

Michał Ptak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

REGIONALNE I LOKALNE OPŁATY I PODATKI TRANSPORTOWE JAKO INSTRUMENTY PRZECIWDZIAŁANIA ZMIANOM KLIMATU

Wprowadzenie

Transport drogowy jest źródłem wielu niekorzystnych efektów zewnętrznych o charakterze lokalnym (m.in. niektóre zanieczyszczenia powietrza, hałas, wibracje, wypadki drogowe). Do kosztów zewnętrznych transportu zalicza się także globalne ocieplenie wywoływane emisjami gazów cieplarnianych, zwłaszcza dwutlenku węgla. Zjawisko zmian klimatu zaliczane jest obecnie do najważniejszych współczesnych globalnych problemów ekologicznych. Jedną z metod internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją dwutlenku węgla w transporcie drogowym mogą być odpowiednio skonstruowane opłaty i podatki (nakładane na paliwa, korzystanie z dróg, rejestrację pojazdu czy jego posiadanie). Takie opłaty i podatki oparte na emisji CO₂ pobierane są – m.in. ze względu na globalny charakter zmian klimatu – głównie na poziomie krajowym¹. Warto zauważyć, że z punktu widzenia efektywności działań na rzecz ochrony klimatu jeszcze lepszym rozwiązaniem byłoby ujednoczenie stawek opłat lub podatków w skali międzynarodowej².

Celem opracowania jest sprawdzenie, czy rozwiązania skierowane na ochronę klimatu są zawarte również w opłatach i podatkach pobieranych w krajach Unii Europejskiej na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Obok krótkiej

¹ Implementing Sustainable Urban Travel Policies. OECD, Paris, s. 28.

² Pewną harmonizację stawek podatków od paliw silnikowych zapewnia w Unii Europejskiej dyrektywa 2003/96/WE Rady z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz.Urz. L 283 z 31.10.2003 r.

charakterystyki zidentyfikowanych instrumentów, opracowanie zawiera również rozważania o charakterze teoretycznym odnoszące się do roli, jaką poszczególne rodzaje opłat i podatków transportowych mogą odgrywać w działaniach na rzecz zmniejszania emisji gazów cieplarnianych z transportu drogowego.

Podatki od paliw silnikowych

W literaturze wskazuje się, że najlepszymi instrumentami internalizacji efektów zewnętrznych związanych z emisją dwutlenku węgla w transporcie są podatki od paliw silnikowych³. Wynika to ze ścisłego związku między ilością spalonego paliwa a ilością wyemitowanego CO₂. Szczególnie skutecznymi i efektywnymi narzędziami stosowanymi w walce z globalnym ociepleniem mogą być podatki węglowe pobierane od emisji dwutlenku węgla lub węgla zawartego w paliwie. Warto dodać, że rola tych podatków w ograniczaniu innych kosztów zewnętrznych (np. kongestii, hałasu) jest już dość ograniczona ze względu na słabą zależność wielkości krańcowych kosztów zewnętrznych od zużycia paliwa⁴. W krajach Unii Europejskiej podatki od paliw stanowią zwykle dochody budżetu państwa i nie są raczej różnicowane w skali kraju. Pewnym wyjątkiem jest Francja, gdzie stawki akcyzy na benzynę i olej napędowy mogą być w niewielkim stopniu różnicowane w poszczególnych regionach kraju⁵. Dodatkowo władze regionów mogą ustanawiać (niewysokie) opłaty paliwowe przeznaczone m.in. na finansowanie rozwoju infrastruktury kolejowej⁶.

