

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europa w ruchu – promowanie sprawnych rozwiązań w zakresie mobilności

(2018/C 176/14)

Sprawozdawca: Ivan ŽAGAR (SI/EPL), burmistrz Slovenskiej Bistricy

Dokumenty źródłowe: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich”

COM(2017) 283 final

Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich”

SWD(2017) 177 final

Dokument roboczy służb Komisji „W kierunku czystej, konkurencyjnej i połączonej mobilności – wkład badań i innowacji w dziedzinie transportu w pakiet dotyczący mobilności”

SWD(2017) 223 final

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe

COM(2017) 275 final

Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe w odniesieniu do niektórych przepisów w dziedzinie opodatkowania pojazdów

COM(2017) 276 final

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwienia transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii (wersja przekształcona)

COM(2017) 280 final

I. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

COM(2017) 275 final – Część 1

Artykuł 1

Ustęp 3

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>1. Nie naruszając przepisów art. 9 ust. 1 lit. a), państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd i opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach swoich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej, na warunkach określonych w ust. 3–9 niniejszego artykułu oraz w art. 7a–7k.</p> <p>2. Przepisy ust. 1 nie naruszają prawa państw członkowskich, zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do stosowania opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury na innych drogach, pod warunkiem że nałożenie opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury na tych innych drogach nie jest dyskryminujące dla międzynarodowego ruchu drogowego i nie powoduje zakłóceń konkurencji między przewoźnikami. Opłaty za przejazd i opłaty za korzystanie z infrastruktury na drogach innych niż drogi należące do transeuropejskiej sieci drogowej oraz niebędących autostradami muszą spełniać warunki określone w ust. 3 i 4 niniejszego artykułu oraz w art. 7a i art. 7i ust. 1, 2 i 4.</p>	<p>1. Nie naruszając przepisów art. 9 ust. 1 lit. a), państwa członkowskie oraz właściwe władze lokalne i regionalne mogą utrzymać lub wprowadzić opłaty za przejazd i opłaty za korzystanie z infrastruktury w transeuropejskiej sieci drogowej lub na pewnych odcinkach tej sieci oraz na innych dodatkowych odcinkach swoich sieci autostrad, które nie stanowią części transeuropejskiej sieci drogowej, na warunkach określonych w ust. 3–9 niniejszego artykułu oraz w art. 7a–7k.</p> <p>2. Przepisy ust. 1 nie naruszają prawa państw członkowskich ani właściwych władz lokalnych i regionalnych, zgodnie z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do stosowania opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury na innych drogach, pod warunkiem że nałożenie opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury na tych innych drogach nie jest dyskryminujące dla międzynarodowego ruchu drogowego i nie powoduje zakłóceń konkurencji między przewoźnikami. Opłaty za przejazd i opłaty za korzystanie z infrastruktury na drogach innych niż drogi należące do transeuropejskiej sieci drogowej oraz niebędących autostradami muszą spełniać warunki określone w ust. 3 i 4 niniejszego artykułu oraz w art. 7a i art. 7i ust. 1, 2 i 4.</p>

Uzasadnienie

To władze lokalne i regionalne zasadniczo zarządzają obecnymi i przyszłymi opłatami drogowymi i powinny zachować decyzyjność odnośnie do wysokości opłat i szczegółowych metod ich pobierania. Zwłaszcza jeśli mamy do czynienia z nienaturalnym przesunięciem natężenia ruchu na sieć dróg niższej kategorii ze względu na opłaty pobierane na drogach głównych.

Poprawka 2

COM(2017) 275 final – Część 1

Artykuł 1

Ustęp 14

Lit. b)

Zmienić

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>3. Wpływy z tytułu zatorów komunikacyjnych lub równoważnik finansowej wartości tych wpływów należy wykorzystać na rozwiązanie problemu zatorów komunikacyjnych, w szczególności poprzez:</p>	<p>3. Wpływy z tytułu zatorów komunikacyjnych lub równoważnik finansowej wartości tych wpływów należy wykorzystać na rozwiązanie problemu zatorów komunikacyjnych, w szczególności poprzez:</p>

