

Iwona Wacławiak, Anna Dąbrowska

Zrównoważony rozwój transportu w kontekście systemu opłat za infrastrukturę

Troska Unii Europejskiej o zachowanie dziedzictwa dla przyszłych pokoleń, a także zapewnienie obecnym, właściwej jakości życia, przejawia się w prowadzonej polityce ochrony środowiska i politykach sektorowych. Oczekiwany efekt możliwy jest do uzyskania przy pełnej integracji tych dwóch obszarów. W dziedzinie transportu, od wielu lat trwa proces implementacji celów, priorytetów i wytycznych polityki ochrony środowiska do dokumentów strategicznych i wykonawczych. Proces ten nadal powinien postępować, gdyż ze względu na zwiększającą się presję transportu na środowisko naturalne, rosną wymagania w stosunku do ochrony środowiska w tym sektorze. Aby przeciwdziałać narastaniu negatywnego oddziaływania transportu, większą uwagę kieruje się na konsekwentne respektowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. Kluczowym zadaniem jest zatem wdrożenie właściwego systemu opłat za użytkowanie infrastruktury, uwzględniających obciążenia środowiska.

Zagadnienia związane z ewolucją polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem doboru legislacyjnego i praktycznego zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci” są przedmiotem niniejszego artykułu. Nie wyczerpują one w pełni tematyki ochrony środowiska w transporcie, tym niemniej nakreślają podstawy, na których powstaje współczesny zrównoważony rynek usług transportowych.

Podstawy traktatowe unijnej polityki transportowej i ochrony środowiska

Już w preambule Traktatu z Maastricht podkreśla się, że postęp gospodarczy i społeczny powinien odbywać się poprzez umacnianie ochrony środowiska naturalnego przy uwzględnianiu zasady stałego rozwoju. Cele zawarte w Traktacie, w tym „popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia i doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju ...”¹⁾, stały się podstawą do działań, także w zakresie wytyczania polityki transportowej. W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) jeden z rozdziałów (rozdz. V, art. 70–80) w całości poświęcono zagadnieniom transportowym. Zapisy tegoż rozdziału zawierają wyszczególnione priorytety jakie powinny być realizowane przez państwa członkowskie w ramach wspólnej (oznaczającej tworzenie jednolitego rynku usług obejmującego wszystkie gałęzie transportu) polityki transportowej. Na mocy tych zapisów Rada UE uzyskała prawo do ustanawiania:

- wspólnych reguł dla transportu międzynarodowego (w ramach Unii),
- warunków dostępu przewoźników nie mających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim,
- środków pozwalających poprawić bezpieczeństwo transportu,
- innych przepisów w przypadku takiej konieczności.

Znaczna część zapisów rozdziału V dotyczy systemu pobierania opłat i określania warunków przewozu. Pierwszy z nich nakazuje uwzględnianie podczas określania wysokości opłat sytuacji gospodarczej przewoźników. Nie zezwala się natomiast na stosowanie przez przewoźników różnych stawek i warunków transportu ze względu na kraj i przewożony towar. Wsparcie przedsiębiorstw czy gałęzi przemysłu, w postaci niestandardowych, preferencyjnych stawek jest możliwe jedynie w przypadku aprobaty przez Komisję Europejską. Komisja ma prawo do analizy stawek i warunków przewozu, uwzględniając w szczególności:

- wymogi właściwej regionalnej polityki gospodarczej,
- skutki stawek i warunków dla konkurencji między różnymi rodzajami transportu.

Zobowiązania nałożone przez artykuł 6 TWE, obligują włączenie ochrony środowiska do wszystkich polityk sektorowych, a więc również polityki transportowej. Przytoczone podstawy traktatowe dla transportu muszą zatem respektować postanowienia traktatowe w aspekcie polityki ochrony środowiska. W Traktacie wszelkie działania na rzecz środowiska naturalnego są traktowane na równi z podstawowym celem, jakim jest zapewnienie rozwoju gospodarczego Wspólnoty. Jak wspomniano na wstępie, artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej jako jeden z pierwszych celów stawia doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podkreśla duży priorytet nadany zagadnieniom środowiska naturalnego; poświęcony im został rozdział XIX (artykuły 174-176. Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego nakierowana jest na osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony, z uwzględnieniem sytuacji w różnych regionach Wspólnoty poprzez realizację następujących celów:

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego;
- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego i ochrony zdrowia ludzkiego;
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych;
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

¹⁾ Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei).

Wśród najważniejszych zasad polityki ekologicznej UE, oprócz zasady zrównoważonego rozwoju i wysokiego poziomu ochrony środowiska wymienić należy zasadę:

- ostrożności (przezorności) – odnoszącą się do sytuacji, gdy identyfikuje się potencjalnie niebezpieczne skutki działań, a następnie określa ryzyko ich wystąpienia;
 - prewencji – dotyczącą zapobiegania zanieczyszczeniom i likwidacji ich u źródła;
 - „zanieczyszczający płaci”, oznaczającą nałożenie na działającego podmiot pełnej odpowiedzialności za skutki zanieczyszczenia i stwarzanie zagrożeń dla środowiska.
- Wdrażanie polityki ekologicznej opiera się również o zasady:
- subsydiarności – utrzymując, że problemy powinny być rozwiązywane na szczeblu, na którym się pojawiają;
 - kooperacji (współpracy) – polegającą na równym traktowaniu strony rządowej i samorządowej;
 - integracji wymagań ochrony środowiska do wszystkich strategii i polityk sektorowych;
 - wzajemnego informowania się i upowszechniania informacji.

Powyższe zasady ujęte w Traktacie, stanowią podbudowę dużej części obecnego prawa środowiskowego w UE. Podbudowę taką a zarazem ramy dla tworzenia długofalowej polityki ekologicznej Unii Europejskiej tworzą również Programy Działań na rzecz środowiska naturalnego ściśle związane z postanowieniami i celami Traktatów.

