

Konsekwencje wprowadzenia Elektronicznej Opłaty Drogowej

raport z konferencji zorganizowanej przez Polski Kongres Drogowy

Za niecały rok – 1 lipca 2011 r., w Polsce zacznie obowiązywać nowy system poboru opłat za korzystanie z dróg. W znowelizowanej w 2008. roku ustawie o drogach publicznych, dodano przepis, że od tej właśnie daty korzystający z dróg publicznych są zobowiązani do ponoszenia opłat m.in. za przejazdy po drogach krajowych lub ich odcinkach. Opłata ta (zwana opłatą elektroniczną) zastąpi funkcjonującą obecnie ryczałtową opłatę za przejazd po drogach krajowych (tzw. system winietowy). Opłata elektroniczna zostanie wprowadzona ze względu na konieczność wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2006/38/WE z dnia 17 maja 2006 r.

23 czerwca 2010 r. w Warszawie odbyła się konferencja zorganizowana przez Polski Kongres Drogowy, poświęcona ekonomicznym i społecznym konsekwencjom wprowadzenia Opłaty Elektronicznej. Uczestniczyli w niej: posłowie, przedstawiciele jednostek badawczych, reprezentanci organizacji i zrzeszeń transportowych, zarządcy dróg oraz eksperci z konsorcjów biorących udział w przetargu na budowę KSOD. W konferencji nie wzięli udziału przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, ze względu – jak uzasadniono – na toczący się przetarg mający wyłonić operatora systemu.

Czym będzie opłata elektroniczna?

Krajowy System Opłat Drogowych zastąpi obecny system winiet i obejmie samochody o masie powyżej 3,5 tony a także autobusy. Opłata będzie pobierana za przejazd tymi pojazdami po drogach, wskazanych w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów, zaprezentowanym w maju br. Opłata elektroniczna umożliwi sprawiedliwe pobieranie opłat wyłącznie za każdy przejechany kilometr. Jej taryfy mogą być uzależnione od masy całkowitej pojazdu i tym samym od stopnia „niszczenia” trasy, jaki jego przejazd powoduje.

Dodatkowym uzasadnieniem dla pobierania opłat na tych odcinkach jest „potrzeba utrzymania i ochrony dróg istotnych dla rozwoju sieci drogowej”. Wykaz będzie uzupełniany wraz z oddawaniem do użytku kolejnych odcinków autostrad, dróg ekspresowych i rozbudowywanej sieci dróg krajowych innych klas technicznych. Wykaz może być też rozszerzany o inne drogi krajowe, jeśli „działanie takie będzie konieczne dla zapewnienia właściwej polityki przewozowej lub ochrony tych dróg”.

Wzorem innych krajów członkowskich Unii Europejskiej system opłaty elektronicznej wprowadzany będzie na drogach o najwyższym standardzie (w szczególności na leżących w sieci TEN-T autostradach i drogach ekspresowych), oraz wybranych drogach krajowych dwujezdniowych. Według projektu rozporządzenia od 1 lipca 2011 opłatami objęte zostałyby następujące drogi:

- Autostrada A-1 na odcinkach: węzeł Tuszyn – węzeł Bełchatów, węzeł Sośnica – węzeł Świerklany;

