

Wpływ polityki ekologicznej i klimatycznej UE na pozycję rynkową polskich samochodowych przewoźników ładunków

The impact of EU's environmental and climate policy on the market position of Polish road freight hauliers

W literaturze z zakresu ekonomiki transportu analizuje się wpływ polityki ekologicznej i klimatycznej UE na polski transport samochodowy ładunków głównie przez pryzmat narzędzi bezpośrednio adresowanych do tej gałęzi transportu, takich jak opłaty drogowe. Celem niniejszego opracowania było poszerzenie tego schematu badawczego. Autor dowodzi, że polityka ekologiczna i klimatyczna oddziałuje na transport także pośrednio — poprzez przemysł i handel, które to dziedziny gospodarki tworzą istotną część podaży ładunków.

Autor przekonuje ponadto, że niektóre działania proekologiczne podejmowane w różnych krajach UE służą nieoficjalnie do legitymizacji wsparcia udzielanego rodzimym przewoźnikom, nawet kosztem przewoźników zagranicznych. Dlatego sugeruje on, że w celu zachowania wysokiej międzynarodowej konkurencyjności polskiego transportu samochodowego ładunków, który ma przecież istotny wkład w tworzenie wpływów z eksportu całości naszych usług transportowych, Polska powinna usztywnić stanowisko w zakresie kształtowania celów i środków polityki ekologicznej i klimatycznej UE.

Słowa kluczowe:

transport samochodowy ładunków, transport kolejowy ładunków, konkurencyjność polskich przewoźników ładunków, polityka ekologiczna i klimatyczna, zrównoważony rozwój.

Routinely transport economics literature analyses the impact of the EU's environmental and climate policies on Polish road haulage sector through the prism of political tools directly addressed to this mode of transport such as road pricing. On the contrary, this article presents a broader spectrum of interactions between the environmental and climate policies of the EU and the freight transport sector in Poland. The author gives some evidence that these two policies can influence the transport sector also if addressed to industry, trade and distribution of goods. It is so because the mentioned sectors are responsible for a considerable share of cargo transported by railways and especially by road.

The author has questioned some environmental policy initiatives in different EU member countries because of legitimizing informal support for domestic carriers at foreign competitors' expense. This is why Poland should toughen its position when discussing within the EU family the future shape and set of tools of the environmental and climate policies. Policy makers in Poland should wisely keep in mind that maintaining a high level of international competitiveness of Polish road hauliers pays off in terms of substantial revenues generated by export of transport services.

Key words:

road freight haulage, rail freight transport, competitiveness of Polish freight transport operators, environmental and climate policies, sustainable development.

Wprowadzenie

Specyficzne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska pojawiły się w prawodawstwie wspólnotowym stosunkowo późno, bo dopiero wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) w 1987 r. (Mik, 2008, s. 29). Jednak o początkach samej polityki ochrony środowiska, która legła u podstaw kodyfikacji tej dziedziny, można mówić już od szczytu paryskiego EWG z 1972 r. (Mik, 2008, s. 29).

Niemniej jednak to podpisanie JAE było w sferze polityki ochrony środowiska w EWG przełomowym wydarzeniem, które umożliwiło ustalenie jej celów i zasad, a także norm kompetencyjnych dla stosunków wewnętrznych i zewnętrznych Wspólnot. Dzięki JAE wymóg ochrony środowiska naturalnego otrzymał rangę klauzuli horyzontalnej, tzn. takiej, która powinna być przestrzegana w różnych obszarach działalności wspólnotowej. Ponadto państwa członkowskie zostały upoważnio-

ne do przedsięwzięcia nawet bardziej rygorystycznych środków niż proponowane na poziomie wspólnotowym. Tym samym transport również mógł zostać objęty działaniami na rzecz ochrony środowiska naturalnego i to różnymi w zależności od państwa członkowskiego.

Kluczowym dokumentem, który zapoczątkował w EWG szeroką dyskusję na temat wpływu transportu na środowisko naturalne, była Zielona Księga Komisji Europejskiej z 1995 r. pt.: *W kierunku sprawiedliwej i efektywnej kalkulacji cen w transporcie*. Jej autor Neil Kinnock (ówczesny komisarz ds. transportu) zaproponował tzw. internalizację kosztów zewnętrznych transportu w celu zapewnienia sprawiedliwej konkurencji międzygałęziowej. Za podstawowy problem uznano internalizację kosztów zewnętrznych transportu samochodowego (towarowego i pasażerskiego), który według danych Zielonej Księgi odpowiedzialny był za 90% wszystkich kosztów zewnętrznych, szacowanych wówczas na równowartość 4,1% PKB UE (Komisja Europejska, 1995, s. 1). Internalizacja kosztów miała zapewnić przejrzystość faktycznych kosztów transportu i dzięki temu dostarczyć użytkownikom transportu wiedzy i przede wszystkim ekonomicznej zachęty do racjonalnego wykorzystywania różnych gałęzi. Ta racjonalność w działaniu miała z kolei spowodować przesunięcie *gross* przewozów z nieekologicznego transportu samochodowego do mniej szkodliwych środowiskowo gałęzi.

Wśród najważniejszych narzędzi internalizacji wymieniono opłaty drogowe uzależnione od odległości jazdy, podatki paliwowe zróżnicowane według jakości paliwa oraz podatki od środków transportu zróżnicowane według klasy ekologicznej pojazdów. Po 20 latach od publikacji omawianej Zielonej Księgi można stwierdzić, że zaproponowane w niej cele i środki są wciąż aktualne i w dużym stopniu wytyczyły drogę polityce ekologicznej i klimatycznej UE w obszarze transportu.