Programy ochrony środowiska

Programy Działań na rzecz środowiska naturalnego sformułowane były już od początku lat siedemdziesiątych, kiedy sprawy ochrony środowiska zaczęły zajmować szczególne miejsce w polityce unijnej. Przyjęciu tych dokumentów towarzyszyło zawsze tworzenie wielu aktów prawnych, rozwiązujących kluczowe kwestie ochrony środowiska naturalnego. Dotychczas Parlament Europejski i Rada zatwierdziły sześć takich Programów, charakteryzujących się aktualnością poruszanych problemów i sukcesywnym rozszerzaniem zagadnień ochrony środowiska.

Prekursorski, Pierwszy Program Działań (1973–1976) powoływał się na artykuł 2 Traktatu Rzymskiego, który przypisywał do zadań Wspólnoty „harmonijny rozwój”. Program określał płaszczyznę działań, w szczególności zalecał identyfikację substancji zanieczyszczających a także określenie i wprowadzenie standardów dotyczących jakości środowiska. Standardy emisji i kryteria jakości miały się stać zasadniczym narzędziem, priorytetowej dla tego programu, kontroli zanieczyszczeń.

Drugi Program Działań (1977–1981) konkretyzował i rozszerzał zapisy poprzedniego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zagadnienia ochrony wód, dzikiej fauny i flory, poprawę klimatu akustycznego a także zmniejszenie uciążliwości odpadów.

W Trzecim Programie Działania (1982–1986) określone zostały podstawowe zasady jakimi należy kierować się przy realizacji zadań programowych i tworzeniu polityki ekologicznej. Najważniejsze z nich to zasada podejmowania środków ostrożności i prewencji oraz zasada odpowiedzialności finansowej, zwana inaczej „zanieczyszczający płaci”. W programie tym jednym z celów stało się dążenie do integracji działań na rzecz ochrony środowiska z innymi sektorowymi politykami, a zwłaszcza z polityką rolną, regionalną, energetyczną i transportową. Uznano, że zasoby naturalne są podstawą rozwoju gospodarczego. Konieczność po-

wyższej integracji została zaakcentowana również w kolejnym Czwartym Programie.

Czwarty Program Działań (1987–1992) rozpoczął swe funkcjonowanie równoległe z wprowadzeniem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (od 1 lipca 1987 r.), na podstawie którego Wspólnota uzyskała możliwość tworzenia aktów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska. Wpływ nowego Aktu na kontynuację Programów był dość istotny. Wspólnota wyraźnie zmieniła priorytety w swej polityce – nastąpiło przejście od działań skierowanych na likwidację skutków zanieczyszczeń do działań prewencyjnych. Poza tym pojawiły się nowe działania w kierunku ochrony środowiska, wśród których zwrócono uwagę na zanieczyszczenia powodowane przez transport. Jednym z zadań nakreślonych przez Program było określenie wpływu transportu na środowisko.

Kolejny, Piąty Program (1993–2000) zatytułowany *W stronę zrównoważonego rozwoju* uzależniał trwały rozwój gospodarczy od troski i dbałości o środowisko naturalne. W trakcie realizacji Piątego Programu, charakter działań Wspólnoty na rzecz ochrony środowiska naturalnego zmienił się dość radykalnie. Zastosowano przede wszystkim po raz pierwszy tzw. podejście horyzontalne, w którym bierze się pod uwagę wszelkie przyczyny zanieczyszczeń. Wśród priorytetowych kierunków działań oprócz:

- zrównoważenia gospodarowania zasobami naturalnymi,
- zmniejszania zanieczyszczeń i zapobiegania powstawaniu odpadów,
- ograniczania zużycia energii nieodnawialnej,
- kompleksowego działania na rzecz poprawy środowiska na terenach miejskich,

znalazła się ekologizacja pięciu sektorów: przemysłu, energetyki, transportu, rolnictwa i turystyki. W sektorze transportowym główną uwagę poświęcono sprawom emisji zanieczyszczeń, oddziaływania na środowisko infrastruktury transportowej, częstotliwości przewozów zwłaszcza na terenach miejskich a także ograniczania ryzyka towarzyszącego przewozom ładunków niebezpiecznych.

Uwzględniając wyniki poprzednich programów, zwłaszcza rezultaty wynikające z Programu Piątego, opracowano obecnie trwający, Szósty Program Działań w dziedzinie środowiska naturalnego, z hasłem przewodnim *Środowisko 2010: Nasza przyszłość zależy od naszego wyboru* na lata 2001–2010. Został on opublikowany przez Komisję Europejską w styczniu 2001 r., a przyjęty przez Radę Unii Europejskiej w lipcu 2002 r. Jego realizacja (w okresie dziesięciu lat od daty przyjęcia) opierała się (i nadal będzie) w szczególności na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, zasadzie ostrożności, działaniach zapobiegawczych oraz zasadzie usuwania zanieczyszczeń u źródła. Uznano w nim za priorytetowe cztery cele:

- 1) przeciwdziałanie zmianom klimatycznym poprzez wdrożenie postanowień z Kioto i zmniejszenie do roku 2008 emisji gazów cieplarnianych o 8%; ograniczenie to w znacznym stopniu dotyczy sektora transportu, gdzie dąży się do „zachęcania do przejścia na bardziej skuteczne i mniej zanieczyszczające formy transportu, włącznie z poprawą organizacji i logistyki”,
- 2) ochronę przyrody i bioróżnorodności zarówno na terenie Unii, jak i na całej Ziemi,
- 3) dbałość o środowisko naturalne i zdrowie dla osiągnięcia takiej jakości środowiska, w którym zanieczyszczenie powietrza, wód i hałas nie będą wywierać negatywnego wpływu na zdrowie ludzi,

- 4) oszczędne wykorzystanie zasobów naturalnych i gospodarka odpadami w celu zapewnienia, że konsumpcja odnawialnych i nieodnawialnych zasobów naturalnych nie przekroczy określonych limitów.