Różnice w wysokości podatków paliwowych w niektórych regionach czy krajach mogą zachęcać do „turystyki paliwowej” (także na terenach przygranicznych). Problem ten dotyczy m.in. Luksemburga stosującego niskie podatki akcyzowe od paliw⁷. W rezultacie tego, że kierowcy z sąsiedniej Belgii, Francji i Niemiec kupują paliwo na stacjach benzynowych w Luksemburgu zwiększa się poziom emisji CO₂ obliczony dla tego kraju. Problem ten jest o tyle istotny, że poziom emisji gazów cieplarnianych w Luksemburgu w 2007 r. był podobny do

³ B. Borger, J. Peirson, R. Vickerman, An Overview of Policy Instruments. In: *Reforming Transport Pricing in the European Union: a Modelling Approach*, eds. B. Borger, S. Proost, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2001, s. 43.

⁴ H. Essen, B. Boon, A. Schrotten, M. Otten, M. Maibach, C. Schreyer, C. Doll, P. Jochem, M. Bąk, B. Pawłowska, *Internalisation Measures and Policy for the External Cost of Transport*, CE Delft, Delft 2008, s. 36.

⁵ Różnice w wysokości stawek wynoszą maksymalnie 2 centy na litrze.

⁶ Zob. *Excise Duty Tables. Part II – Energy Products and Electricity (January 2011)*, European Commission, Brussels 2011, s. 8, 13.

⁷ *Ibid.*, s. 12, 23.

tego z 1990 r., mimo że zgodnie z protokołem z Kioto kraj ten w latach 2008-2012 powinien obniżyć swoje emisje o 28%⁸.

Opłaty związane z korzystaniem z dróg

Z punktu widzenia polityki zapobiegania zmianom klimatu dość dobrym instrumentem służącym ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych w transporcie mogą być opłaty drogowe uwzględniające poziom emisji CO₂ z samochodu i pokonany dystans⁹. Możliwość wprowadzenia takiej opłaty (zróżnicowanej także ze względu na inne kryteria) była od dłuższego czasu przedmiotem analiz w Holandii. „Podatek od kilometrów”, którego wysokość miała uwzględniać pokonany dystans obliczony na podstawie danych z systemu GPS nie został jednak ostatecznie wprowadzony¹⁰. Ze względu na to, że opłaty za przejazd np. określonym odcinkiem autostrady nie zależą bezpośrednio od stylu jazdy kierowcy czy rzeczywistego zużycia paliwa wydają się one rozwiązaniem nieco mniej skutecznym i efektywnym niż podatki od paliw silnikowych¹¹. W przeciwdziałaniu zmianom klimatu, myta mogą mieć jednak większe znaczenie niż stałe opłaty za korzystanie z dróg w określonym okresie (winiety).

Zmniejszeniu ogólnego natężenia ruchu, a więc pośrednio zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych mogą także służyć opłaty za wjazd do centrum miasta czy opłaty parkingowe¹². W konstrukcję takich opłat, stosowanych na szczeblu lokalnym w niektórych krajach europejskich wpisuje się niekiedy dodatkowe rozwiązania mające zachęcać do korzystania z pojazdów charakteryzujących się niższą emisją dwutlenku węgla. Opłaty za korzystanie z sieci ulicznej pobierane są m.in. w takich miastach, jak Londyn (około 9-12 funtów za dzień¹³), Mediolan (2-10 euro¹⁴), Sztokholm (maksymalnie 60 koron¹⁵). We

⁸ OECD Economic Surveys: Luxembourg 2010. OECD, Paris 2010, s. 25, 119.

⁹ Ibid., s. 69 i 84.

¹⁰ OECD Economic Surveys: Netherlands 2010, OECD, Paris 2010, s. 93-94; B. Van Wee, The New Dutch Per-Kilometre Driving Tax, „Journal for Institutional Comparisons” 2010, Vol. 8, No. 2, s. 64-68.

¹¹ H. Essen, B. Boon, A. Schrotten, M. Otten, M. Maibach, C. Schreyer, C. Doll, P. Jochem, M. Bąk, B. Pawłowska, Internalisation Measures..., op. cit., s. 36.