Warto przy tym zauważyć, że działania proekologiczne UE, nawet jeśli nie dotyczą bezpośrednio samego transportu to mogą nań oddziaływać. Dzieje się tak, ponieważ potrzeby transportowe mają charakter wtórny w stosunku do innych potrzeb społeczno-gospodarczych, co oznacza, że aby wystąpiło zapotrzebowanie na transport, najpierw musi wystąpić zapotrzebowanie na inną potrzebę pierwotną (Kozłak, 2008, s. 91).

Jednak w literaturze z zakresu ekonomiki transportu analizuje się wpływ polityki ekologicznej UE na transport, głównie przez pryzmat działań bezpośrednio adresowanych do transportu. Celem niniejszego opracowania było wyjście poza ten tradycyjny schemat badawczy i zwrócenie uwagi na inne proekologiczne działania UE, jako na mogące potencjalnie oddziaływać na transport samochodowy ładunków w Polsce.

Pojęcie polityki ekologicznej i klimatycznej UE

Polityka ekologiczna i klimatyczna UE nie jest pojęciem formalnym. W niniejszym opracowaniu zostało ono użyte jako zbiorcze określenie działań UE skierowanych na ochronę środowiska naturalnego i jego zasobów, w tym klimatu.

Należy wskazać, że w Traktacie z Lizbony, zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanym dnia 13.12.2007 r., który wszedł w życie 1.12.2009 r., zaliczono środowisko naturalne do „głównych dziedzin”, w których UE dzieli się kompetencjami z państwami członkowskimi. Można więc stwierdzić, że działania UE dotyczące ekologii, zasobów naturalnych i klimatu należą do tzw. polityk dzielonych, w odróżnieniu od działań podejmowanych w dziedzinach, gdzie UE posiada wyłączne kompetencje, czyli prowadzi wspólną politykę. Jedynie w odniesieniu do zachowania morskich zasobów biologicznych Traktat z Lizbony przyznaje UE wyłączne kompetencje, czyli prawo do prowadzenia wspólnej polityki rybołówstwa (art. 2b ust. 1 Traktatu z Lizbony).

Najważniejsze działania UE dotyczące klimatu znalazły wyraz w tzw. Pakiecie energetyczno-klimatycznym (PEK), przyjętym przez Parlament Europejski w 2008 r. PEK jest zbiorem aktów prawnych, za pomocą których UE wdraża międzynarodowe porozumienia, dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych, głównie CO₂ (Hagemejer, 2012, s. III). Zawarte w nim regulacje mają na celu osiągnięcie długookresowych celów redukcji emisji tych gazów przy użyciu zarówno instrumentów rynkowych (handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu ETS — ang. *Emission Trade System*¹), jak i działań regulacyjnych (Hagemejer, 2012, s. III).

Transport nie należy do dziedzin podlegających ETS. W literaturze poruszającej zagadnienia ekologii mówi się zatem o transporcie jako o dziedzinie *non ETS*. Toczące się jednak negocjacje w sprawie następcy aktualnego PEK mogą ten stan rzeczy zmienić i oprócz stałych instalacji i urzędzeń włączyć w system handlu emisjami także transport (środki transportu), co do którego panuje przekonanie, że jest istotnym emitentem gazów cieplarnianych.

Transmisja wpływu polityki ekologicznej i klimatycznej na transport poprzez przemysł i handel

Wzrost dobrobytu społecznego oraz mobilności czynników produkcji, pracy i kapitału, a także towarów są ze sobą ściśle powiązane. Sprawnie działający transport umożliwia przedsiębiorstwom tworzenie

Tabela 1

Struktura towarowa przewozów samochodowych z uwzględnieniem wpływu polityki klimatycznej na atrakcyjność produkcji danych towarów w Polsce

Grupa towarowa (malejąco wg udziału w przewozach samochodowych w Polsce w 2014 r.)	Udział w przewozach samochodowych w % wg ton			Wpływ polityki klimatycznej na atrakcyjność produkcji w Polsce*
	2008	2012	2014	
Rudy metali i pozostałe produkty górnictwa i kopalnictwa	40,3	30,1	27,6	bardzo duży
Inne	15,5	16,5	18,9	—
Wyroby z pozostałych surowców niemetalicznych	14,6	14,3	14,3	duży
Artykuły spożywcze i wyroby tytoniowe	8,5	8,2	9,3	umiarkowany
Surowce wtórne i odpady komunalne	3,3	10,4	9,0	—
Produkty rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa, rybactwa i rybołówstwa	5,4	6,7	7,1	umiarkowany
Metale i wyroby metalowe gotowe (bez maszyn i urządzeń)	4,3	4,4	4,4	duży
Wyroby chemiczne	3,4	3,9	4,0	bardzo duży
Koks i produkty rafinacji ropy naftowej	2,7	2,9	3,4	bardzo duży
Mineralne paliwa	1,9	2,6	1,6	umiarkowany
Ogółem	100,0	100,0	100,0	—

*Oceniając wpływ polityki klimatycznej na atrakcyjność produkcji w Polsce danej grupy towarowej wzięto pod uwagę przewidywany przyrost kosztów produkcji w relacji do wyniku finansowego brutto oraz przewidywany spadek rentowności sprzedaży w latach 2020 i 2030 w porównaniu z rokiem 2010 przy założeniu restrykcyjnej polityki klimatycznej UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2013, s. 53 i GUS, 2015, s. 55 oraz Jankowski, Parczewski, Umer i Niemyski, 2012, s. 47–48.

rozwinętych i zaawansowanych organizacyjnie łańcuchów dostaw oraz organizację szybkiego i terminowego przemieszczania towarów i osób, poprawiając funkcjonowanie rynków dóbr i pracy (Bukowski, Gąska, Pankowicz, Śniegocki, 2013, s. 74).