Realizacja tych celów wymusza konieczność strategicznego podejścia do problemów ochrony środowiska, w tym integrację priorytetów z zakresu ochrony środowiska do pozostałych polityk wspólnotowych.

Program akcentuje potrzebę wprowadzania właściwych instrumentów prawnych i finansowych (m.in. opodatkowanie energii w celu zachęcenia do przestawienia się na mniej szkodliwą energię i transport).

Na dzień dzisiejszy realizacja postanowień Szóstego Programu Działania widoczna jest w postaci nowych uregulowań prawnych m. in. w sprawie systemu handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych w obrębie Wspólnoty i obszarów NATURA 2000.

Dokumenty programowe dla działalności transportowej

Uwzględniając postanowienia traktatowe dotyczące transportu i ochrony środowiska a także zapisy programów ochrony środowiska, Komisja Europejska tworzyła i tworzy dokumenty programowe nakreślające kierunki wspólnej polityki transportowej.

W zakresie wspólnej polityki transportowej, akcentującej równowagę międzygałęziową, pierwszym, najistotniejszym dokumentem była Biała Księga z 1992 r., zawierająca oprócz strategii zintegrowanego podejścia do całego sektora transportu, także koncepcję zrównoważonego przemieszczania się. Przewidywała ona m. in. likwidację nierównowagi gałęziowej oraz zastosowanie rygorystycznych standardów technicznych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń. Sześć lat później, w specjalnym komunikacie Wspólna polityka transportowa – zrównoważona mobilność: Perspektywy na przyszłość (COM (1998) 716), komisja opublikowała wyniki przeglądu programu realizującego cele Białej Księgi z 1992 r. Komunikat ten określał ponadto kierunki dalszych działań na lata 2000–2004, gdzie szczególną uwagę poświęcono kwestiom polityki cenowej, walki z hałasem i zanieczyszczeniami oraz liberalizacji transportu kolejowego. Następnym, istotnym dokumentem dla polityki transportowej stała się kolejna Biała Księga, opublikowana w 2001 r. *Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzję* (COM (2001) 370).

W odniesieniu do perspektywicznego zadania, nakreślonego we wspólnotowej polityce transportowej, dotyczącego zdefiniowania źródeł negatywnego oddziaływania na środowisko a następnie obciążenia sprawców tych szkód wynikającymi stąd kosztami, powstały dokumenty ukierunkowane na sprawy prawidłowych opłat w transporcie. Najważniejszymi dokumentami w tym zakresie są:

- Biała Księga *W kierunku prawidłowego i efektywnego ustalania cen w transporcie* (1995 r.),
- Biała Księga *Prawidłowe opłaty za użytkowanie infrastruktury* (1998 r.),
- studium *Raport końcowy o oszacowaniu kosztów transportu* (High Level Group on Transport Infrastructure Charging 1999).

Sporo uwagi zagadnieniu wprowadzenia właściwych opłat zawarto również we wspomnianej wcześniej Białej Księdze z 2001 r. Proponuje się w niej ujednoczenie i urealnienie zasad pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury, z uwzględnieniem kosztów ze-

wewnętrznych w celu zachęcenia do korzystania z gałęzi transportu o mniejszym oddziaływaniu na środowisko.

Zrównoważony rozwój

Jak już zostało podkreślone, jednym z nadrzędnych kierunków działań polityki ochrony środowiska wspólnoty jest zasada zrównoważonego rozwoju. W czerwcu 2001 r. Rada Europejska na spotkaniu w Göteborgu przyjmując strategię zrównoważonego rozwoju, określiła ambitne cele i podkreśliła, że zrównoważony rozwój wymaga rozwiązań globalnych. Ogłoszony Komunikat Komisji Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (COM(2001)264), wzywa do zintegrowanego podejścia w tworzeniu polityki, w której cele gospodarcze, społeczne i ekologiczne powinny być osiągnięte jednocześnie. Zatem, wypełnia ona również ustanowioną rok wcześniej Strategię Lizbońską, mającą przyczynić się do tego, że Europa stanie się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego”.

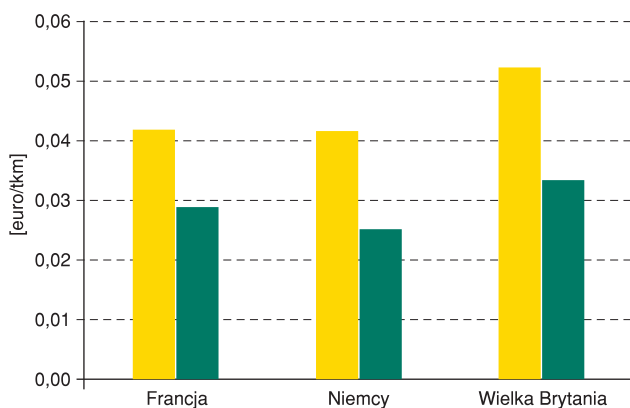
Jednym z elementów newralgicznych w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju są polityki sektorowe, które powinny mieć duży wkład w zrównoważony rozwój. W odniesieniu do polityki transportowej uznano, że „wspólna polityka transportowa powinna zająć się rosnącymi poziomami zagęszczenia ruchu i zanieczyszczeń i zachęcać do wykorzystania bardziej przyjaznych dla środowiska środków transportu”. Dlatego jednym z celów jest doprowadzenie do sytuacji, w której nastąpiłoby przejście z transportu drogowego na bardziej ekologiczny środek transportu (kolejowy, wodny), tak, aby ograniczyć jego udział do 2010 r. Bodźcem do tego miałby stać się system opłat transportowych, zapewniający, że ceny dla różnych środków transportu odzwierciedlą będą ich koszt społeczny.

