

Bruksela, 17 listopada 2021 r.
(OR. en)

14043/21

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2017/0114(COD)

TRANS 687
FISC 194
ENV 902
CODEC 1491

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	16 listopada 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 693 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący stanowiska Rady w sprawie przyjęcia DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywy 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE) 2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 693 final.

Załącznik: COM(2021) 693 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.11.2021 r.
COM(2021) 693 final

2017/0114 (COD)

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

**stanowiska Rady w sprawie przyjęcia DYREKTYWY PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywy 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE)
2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów
infrastruktury przez pojazdy**

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

**stanowiska Rady w sprawie przyjęcia DYREKTYWY PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywy 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE)
2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów
infrastruktury przez pojazdy**

1. PRZEBIEG PROCEDURY

Data przekazania wniosku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie 1 czerwca 2017 r.
(dokument COM(2017) 275 final – 2017/0114 COD):

Data wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno- 18 października 2017 r.
Społeczny:

Data wydania opinii przez Europejski Komitet Regionów: 1 lutego 2018 r.

Data uchwalenia stanowiska Parlamentu Europejskiego 25 października 2018 r.
w pierwszym czytaniu:

Data przekazania zmienionego wniosku: Nie dotyczy

Data przyjęcia stanowiska Rady: 9 listopada 2021 r.

2. PRZEDMIOT WNIOSKU KOMISJI

W dniu 31 maja 2017 r. Komisja zaproponowała nowelizację dyrektywy 1999/62/WE („eurowinieta”) jako część pierwszego pakietu na rzecz mobilności („Europa w ruchu”). Przedmiotowa zmiana odnosi się do aspektów dyrektywy dotyczących pobierania opłat drogowych.

Celem inicjatywy jest bardziej skuteczne stosowanie zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”, a tym samym propagowanie finansowo i ekologicznie zrównoważonego oraz społecznie sprawiedliwego transportu drogowego. Obejmuje to m.in. następujące cele:

- wkład na rzecz realizacji porozumienia paryskiego oraz osiągnięcia celów klimatycznych UE poprzez ograniczenie emisji CO₂ pochodzących z transportu drogowego;
- zmniejszenie ryzyka dyskryminacji względem okazjonalnych użytkowników, głównie zagranicznych, w szczególności samochodów osobowych; oraz

- zarządzenie konkretnym niedociągnięciom istniejącego prawodawstwa, tj. lepszą realizację jego celów, w szczególności poprzez uproszczenie stosowania opłat z tytułu kosztów zewnętrznych, które wiąże się obecnie z uciążliwym procesem uzasadniania i powiadamiania, a także wprowadzenie nowej opcji pobierania opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych.

3. UWAGI DOTYCZĄCE STANOWISKA RADY

3.1. Rodzaj pobieranych opłat (opłaty za przejazd i/lub winiety)

a) *Pojazdy ciężkie (HDV)*

Komisja zaproponowała, zgodnie ze stanowiskiem Rady, stopniowe znoszenie po 6 latach opłat uzależnionych od czasu (tj. opłat za korzystanie z infrastruktury, powszechnie znanych jako „winiety”):

- winiety dla pojazdów ciężkich zostaną wycofane z bazowej transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) w ciągu 8 lat;
- dodatkowe dwa lata w przypadku wspólnych systemów opłat za korzystanie z infrastruktury (tj. porozumienia o eurowiniecie¹);
- z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków (związanych z kosztami/korzyściami powiązanymi z natężeniem ruchu/gęstością populacji lub ryzykiem przekierowania ruchu).

Ponadto możliwość stosowania „hybrydowego systemu opłat” pozwoliłaby państwom członkowskim, które stosują już opłaty za przejazd, na wprowadzenie – pod pewnymi warunkami – winiet, tj. nakładanie opłat za korzystanie z infrastruktury na drogi lub kategorie pojazdów, za które obecnie nie pobierają opłat.

