

**Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 37/2021 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany dyrektyw 1999/62/WE, 1999/37/WE i (UE) 2019/520 w odniesieniu do pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy**

(2021/C 499/02)

**I. WPROWADZENIE**

1. 1 czerwca 2017 r. Komisja Europejska przedłożyła wyżej wymieniony wniosek Parlamentowi Europejskiemu i Radzie jako część pierwszego pakietu na rzecz mobilności.
2. Niniejszy wniosek zmienia dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe <sup>(1)</sup> (dalej zwaną „dyrektywą 1999/62/WE”), aby zaradzić problemom związanym z emisjami gazów cieplarnianych, finansowaniem infrastruktury drogowej oraz zatorami komunikacyjnymi.
3. Parlament Europejski wskazał Komisję Transportu i Turystyki (komisja TRAN) jako odpowiedzialną za prace nad tym wnioskiem oraz wyznaczył Christine Revault d’Allonnes Bonnefoy na sprawozdawczynię w 8. kadencji Parlamentu.
4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął swoją opinię w sprawie wniosku na 529. posiedzeniu plenarnym 18 października 2017 r. Europejski Komitet Regionów przyjął swoją opinię na 127. posiedzeniu plenarnym 1 lutego 2018 r.
5. 25 października 2018 r. Parlament Europejski przyjął swoją opinię w pierwszym czytaniu.
6. Po wyborach parlamentarnych w 2019 r. Giuseppe Ferrandino został wyznaczony na sprawozdawcę w 9. kadencji Parlamentu.
7. 24 września 2019 r. komisja TRAN przyjęła decyzję o rozpoczęciu nieformalnych politycznych rozmów trójstronnych na podstawie stanowisku Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu.
8. Na szczeblu Rady Grupa Robocza ds. Transportu Lądowego rozpoczęła prace 1 czerwca 2017 r. od ogólnej prezentacji wniosku. 21 czerwca 2017 r. przeanalizowano ocenę skutków.
9. Rada (TTE, Transport) przeprowadziła pierwszą debatę orientacyjną w sprawie wniosku 5 grudnia 2017 r. <sup>(2)</sup>.
10. Od tego czasu wniosek omawiano kilkakrotnie i był on przedmiotem szeroko zakrojonych prac.
11. 18 grudnia 2020 r. Komitet Stałych Przedstawicieli zatwierdził mandat przedstawiony w załączniku do dokumentu 13827/20, który umożliwił rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem Europejskim.
12. W okresie od stycznia do czerwca 2021 r. odbyło się wiele posiedzeń na szczeblu Grupy Roboczej ds. Transportu Lądowego i Komitetu Stałych Przedstawicieli w celu przygotowania negocjacji i podjęcia działań następczych.
13. Trzy nieformalne polityczne rozmowy trójstronne z Parlamentem Europejskim, które odbyły się 29 stycznia, 23 marca i 15 czerwca 2021 r., a także kilka posiedzeń technicznych, umożliwiły współprawodawcom zmniejszenie rozbieżności między stanowiskami, a tym samym osiągnięcie porozumienia politycznego.

<sup>(1)</sup> Dz. U. L 187 z 20.7.1999, s. 42.

<sup>(2)</sup> Por. dok. 14426/17.

14. 30 czerwca 2021 r. Komitet Stałych Przedstawicieli przeanalizował wstępny tekst kompromisowy z myślą o osiągnięciu porozumienia <sup>(3)</sup>.
15. 14 lipca 2021 r. przewodnicząca komisji TRAN Parlamentu Europejskiego wystosowała pismo <sup>(4)</sup> do przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli, w którym stwierdziła, że jeżeli Rada przyjmie swoje stanowisko w pierwszym czytaniu zgodnie z tekstem kompromisowym załączonym do tego pisma, zaleci ona członkom komisji TRAN, a następnie zgromadzeniu plenarnemu, by zatwierdzili stanowisko Rady bez poprawek – z zastrzeżeniem weryfikacji prawno-językowej – w drugim czytaniu w Parlamencie Europejskim.
16. 9 listopada 2021 r. Rada przyjęła w pierwszym czytaniu stanowisko w sprawie wniosku zawartego w dok. 10542/21.