W ostatnim okresie ten dokument stał się materiałem analizy pod kątem realizacji zamierzonych celów i potrzeby ustalenia nowych punktów orientacyjnych. W październiku 2004 r. komisja przeprowadziła konsultacje społeczne dotyczące znowelizowania strategii, zebrała liczne głosy od przedsiębiorstw, osób prywatnych, organizacji, władz krajowych i lokalnych, z których wynikało, że zmieniona strategia powinna uwzględniać więcej priorytetów i że należy częściej stosować ocenę skutków wprowadzanego prawa (podsumowanie konsultacji opublikowane zostało w dokumencie z 31 marca 2005 r., COM(2005) 451). Propozycja aktualizacji Strategii, uwzględniająca wyniki konsultacji (projekt finalny przedłożony przez Komisję Europejską do Parlamentu 9.02.2005 r. – COM(2005) 37) zawiera zmiany w uwarunkowaniach politycznych, które nastąpiły w ciągu ostatnich czterech lat: od rozszerzenia Unii, widma terroryzmu oraz konfliktów regionalnych w wielu zakątkach globu, do rozmaitych globalnych inicjatyw unijnych, szczególnie podjętych w Johannesburgu w 2002 r. podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju. W dokumencie tym proponuje się przeprowadzenie rewizji dotychczasowych działań narzuconych przez Strategię z 2001 r. Zapisy aktualizacji strategii dotyczą również wprowadzanych systemów opłat, które dotychczas nie w pełni odzwierciedlały koszty zewnętrzne działalności transportowej. Sprawienie, że ceny rynkowe odzwierciedlają prawdziwe koszty działań gospodarczych, które ponosi społeczeństwo powinno zachęcić do zmiany zachowań w zakresie produkcji i konsumpcji. Zostaną tu zastosowane takie instrumenty rynkowe jak opłaty środowiskowe, pozwolenia na emisję, subsy-

dia, które uzupełnią tradycyjnie stosowane środki regulacji. W tym zakresie nastąpił w ostatnich latach znaczny postęp.

Polityka opłat Stan wyjściowy

Dotychczasowy system opłat za dostęp do infrastruktury oraz podatków związanych z transportem funkcjonujący w krajach członkowskich UE, w większości przypadków opierał się na arbitralnych decyzjach politycznych, bazujących raczej na polityce finansowej państwa niż na rzeczywistych kosztach poszczególnych środków transportu. Oczwistą konsekwencją tego typu sytuacji stała się ogromna różnorodność stawek zarówno w skali poszczególnych krajów UE, jak i między środkami transportu. Zburzyło to funkcjonowanie rynku usług transportowych, tworząc bariery w wolnorynkowej konkurencji. Przykładem mogą być występujące w 1999 r. rozbieżności w opłatach i podatkach dotyczących samochodów ciężarowych: na piętnaście krajów UE jeden stosował opłaty rejestracyjne, pięć – myto drogowe, natomiast sześć innych – system „Eurowiniety”; w pozostałych trzech nie funkcjonował żaden system opłat za użytkowanie dróg. Z kolei różnice między krajami członkowskimi w wysokości rocznego podatku nakładanego na właścicieli pojazdów drogowych sięgały 3000 ECU. W rezultacie takiej różnorodności część przedsiębiorstw realizujących przewozy towarów, chcąc sprostać oczekiwaniom rynku i zabezpieczyć się przed niekorzystnym wpływem nierównej konkurencji, lokowała swoje siedziby według występujących w danym kraju stawek opłat a nie według efektywności realizowanych przewozów. Również w przypadku infrastruktury kolejowej występowało znaczne zróżnicowanie systemu taryfowego pomiędzy krajami członkowskimi. Występowały (i występują nadal) różne modele określania wysokości opłat za dostęp do infrastruktury, przy czym poziom pokrycia kosztów wahał się od zera do 100%. Skomplikowane procedury ustalania stawek nie tylko podwyższają koszty administracyjne, ale przede wszystkim utrudniają użytkownikom określenie rzeczywistych kosztów realizowanych przewozów, zmniejszając konkurencyjność kolei w stosunku do innych środków transportu. Jednoczesne pomijanie w systemie opłat kosztów zewnętrznych generowanych przez poszczególne gałęzie redukuje znaczenie przewozów kolejowych na rzecz transportu drogowego.



Stopień pokrycia kosztów zewnętrznych przez drogowy transport ciężarowy w wybranych państwach UE. Kolor żółty – koszty zewnętrzne, kolor zielony – pokrycie kosztów z różnych opłat i podatków
Źr. CER

Harmonizacja systemu opłat

Identyfikacja i analiza opisanych problemów stała się podstawą sformułowania przez Komisję Europejską polityki, zakładającej ujednoczenie systemu opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej. Postulowana przez komisję harmonizacja, nie odnosi się przy tym do wprowadzania jednolitych stawek na obszarze całej Unii. Przeciwnie, choć celem jest jak największa przejrzystość systemu, to jednak nie w zakresie wartości, ale metod i zasad konstruowania taryf, stąd też zakładane jest znaczne zróżnicowanie stawek jednostkowych. Różnica w stosunku do sytuacji obecnej to przede wszystkim inne źródło zmienności – nowoczesny system opłat opiera się na jednolitej na obszarze całej UE, czytelnej dla użytkownika formule zastosowanej do lokalnych warunkowań społecznych, gospodarczych i środowiskowych. System taki w równym stopniu i na tych samych zasadach dotyczy wszystkich środków transportu i zakłada jak największe zbliżenie wysokości opłat do rzeczywistych kosztów użytkowania infrastruktury, w tym kosztów zewnętrznych. Tak skonstruowane stawki, przenosząc na stronę użytkowników obciążenia związane z wyborem środka transportu, kreują warunki równej konkurencji pomiędzy poszczególnymi gałęziami – konkurencji opartej na jakości usług i uwzględniającej odpowiedzialność za środowisko życia człowieka.