¹² S. Proost, Present Inefficiencies in European Transport and Environment Policies, Empirical Studies of Environmental Policies in Europe, eds. J. Maxwell, J. Hagen, Kluwer Academic Publishers, Norwell 2000, s. 106.

¹³ Witryna internetowa Transport for London, www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging

¹⁴ Witryna internetowa gminy Mediolan, www.comune.milano.it/dseserver/ecopass/ingresso_gio_rnaliero.html

¹⁵ Opłata za jeden wjazd wynosi 10-20 koron. Witryna internetowa Swedish Transport Agency, www.transportstyrelsen.se/en/road/Congestion-tax/Congestion-tax-in-stockholm

wszystkich trzech miastach właściciele samochodów elektrycznych bądź hybrydowych są zwolnieni z opłat lub ponoszą opłaty w obniżonej wysokości. W Londynie zwolnienie obejmuje również samochody emitujące mniej niż 100 g CO₂ na km i spełniające normę euro 5.

Funkcjonowaniu opłat „zatłoczeniowych” przypisuje się zmniejszenie emisji dwutlenku węgla, przy czym dostępne dane wskazują, że w Londynie i Sztokholmie spadek emisji był nieco niższy niż spadek popytu na przejazdy samochodem (emisje CO₂ zależą bowiem także od prędkości, a więc i od zatłoczenia)¹⁶. W Mediolanie w pierwszym półroczu 2010 r. zanotowano 14% spadek emisji CO₂ w porównaniu z analogicznym okresem 2009 r.¹⁷ W takim samym stopniu zmniejszyły się emisje w Sztokholmie w ciągu próbnego okresu funkcjonowania systemu opłat. W Londynie z kolei redukcja emisji dwutlenku węgla miała wynosić około 20%¹⁸. Korzyści wynikające z tego szacowane są na 5 mln funtów rocznie¹⁹.

Do innych pozytywnych skutków wprowadzenia opłat za wjazd do wyznaczonych stref zalicza się m.in. wzrost liczby pasażerów autobusów w Londynie o 6% w godzinach obowiązywania opłaty²⁰, spadek emisji PM10 i tlenków azotu oraz zatłoczenia w Mediolanie, spadek liczby wypadków drogowych i szybszy czas przejazdów w Sztokholmie²¹. Realizacji celów ekologicznych może także służyć odpowiednie wykorzystanie zgromadzonych środków (np. na rozwijanie transportu zbiorowego).

Opłaty za karty parkingowe oparte na wielkości emisji dwutlenku węgla z samochodów stosowane są w niektórych dzielnicach Londynu (Camden, Lambeth). Opłaty te mają skłaniać kierowców do korzystania z samochodów charakteryzujących się niską emisją CO₂ bądź też do chodzenia pieszo, korzystania z roweru czy transportu publicznego. Ich konstrukcja ma być oparta na zasadzie „zanieczyszczający płaci” – najwyższymi opłatami są objęte samochody o wysokiej emisji, znajdujące się w posiadaniu stosunkowo małej liczby mieszkańców²².

¹⁶ J. Rippe, O. Nielsen, External Effects and Road Pricing, in: Road Pricing, the Economy, and the Environment, eds. C. Jensen-Butler, B. Sloth, M. Larsen, Springer-Verlag, Heidelberg 2008, s. 274.

¹⁷ Economic Report – European Union 2011. ACEA, Brussels 2011, s. 149.

¹⁸ M. Bąk, Optymalny system opłat transportowych a internalizacja kosztów zewnętrznych, w: Koszty i opłaty w transporcie, red. M. Bąk, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2009, s. 249.

¹⁹ G. Santos, The London Experience, in: Pricing in Road Transport: a Multi-Disciplinary Perspective, eds. E. Verhoef, M. Bliemer, L. Steg, B. van Wee, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2008, s. 286.

²⁰ Witryna internetowa Transport for London, www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging

²¹ P. Wells, The Automotive Industry in an Era of Eco-Austerity: Creating an Industry as if the Planet Mattered, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2010, s. 159.