Jego wagę dla współczesnej gospodarki tylko częściowo oddaje wkład wnoszony w tworzenie PKB — średnio w UE transport odpowiada za 5% PKB, czyli np. więcej niż elektronika, energetyka czy rolnictwo (Bukowski, Gąska, Pankowicz, Śniegocki, 2013, s. 74). Warto jednak pamiętać, że bez transportu, podobnie zresztą jak bez energetyki, pozostałe dziedziny życia społeczno-gospodarczego przestałyby prawie natychmiast funkcjonować. Nie należy więc patrzeć na transport i energetykę tylko z perspektywy syntetycznych wskaźników statystycznych, ale trzeba też zwracać uwagę na ich powiązania funkcjonalne z innymi częściami gospodarki. Jeśli zatem — jak w przypadku przedmiotu niniejszego opracowania — otoczenie gospodarcze ulega zmianom, to siłą rzeczy oddziałuje to też na transport.

Wystarczy zwrócić uwagę na fakt, że w UE transport ładunków wzrastał w latach 1995–2008 niemal w tym samym tempie co PKB (Bukowski, Gąska, Pankowicz, Śniegocki, 2013, s. 74). Trend ten uległ przerwaniu w 2009 r., gdy skutek światowego kryzysu finansowego i gospodarczego nastąpiło załamanie w budownictwie i przemyśle. W rezultacie generalnie obniżyła się transportochłonność gospodarek krajów unijnych (Bukowski, Gąska, Pankowicz, Śniegocki, 2013, s. 74). Wystarczyło jednak pewne ożywienie gospodarcze w 2010 r., aby nastąpił powrót do dawnego trendu. Można więc przypuszczać — jak twierdzą M. Bukowski, J. Gąska, A. Pankowicz i A. Śniegocki

— że w przyszłości, po zakończeniu kryzysu, przewozy ładunków znowu będą większe w następstwie wzrostu PKB, z którym są przecież ściśle powiązane (Bukowski, Gąska, Pankowicz, Śniegocki, 2013, s. 74).

Skoro wahania koniunktury gospodarczej w przemyśle i handlu prowadzą do tak wyraźnych reakcji transportu, to należy zakładać, że zmiana warunków i kosztów produkcji przemysłowej wskutek wdrażania coraz bardziej restrykcyjnej polityki ograniczania emisji gazów cieplarnianych również odbije się na działalności transportowej, przynajmniej w zakresie przewozów towarów, których wytwarzanie podlega takim ograniczeniom. Innymi słowy, wzrost cen energii, wynikający z kontynuacji obecnego PEK lub prowadzenia jeszcze bardziej restrykcyjnej polityki dekarbonizacji², może doprowadzić nie tylko do podrożenia produkcji przemysłowej w branżach objętych limitami emisji, ale także do spadku produkcji przemysłowej i zmniejszenia przewozów.

Polityka dekarbonizacji może — zdaniem B. Jankowskiego, Z. Parczewskiego A. Umera i M. Niemyskiego — prowadzić do prawie 2-krotnego wzrostu cen hurtowych energii elektrycznej w stosunku do polityki bez ograniczeń emisji CO₂ (Jankowski, Parczewski, Umer, Niemyski, 2012, s. 29). Według tych przewidywań ceny hurtowe energii elektrycznej przy polityce dekarbonizacji byłyby po roku 2020 nawet 3–4-krotnie wyższe niż w roku 2005.

Wzrost cen energii będzie więc niewątpliwie rzutował na spadek atrakcyjności produkcji przemysłowej w naszym kraju, a w konsekwencji — na spadek podaży ładunków pochodzących z branż energochłonnych. W takim scenariuszu należy przypuszczać, że produkcja w branżach energochłonnych prawdopo-

dobnie zostałyby przeniesiona z Polski do krajów o niższych kosztach energii.

Warto zauważyć, że do branż o dużym zapotrzebowaniu na energię — i przez to narażonych na spadek atrakcyjności produkcji w Polsce — należy wydobywanie, przetwórstwo bądź wytwarzanie takich towarów, które mają akurat duży udział w tonażu ładunków przewożonych transportem samochodowym (tab. 1)³.

Należy uznać, że spadek atrakcyjności Polski jako miejsca produkcji przemysłowej ze względu na wzrost cen energii spowoduje drastyczne zmniejszenie czy wręcz likwidację działalności produkcyjnej w branżach energochłonnych w naszym kraju. Wywołała to efekt kreacji i przesunięcia handlu towarami energochłonnymi. To z kolei wpłynie na kierunki geograficzne przewozów, a nawet doprowadzić może do zniknięcia niektórych przewozów towarów wymagających przy wytwarzaniu dużych ilości energii elektrycznej, a dotychczas produkowanych w Polsce i przemieszczanych przez polskie firmy transportowe.

Zniknięcie przewozów towarów energochłonnych może być wywołane efektem substytucji przez inne dobra, których produkcja pochłania mniej energii. W zależności od tego, czy dobra substytucyjne będą produkowane w Polsce czy za granicą, kształtować się będą szanse na przejęcie przewozów tego nowego rodzaju dóbr przez dotychczasowych polskich przewoźników.

Rzeczą oczywistą jest, że zmiana kraju produkcji (niezależnie czy dotyczyć będzie dóbr substytucyjnych, czy tradycyjnych energochłonnych) może pociągnąć za sobą zmianę producenta i tym samym gestora ładunków⁴ — chyba że producentem i/lub podmiotem zajmującym się obrotem handlowym danym towarem jest korporacja transnarodowa, działająca oprócz Polski także w kraju nowej lokalizacji miejsca produkcji. Zmiana gestora ładunków z podmiotu polskiego na zagraniczny może zaś spowodować utratę zleceń transportowych przez dotychczasowych rodzimych przewoźników.