Społeczny koszt krańcowy

Wprowadźcie nowe regulacje i wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące stworzenia ujednoczonego systemu ustalania stawek opartego na wspólnych dla całej UE zasadach stanowiąc solidną podstawę do modyfikacji istniejących w krajach członkowskich taryf, tym niemniej działania podejmowane w tym kierunku są nadal niepełne. Wynika to przede wszystkim z trudności napotykanych przy stosowaniu rekomendowanego przez komisję modelu społecznych kosztów krańcowych. Model ten w teorii zakłada uwzględnianie tych kosztów zmiennych związanych z intensywnością wykorzystania infrastruktury, które odzwierciedlają koszt generowany przez dodatkowy użytkujący ją pojazd. W praktycznej wersji (uproszczonej na potrzeby wykorzystania rynkowego) oznacza to po prostu dołączenie do klasycznych kosztów zmiennych kosztów związanych z degradacją infrastruktury, kongestią i zanieczyszczeniem środowiska oraz wypadkami. Stąd wysokość społecznych kosztów krańcowych jest uzależniona nie tylko od parametrów technicznych i eksploatacyjnych (takich jak waga pojazdu bądź liczba osi), ale także od czasu i otoczenia w jakich realizowana jest usługa (godziny szczytu, teren miejski) oraz czynników związanych z oddziaływaniem na środowisko (np. poziom emisji spalin z silnika).

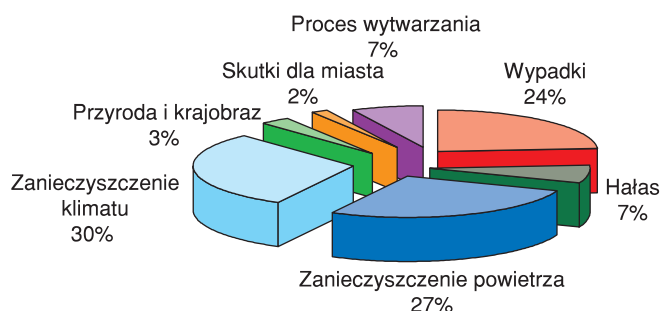
Koszty zewnętrzne

Jednym z ważnych elementów warunkujących pełne zastosowanie modelu jest potrzeba rzetelnego oszacowania kosztów zewnętrznych, przez co od kilku lat podejmuje się międzynarodowe badania mające na celu ich określenie. W 1995 r. instytuty IWW (Karlsruhe) i INFRAS (Zurych) wykonały na zlecenie UIC obszernie studium na temat kosztów zewnętrznych transportu²⁾, obejmujące wszystkie rodzaje przewozów w krajach Europy Zachodniej. Wyniki tego studium zostały zaktualizowane w 2000 r i wykorzystane przez Komisję Europejską między innymi w Białej Księdze

²⁾ Problemy te były również analizowane w kilku projektach badawczych UE, (m. in. PETS, TRENEN, ExternE, CAPRI, TRENDS).

z 2001 r., postulującej wprowadzenie internalizacji kosztów zewnętrznych. W 2004 r. INFRAS i IWW ponownie opracowały aktualizację studium. Ostatnie opracowanie rozszerzyło, w porównaniu do poprzednich, zakres analizowanych kosztów zewnętrznych uwzględniając następujące kategorie: zatory, wypadki, hałas, zagrożenie zdrowia przez zanieczyszczenie powietrza, ryzyko zmian klimatu, zmiany w krajobrazie, skutki dla miasta, koszty środowiskowe wynikające z procesu wytwarzania. Studium objęło 15 krajów UE oraz Norwegię i Szwajcarię; jego wynikiem było określenie kosztów łącznych, średnich i krańcowych dla poszczególnych krajów i rodzajów transportu.

Badania IWW/INFRAS wykazały wysoką pozycję kosztów zewnętrznych w PKB Unii Europejskiej. W 2000 r. wynosiły one 650 mld euro (7,3% PKB w 17 badanych krajach). Przeważająca część tych kosztów, bo aż 83,7%, generowana była przez transport drogowy, przy znacząco niższych kosztach innych gałęzi transportu: lotnictwo – 14%, kolej – 1,9%, żegluga śródlądowa – 0,4%.



Struktura kosztów zewnętrznych [12]

Praktyczne wykorzystanie oszacowanych wielkości jednostkowych kosztów zewnętrznych oznacza uwzględnianie ich w opłatach za infrastrukturę bądź podatkach związanych z transportem.

Implementacja

Model społecznych kosztów krańcowych, pomimo uproszczonej interpretacji definicji ekonomicznej jest trudny do wdrożenia w realiach funkcjonowania sektora transportowego. Z jednej strony, pomijając przy ustalaniu wartości opłat części kosztów stałych, narzuca on konieczność poszukiwania przez niektórych zarządzających infrastrukturą dodatkowych źródeł finansowania, z drugiej z trudem przezwyciężone problemy z ustaleniem wielkości kosztów zewnętrznych nie poprawiły w znaczący sposób poziomu jego popularyzacji. Wprawdzie opracowana została metodologia obliczania pełnych kosztów działalności transportowej (z uwzględnieniem kosztów środowiskowych) a dorobek międzynarodowych projektów badawczych zaowocował wypracowaniem metod i narzędzi pozwalających osiągnąć satysfakcjonujący (choć czasem różny od optymalnego) poziom pokrycia kosztów zewnętrznych, tym niemniej, pomimo uwierzczonej sukcesem działalności pilotażowej, nie są one w pełni wykorzystywane ze względu na niski poziom akceptacji ze strony społeczeństwa. Przykładem praktycznych sposobów ograniczania i finansowania kosztów zewnętrznych mogą być modele zastosowane w Amsterdamie, Atenach czy Londynie – za pomocą likwidacji wolnych od opłat stref parkowania przy sklepach i biurach oraz wprowadzenia specjalnych taryf dla obszarów o szczególnie intensywnym zatłoczeniu

zrealizowano ok. 60–80% możliwych do uzyskania korzyści (w Londynie obowiązują opłaty za wjazd samochodami do centrum miasta). Zaobserwowane przy tym reakcje społeczne prowadziły jednak do konkluzji, że o ile w przypadku opłat związanych z ochroną środowiska i finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych większość mieszkańców wyraża aprobatę i zrozumienie, to zjawisko kongestii jest traktowane jako pochodna niewydolności systemu transportowego i wprowadzanie obciążeń z nią związanych spotyka się ze zdecydowanym sprzeciwem.