²² Annual Parking and Enforcement Report, London Borough of Camden, London 2007, s. 7; Lambeth Annual Parking and Enforcement Report 2007/2008 Overview, London Borough of Lambeth, London 2009, s. 9.

Dodatkowe obniżki stawek zachęcają do korzystania z samochodów elektrycznych. Funkcjonowanie opłat parkingowych uwzględniających emisję CO₂ było w Wielkiej Brytanii przedmiotem krytyki, co prowadziło nawet do rezygnacji z ich pobierania. Taka sytuacja miała miejsce w londyńskiej dzielnicy Richmond upon Thames, gdzie opłata oparta na emisji CO₂ stosowana była od października 2009 r. Krytycy wskazywali, że służy ona wyłącznie realizacji celów fiskalnych, a ponadto dyskryminuje wielodzietne rodziny posiadające większe samochody, a także mniej zamożnych mieszkańców parkujących samochody na poboczach, a nie na przydomowych podjazdach²³. Od 1 lutego 2011 r. w Richmond upon Thames obowiązują stałe opłaty parkingowe, których wysokość nie zależy już od emisji dwutlenku węgla czy innych cech pojazdu²⁴. Utrzymano jednak pewne rozwiązanie skierowane na przeciwdziałanie zmianom klimatu: mieszkańcy mający samochód o emisji nieprzekraczającej 100 g CO₂ na km są zwolnieni z opłat za parkowanie²⁵.

Podatki od samochodów

Wysokość podatków rejestracyjnych lub podatków od posiadanych środków transportu nie jest w większym stopniu związana z rzeczywistym sposobem korzystania ze środka transportu. Odpowiednie zróżnicowanie wysokości tych podatków może jednak zachęcać do zakupu lub korzystania z pojazdów charakteryzujących się niską emisją CO₂ w przeliczeniu na 1 km. Takie rozwiązania stosowane są na szczeblu krajowym w kilkunastu państwach członkowskich Unii. W Austrii i Danii wysokość podatków transportowych zależy odpowiednio od zużycia paliwa i dystansu, jaki samochód może pokonać na 1 litrze paliwa²⁶.

Do proekologicznych podatków drogowych pobieranych na poziomie regionalnym należy zaliczyć podatek funkcjonujący we francuskich departamen-

²³ D. Williams, Triumph for Motorists as 'Council that Hates Cars' Ditches 'Failed' CO₂ Parking Scheme, Witryna internetowa „The Telegraph”, www.telegraph.co.uk/motoring/news/8366599/Triumph-for-motorists-as-council-that-hates-cars-ditches-failed-CO2-parking-scheme.html

²⁴ Witryna internetowa London Borough of Richmond upon Thames, www.richmond.gov.uk/home/transport_and_streets/motor_vehicles_roads_and_parking/parking/car_parking_permits/residents_parking_permits/residents_parking_permit_prices.htm

²⁵ Witryna internetowa London Borough of Richmond upon Thames, www.richmond.gov.uk/home/transport_and_streets/motor_vehicles_roads_and_parking/parking/changes_to_parking_charges.htm

²⁶ Zob. ACEA Tax Guide 2011 (Highlights). ACEA, Brussels 2011, s. 2-3.

tach. Od 1998 r. wysokość tej daniny, odnoszącej się do rejestracji samochodu, jest ustalana na podstawie tzw. koni fiskalnych, obliczanych według wzoru:

$$\text{liczba koni fiskalnych} = E/45 + (M/40)^{1,6}$$

gdzie:

E – emisja CO₂ w cyklu mieszanym (w g na km),

M – maksymalna moc silnika w kilowatach.

W zależności od departamentu Francji opłata za 1 koń fiskalny wynosi od 27 do 46 euro²⁷. W poszczególnych departamentach mogą być ustanawiane ulgi i zwolnienia podatkowe obejmujące samochody napędzane CNG, LPG, E85 czy też samochody z napędem elektrycznym²⁸.