## II. CEL

17. Zmiany do dyrektywy 1999/62/WE zawarte we wniosku Komisji Europejskiej miały na celu zintensyfikowanie dekarbonizacji transportu drogowego. Skupiały się one głównie na następujących działaniach:
  - rozszerzeniu zakresu zasad pobierania opłat na autobusy i autokary, na samochody ciężarowe o masie od 3,5 do 12 ton oraz, w pewnym stopniu, na pojazdy lekkie, w tym samochody osobowe,
  - stopniowym wycofywaniu systemów opłat opartych na czasie (tzw. winiet) dla pojazdów ciężkich i lekkich,
  - obowiązkowym stosowaniu opłaty z tytułu kosztów zewnętrznych w odniesieniu do pojazdów ciężkich na tych częściach sieci, w których szkody w środowisku powodowane przez takie pojazdy byłyby znaczne, a także przeglądzie wymogów dotyczących pobierania takich opłat,
  - zróżnicowaniu cen raczej na podstawie emisji CO<sub>2</sub> niż w oparciu o klasyfikację emisji EURO, oraz
  - przeznaczaniu wpływów z opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych lub ich równowartości finansowej na zaradanie problemowi zatorów.

## III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

### A. Uwagi ogólne

18. Tekst kompromisowy zatwierdzony przez Radę 9 listopada 2021 r. w pełni odzwierciedla porozumienie polityczne osiągnięte przez współprawodawców. Zachowane są w nim również główne cele wniosku Komisji Europejskiej, a jednocześnie tekst odzwierciedla równowagę między najważniejszymi poprawkami przyjętymi przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu a mandatem Rady.
19. W pierwszym czytaniu Parlament Europejski przyjął około 130 poprawek, które zostały kilkakrotnie przeanalizowane na szczelbu Grupy Roboczej ds. Transportu Lądowego. Na początku stanowiska obu współprawodawców okazały się mocno rozbieżne w odniesieniu do wielu przepisów, w tym najbardziej kontrowersyjnych, takich jak stopniowe znoszenie opłat za korzystanie z infrastruktury. Jednak w wyniku intensywnych negocjacji zarówno na szczelbu politycznym, jak i technicznym, ostatecznie osiągnięto zbieżność między obydwu współprawodawcami.

### B. Główne kwestie

20. Ogólnie rzecz biorąc, zmiany wprowadzone do wniosku Komisji Europejskiej są zgodne z jego nadrzędnymi celami:
  - wzmocnienia stosowania zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”,
  - odpowiedniego wkładu w finansowanie infrastruktury drogowej,
  - zaradzenia zatorom komunikacyjnym,
  - zintensyfikowania dekarbonizacji transportu, oraz
  - przyczyniania się do osiągnięcia celów klimatycznych.

<sup>(3)</sup> Por. dok. 9960/21 i 9960/21 COR 1.

<sup>(4)</sup> Por. IM 010110 2021. Proszę zauważyć, że ze względu na pandemię COVID-19 papierowa wersja pisma nie została wysłana pocztą zwykłą.