W projekcie pilotażowym, w którym uwzględniono koszty zewnętrzne, koszty krańcowe transportu zostały oszacowane dla trzech korytarzy transportowych: Frankfurt – Mediolan, Londyn – Lille i Monachium – Patras. Uwzględniono koszty operacyjne, wartość czasu, zanieczyszczenie powietrza, zmiany klimatyczne, hałas, wypadki, koszty infrastruktury i dotacje. Uzyskane wartości absolutne i relatywna istotność każdego typu kosztów okazała się różnić znacząco pomiędzy poszczególnymi środkami transportu, typami pojazdów, rodzajami stosowanych paliw i sekcjami trasy. Przykładowo w przypadku trasy Londyn – Lille, zanieczyszczenia powietrza dominowały (ponad połowa kosztów) dla pasażerskiego ruchu drogowego, podczas gdy dla ruchu towarowego (drogi i kolej) i pasażerskiego kolejowego najistotniejszym czynnikiem był hałas. Natomiast dla trasy Frankfurt – Mediolan, największy udział w kosztach zewnętrznych drogowego ruchu towarowego miały wypadki, a towarowego – zanieczyszczenie powietrza.

Transport drogowy

Rozwiązaniem problemu sprzeciwu społecznego może być, rekomendowane przez Komisję Europejską, stopniowe wprowadzanie systemu, rozpoczynając od środków transportu najbardziej uciążliwych dla środowiska (czyli generujących najwyższe koszty zewnętrzne) przy jednoczesnej aktywnej działalności edukacyjnej i informacyjnej poprawiającej nastawienie społeczeństwa do wprowadzanych zmian. Zgodnie z taką logiką działania, największą wagę przykładają się do drogowego transportu towarowego, a w następnej kolejności indywidualnego, zbiorowego, a wreszcie kolei i pozostałych.

W dziedzinie transportu drogowego dla przewozów towarowych, obecnie funkcjonujące ustalenia wspólnotowe dla ciężkich pojazdów to jednolite zasady obliczania wysokości opłat za wykorzystanie infrastruktury, ustalenie minimalnych stawek podatków rejestracyjnych oraz maksymalnych ograniczeń praw użytkowników autostrad. Nadal w Unii Europejskiej współistnieją obszary gdzie opłata za przejazd po określonej części infrastruktury jest płacona przez wykorzystujących autostrady, obszary stosowania „Eurowiniety” (zgodnej z Dyrektywą „Eurowinieta” 99/62EC) i obszary gdzie żadna opłata nie jest stosowana. Harmonizacja tych opłat i ich ujednoczenie w skali całej Wspólnoty nadal pozostaje w sferze planów i celów do osiągnięcia. Ponadto system „Eurowiniety” w dotychczas funkcjonującym ujęciu jedynie częściowo wprowadza w życie zasadę internalizacji kosztów zewnętrznych. Zgodnie z tym systemem, pojazdy ciężarowe uiszczają roczną opłatę za korzystanie z całości głównej sieci drogowej, przy czym wysokość stawek jest uzależniona od kosztów związanych z utrzymaniem, odnową i rozwojem infrastruktury, przeliczanych według

liczby osi pojazdu. Zagadnienie wpływu na środowisko zostało uwzględnione w formie możliwości stosowania dodatkowych narzutów związanych z charakterystyką danego pojazdu (poziom emisji zanieczyszczeń) i porą dnia. Opłaty te nie biorą pod uwagę intensywności wykorzystania dróg, czyli przebywanej w ciągu roku odległości – obrazują zatem jedynie koszt uśredniony i nie realizują w pełni zasady adekwatności opłat do rzeczywistych generowanych przez użytkownika kosztów.

W 2003 r. powstał projekt dyrektywy nowelizującej postanowienia dotyczące „Eurowiniety” z 1999 r. Przekazany obecnie do zatwierdzenia przez Parlament Europejski dokument ma na celu lepsze dostosowanie opłat do rzeczywistych kosztów generowanych przez użytkowników zarówno dotyczących bezpośrednio infrastruktury, jak i kosztów zewnętrznych. Propozycja daje Państwu Członkowskim możliwość zmieniania opłat w zależności od różnych czynników:

- pokonywanej odległości;
- położenia – na obszarach o wyższym wskaźniku wypadkowości lub narażonych na surowe warunki zimowe a przez to generujących wyższe koszty utrzymania można pobierać opłaty wyższe do 25%;
- rodzaju infrastruktury i dopuszczalnej prędkości;
- charakterystyki pojazdów, w tym masy i spełnianej normy emisji spalin;
- pory dnia i poziomu kongestii.

Projekt dyrektywy o pobieraniu opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej dotyczy wszystkich pojazdów o masie większej niż 3,5 t, stosowanych do transportu towarowego, i obejmuje około 60 tys. km dróg transeuropejskich. W stosunku do dyrektywy z 1999 r., widoczne jest znaczne obniżenie progu masy pojazdu (z 12 do 3,5 t) oraz zwiększenie dynamiki obliczania stawek (zależność od pokonywanej odległości). Jest to kolejny krok w kierunku wprowadzenia w życie polityki internalizacji kosztów zewnętrznych, choć wzbudził wiele kontrowersji między państwami członkowskimi położonymi na peryferiach głównych tras towarowych (Portugalia, Estonia, Malta) oraz tymi na obszarach których tranzyt jest duży (Austria, Francja, Niemcy).