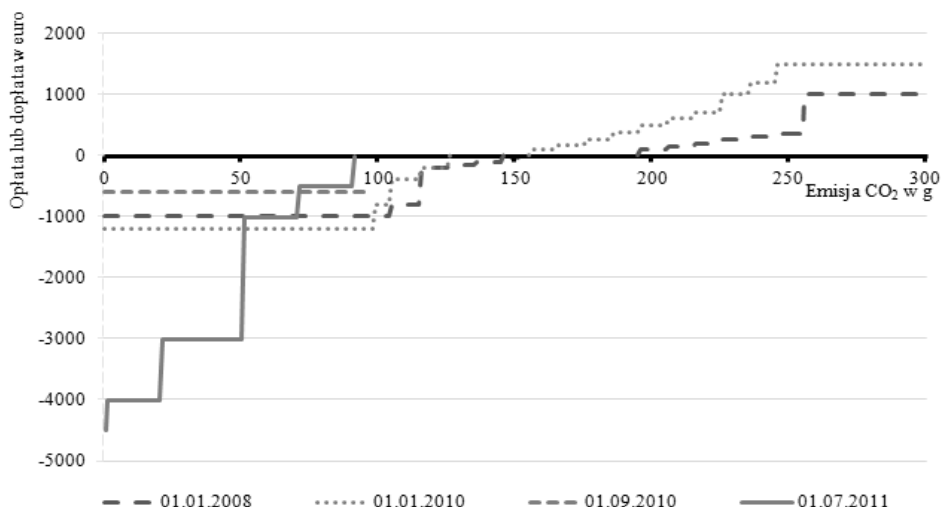
Na poziomie krajowym w niektórych państwach Unii Europejskiej funkcjonują tzw. systemy bonus-malus, polegające na udzielaniu dopłat do zakupu pojazdów o niskiej emisji dwutlenku węgla oraz pobieraniu opłat od nabywców samochodów o wysokiej emisji. Takie rozwiązanie stosowane jest także od 2008 r. w Regionie Walońskim, jednym z trzech regionów autonomicznych Belgii. System ten ma być jednym z instrumentów realizacji programu „Air Climat”, którego celem jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń powietrza²⁹. Wysokość dopłat do zakupu pojazdów oraz opłat sankcyjnych w Regionie Walońskim zmieniała się kilkakrotnie (rys. 1). Zmianom ulegały również poziomy emisji objęte dopłatami i opłatami.

Począwszy od stycznia 2010 r. dolna granica emisji, od której pobierana jest opłata wynosi 156 g CO₂ na km. W przypadku rodzin wielodzietnych, wykorzystujących często większe samochody granica ta została podwyższona (w przypadku rodzin z trojgiem dzieci – do 166 g CO₂ na km, a w przypadku rodzin z czworgiem lub większą liczbą dzieci do 176 CO₂ na km). Preferencje dotyczą również samochodów wyposażonych w instalację LPG, w przypadku których dolna granica emisji objętych opłatą wynosi 166 g.

²⁷ Overview of CO₂ Based Motor Vehicle Taxes in the EU, Witryna internetowa European Automobile Manufacturers' Association, www.acea.be/images/uploads/files/20110330_CO2_tax_overview.pdf

²⁸ H. He, A. Bandivadekar, A Review and Comparative Analysis of Fiscal Policies Associated with New Passenger Vehicle CO₂ Emissions, International Council on Clean Transportation, Washington 2011, s. 22.

²⁹ Witryna internetowa Portail de la Wallonie, www.wallonie.be/fr/actualites/archives-des-actualites/lutte-contre-le-rechauffement-climatique.html



Rys. 1. Wysokość dopłat i opłat (w euro) z tytułu zakupu samochodu w zależności od emisji CO₂ w Regionie Walońskim w latach 2008-2011 (wysokość opłat sankcyjnych nie uległa zmianie od 01.01.2010 r.)