Przejęcie gestii transportowej do zagranicznych podmiotów handlowych (zagranicznych producentów, eksporterów) może wywołać — w przypadku towarów produkowanych pierwotnie w Polsce i eksportowanych za granicę — generalnie dwa efekty z punktu widzenia interesów polskich przewoźników: przejęcie przewozów przez obce firmy transportowe lub zmianę kierunku geograficznego przewozów, które wciąż będą mogły być wykonywane przez polskie firmy transportowe, ale z dala od Polski. Prawdopodobieństwo i skala utraty zleceń transportowych na rzecz obcych firm będą tym większe, im dalej od Polski przeniesiona zostanie produkcja, zwłaszcza w przypadku, gdy trasa przewozu między krajem nowego eksportera i dotychczasowego importera nie będzie przebiegała przez Polskę.

Raczej niekorzystną dla polskich przewoźników okolicznością może być przenoszenie produkcji

z Polski do krajów nienależących do UE, takich jak Rosja. Rynek transportowy obejmujący kraje spoza Unii nadal podlega bowiem poważnym ograniczeniom administracyjnym. Przewozy do krajów Europy Wschodniej wciąż reglamentowane są ilościowo poprzez tzw. zezwolenia na wjazd (zezwolenia na przewozy *loco*) i tranzyt (zezwolenia na przewozy między krajami trzecimi). Ponadto przewozy w relacjach z tymi krajami mocno utrudniają graniczne kontrole celne, weterynaryjne, fitosanitarne i paszportowe oraz wynikający z tego długi czas oczekiwania na odprawę graniczną. W przypadku Rosji można stwierdzić też prowadzenie polityki defaworyzowania obcych przewoźników w celu poprawy sytuacji przewoźników rosyjskich. Przybiera to postać częstych i nieprzewidywalnych zmian przepisów i procedur dotyczących transportu samochodowego (*vide* wypowiedzenie konwencji TIR w 2013 r.). Ponadto w przypadku Rosji i części pozostałych krajów Europy Wschodniej nierzadką jest praktyka korupcji wśród urzędników państwowych (celników, policji itp.), co w połączeniu z nadmierną i uciążliwą biurokracją nie tylko bardzo utrudnia handel i transport towarowy, ale podnosi koszty o wartość „nieformalnych opłat”. W sumie można stwierdzić, że przenoszenie produkcji towarów energochłonnych z Polski za naszą wschodnią granicę teoretycznie znacznie uszczupli portfel zleceń polskich przedsiębiorstw transportu i spedycji samochodowej.

W odróżnieniu od tego, wewnątrzunijny transport towarowy nie podlega już zasadniczo poważniejszym ograniczeniom. Polskie firmy transportu samochodowego wykonują bez większych przeszkód przewozy ładunków między krajami UE (tzw. duży kabotaż, czy inaczej — kabotaż wewnątrzunijny, przewozy *cross trade* lub między krajami trzecimi), nawet z pominięciem terytorium własnego kraju, co przed przystąpieniem Polski do UE było generalnie niedozwolone (tzw. niedozwolone przewozy między krajami trzecimi). W tych przewozach polscy przewoźnicy zajmują prawie od początku członkostwa naszego kraju w UE czołowe miejsce wśród najbardziej aktywnych transportowo krajów. Toteż przenoszenie produkcji z Polski do innych krajów UE niekoniecznie musi oznaczać dla polskich przewoźników nieodwracalną utratę dotychczasowych ładunków. Niemniej utrudni ono dostęp do nich i na pewno osłabi pozycję rynkową naszych firm przewozowych względem lokalnych zagranicznych przewoźników, gdyż wykonywanie przewozów polskimi pojazdami przy wykorzystaniu polskich kierowców z dala od baz w kraju jest zadaniem wymagającym; pojazdy i ich kierowcy muszą opuszczać kraj na parę miesięcy, co pod tym względem upodabnia pracę przewoźników samochodowych do pracy armatorów morskich, a pracę kierowców — do ciężkiej pracy marynarzy dalekomorskich, którzy tylko co kilka miesięcy mogą widywać się z rodziną.

Bardzo niekorzystnym dla polskich przewoźników czynnikiem może być też przenoszenie produkcji z Polski bezpośrednio do krajów importujących towary energochłonne. W takim przypadku polskie firmy transportowe, chcąc nadal obsługiwać przewozy danego energochłonnego towaru, musiałyby wykonywać przewozy w ramach małego kabotażu (kabotażu *sensu stricto*). Choć wewnętrzny rynek transportowy UE w obszarze przewozów kabotażowych został po 5-letnim okresie przejściowym (od 1.05.2009 r.) już otwarty dla naszych przewoźników samochodowych, to przewozy te wciąż podlegają pewnym ograniczeniom. Zgodnie z przepisami zawartymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21.10.2009 r. dotyczącym wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów samochodowych we wszystkich państwach członkowskich UE wykonywanie przewozów kabotażowych zostało ujednoczone i ograniczone do trzech przewozów będących następstwem transportu międzynarodowego przychodzącego do przyjmującego obcego przewoźnika państwa członkowskiego. Dodatkowym ograniczeniem jest regulacja przewidująca, że ostatni wyładunek w trakcie ostatniego przewozu kabotażowego przed opuszczeniem przez obcego przewoźnika terytorium państwa członkowskiego musi nastąpić najpóźniej siódmego dnia po ostatnim wyładunku kończącym przychodzący transport międzynarodowy na terenie tegoż państwa⁵.