- Autostrada A2 na odcinku węzeł Modła – węzeł Stryków I
- Autostrada A4 na odcinkach: Zgorzelec – węzeł Bielany Wrocławskie, węzeł Bielany Wrocławskie – węzeł Kleszczów, węzeł Kleszczów - węzeł Murckowska, węzeł Balice I – węzeł Szarów;
- Autostrada A6 z Kolbaskowa do węzła Kijewo
- Autostrada A8 na odcinku węzeł Magnice – węzeł Pawłowice
- Autostrada A18 węzeł Olszyna – węzeł Krzyżowa
- Droga ekspresowa S1 na odcinkach: Cieszyn-Boguszewie – Bielsko Biała-Krzemionki, Dąbrowa Górnicza (Ząbkowice) – Tychy, węzeł Podwarpie – węzeł Pyrzowice;
- Droga ekspresowa S3 na odcinkach: węzeł Goleniów Zachód – Szczecin (węzeł Kijewo), węzeł Klucz – Gorzów Wielkopolski (węzeł Gorzów Południe), Sulechów – Nowa Sól;
- Droga ekspresowa S5 na odcinku węzeł Stryszek – węzeł Białe Błota;
- Droga ekspresowa S6 na odcinku węzeł Bożepole Wielkie – węzeł Rusocin;
- Droga ekspresowa S7 na odcinkach: węzeł Elbląg Wschód – Kalsk, obwodnica Płońska, węzeł Kroczewo – węzeł Czosnów, Grójec (z obwodnicą Grójca) – Jedlińsk, Skarżysko Kamienna – Chęciny, obwodnica Jędrzejowa, skrzyżowanie z drogą krajową nr 79 – węzeł Bieżanów, węzeł Myślenice – węzeł Lubień
- Droga ekspresowa S8 na odcinkach: węzeł Dąbrowa – węzeł Cieśle, węzeł Konotopa – węzeł Powązkowska, Radzymin (z obwodnicą Radzymina) – Wyszaków (z obwodnicą Wyszakowa), obwodnica Ostrowi Mazowieckiej
- Droga ekspresowa S10 na odcinkach: Szczecin (węzeł Płonia) – węzeł Święte, węzeł Nieszawka – węzeł Lubicz
- Droga ekspresowa S11 na odcinku Poznań – Kórnik
- Droga ekspresowa S22 na odcinku Elbląg – Grzechotki (granica państwa)
- Droga ekspresowa S69 na odcinku obwodnicy Bielska – Białej
- Droga krajowa nr 4 na odcinku Rzeszów – Jarosław
- Droga krajowa nr 6 na odcinku Gościcino – Bożepole Wielkie
- Droga krajowa nr 7 na odcinkach: Płońsk – węzeł Kroczewo, węzeł Czosnów – Warszawa , Warszawa – Grójec, Kraków – Myślenice
- Droga krajowa nr 10 na odcinku Dąbie – Grzędzice
- Droga krajowa nr 77 na odcinku Radymno – Przemyśl

- Droga krajowa nr 81 na odcinku Katowice – Skoczów
- Droga krajowa nr 92 na odcinkach: Nowy Tomyśl – Poznań, Poznań – Września;
- Droga krajowa nr 94 na odcinku Sosnowiec – Olkusz

Łącznie te drogi mają długość około 1600 km, w tym: 630 km autostrad, 570 km dróg ekspresowych oraz 400 km dróg krajowych dwujezdniowych oraz dróg równoległych. W kolejnych latach system będzie rozbudowywany, wraz z oddawaniem do użytku kolejnych dróg. Planuje się, że w 2014. roku system będzie obejmował ok. 4400 km dróg (bez autostrad koncesyjnych). Docelowo opłatami elektronicznymi zostaną objęte wszystkie odcinki autostrad, dróg ekspresowych, dwujezdniowych dróg krajowych, które nie będą przebudowywane oraz wybrane odcinki dróg krajowych równoległych. System opłaty elektronicznej może być sukcesywnie rozszerzany na drogi alternatywne tak, aby nie dopuścić do ucieczki ruchu pojazdów ciężkich na drogi pozostające poza systemem, co w konsekwencji mogłoby doprowadzić do zwiększenia kosztów eksploatacji, w tym utrzymania dróg alternatywnych.

Objęcie opłatami przede wszystkim dróg krajowych wiąże się z ich szczególnym obciążeniem, w tym ruchem pojazdów ciężarowych i autobusów. Drogi krajowe, choć stanowią niecałe 5% długości całej sieci dróg publicznych liczącej ponad 380 000 km, przenoszą ponad 40% całkowitego natężenia ruchu i wykonuje się na nich niemal 50% pracy przewozowej. Średni dobowy ruch pojazdów samochodowych w 2005 r. na sieci dróg krajowych wyniósł 8224 poj./dobę i był większy o ok. 18% w stosunku do roku 2000. Na drogach międzynarodowych SDR w 2005 r. wyniósł 13561 poj./dobę. Na niektórych odcinkach w pobliżu aglomeracji miejskich natężenie ruchu osiąga nawet 80 000 poj./dobę. Szczytowe dobowe natężenia ruchu na drogach krajowych przebiegających w miastach takich jak Trasa Łazienkowska i Trasa Toruńska w Warszawie osiągają wielkość nawet 150.000 poj./dobę. Podane dane dotyczą 2005. roku, gdyż takie kompleksowe badanie odbywa się co 5 lat i właśnie trwa kolejna jego edycja.

W odrębnym rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wysokości stawek opłaty elektronicznej ustalona zostanie wysokość stawek opłaty elektronicznej. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych nie może ona być wyższa niż 2 zł za kilometr. Wpływy z opłaty elektronicznej będą stanowić drugie stałe źródło zasilania Krajowego Funduszu Drogowego, które finansuje realizację zadań w zakresie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych.