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
a) wspieranie infrastruktury i usług transportu zbiorowego; b) eliminowanie wąskich gardeł w transeuropejskiej sieci transportowej; c) rozwijanie alternatywnej infrastruktury dla użytkowników transportu.	a) wspieranie infrastruktury i usług transportu zbiorowego; b) eliminowanie wąskich gardeł w transeuropejskiej sieci transportowej; c) rozwijanie alternatywnej infrastruktury dla użytkowników transportu; d) wspieranie rozwoju lokalnych i regionalnych systemów transportowych.
	<p><i>Uznaje się, że państwa członkowskie stosują ten przepis, jeżeli wdrożą politykę wsparcia zapewniającą środki finansowe na rozwój lokalnej i regionalnej sieci transportowej w wysokości co najmniej 15 % wpływów z tytułu zatorów komunikacyjnych celem zajęcia się przyczynami zatorów i zmniejszenia tych przyczyn.</i></p>

Uzasadnienie

Europejski Komitet Regionów uważa, że tekst dyrektywy powinien bardziej jednoznacznie zobowiązywać podmioty pobierające opłaty do przekazywania części wpływów do regionów peryferyjnych i regionów, które znajdują się z dala od sieci europejskiej.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Główne przesłania

- Podkreśla znaczenie wydajnego, zrównoważonego systemu transportu dla ekonomicznej konkurencyjności miast i regionów, a także jego znaczenie dla wzmacniania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Unii Europejskiej. Władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne za kształtowanie i wdrażanie regionalnej i miejskiej polityki transportowej oraz za zapewnienie publicznego transportu pasażerskiego na swoim obszarze. Niemniej podejmowanie decyzji na szczeblu lokalnym jest ściśle powiązane z ramami ustanowionymi w krajowych i europejskich strategiach politycznych.
- Zdaje sobie sprawę, że zewnętrzne koszty transportu takie jak zatory komunikacyjne i zanieczyszczenie powietrza oraz hałas mają poważny wpływ na środowisko i zdrowie oraz na całą gospodarkę. W chwili obecnej koszty te są w mniejszym stopniu pokrywane przez tych, którzy je wytwarzają, a społeczeństwo ponosi ich pozostałą część. Transport generuje niemal jedną piątą wszystkich emisji gazów cieplarnianych w Europie. Pilnie potrzebne są środki na rzecz dekarbonizacji transportu.
- Zauważa, że budowanie infrastruktury może przyczynić się do poprawy spójności terytorialnej, tymczasem poziom utrzymania infrastruktury jest obecnie w wielu regionach tak niski, że istnieje ryzyko osłabienia spójności społecznej i terytorialnej. Na tych obszarach, gdzie pobierane są opłaty drogowe, uzyskane w ten sposób środki należy ponownie inwestować w infrastrukturę lokalną i regionalną, przede wszystkim w taki sposób, by zmniejszyć różnice pod względem stopnia i jakości połączeń regionów z europejską siecią transportową. Apeluje, by jednym z głównych celów ponownych inwestycji w systemy transportowe było gwarantowanie zrównoważonego charakteru tych systemów.
- Podkreśla, że pobieranie opłat drogowych musi przede wszystkim opierać się na pokonywanej odległości i powinno zachęcać do korzystania z infrastruktury w godzinach najmniejszego obciążenia. Można też wziąć pod uwagę dodatkowe kryteria takie jak natężenie ruchu, odległości od ośrodków biznesu i odległości między głównymi ośrodkami gospodarczymi. Wysokie lub rosnące koszty dostępu do europejskiej sieci dyskryminują regiony peryferyjne i odległe, dodatkowo osłabiając spójność terytorialną i społeczną.
- Z zadowoleniem przyjmuje program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich, w którym stwierdzono, że niezbędne jest podejście jeszcze bardziej kompleksowe pod względem szczebla (krajowego, regionalnego i lokalnego) i różnych strategii politycznych. Komitet podziela przekonanie, że do osiągnięcia wyznaczonych celów potrzeba więcej ukierunkowanych zasad i norm z licznymi środkami wsparcia.