Choć powyższe ograniczenia utrudniają polskim przewoźnikom obsługę częstych regularnych przewozów między nadawcami a odbiorcami przesyłek w przewozach wewnątrz krajowych na terenie poszczególnych krajów UE, to decydujące znaczenie dla takich przewozów może mieć objęcie pracy naszych kierowców przepisami płacy minimalnej w obcych krajach, jak to się stało w Niemczech. Od 1.01.2015 r. w Niemczech wprowadzono ustawę *Mindestlohnengesetz* (ustawa o płacy minimalnej), która ustanawia płacę minimalną w wysokości 8,50 EUR brutto za godzinę pracy. W zamyśle ustawa ta miała obejmować pracę wszystkich kierowców na terytorium Niemiec, także zagranicznych niezatrudnionych w Niemczech, wykonujących wszelkie rodzaje przewozów, nawet tranzytowe.

Po protestach różnych krajów, w tym Polski, a przede wszystkim pod naciskiem Komisji Europejskiej, Niemcy będą musieli zawęzić obowiązywanie ustawy, choć najprawdopodobniej wciąż obejmować ona będzie wynagrodzenie kierowców wykonujących przewozy kabotażowe (szerzej na ten temat w: Przybylski, 2015, s. 7–20 oraz Szymaniak, 2015). Biorąc to pod uwagę oraz fakt, że śladem Niemiec mogą pójść kolejne kraje, jak Francja, która planuje wprowadzenie jeszcze wyższej płacy minimalnej obejmującej zagranicznych kierowców, pozycja rynkowa polskich niskokosztowych przewoźników samochodowych w UE może w niedalekiej przyszłości ulec szybkiemu osła-

bieniu, zwłaszcza w powiązaniu z utratą przez nasz kraj możliwości produkowania wyrobów wymagających dużych nakładów energii.

Skuteczność opłat drogowych jako narzędzia polityki ekologicznej UE i ich wpływ na konkurencyjność polskich przewoźników samochodowych ładunków

Jak już zaznaczono przy okazji omawiania Zielonej Księgi Komisji Europejskiej z 1995 r., opłaty drogowe, zróżnicowane według faktycznie przejechanej odległości, stanowią jedno z bardziej istotnych narzędzi polityki ekologicznej UE. W połączeniu z różnicowaniem stawek opłat drogowych według klasy ekologiczności pojazdu ciężarowego EURO, ma ono z założenia najbardziej obciążać kosztami zewnętrznymi transportu tych użytkowników, którzy najbardziej szkodzą środowisku naturalnemu (zasada „trućiciel płaci”). Niestety w części krajów opłaty drogowe wykorzystywane są — przynajmniej częściowo — jako narzędzie wpływania na konkurencyjność poszczególnych grup użytkowników transportu bądź przewoźników, np. według kryterium narodowości (zasada „wspieraj rodzimych przedsiębiorców”). Warto więc zwrócić uwagę, jak w praktyce wdrażana jest idea internalizacji kosztów zewnętrznych w transporcie samochodowym poprzez opłaty drogowe.

W tym celu na wstępie należy przyrzeć się efektywności taboru samochodowego wykorzystywanego do transportu ładunków (tab. 2).

Dane przedstawione w tabeli 2 mogą sugerować, że ze względu na najmniejsze przeciętne zużycie paliwa w grupie małych pojazdów, należałoby wspierać z przyczyn ekologicznych przewozy wykonywane takimi właśnie pojazdami. Jest to raczej błędny wniosek. Ze względu na dużą ładowność i tym samym możliwość występowania korzyści skali w transporcie, najbardziej efektywne energetycznie⁶ i dzięki temu najmniej szkodliwe dla środowiska okazują się ciężkie zestawy pojazdów, przede wszystkim naczepy z ciągnikami siodłowymi. Ekologiczność tych ostatnich jest dodatkowo podkreślana przez relatywnie wysoki udział przebiegów ładownych (*ergo* niski udział pustych przebiegów) i wysoką przeciętną produktywność.

Nadmienić trzeba, że ciągniki siodłowe są dużo bardziej uniwersalne i elastyczne niż pojazdy ciężarowe. Wynika to z łatwości wymiany naczep siodłowych i możliwości przemieszczania się ciągników siodłowych do następnego miejsca załadunku bez próżnych jednostek ładunkowych. W przypadku pojazdów ciężarowych podobne możliwości daje stosowanie nadwozi wymiennych, jednak wiele — zwłaszcza mniejszych pojazdów — takich nadwozi nie posiada.

Tabela 2

Efektywność towarowego taboru samochodowego na przykładzie Francji (dane z roku 2004)

Grupy pojazdów	Łączne zużycie paliwa (mld l)	Łączna praca przewozowa (mld tkm)	Przeciętna efektywność energetyczna (l/tkm)	Przeciętne zużycie paliwa (l/100 km)	Udział przebiegów ładownych (%)	Przeciętna produktywność (tkm/wozo-km)
Pojazdy ciężarowe w tym o dmc (t):	242,4	30,20	0,080	32,0	72,0	5,5
3,5–6,0	1,2	0,04	0,269	15,1	61,5	0,9
6,1–10,9	14,6	0,79	0,185	21,3	73,2	1,6
11,0–19,0	145,4	17,49	0,083	29,8	75,8	4,7
19,1–21,0	3,2	0,39	0,084	35,4	75,8	5,6
≥ 21,1	78,0	11,47	0,068	42,7	61,5	10,2
Ciągniki siodłowe	538,8	182,00	0,030	38,1	76,5	16,8
Ogółem	781,2	212,20	0,037	36,0	74,9	13,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Leonardi, Browne, Allen, 2008, s. 8.