Technicznie pobór opłaty elektronicznej zależeć będzie od przyjętej technologii (są one różne u różnych oferentów w toczącym się przetargu). Mogą to być:

1. System satelitarny GPS/GSM oparty na technologii GNSS (Global Navigation Satellite System). Wbudowane w pojazd urządzenie pokładowe OBU (On Board Unit) oblicza ilość przejechanych kilometrów, które podlegają opłacie. Charakteryzuje się działaniem na całym terytorium, nawet na drogach niższej kategorii, nie wymaga budowy dodatkowej infrastruktury na drogach. Czynnikiem generującym koszty jest inteligentne urządzenie pokładowe i koszt łączności za pomocą GSM/GPRS. Urządzenie, tzw. wind-shield OBU, jest montowane samodzielnie przez kierowcę do szyby czołowej pojazdu i jest zasilane poprzez gniazdo zapalniczki.

2. System mikrofalowy (5,8 GHz) DSRC (Dedicated Short Range Communication). Urządzenie pokładowe łączy się z bramkami ustawionymi na drodze, naliczanie opłat post-pay lub pre-pay jest możliwe w obu systemach. System wymaga budowy dodatkowej infrastruktury (bramek) na konkretnych odcinkach dróg objętych elektroniczną opłatą – ten wysoki koszt ponoszony jest w głównej mierze przez kierowców. Dodatkowe koszty generuje utrzymanie oraz modernizacja bramek służących do poboru opłat. Koszt urządzeń pokładowych oraz transmisji danych jest dzisiejszy obecnie niższy w porównaniu do systemu satelitarnego.. System oparty o technologię GNSS charakteryzuje się dokładnym i precyzyjnym działaniem na autostradach oraz drogach ekspresowych, ale nie jest możliwe naliczanie opłat na każdej drodze jak w systemie GPS/GSM – tylko tam, gdzie zostały wybudowane bramki nad drogami.

Koszty związane z transmisją danych, obsługą użytkowników, reklamacjami, centrum obliczeniowym są w obydwu wymienionych systemach jednakowe.

3. Hybryda obu systemów.

Wszystkie technologie otwierają możliwości związane z nowymi usługami w zakresie BRD i informacji dla podróżujących.

Obecnie ta technologia jest oferowana i promowana tylko przez jedno z sześciu konsorcjów zakwalifikowanych do drugiej części przetargu.

Ocena skutków regulacji wg Ministerstwa Infrastruktury

Wprowadzenie nowego systemu opłat uzasadniane jest tym, że wspiera on zrównoważony rozwój transportu w krajach Unii Europejskiej. Jest bardziej sprawiedliwy, bo oparty na takiej zasadzie, że "użytkownik płaci" za faktyczne korzystanie z infrastruktury. Zawiera też możliwość stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, na przykład poprzez wprowadzenie zróżnicowanych taryf za przejazd w zależności od wpływu pojazdu na środowisko. Wdrożenie systemu elektronicznego poboru opłat ma umożliwić w przyszłości świadczenie europejskiej usługi opłaty elektronicznej na transeuropejskiej sieci drogowej, zgodnie z dyrektywą 2004/52/WE Parlamentu i Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych.

Ponadto, jak wskazują doświadczenia innych krajów, zastosowanie elektronicznego poboru opłat przyczynia się do powrotu pojazdów na drogi płatne (zwiększenie komfortu przejazdu), oraz do zmniejszenia odpływu ruchu na drogi alternatywne. Ewentualny odpływ ruchu na drogi alternatywne może być dodatkowo zmniejszony objęciem elektronicznym poborem opłat dróg ekspresowych oraz wybranych dróg krajowych równoległych.

Jak można przeczytać w tekście uzasadnienia projektu rozporządzenia, pobieranie opłat w systemie opłaty elektronicznej będzie miało – pozytywny wpływ na rynek pracy, gdyż szacuje się, że powstanie ok. 700 miejsc pracy. Wdrożenie systemu opłaty elektronicznej wiązać się będzie

ze wprowadzeniem zasady, że stawka opłaty będzie odzwierciedlać faktyczny koszt zużycia drogi przez użytkownika. Wymusi to racjonalizowanie kosztów przez wszystkie podmioty, które korzystają z dróg publicznych. Ponadto należy oczekiwać, że nastąpi zwiększenie

racjonalności w strukturze przewozów, tj. zmniejszenie udziału pustych przejazdów dalekobieżnych oraz przeniesienie części przewozów towarowych i osobowych na alternatywne środki transportu (w szczególności transport kolejowy).

