroniczny_Rejestr_Obszarow_EETS.aspx.
- Ocena wpływu projektowanych zmian w systemie opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych na koszty przedsiębiorstw transportu drogowego w Polsce*, ZMPD, Toruń–Warszawa 2010.
- Road Haulage Charges and Taxes. Summary analysis and data tables 1998–2012*, Discussion Paper No. 2013-8, International Transport Forum at the OECD, April 2013, <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201308.pdf>.
- Road pricing in Europe. Second version*, RDV, April 2012, <https://www.ereg-association.eu/>.
- Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.
- System poboru opłat viaTOLL*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://www.mir.gov.pl/transport/infrastruktura_drogowa/viatoll/strony/start.aspx.
- Update of the Handbook on External Costs of Transport, Final Report*, Ricardo/AEA, Report for the European Commission: DG MOVE, January 2014, <http://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable/studies/doc/2014-handbook-external-costs-transport.pdf>.
- Ustawa z 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych, ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (podpisana przez Prezydenta), [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/2184_u/\\$file/2184_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/2184_u/$file/2184_u.pdf).
- Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych. Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 166/2013/P/12/080/KIN, Warszawa 2013.
- Zielona księga 1995, *W kierunku uczciwych i efektywnych cen w transporcie. Kierunki internalizacji kosztów zewnętrznych transportu w Unii Europejskiej*, COM (95) 691.

**DIVERSITY OF ROAD TOLLS FOR TRUCKS SYSTEMS
IN THE EUROPEAN UNION**

Summary

Priorities and rules of the European Union transport policy towards reforming the system of charging transport users for road infrastructure are presented in the article. Moreover there has been evaluated existing system of charges in 28 EU member countries for freight vehicles. Innovative solutions of toll's collection as well as their development in Poland is assessed.

Keywords: tolls, Eurovignette, interoperability toll

Translated by Monika Bąk