Warto zwrócić uwagę, że przewoźnicy najwięcej ciągników siodłowych wykorzystują w transporcie międzynarodowym, w którym akurat polscy przewoźnicy w ostatnich latach zajmują dominującą pozycję. Można by zatem stwierdzić, że teoretycznie polityka ekologiczna UE nie powinna raczej naruszać międzynarodowej pozycji rynkowej polskiego transportu samochodowego. Z drugiej jednak strony odnotować trzeba niezadowolone z przewagi konkurencyjnej polskich przewoźników w krajach starej Unii, w tym przede wszystkim w Niemczech. Kraj ten od lat podejmuje działania defaworyzujące tańszych obcych przewoźników samochodowych w celu ochrony rodzimej branży TSL. Wyrazem takich działań jest np. wspomniana ustawa o płacy minimalnej czy sposób funkcjonowania niemieckiego systemu elektronicznego poboru opłat drogowych od pojazdów ciężarowych. Z jednej strony system ten nie obejmował jeszcze do 1.10.2015 r. pojazdów poniżej 12 ton dmc⁷, które — jak wynika z danych zawartych w tabeli 2 — są najmniej efektywne energetycznie, ale za to najszerszej wykorzystywane w transporcie krajowym, z drugiej — niemieckim przewoźnikom oferowana jest rekompensata za wydatki na opłaty drogowo⁸. Taka pomoc publiczna nie jest wszelako oferowana obcym przewoźnikom podlegającym na terenie Niemiec obowiązkowi uiszczania opłat za użytkowanie autostrad. Warto przypomnieć, że spośród obcych przewoźników wykonujących przewozy na terenie Niemiec polskie podmioty płacą najwięcej niemieckiemu poborcy opłat drogowych.

Na koniec warto podkreślić, że rekompensowanie niemieckim przewoźnikom opłat drogowych *de facto* oznacza wyłączenie ich spod zasady „truciciel płaci”. Stoi to w sprzeczności z duchem znowelizowanej w 2011 r. unijnej dyrektywy o eurowinietach, która wprowadziła możliwość wliczania do opłat drogo-

wych kosztów zewnętrznych w postaci zatrucia powietrza, hałasu i kongestii powodowanych przez pojazdy drogowe⁹.

Zakończenie

Ocena wpływu polityki ekologicznej i klimatycznej UE na pozycję rynkową polskich przewoźników samochodowych jest dość trudna. Z jednej strony polski rynek transportu samochodowego ładunków wkroczył w erę dynamicznego rozwoju wraz z wejściem Polski do UE. Paradoksalnie bowiem przystąpienie w 2004 r. do organizacji międzynarodowej, która za jeden z istotnych celów swego istnienia uznaje walkę z zatruciem środowiska naturalnego i ociepleniem klimatu, spowodowało w naszym kraju powstanie korzystniejszych warunków do rozwoju transportu samochodowego niż kolejowego czy wodnego śródlądowego. Ponadto nie spełniły się liczne obawy naszych przewoźników samochodowych ładunków, iż silniejsze firmy z Zachodniej Europy oraz niskokosztowe ze Wschodniej (np. z Litwy i Słowacji) opanują nasz rynek przewozowy po 2004 r. Wbrew temu okazało się, że polscy przewoźnicy samochodowi ładunków zdominowali wiele segmentów unijnego rynku transportowego — m.in. rynek przewozów kabotażowych czy *cross-trade*.

Z drugiej strony sytuacja ta może ulec zmianie wraz z wyraźnym podrażnieniem w Polsce energii dla odbiorców przemysłowych oraz ze wzrostem kosztów działalności przewozowej wskutek coraz bardziej rygorystycznych przepisów ochrony środowiska, w tym w zakresie użytkowania infrastruktury drogowej (internalizacja kosztów zewnętrznych transportu poprzez opłaty drogowo/e-myto) oraz pojazdów (wprowadzenie normy EURO 6 zaostrzającej przepisy w zakresie emisji spalin).

Ponieważ niektóre państwa członkowskie, jak chociażby Niemcy, wspierają rodzimych przewoźników kosztem przewoźników zagranicznych (głównie polskich, którzy wśród zagranicznych przewoźników mają największy udział w opłatach za korzystanie z niemieckich autostrad), po roku 2020 (wejście w życie następcy PEK, być może w postaci bardziej restrykcyjnej polityki dekarbonizacji) sytuacja polskich przewoźników może w porównaniu międzynarodowym znacznie się pogorszyć. Nałożyć się na to mogą jeszcze problemy z niedostatkami kierowców zawodowych i obejmowaniem polskich kierowców, wykonujących przewozy kabotażowe, przepisami dotyczącymi płacy minimalnej w Niemczech i innych krajach starej UE.

Jeśli więc Polska chce zachować jeszcze dość wysoką konkurencyjność polskiego transportu samochodowego ładunków, który jest przecież istotnym źródłem wpływów z eksportu polskich usług transportowych (w 2013 r. z tytułu eksportu usług transportu samochodowego ładunków Polska odnotowała w bilansie płatniczym nadwyżkę rządu 2,7 mld EUR (Przybylski, 2015), należy usztywnić nasze stanowisko w zakresie kształtowania celów i środków polityki ekologicznej i klimatycznej UE. Polityka ta — jak pokazuje praktyka — częściej uprzywilejowuje silne kraje starej UE kosztem jej młodszych członków z Europy Środkowej i Wschodniej.