Komisja wolałaby wycofać winiety z całej sieci TEN-T w odniesieniu do wszystkich pojazdów ciężkich. Zakres stosowania hybrydowego systemu opłat mógłby również zostać dokładniej odzwierciedlony w odpowiednim przepisie prawnym. Jednocześnie przepis ten należy odczytywać w kontekście dyrektywy i jej motywów, a jego stosowanie jest ograniczone przez istniejące już systemy pobierania opłat za przejazd. Biorąc pod uwagę stosunkowo niewielki wpływ mniejszych pojazdów ciężkich (w przypadku których w kilku państwach członkowskich nie pobiera się obecnie opłat) na infrastrukturę i koszty zewnętrzne, a także zabezpieczenia (tj. uprzednie powiadomienia Komisji) dostępne w przypadku uzasadnionych wyjątków oraz wprowadzenie hybrydowych systemów opłat, Komisja może zaakceptować przedmiotowy kompromis.

b) *Pojazdy lekkie*

Komisja zaproponowała również stopniowe wycofanie winiet dla pojazdów lekkich. Współprawodawcy zgadzają się jednak, aby państwa członkowskie miały możliwość zachowania i wprowadzania winiet dla tego rodzaju pojazdów (samochodów prywatnych, lekkich pojazdów użytkowych i mikrobusów).

¹ Dania, Luksemburg, Szwecja i Niderlandy nadal stosują ten wspólny system opłat za korzystanie z infrastruktury dla pojazdów ciężarowych: <https://www.eurovignettes.eu/>

Jeśli chodzi o proporcjonalność cen winiet, Komisja zaproponowała dla winiet krótkoterminowych nieco niższe limity niż te przewidziane w stanowisku Rady. Jednocześnie stanowisko Rady wymaga od państw członkowskich zapewnienia dostępności **winiet dziennych**, co stanowi istotny krok w kierunku ustalenia bardziej proporcjonalnych opłat dla pojazdów lekkich. Ponadto, zgodnie z postulatem Parlamentu Europejskiego, zawarto klauzule przeglądowe dotyczące przepisów mających zastosowanie ogólnie do pojazdów lekkich, a w szczególności traktowania lekkich pojazdów użytkowych (LCV).

Ustalenie bardziej proporcjonalnych opłat jest zgodne z wnioskiem Komisji.

3.2. Zróżnicowanie opłat w oparciu o efektywność środowiskową

a) Pojazdy ciężkie

Komisja zaproponowała zastąpienie zróżnicowania opłat opartego na klasach emisji Euro **obowiązkowym zróżnicowaniem w zależności od emisji CO₂** z pojazdów ciężkich (z uwzględnieniem kwestii zanieczyszczenia powietrza poprzez pobieranie opłat z tytułu kosztów zewnętrznych, por. sekcja 3.3). Wobec braku poziomu bazowego w momencie przedstawiania wniosku Komisja zaproponowała dopracowanie szczegółów w aktach delegowanych.

W swoim stanowisku w pierwszym czytaniu Parlament Europejski zaakceptował w dużej mierze kształt wniosku i wprowadził jedynie nieliczne poprawki dotyczące traktowania operacji bezemisyjnych, zgodne ze stanowiskiem Rady. Rada opracowała szczegóły dotyczące zróżnicowania w zależności od emisji CO₂ z pojazdów ciężkich, opierając się na normach CO₂ przyjętych w roku 2019². Jednocześnie Rada rozszerzyła obowiązek zróżnicowania opłat również na winiety (opłaty za korzystanie z infrastruktury).

W związku z niedawnym wnioskiem w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji w transporcie drogowym³ stanowisko Rady zawiera klauzulę przeglądu/oceny, aby wyeliminować wszelkie realne i postrzegane ryzyko powielania opłat z tytułu emisji gazów cieplarnianych.

Komisja popiera metodykę zróżnicowania opłat w zależności od emisji CO₂ opracowaną w tekście Rady wraz z klauzulą przeglądu.

b) Pojazdy lekkie

Komisja zaproponowała zróżnicowanie opłat drogowych również dla pojazdów lekkich w zależności od ich efektywności środowiskowej, tj. z uwzględnieniem zarówno emisji CO₂, jak i zanieczyszczeń. Współprawodawcy zgadzają się, że zróżnicowanie opłat za samochody osobowe powinno być opcjonalne.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady państwa członkowskie będą zobowiązane do zróżnicowania, o ile jest to technicznie wykonalne, opłat za przejazd i rocznej opłaty za korzystanie z infrastruktury dla samochodów dostawczych (stanowiących podkategorię lekkich pojazdów użytkowych) i mikrobusów w zależności od efektywności środowiskowej pojazdu, począwszy od 2026 r. System przewidziany w art. 7gb i załączniku VII, oparty na najnowszych normach emisji, miałby charakter orientacyjny. Państwa członkowskie, które zdecydują się na stosowanie innego systemu (np. uwzględniającego kryteria wyników w zakresie emisji, stopień zróżnicowania lub ewentualnie inne kryteria), musiałyby uzasadnić swój wybór i powiadomić o nim Komisję. Państwa członkowskie mogłyby jednak postanowić o zastosowaniu obniżek wyłącznie w odniesieniu do pojazdów bezemisyjnych, bez różnicowania opłat nakładanych na inne pojazdy i bez powiadamiania Komisji.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1242 z dnia 20 czerwca 2019 r. określające normy emisji CO₂ dla nowych pojazdów ciężkich oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 595/2009 i (UE) 2018/956 oraz dyrektywę Rady 96/53/WE, Dz.U. L 198 z 25.7.2019, s. 202.

³ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE, decyzja (UE) 2015/1814 i rozporządzenie (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final].

Chociaż Komisja preferowała wprowadzenie podobnej zasady względem wszystkich lekkich pojazdów użytkowych, to może poprzeć kompromis, ponieważ zasada zróżnicowania opłat odzwierciedlającego koszt użytkowania dróg jest zgodna z jej wnioskiem.

3.3. Pobieranie opłat z tytułu kosztów zewnętrznych

Komisja zaproponowała uproszczenie opłat z tytułu kosztów zewnętrznych (wraz z wartościami odniesienia, które można by bezpośrednio wykorzystywać) oraz wprowadzenie obowiązku ich stosowania w odniesieniu do pojazdów ciężkich, przynajmniej w tych częściach sieci, gdzie koszt zewnętrzny związany z zanieczyszczeniem powietrza lub hałasem jest wyższy od średniej. W ostatecznym stanowisku Rady rozszerzono zakres tego obowiązku, przewidując jego stosowanie w całej sieci dróg płatnych najpóźniej po upływie czterech lat od wejścia w życie dyrektywy zmieniającej.

Państwa członkowskie będą musiały co do zasady stosować opłaty z tytułu kosztów zewnętrznych związanych z zanieczyszczeniem, z wyjątkiem szczególnych należycie uzasadnionych przypadków, co stanowi pożądaną zmianę w porównaniu z wnioskiem Komisji.

Rada dodała opcję pobierania opłat również z tytułu kosztu emisji CO₂ jako rozwiązanie alternatywne (lub do łącznego stosowania) względem zróżnicowania opłat za korzystanie z infrastruktury dla pojazdów ciężkich w zależności od emisji CO₂ (zob. sekcja 3.2). Mimo że chodzi o kolejny wyraźny wzrost ambicji, doprowadzi to do powielania opłat za emisję dwutlenku węgla w przypadku, gdy obowiązujący krajowy podatek od paliw zawiera już składnik związany z emisjami CO₂ oraz jeżeli paliwa stosowane w transporcie drogowym zostaną włączone do handlu uprawnieniami do emisji zgodnie z lipcową propozycją Komisji. Jak wspomniano w sekcji 3.2, klauzule przeglądowe powinny stanowić zabezpieczenia mające na celu zminimalizowanie takiego ryzyka. Jedną z takich klauzul przeglądowych zobowiązuje Komisję do dostosowania wysokości kwot należnych z tytułu emisji CO₂, z uwzględnieniem efektywnej ceny emisji dwutlenku węgla mającej zastosowanie do paliw używanych w transporcie drogowym w UE. Komisja uważa, że zabezpieczenia są wystarczające i popiera możliwość pobierania opłat z tytułu kosztu emisji CO₂, o ile nie jest to w pełni objęte bardziej odpowiednim instrumentem, takim jak handel uprawnieniami do emisji czy opodatkowanie paliw.

3.4. Pobieranie opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych

Stanowisko Rady w sprawie opcji pobierania opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych jest w dużej mierze zgodne z wnioskiem Komisji: państwa członkowskie mogą wprowadzić opłatę z tytułu zatorów komunikacyjnych na każdym odcinku swojej sieci drogowej, która jest obciążona zatorami komunikacyjnymi, a opłata ta musi być stosowana w sposób niedyskryminacyjny względem wszystkich kategorii pojazdów. Rada zastąpiła maksymalne kwoty kosztów, jakie mogą zostać objęte opłatami, wartościami referencyjnymi, które można przekroczyć pod określonymi warunkami, o czym należy powiadomić Komisję. Dodała również jeden wyjątek zgodny ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, tj. państwa członkowskie mogą częściowo lub całkowicie zwolnić z opłat mikrobusy, autobusy i autokary. Komisja może poprzeć te zmiany.