6. Podkreśla potrzebę bardziej połączonej i zautomatyzowanej mobilności, by nadążać za aktualnymi trendami takimi jak elektromobilność i pojazdy, które komunikują się z innymi pojazdami i z otoczeniem (technologia V2X).

7. Jest głęboko przekonany, że cyfryzacja transportu, na przykład przez systemy informacji dla użytkownika, może zoptymalizować przepływ ruchu i wykorzystanie infrastruktury transportowej. W związku z tym zachęca wszystkie państwa członkowskie i regiony do opracowania i wdrażania planów dotyczących interoperacyjnej cyfryzacji systemów transportu.

Tendencja w kierunku dekarbonizacji transportu

8. Ponownie stwierdza konieczność **dekarbonizacji transportu**.

W chwili obecnej transport jest jedynym sektorem, w którym emisje CO₂ utrzymują się powyżej poziomu z 1990 r. i nadal rosną w wielu państwach członkowskich. Dokument „Europa w ruchu” i proponowane przepisy w sprawie opłat za korzystanie z infrastruktury to dwa pierwsze kroki w kierunku niskoemisyjnego systemu transportu. Opłaty drogowe jako czynnik zniechęcający do nieracjonalnego korzystania z transportu drogowego z pewnością mają do odegrania najważniejszą rolę w dekarbonizacji.

9. Zwraca uwagę na wyzwania i możliwości związane z „ekologiczną mobilnością”.

Podczas wdrażania środków ograniczających związanych z przyjaznym środowisku transportem należy uwzględnić gospodarcze znaczenie sektora transportu. Ponieważ transport jest jednym z największych sektorów zatrudnienia i działalności gospodarczej, obniżenie emisyjności transportu doprowadzi do pewnych problemów. Jednakże można tworzyć nowe i innowacyjne obszary działalności gospodarczej związane z przyjaznym środowiskiem i niskoemisyjnym transportem, a Europa może odegrać wiodącą rolę w tym względzie. Komitet apeluje do Komisji o wsparcie stopniowego przejścia na „ekologiczną mobilność” w celu złagodzenia negatywnych skutków.

10. Z zadowoleniem przyjmuje zmiany w opodatkowaniu pojazdów ciężarowych proponowane we wniosku dotyczącym dyrektywy zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe w odniesieniu do niektórych przepisów w dziedzinie opodatkowania pojazdów, gdyż nie powstrzymują państw członkowskich przed utrzymaniem, a nawet podwyższeniem podatków od pojazdów ciężarowych, jeżeli państwa te się na to zdecydują.

11. Podkreśla, że jeśli państwa członkowskie i regiony zastosują zmienione zasady naliczania opłat drogowych („użytkownik płaci”, „zanieczyszczający płaci”), w nieuchronny sposób doprowadzi to do zwiększenia liczby pojazdów korzystających z sieci dróg lokalnych, co wywiera niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo, środowisko naturalne oraz koszty utrzymania sieci dróg lokalnych. Jednocześnie przepustowość infrastruktury autostradowej pozostałaby niewykorzystana. Efekt ten będzie z pewnością bardziej odczuwalny w regionach UE, w których czasowi przypisuje się niską wartość, co potwierdzają wyniki analiz przeprowadzanych w różnych regionach. Stopniowe eliminowanie winiet, jeśli są używane w takich regionach, z pewnością miałoby szereg niepożądanych skutków.

Problem zakłóceń rynku i dyskryminacji w sektorze transportu

12. Zwraca uwagę na kwestię zakłóceń rynku spowodowanych zwłaszcza nieuczciwą konkurencją między rodzajami transportu.

Widać to szczególnie wyraźnie między transportem kolejowym a drogowym, lecz również pośrednio ogranicza to konkurencyjność transportu wodnego. Podczas gdy przewoźnicy kolejowi płacą za korzystanie z infrastruktury w całej sieci, a zewnętrzne koszty transportu są wliczone w tę cenę, do zakresu dyrektywy włączony jest obecnie jedynie drogowy transport towarów, który nie pokrywa całkowitych zewnętrznych kosztów transportu. Stwarza to nieuczciwą przewagę mniej przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu.