Przypisy

¹ Sam system ETS został powołany do życia nieco wcześniej, bo w 2003 r., na mocy Dyrektywy 2003/87/WE, jako narzędzie wypełnienia zobowiązań Protokołu z Kioto.

² PEK zakłada 20-procentową redukcję emisji CO₂ do 2020 r., licząc od poziomu emisji z 1990 r., podczas gdy polityka dekarbonizacji — według projektu Rady Europejskiej z 2009 r. — aż 80-procentową redukcję, tyle że dopiero do 2050 r. Oba programy różni ponadto cena uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Szerzej na ten temat czytaj w: European Climate Foundation, 2010.

³ Na marginesie przedmiotowych rozważań warto odnotować, że polski transport kolejowy również uciarpiałby z powodu zaostrożenia polityki klimatycznej, gdyż w jego przewozach dominują towary energochłonne w wydobyciu i przetwarzaniu. Kluczowe znaczenie dla regresu transportu kolejowego może mieć odejście od wykorzystania węgla w energetyce. Węgiel (głównie kamienny, nie wliczając koksu) stanowi największą tonażowo grupę towarową w przewozach kolejowych (41% w 2014 r. wg GUS). Ograniczenie zużycia węgla w kraju i za granicą z powodu zaostrożenia PEK może doprowadzić więc do znacznego spadku zapotrzebowania na usługi towarowych przewoźników kolejowych w transporcie krajowym i w eksporcie z Polski. Tym samym może powstać ryzyko regresu całego transportu kolejowego (tj. także pasażerskiego), gdyż bez wpływów z opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej przez ciężkie składki pociągów towarowych zarządcy sieci kolejowej PKP PLK SA może zacząć brakować środków na utrzymanie i remonty linii kolejowych.

⁴ Producent towaru nie zawsze musi być podmiotem zajmującym się jego obrotem handlowym i dystrybucją. Producent zatem nie zawsze jest gestorem ładunku. W posiadaniu gestii transportowej są często przedsiębiorstwa handlowe, którym w trakcie negocjacji handlowych udało się przejść prawo do zorganizowania transportu ładunku, czyli prawo wyboru drogi i środka transportu, sposobu przewozu, przewoźnika i spedytora. Szerzej na temat gestii transportowej czytaj w: Białecki, Januszkiewicz, Oręziak, 2007, s. 101.

⁵ Szerzej na ten temat czytaj w: Ogólne zasady kabotażu, ZMPD, http://branza.zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=103&search_str=&kat_id=6 (18.06.2014).

⁶ Efektywność energetyczna pojazdu to stosunek ilości zużytej przez ten pojazd energii (mierzonej np. zużyciem paliwa) do wielkości uzyskanego efektu użytkowego (np. wielkości pracy przewozowej) osiągniętego za pomocą tego pojazdu w typowych warunkach jego użytkowania. Patrz: www.bialecertyfikacja.com.pl/definicje (17.06.2014).

⁷ Od 1.10.2015 r. obowiązek płacenia myta rozszerzono na pojazdy o dmc równej co najmniej 7,5 ton. Jednocześnie stawki myta zostały obniżone, a sieć płatnych dróg wydłużona o czteropasmowe drogi federalne (odpowiednik dróg krajowych w Polsce). Szerzej na ten temat czytaj w: Lkw-Maut, https://www.bag.bund.de/DE/Navigation/Verkehrsaufgaben/Lkw-Maut/lkw-maut_node.html (12.11.2015), Mautänderungen zum 1. Juli und 1. Oktober 2015, http://www.dslv.org/dslv/web.nsf/id/li_fdi9qclce.html (12.11.2015) oraz Regierung will Maut für Fahrzeuge ab 7,5 Tonnen einführen. www.deutsche-mittelstands-nachrichten.de/2014/03/60625 (25.03.2014). W Polsce od samego początku istnienia systemu elektronicznego poboru opłat drogowych viaTOLL (tj. od 1.07.2011 r.) obowiązkiem płacenia myta objęte są pojazdy o dmc równej bądź większej od 3,5 tony. Patrz: Stawki opłat drogowych, <http://viabox.pl/stawki-oplat-drogowych-w-polsce> (17.06.2014).

⁸ Rekompensaty dokonywane są poprzez dofinansowywanie ze środków publicznych zakupu nowych ekologicznych pojazdów i dofinansowywanie przystosowania starszych pojazdów do nowszych surowszych norm emisji EURO, które nota bene uprawniają do zniżek w opłatach drogowych. Ponadto Niemcy organizują dla własnych przewoźników darmowe szkolenia oraz obniżyli do dopuszczalnego unijnym prawem minimum wysokość podatku od środków transportu. Na stronie internetowej niemieckiego ministerstwa ds. transportu i cyfrowej infrastruktury można przeczytać, że „obniżka podatku od środków transportu służyła poprawie warunków konkurencji dla niemieckiej branży przewoźników drogowych w ramach tzw. harmonizacji myta”. Patrz: Absenkung der Kfz-Steuer, www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/lkw-maut-absenkung-der-kfz-steuer.html (17.06.2014).

⁹ Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (tzw. dyrektywa o eurowiniętach) została znowelizowana Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. Szerzej o nowelizacji dyrektywy pisze A. Byczewska w: Opłaty drogowo dla ciężarówek — zależne od emisji zanieczyszczeń, PAP, http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=27928&_Checksum=77870104 (7.06.2011).