Źródło: Bonus-Malus éco-fiscal, ed. G. Brouwers, Générale Opérationnelle de la Fiscalité, Jambes 2010, s. 9; Witryna internetowa Portail de l'énergie en Wallonie, energie.wallonie.be/fr/eco-bonus-ou-malus-aide-financiere-a-l-achat-remplacement-d-un-vehicule-automobile.html?IDC=6304&IDD=11773; Witryna internetowa Portail de la fiscalité wallonne, http://fiscalite.wallonie.be/IMG/pdf/Tableau_ecobonus_ecomalus_2011_07_01_S-2.pdf; Economic Report – European Union 2011. ACEA, Brussels 2011, s. 97.

Dane Europejskiego Stowarzyszenia Producentów Pojazdów (ACEA) wskazują, że w wielu krajach europejskich stosowane są ulgi lub zwolnienia podatkowe, a także dopłaty do zakupu pojazdów elektrycznych czy hybrydowych³⁰. Na poziomie regionalnym dopłaty do zakupu samochodów z napędem elektrycznym, hybrydowym, a także napędzanych sprężonym gazem ziemnym czy LPG udzielane są m.in. przez władze niektórych wspólnot autonomicznych Hiszpanii. Wysokość dopłat wynosi 2-7 tys. euro³¹. Dotacje lub ulgi podatkowe zachęcające do nabycia pojazdu elektrycznego przyznawane są również w niektórych gminach, prowincjach i regionach Włoch³².

³⁰ Overview of Purchase and Tax Incentives for Electric Vehicles in the EU, Witryna internetowa European Automobile Manufacturers' Association, www.acea.be/images/uploads/files/20110330_EV_tax_overview.pdf

³¹ Overview of Purchase and Tax Incentives for Electric Vehicles in the EU, Witryna internetowa European Automobile Manufacturers' Association, www.acea.be/images/uploads/files/20110330_EV_tax_overview.pdf

³² Witryna internetowa Clean Vehicle Portal, www.cleanvehicle.eu

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że do instrumentów polityki zapobiegania zmianom klimatu mogą być zaliczane różnego rodzaju opłaty pobierane w miastach, w założeniu mające służyć zmniejszeniu zatłoczenia (a także dostarczaniu określonych środków finansowych). Na szczeblu regionalnym w niektórych państwach funkcjonują podatki rejestracyjne, których wysokość również uzależniona jest od emisji CO₂. Wydaje się, że takie rozwiązania mogą wzmacniać i uzupełniać działanie instrumentów stosowanych na szczeblu krajowym, zwłaszcza wtedy, gdy ujemne efekty zewnętrzne związane z emisją gazów cieplarnianych nie podlegają pełnej internalizacji. Dodatkowo, omówione opłaty i podatki mogą się przyczynić do osiągnięcia celu unijnego, polegającego na zmniejszeniu do 2015 r. emisji CO₂ z nowych samochodów osobowych do poziomu 130 g na km³³.

Stosowanie opłat i podatków od emisji CO₂ może się spotykać z oporem i brakiem akceptacji społecznej. Wynika to m.in. z nadmiernego obciążenia pewnych grup społecznych, a także możliwości monitorowania ruchu pojazdów.

REGIONAL AND LOCAL TRANSPORT CHARGES AND TAXES AS INSTRUMENTS TO TACKLE CLIMATE CHANGE

Summary

The article explores the role of different types of transport charges and taxes in the climate change policy from a theoretical point of view. The author has identified some CO₂-based charges and taxes levied at the local and regional level in the European Union. These instruments include: congestion charges, parking charges and registration taxes levied in the departments of France or in the one of the Belgian regions.

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych, Dz.Urz. L 140 z 5.06.2009.