21. Jednocześnie współprawodawcy właściwie wyważyli ambicje w odniesieniu do wyżej wymienionych celów z potrzebą zapewnienia łatwego stosowania ram regulacyjnych przez sektor lub organy oraz ich wystarczającej elastyczności, aby umożliwić państwom członkowskim wybór najodpowiedniejszych systemów opłat, bez tworzenia nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych.
22. Konkretniej, główne zmiany w stosunku do pierwotnego wniosku Komisji Europejskiej można streścić następująco:
- a) rozszerzono wykaz definicji w art. 2, przy czym dodano kilka nowych (np. „samochód kempingowy”, „van”, „pojazd bezemisyjny”), a inne rozjaśniono lub skonkretyzowano (np. „pojazd ciężki”, „pojazd lekki”, „istotnie zmieniony system pobierania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury”);
  - b) art. 7, podstawowy przepis określający ogólne zasady pobierania opłat, został zmieniony w taki sposób, aby:
    - opłaty za pojazdy – lekkie lub ciężkie albo typy pojazdów należących do takich kategorii – mogły być pobierane niezależnie od siebie. Niemniej jednak w przypadku pobierania opłat od samochodów osobowych, także od lekkich pojazdów użytkowych należy pobierać opłatami na takim samym lub wyższym poziomie,
    - państwa członkowskie mogły podjąć decyzję o utrzymaniu *status quo* istniejących umów koncesyjnych, nie stosując nowych zasad pobierania opłat, dopóki umowa nie zostanie przedłużona lub nie zostanie znacząco zmieniony system pobierania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury;
    - państwa członkowskie mogły przewidzieć obniżone opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury lub zwolnienia z obowiązku uiszczania opłat za przejazd lub opłat za korzystanie z infrastruktury w szczególnych przypadkach (np. w przypadku pojazdów bezemisyjnych o dopuszczalnej technicznie maksymalnej masie do 4,25 ton);
    - opłaty za korzystanie z infrastruktury dla pojazdów ciężkich były stopniowo wycofywane w sieci bazowej TEN-T w ciągu ośmiu lat od wejścia w życie dyrektywy. Państwa członkowskie stosujące wspólny system opłat za korzystanie z infrastruktury (np. „porozumienie o eurowiniecie”) mogą jednak skorzystać z dwóch dodatkowych lat na dostosowanie lub zaprzestanie stosowania tego systemu. W drodze odstępstwa od ogólnej zasady stopniowego wycofywania zwolnienia są dozwolone w należycie uzasadnionych przypadkach po powiadomieniu Komisji o programie,
    - artykuł ten (wraz z art.7a) zawierał obecnie dwie klauzule przeglądowe umożliwiające Komisji ocenę wdrożenia i skuteczności dyrektywy w odniesieniu do pobierania opłat za pojazdy lekkie, jak również technicznej i prawnej wykonalności zróżnicowania traktowania lekkich samochodów dostawczych.
  - c) nowy przepis, art. 7aa, ustanawia obecnie tzw. „łączony system opłat”. Artykuł stanowi, że państwa członkowskie, które stosują opłaty za przejazd w swojej sieci bazowej TEN-T lub w jej części przed wejściem w życie dyrektywy zmieniającej, mogą ustanowić łączony system opłat dla wszystkich pojazdów ciężkich lub niektórych rodzajów pojazdów ciężkich. W ramach tego systemu opłaty za korzystanie z infrastruktury muszą być zróżnicowane w zależności od emisji CO<sub>2</sub> pojazdu i klasy emisji Euro;
  - d) w art. 7a wprowadzono niewielkie korekty w odniesieniu do proporcjonalności opłat za korzystanie z infrastruktury w odniesieniu do samochodów osobowych. Ponadto zgodnie z tym przepisem korzystanie z infrastruktury musi być również udostępnione na jeden dzień i na tydzień lub dziesięć dni lub na oba te okresy. Państwa członkowskie mogą jednak ograniczyć dzienną opłatę za korzystanie z infrastruktury wyłącznie do celów tranzytu. Jeżeli państwa członkowskie ustalą różne opłaty dla lekkich pojazdów użytkowych i dla samochodów osobowych, stawki opłat za lekkie pojazdy użytkowe będą wyższe niż dla samochodów osobowych;
  - e) jeżeli chodzi o internalizację kosztów zewnętrznych ponoszonych przez pojazdy ciężkie, art. 7ca i 7cb wprowadzają obecnie obowiązek pobierania opłat z tytułu kosztów zewnętrznych za zanieczyszczenie powietrza po czteroletnim okresie przejściowym, w którym stosuje się opłaty za przejazd. Państwa członkowskie będą jednak miały możliwość – po powiadomieniu Komisji – niestosowania opłaty z tytułu kosztów zewnętrznych za zanieczyszczenie powietrza w przypadku niezamierzonych konsekwencji związanych z przekierowaniem ruchu. To obowiązkowe pobieranie opłat i tak pozostaje bez uszczerbku dla decyzji państw członkowskich o stosowaniu opłaty z tytułu kosztów zewnętrznych w odniesieniu do emisji CO<sub>2</sub>. Niezależnie od powyższego Komisja będzie mogła ocenić wdrożenie i skuteczność opłat z tytułu kosztów zewnętrznych w odniesieniu do emisji CO<sub>2</sub>;

f) w przypadku opcjonalnego pobierania opłat:

- art. 7da ustanawia obecnie, że wpływy z (opcjonalnych) opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych lub równoważnik finansowej wartości tych wpływów wykorzystuje się na rozwiązanie problemu zatorów komunikacyjnych lub na ogólny rozwój zrównoważonego transportu i zrównoważonej mobilności. W przypadku gdy takie wpływy są przydzielane do budżetu ogólnego, uznaje się, że państwa członkowskie wypełniły ten obowiązek, jeżeli wdrażają one politykę wsparcia finansowego w celu rozwiązania problemu zatorów komunikacyjnych lub w celu rozwoju zrównoważonego transportu i zrównoważonej mobilności, których wartość jest równoważna wpływom uzyskanym z opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych, oraz
- art. 7f ustanawia obecnie, że w przypadku gdy dwa państwa członkowskie lub większa ich liczba podejmą decyzję o stosowaniu dopłaty w tym samym korytarzu, dopłata ta może przekraczać 25 % (ale nie 50 %) wyłącznie za zgodą wszystkich państw członkowskich, przez które przechodzi ten korytarz, i sąsiadujących z państwami członkowskimi, na których terytorium znajduje się odcinek korytarza, na którym ma być stosowana dopłata;

g) jeśli chodzi o różnicowania na podstawie emisji CO<sub>2</sub> i na podstawie efektywności środowiskowej pojazdów:

- nowy przepis, art. 7ga wprowadza CO<sub>2</sub> do wykazu kosztów, które można ująć w opłatach, zgodnie z celami klimatycznymi. Przepis ten wymaga, by państwa członkowskie różnicowały opłaty infrastrukturalne i opłaty za korzystanie z infrastruktury dla pojazdów ciężkich w zależności od emisji CO<sub>2</sub>. Początkowo system ten powinien mieć zastosowanie wyłącznie do największych samochodów ciężarowych, ale będzie stopniowo rozszerzany na inne typy pojazdów ciężkich i regularnie dostosowywany do postępu technologicznego. Państwa członkowskie będą również mogły preferencyjnie traktować pojazdy bezemisyjne, aby zachęcać do zakupu pojazdów najwyższej klasy. Nowy przepis zawiera jednak zabezpieczenia mające na celu uniknięcie podwójnego nagradzania pojazdów hybrydowych i ewentualnego pokrywania się z innymi środkami ustalania cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla; oraz
- art. 7 gb pozostawia obecnie państwom członkowskim swobodę w zakresie różnicowania opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury dla pojazdów lekkich w zależności od efektywności środowiskowej pojazdu. Niemniej jednak przepis ten wymaga obowiązkowego różnicowania opłat za przejazd oraz rocznej stawki opłat za korzystanie z infrastruktury dla vanów i mikrobusów w zależności od efektywności środowiskowej danego pojazdu, począwszy od 2026 r., w przypadku gdy stosowane są opłaty za przejazd lub opłaty za korzystanie z infrastruktury i o ile jest to technicznie wykonalne;

h) dokonano korekt w art. 11, zarówno w odniesieniu do rodzaju informacji, które państwa członkowskie mają obowiązek podawać do wiadomości publicznej w formie zbiorczej, jak i częstotliwości ich publikacji (tj. sprawozdanie będzie musiało zostać sporządzone w terminie trzech lat od wejścia w życie dyrektywy, a następnie co pięć lat);

i) w art. 4 dyrektywy zmieniającej określono dwuletni okres transpozycji; oraz

j) załączniki zostały zmienione w odniesieniu do maksymalnych wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury, minimalnych wymogów i wartości odniesienia opłat z tytułu kosztów zewnętrznych, minimalnych wymogów i wartości odniesienia opłat z tytułu zatorów komunikacyjnych oraz kryteriów wyników w zakresie emisji dla zanieczyszczeń w przypadku pojazdów lekkich.

#### IV. PODSUMOWANIE

23. Stanowisko Rady podtrzymuje główne cele wniosku Komisji Europejskiej i w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty podczas nieformalnych negocjacji między Radą a Parlamentem Europejskim przy wsparciu Komisji Europejskiej.
24. Kompromis ten został potwierdzony pismem z 14 lipca 2021 r. od przewodniczącej komisji TRAN Parlamentu Europejskiego do prezydencji; został on następnie przyjęty przez Radę (ECOFIN) 9 listopada 2021 r. jako stanowisko w pierwszym czytaniu.