Bibliografia

- Absenkung der Kfz-Steuer, www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/lkw-maut-absenkung-der-kfz-steuer.html (17.06.2014).
- Białecki, K.P., Januszkiewicz, W., Oręziak, L. (2007). *Leksykon handlu zagranicznego*. Warszawa: PWE.
- Bukowski, M. (red.) (2013). *2050.pl — podróż do niskoemisyjnej przyszłości*. Warszawa: Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Byczewska A. (2011). *Opłaty drogowo dla ciężarówek — zależne od emisji zanieczyszczeń*. PAP: http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=27928&_Checksum=77870104, (7.06.2011 — data publikacji)
- Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/76/UE z dnia 27 września 2011 r. zmieniająca Dyrektywę 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

European Climate Foundation (2010). *Roadmap 2050. Practical Guide to a Prosperous, Low-Carbon Europe*, (1).

European Commission, Directorate-General for Transport (1995). *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport. Policy Options for Internalising the External Costs of Transport in the European Union*, COM (95) 691.

GUS (2013). *Transport — wyniki działalności w 2012 r.* Warszawa: GUS.

GUS (2015). *Transport — wyniki działalności w 2014 r.* Warszawa: GUS.

Hagemejer, J. (red.) (2012), *Krótkookresowe skutki makroekonomiczne pakietu energetyczno-klimatycznego w gospodarce Polski. Wnioski dla polityki pieniężnej.* Warszawa: NBP.

Jankowski, B., Parczewski, Z., Umer, A., Niemyski, M. z zespołem (2012), *Ocena wpływu ustanowienia celów redukcji emisji wg dokumentu KE „Roadmap 2050” na sektor energetyczny, rozwój gospodarczy, przemysł i gospodarstwa domowe w Polsce do roku 2050. Końcowe wyniki analiz.* Warszawa: Badania Systemowe „EnergSys” Sp. z o.o.

Koźlak, A. (2008). *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza.* Gdańsk: WUG.

Leonardi, J, Browne, M., Allen, J. (2008). *Improving Energy Efficiency in Road Freight Transport Sector: The Application of a Vehicle Approach.* University of Westminster, Universidad Politécnica de Madrid.

Lkw-Maut, https://www.bag.bund.de/DE/Navigation/Verkehrsaufgaben/Lkw-Maut/lkw-maut_node.html (12.11.2015).

Mautänderungen zum 1. Juli und 1. Oktober 2015, http://www.dslv.org/dslv/web.nsf/id/li_fdih9qclce.html (12.11.2015).

Mik, C. (2008). Wybór właściwej podstawy prawnej aktów wspólnotowego prawa wtórnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektów aktów należących do pakietu klimatyczno-energetycznego. W: UKIE (2008). *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej.* Warszawa: UKIE.

Przybylski, R. (2015). Walka o transport. *Przewoźnik*, (2).

Regierung will Maut für Fahrzeuge ab 7,5 Tonnen einführen. www.deutsche-mittelstands-nachrichten.de/2014/03/60625/ (25.03.2014).

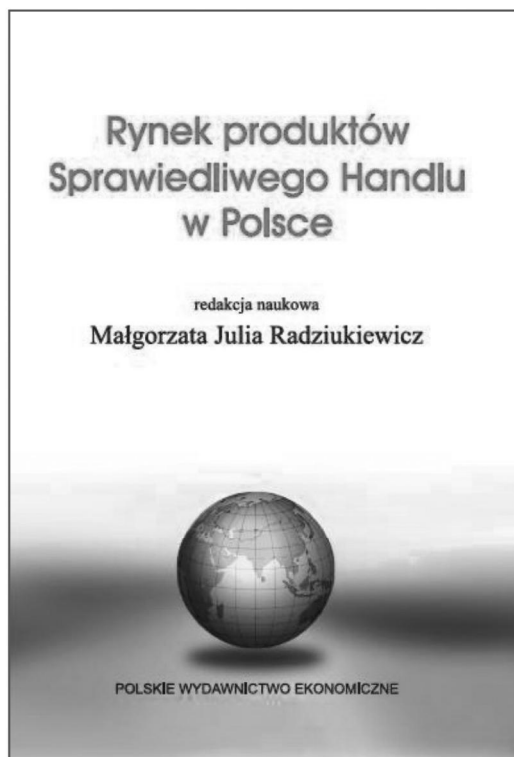
Stawki opłat drogowych, <http://viabox.pl/stawki-oplat-drogowych-w-polsce/> (17.06.2014).

Szymaniak, P. (2015). Niemcy uderzają w nasze TIR-y. *Dziennik Gazeta Prawna*, 7.01.2015.

www.bialecertyfikaty.com.pl/definicje (17.06.2014).

ZMPD. *Ogólne zasady kabotażu.* http://branza.zmpd.pl/aktualnosc.php?akt_id=103&search_str=&kat_id=6 (18.06.2014).

PWE poleca



Światowa inicjatywa na rzecz Sprawiedliwego Handlu wspiera zrównoważony rozwój dzięki oferowaniu korzystniejszych warunków handlowych oraz chronieniu praw marginalizowanych producentów i pracowników najuboższych krajów.

Autorki przedstawiły:

- Sprawiedliwy Handel jako nową inicjatywę rozwoju,
- instytucjonalizację i rozwój sprzedaży produktów Sprawiedliwego Handlu,
- rynek produktów Sprawiedliwego Handlu w Polsce,
- biznes wobec inicjatywy Sprawiedliwego Handlu,
- perspektywy rozwoju idei i rynku produktów Sprawiedliwego Handlu.

Książka ta jest przeznaczona dla konsumentów, którzy odznaczają się coraz większą świadomością i wrażliwością związaną ze zjawiskami zachodzącymi we współczesnej gospodarce. Może też być przydatna dla wykładowców, doktorantów i studentów ekonomii, zarządzania, marketingu czy socjologii.

Księgarnia internetowa: www.pwe.com.pl