13. Zwraca uwagę, że użytkownicy dróg są stawiani w nierównym położeniu oraz że trzeba wprowadzić w życie **zasadę niedyskryminacji pomiędzy różnymi typami pojazdów drogowych**. Z zasady „zanieczyszczający płaci” wyłączone są samochody osobowe, furgonetki, autobusy i autokary, mimo że te pojazdy należą do najbardziej zanieczyszczających środowisko (13,5 % łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE) i powodują szkody w infrastrukturze.

14. Z zadowoleniem przyjmuje przejście na opłaty drogowe obliczane na podstawie **pokonanej odległości**, jako że są bardziej sprawiedliwe niż ryczałtowe opłaty za użytkowanie dróg. Skoordynowane, cyfrowe i interoperacyjne uiszczanie opłat za przejazd w całej UE mogłoby stworzyć równe warunki działania na jednolitym rynku i zagwarantować **niedyskryminowanie między obywatelami UE i przewoźnikami** z różnych państw członkowskich.

15. Zwraca uwagę, że przy **obliczaniu opłat drogowych** należy uwzględnić **różnice między regionami** pod względem natężenia ruchu oraz odległości między strefami gospodarczymi i strefami zamieszkania.

16. **Apeluje o uczciwość w naliczaniu** opłat za użytkowanie dróg i o większą harmonizację cen w odniesieniu do długości użytkowania. Należy zapewnić odpowiedni stosunek ceny krótkotrwałego lub okazjonalnego użytkowania do ceny stałego lub długotrwałego użytkowania.

17. Uważa, że bardziej konsekwentne włączenie autobusów i autokarów w system opłat drogowych jest konieczne ze względu na zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” i zmniejszyłoby niekorzystną sytuację konkurencyjną transportu kolejowego, gdzie operatorzy muszą uiszczać opłaty za dostęp do torów. Podkreśla jednak, że na obszarach, na których nie ma realnej możliwości korzystania z transportu kolejowego, dalsze zwiększanie kosztów długodystansowych przewoźników autokarowych i autobusowych nie jest pożądane.

Wyzwania dotyczące spójności terytorialnej i społecznej

18. Jest przekonany, że należy wziąć pod uwagę **spójność społeczną i terytorialną**. Wprowadzenie systemów opłat drogowych nie może prowadzić do wykluczenia ze względu na położenie geograficzne lub sytuację społeczno-ekonomiczną. Szczególną uwagę należy zwrócić na bardziej narażone grupy społeczne i regiony, w których nie ma żadnych możliwych alternatyw dla indywidualnego transportu drogowego. Grupy o niskich dochodach nie powinny ucierpieć w wyniku opłat drogowych za dojazdy do pracy samochodem osobowym, jeżeli nie mają innej realnej możliwości.

19. Wzywa do stosowania zasady solidarności (kierowanie środków z regionów generujących przychody do regionów opóźnionych w rozwoju) podczas podziału dochodów z opłat drogowych, reinwestycji w lokalną infrastrukturę drogową i finansowania krzyżowego bardziej przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu.

20. Podkreśla potrzebę, by miasta i regiony **wprowadzały opłaty drogowe** i postrzegały je jako narzędzie do osiągnięcia swoich celów rozwojowych. Decydującą rolę w tym zakresie odgrywa podział dochodów z opłat drogowych. Akceptacja pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej zależeć będzie od równowagi między oczekiwaniami tych, którzy chcą, by dochody zostały ponownie zainwestowane w lokalną infrastrukturę drogową, a ogólnym celem, jakim jest inwestowanie w długoterminowe zrównoważone alternatywne rozwiązania transportowe.

21. Zauważa, że przeciętna **jakość infrastruktury drogowej** pogarsza się i że decyzje inwestycyjne trzeba podejmować na obszarach przynoszących dochody. Opłaty drogowe i opłaty z tytułu kosztów zewnętrznych pobierane w danym regionie muszą być zasadniczo ponownie inwestowane w infrastrukturę transportową w tym regionie w ścisłej współpracy z właściwymi władzami lokalnymi i regionalnymi. Wyjątkiem mogłaby być redystrybucja niektórych opłat drogowych z obszarów o dużym natężeniu ruchu do obszarów o mniejszym natężeniu ruchu.