3.5. Dopłaty

Zgodnie z propozycją Komisji dopłaty mogłyby być stosowane na dowolnym wrażliwym obszarze (nie tylko w regionach górskich), a uzyskane z nich dochody muszą być

inwestowane w finansowanie rozwoju usług transportowych bądź w budowę lub utrzymanie infrastruktury transportowej bazowej sieci transeuropejskiej.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady dopłata może przekroczyć obecny maksymalny poziom 25 %, ale tylko wtedy, gdy wszystkie zainteresowane państwa członkowskie wyrażą na to zgodę, w którym to przypadku może on wynieść do 50 %. To rozwiązanie także nie jest sprzeczne z wnioskiem Komisji.

3.6. Wykorzystanie dochodów i sprawozdawczość

Zgodnie z propozycją Komisji stanowisko Rady wymaga, aby oprócz wykorzystywania dochodów z dopłat państwa członkowskie przeznaczały zasoby finansowe odpowiadające co najmniej wpływom z wszelkich opcjonalnych opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych na rozwiązywanie problemu zatorów komunikacyjnych lub na rzecz zrównoważonego transportu.

Jeśli chodzi o sprawozdawczość, Rada nie była w stanie zgodzić się z zaproponowanym przez Komisję wymogiem oceny jakości sieci dróg objętych opłatami za przejazd. Jeśli chodzi o inne aspekty, stanowiska Rady i Parlamentu Europejskiego zostały odpowiednio dopasowane, z uwzględnieniem poszczególnych opłat, ich zróżnicowania w zależności od kategorii pojazdów, a także uzyskiwanych dochodów, ich wykorzystania oraz ewolucji efektywności środowiskowej pojazdów korzystających z dróg objętych opłatami za przejazd.

Komisja popiera te ulepszenia.

3.7. Zwolnienia

Rada pragnie utrzymać możliwość zwolnienia istniejących umów koncesyjnych z obowiązku zróżnicowania opłat lub stosowania opłat z tytułu kosztów zewnętrznych, co Komisja może zaakceptować. Nowe, odnowione lub znacząco zmienione koncesje nie byłyby objęte zwolnieniami. W tym celu opracowano na podstawie wniosku Komisji definicję znacząco zmienionego naliczania opłat za przejazd.

Zgodnie z propozycją Komisji najpóźniej po 5 latach zniesiono by możliwość zwolnienia z opłat pojazdów o masie poniżej 12 ton.

Stanowisko Rady zezwala na objęcie zwolnieniem:

- pojazdów o masie poniżej 7,5 tony wykorzystywanych do celów rzemieślniczych;
- pojazdów używanych przez osoby niepełnosprawne;
- pojazdów zabytkowych.

Chociaż polityka Komisji polegała na ograniczaniu liczby zwolnień, jest mało prawdopodobne, aby utrzymane zwolnienia spowodowały jakiekolwiek znaczące zakłócenia i miały istotny wpływ na cele środowiskowe wniosku. Wynika to z faktu, że odnosiłyby się one jedynie do stosunkowo niewielkiego segmentu pojazdów ciężarowych o masie poniżej 7,5 tony wykorzystywanych do celów rzemieślniczych, pojazdów zabytkowych oraz pojazdów używanych przez osoby niepełnosprawne, a wszystkie te rodzaje pojazdów przejeżdżają niewielkie odległości w porównaniu z innymi pojazdami, zwłaszcza na drogach objętych opłatami za przejazd. Komisja może zatem zaakceptować te zwolnienia.

4. KONKLUZJA

Pomimo nieznacznego obniżenia poziomu ambicji, jeśli chodzi o niektóre aspekty (stopniowe wycofywanie opłat uzależnionych od czasu, zróżnicowanie opłat dla pojazdów lekkich, zwolnienia), stanowisko Rady oznacza wzrost ambicji w kilku innych równie ważnych kwestiach. Chodzi o:

- wzmocnienie przepisu dotyczącego pobierania opłat z tytułu emisji CO₂, a mianowicie rozszerzenie go na wszelkie pozostałe systemy winiet;
- obowiązkowe pobieranie opłat z tytułu kosztów zewnętrznych związanych z zanieczyszczeniami w całej sieci dróg płatnych;
- opcję pobierania opłat z tytułu kosztu zewnętrznego emisji CO₂;
- bardziej elastyczne stosowanie opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych oraz dopłat;
- winietyienne dla okazjonalnych użytkowników pojazdów lekkich.

Stanowisko Rady jako takie oznacza znaczny postęp w kierunku sprawiedliwszych i bardziej efektywnych opłat drogowych, a tym samym w zakresie wdrażania zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”. Przedmiotowa zmiana dyrektywy w sprawie eurowiniety jest kluczowym elementem Europejskiego Zielonego Ładu i ma poparcie Komisji.