Na podstawie badań przeprowadzonych w największych miastach europejskich, oszacowano, że dobrze dobrane taryfy ograniczają popyt na usługi transportowe o ok. 7–14% na terenach miejskich, a o ok. 2% w przypadku transportu regionalnego. Pozwala to na zwiększenie prędkości w miastach o ok. 30–70% w godzinach szczytu na skutek zmniejszenia kongestii. Przykładowo wprowadzenie w Amsterdamie opłat związanych z kongestią zredukowało udział przejazdów pojazdami indywidualnymi z $\frac{2}{3}$ do $\frac{1}{2}$. W rezultacie, przeciętna prędkość na drogach zwiększyła się z 13 km/h do 20 km/h.

Transport kolejowy

Polityka Wspólnoty wobec opłat za infrastrukturę w transporcie kolejowym kładzie szczególny nacisk na zrównoważenie podziału międzygałęziowego, stąd też pewne priorytety, które w transporcie drogowym są niezwykle mocno podkreślane, w przypadku kolei nie są już tak zasadnicze. I tak, już w 1998 r., Biała Księga dotycząca opłat za infrastrukturę w sposób jednoznaczny stwierdza, że podstawą do konstruowania stawek dostępu powinien być

koszt krańcowy generowany przez użytkowników. Mogłoby to jednak prowadzić do powstawania luki finansowej w zakresie utrzymania i eksploatacji infrastruktury zwłaszcza w przypadkach, gdy zarządzający nie posiada dodatkowych źródeł finansowania. Ze względu na to, dopuszczono możliwość obliczania stawek jednostkowych w sposób umożliwiający pokrycie również kosztów stałych w sytuacji, gdy zastosowanie modelu kosztu krańcowego spowodowałoby nierentowność funkcjonowania infrastruktury. Podobnie wygląda sytuacja związana z kosztami zewnętrznymi. W przeciwieństwie do transportu drogowego, dla którego polityka UE przewiduje ich maksymalną internalizację, w transporcie kolejowym dopuszcza się ich uwzględnianie w formie modyfikacji stawek jednostkowych i to tylko tam gdzie są one stosowane również w innych gałęziach transportu. Wprawdzie podejmowane są działania zmierzające do określenia zewnętrznych kosztów krańcowych w zakresie hałasu (jako najistotniejszego efektu środowiskowego generowanego przez kolej), tym niemniej ze względu na znacznie większe oddziaływanie środowiskowe pojazdów drogowych, priorytetowe znaczenie ma zmniejszenie ich udziału w przewozach, a zatem nie należy spodziewać się zwiększania obciążeń dla użytkowników kolei a raczej podejścia ukierunkowanego na ograniczanie emisji hałasu poprzez restrykcyjne normy i nowoczesne technologie.

Transport morski

W transporcie morskim zarówno koszty infrastruktury, jak i koszty zewnętrzne są stosunkowo niskie. Podstawowym negatywnym dla środowiska efektem jest emisja dwutlenku siarki i tlenków azotu pochodzących ze spalania paliwa. Stąd też pierwszym krokiem Wspólnoty zmierzającym do uwzględnienia tych efektów jest wprowadzenie podatku paliwowego. W dalszej kolejności przewiduje się zastosowanie norm jakości paliw i wreszcie przygotowanie takiego systemu opłat uzależnionych od poziomu emisji. Komisja Europejska bada możliwości przyjęcia któregoś z istniejących systemów opłat (portowych bądź związanych z redukcją emisji zanieczyszczeń) w celu określenia czy mogą one zapewnić właściwe uwzględnienie kosztów zewnętrznych.

Transport lotniczy

Opłaty za korzystanie z przestrzeni powietrznej i terminali podlegają zasadom ustanowionym przez międzynarodowe organizacje zrzeszające przedstawicieli tego sektora (ICAO, Eurocontrol). Ponadto, wielostronne porozumienie podpisane przez 27 krajów – członków organizacji Eurocontrol zapewnia harmonizację w zakresie ustalania stawek oraz systemu pobierania opłat. Zgodnie z podjętymi postanowieniami, podstawą obliczania taryf są całkowite koszty świadczonych usług podzielone przez wolumen realizowanego ruchu. Jednocześnie wysokość opłat jest uzależniona od wagi pojazdu, a przypadku dostępu do przestrzeni powietrznej również od długości pokonywanej trasy. Wprawdzie ten model kalkulacji uwzględnia zarówno koszty zmienne jak i stałe a także pomija większość kosztów zewnętrznych (poza kongestią), to jednak ze względu na poziom harmonizacji i klarowność reguł ustalania opłat, nie wymaga on dokonywania pilnych i zasadniczych reform. Sugerowane przez Komisję Europejską przyszłe modyfikacje systemu taryfowego mają obejmować dywersyfikację stawek ze względu na rodzaj paliwa i typ silnika (wpływ na zanieczyszczenie powietrza i hałas) oraz czas podróży (w godzinach szczytu wzrastają koszty operacyjne sektora). W ramach planowanych

działań Unii Europejskiej leży również wprowadzenie podatku paliwowego, również dla pojazdów z krajów trzecich korzystających z przestrzeni powietrznej Wspólnoty.

Główne kierunki dalszych działań w transporcie kolejowym

Polityka opłat Unii Europejskiej wyraża podstawowe priorytety w stosunku do sektora transportowego, czyli zrównoważony rozwój i swobodna konkurencja umożliwiająca użytkownikom dokonywanie wyboru środka transportu na podstawie cen odzwierciedlających rzeczywiste koszty społeczne. Harmonizacja opłat poprzez stworzenie czytelnej, jednolitej i spójnej dla całej Wspólnoty metodyki ich ustalania, ma wspierać wspólny rynek i powodować korzystne zmiany podziału międzygałęziowego. Wprowadzenie zmian jest procesem długotrwałym i napotyka liczne trudności, tym niemniej konsekwentne i skumulowane działania w sferze legislacyjnej, organizacyjnej i badawczej przynoszą stopniowe, acz zauważalne efekty.