22. Z zadowoleniem przyjmuje możliwość nałożenia opłat za infrastrukturę, proporcjonalnych do oferowanej jakości dróg (w sensie przepustowości i warunków technicznych), jako skuteczne i odpowiednie rozwiązanie problemu niezadowolającej sytuacji w zakresie utrzymania infrastruktury drogowej.

23. Podkreśla, że pilnie potrzebne są **inwestycje w bardziej przyjazne dla środowiska rodzaje transportu**. Z myślą o spójności społecznej i terytorialnej dochody z opłat drogowych mogą być również inwestowane w bardziej przyjazne środowisku rodzaje transportu i rozwój połączeń transportu publicznego z regionami, które nie są łatwo dostępne.

24. Uważa, że **w regionach słabo zaludnionych i peryferyjnych** prowadzenie inwestycji w formie partnerstw publiczno-prywatnych może być trudne. Możliwość powierzenia prac budowlanych lub związanych z utrzymaniem przedsiębiorstwu prywatnemu w zamian za pobierane opłaty drogowe w tych regionach, w których nie ma wystarczającego ruchu, nie jest atrakcyjna dla prywatnego koncesjonariusza. W związku z tym operacyjne partnerstwo publiczno-prywatne należy uznać za model, który jest odpowiedni w pewnych okolicznościach w niektórych regionach, co nie powinno być przeszkodą dla inwestycji publicznych w regionach mniej zaludnionych lub bardziej oddalonych.

25. **Zwraca uwagę** na różnice w oczekiwaniach i normach między państwami członkowskimi i regionami. We wspólnym europejskim systemie pobierania opłat z tytułu kosztów zewnętrznych ustalono progi i normy minimalne. Należy jednak umożliwić państwom członkowskim (lub regionom) ich przekraczanie i ustanawianie **ambitniejszych programów**, jeżeli jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami, które powodują powstanie znacznych kosztów zewnętrznych. Wysokie zewnętrzne koszty środowiskowe (np. w regionach górskich) muszą rozwiązywać problemy w danym regionie.

Transgraniczna i europejska interoperacyjność systemów elektronicznego poboru opłat drogowych

26. Zgadza się ze spostrzeżeniami, że pomimo dyrektywy w sprawie europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS) (2004) i decyzji wykonawczej do tej dyrektywy (2009) nie ma transgranicznej interoperacyjności, poza nielicznymi wyjątkami, zatem koszty i niedogodności biorą na siebie użytkownicy oraz organy, które dostarczają tych systemów i zajmują się ich utrzymaniem. W związku z tym KR popiera proponowane zmiany z myślą o pracach nad stworzeniem ogólnoeuropejskiego interoperacyjnego systemu w perspektywie długoterminowej.

27. Zwraca uwagę, że należy znaleźć proste i przystępne cenowo rozwiązanie. Można by je obowiązkowo instalować w nowych samochodach albo wyposażać pojazdy w pojedyncze interoperacyjne urządzenie. W obrębie jednolitego europejskiego obszaru transportu elektroniczne urządzenie do pobierania opłat za korzystanie z transportu nie może dyskryminować ze względu na różne pochodzenie krajowe lub regionalne. Należy zapewnić transgraniczną i ogólnoeuropejską interoperacyjność systemów pobierania opłat drogowych i proporcjonalność kosztów za krótko- i długoterminowe korzystanie z dróg. Komitet podkreśla także potrzebę dalszego ujednoczenia systemów pobierania opłat drogowych podczas opracowywania ogólnounijnych norm w zakresie ładowania pojazdów elektrycznych.

28. Podkreśla **potrzebę ochrony danych**. Należy stworzyć solidne ramy prawne w celu zapewnienia ochrony indywidualnych danych, a jednocześnie dostarczania minimalnych informacji podmiotom pobierającym opłatę.

29. Popiera działania na rzecz skutecznego transgranicznego i ogólnoeuropejskiego ścigania sprawców wykroczeń. W tym względzie zasada ochrony danych nie może być powodem do unikania działań przeciwko sprawcom.

Bruksela, dnia 1 lutego 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Regionów