Docelowo opłaty związane z oddziaływaniem na środowisko powinny odzwierciedlać tę część negatywnych efektów, które nie mogą być w inny sposób ograniczone oraz stanowić źródło finansowania środków zaradczych bądź inwestycji w alternatywne, bardziej ekologiczne środki transportu.

Poza tworzeniem i wprowadzaniem systemu opłat, podstawowe problemy, z jakimi borykają się instytucje europejskie aby zagwarantować zmniejszenie presji transportu na środowisko, związane są z ochroną powietrza, ochroną przed hałasem i oddziaływaniami elektromagnetycznymi.

Powaga problemu związanego z zanieczyszczeniem powietrza i zmianami klimatu sprawiła, że oprócz działań zapobiegawczych, stosuje się obecnie działania redukujące mające na celu poprawę czystości powietrza (przyjęcie zobowiązań z Kioto i redukcja zanieczyszczeń o 1% rocznie). Nawet dla uznawanego za ekologiczny transportu kolejowego Komisja Europejska stosuje obostrzenia narzucone na emisję zanieczyszczeń powietrza. W tym przypadku dyrektywa 2004/26/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. (zmieniająca dyrektywę 97/68/WE) odnosi się m. in. do wymagań stawianych silnikom napędowym stosowanym w lokomotywach i spalinowych wagonach silnikowych (obowiązek stosowania przepisów tej dyrektywy przez państwa członkowskie od 20 maja 2005 r.).

W odniesieniu do klimatu akustycznego, podstawowym perspektywicznym celem jest zmniejszenie skali narażenia mieszkańców na ponadnormatywny hałas. Dlatego tak dużą uwagę skupia się obecnie na normach emisji hałasu dla środków transportu. W tym przypadku strategia Wspólnoty polega przede wszystkim na ustalaniu wysokich standardów w odniesieniu do poziomu hałasu emitowanego do środowiska. Dąży się do ograniczenia hałasu szczególnie uciążliwego wzdłuż tras komunikacyjnych.

Tego typu zadania, poza dokumentami programowymi (Szósty Program Działań) wyznacza dyrektywa hałasowa 2002/49/WE, uwzględniająca propozycje i cele sformułowane w polityce hałasowej (Zielona Księga Komisji Europejskiej Future Noise Policy. European Commission Green Paper), odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. W bliskiej perspektywie planowane jest wdrożenie postanowień tej dyrektywy w zakresie: kontrolowania hałasu, sporządzania map akustycznych, planów ograniczenia hałasu.

Poza ochroną powietrza i klimatu akustycznego, najbliższe działania sektora transportu skupiać się będą wokół ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym. W odniesieniu do promieniowania elektromagnetycznego Komisja Europejska buduje podstawy ochrony czego wyrazem jest opublikowana w grudniu 2004 r. dyrektywa 2004/108/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia ustawodawstwa Państw Członkowskich odnoszących się do kompatybilności elektromagnetycznej (uchyla ona z dniem 20 lipca 2007 r. dyrektywę 89/336/EWG).

Podsumowanie

Od samego początku istnienia Wspólnoty Europejskiej jej celem był rozwój gospodarczy. Ewolucja tego pojęcia doprowadziła do sformułowania zasady „zrównoważonego rozwoju” jako integralnie połączonych ze sobą aspektów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Postanowienia Traktatu z Maastricht wyraźnie już zalecają włączenie spraw związanych z oddziaływaniem na środowisko naturalne i warunki życia człowieka w funkcjonowanie wspólnego wolnego rynku. Dokonuje się to za pomocą uwzględniania w mechanizmach rynkowych kosztów zewnętrznych, co ma ułatwić społeczeństwu podejmowanie racjonalnych decyzji. Kontynuacja takiej polityki widoczna jest w programach działań na rzecz ochrony środowiska, które określają zadania konieczne do zrealizowania w tej dziedzinie, także dla sektora transportu.

Jednym ze sposobów osiągnięcia celów społecznych w transporcie jest stopniowa zmiana podziału międzygałęziowego w kierunku bardziej ekologicznych i mniej narażonych na kongestię środków transportu. Sukces w tym zakresie stanowiłby ważny krok w kierunku bardziej zrównoważonego ekologicznie i społecznie rynku usług transportowych. Jednym z narzędzi jest tu stworzenie jednolitego dla całej Unii Europejskiej i dla wszystkich środków transportu systemu opłat za dostęp do infrastruktury. Opracowany model oparty na społecznych kosztach krańcowych uwzględnia oddziaływanie na środowisko i pozwala dostosować ceny usług do rzeczywistych kosztów generowanych przez użytkowników. Implementacja tego systemu nie jest jednak prosta i nastręcza wielu trudności, zarówno w aspekcie akceptacji społecznej dla wprowadzanych zmian jak i kwestii związanych z finansowaniem działalności operacyjnej infrastruktury. W związku z tym proces przebiega powoli i koncentruje się na elementach o największym negatywnym oddziaływaniu na środowisko naturalne, czyli transporcie drogowym, zwłaszcza towarowym. Również indywidualny transport pasażerski, jako silnie narażony na powstawanie zjawiska kongestii, wymaga podejmowania pilnych działań motywujących do korzystania z innych możliwości przemieszczania się.

Poza zmianą podziału międzygałęziowego przed sektorem transportu stoi również wiele innych zadań związanych z ochroną środowiska. Przede wszystkim dotyczy to ograniczania niekorzystnych oddziaływań, m.in. w zakresie ochrony powietrza i klimatu akustycznego.



Literatura:

- [1] Biła Księga: *W kierunku prawidłowego i efektywnego ustalania cen w transporcie* COM(95)691.
- [2] Biła Księga: *Prawidłowe opłaty za użytkowanie infrastruktury* COM (1998) 466.

Dokończenie na s. 59 ➤