Oplata elektroniczna wprowadzona będzie przede wszystkim na autostradach i drogach ekspresowych, które są obecnie w trakcie budowy lub na etapie prac przygotowawczych. W przypadku istniejących odcinków dróg krajowych wprowadzeniu opłat będzie towarzyszyć realizacja programu ochrony dróg równoległych obejmującego zabiegi o charakterze prawnym, organizacyjnym, inżynierskim i kontrolnym. Ewentualny odpyw ruchu na drogi alternatywne może być dodatkowo zmniejszony objęciem elektronicznym poborem opłat dróg ekspresowych oraz wybranych dróg krajowych równoległych.

Pytania i wątpliwości podniesione przez uczestników konferencji

1. Brak długofalowej strategii w stosunku do wszystkich pojazdów

Już w roku 2005 w dokumencie „Strategia transportowa” zapisano, że docelowo opłaty będą pobierane od wszystkich pojazdów i na szerokiej sieci dróg, ale nie określono daty ich wprowadzenia. Decyzja KE z października 2009 r. mówi, że Europejska Usługa Opłaty Elektronicznej powinna być dostępna za trzy lata dla wszystkich pojazdów o masie powyżej 3,5 tony lub pojazdów przewożących ponad 9 osób łącznie z kierowcą, a dla pozostałych pojazdów za pięć lat (czyli w 2014 r.). Cała dyskusja w Polsce dotyczy samochodów ciężarowych i autobusów, samochody osobowe są zupełnie pomijane w rozważaniach. Skutek jest taki, że nadal są projektowane i budowane (dotyczy to także odcinków, na które teraz podpisywane są umowy) węzły autostradowe z placami do manualnego poboru opłat. Taki system poboru ma znaczne minusy:

- duża zajętość terenu (w polskich warunkach ok. 3 ha)
- wysokie koszty inwestycji (w tym pozyskania terenów) i utrzymania (całodobowa dostępność wraz ze współczynnikiem gotowości sprawia, że każda budka poboru opłat przekłada się na 5 etatów obsługi)
- zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, duże straty czasu podróży, ograniczenie przepustowości dróg
- bariera fizyczna i psychologiczna dla użytkowników dróg, powodująca ucieczkę z odcinków płatnych i konieczność objęcia systemem dróg alternatywnych i dalszą rozbudowę infrastruktury

W tej sytuacji należy pilnie określić założenia polityki rozszerzania systemu opłaty elektronicznej i dostosować do przyjętych założeń projektowanie dróg.

2. Opóźnienia w realizacji harmonogramu wdrażania zagrażają terminowi uruchomienia systemu i jego sprawności

Istotne dla skutecznego wdrożenia elektronicznej opłaty w Polsce jest opracowanie harmonogramu prac i konsekwentne oraz terminowe jego realizowanie. Zmieniona ustawa o drogach publicznych, zapowiadająca wprowadzenie opłaty elektronicznej, weszła w życie w grudniu 2008 r. Przetarg „Na Krajowy System Poboru Opłat, w tym czynności związane z poborem Opłaty Elektronicznej” GDDKiA ogłosiła dopiero w grudniu 2009 r. W kwietniu 2010 r. wykluczono z przetargu 4 wnioski, a do drugiego etapu postępowania zakwalifikowano sześć firm i konsorcjów. W komunikacie, datowanym na 22 kwietnia, zapowiedziano, że podpisanie umowy ze zwycięzcą przetargu „jest planowane na lipiec br, a uruchomienie systemu nastąpi 1 lipca 2011”. Już wiadomo, że terminu podpisania umowy nie uda się dotrzymać.

Tymczasem, jak wskazują doświadczenia krajów, które już wprowadziły elektroniczną opłatę, kluczowe jest właściwe przygotowanie. Historyczne przykłady wdrażania systemu i czasu przygotowania w wybranych krajach wyglądają następująco:

2001 – Szwajcaria 24 miesiące [działający system gotowy na czas]

2004 – Austria 18 miesięcy [gotowy na czas]

2007 – Czechy 9 miesięcy [rozwiązania prowizoryczne, liczne reklamacje]

2008 – Słowacja 6 miesięcy [roczny poślizg]

Uogólniając te dane, można pokusić się o sporządzenie typowego harmonogramu, obejmującego: definiowanie procesów, specyfikację systemu, wdrożenie systemu, testy systemu i próbne uruchomienie. Taki harmonogram obejmuje 21 miesięcy. Przy optymalizacji możliwe jest skrócenie tego okresu do 18 miesięcy. Zmieszczenie tych wszystkich czynności w 12 miesięcy to już harmonogram wysokiego ryzyka i może generować dodatkowe koszty. Zasadne jest wobec tego pytanie: czy realne jest uruchomienie systemu 1 lipca 2011 i czy pośpiech nie przyniesie niepożądanych skutków?

Szczególnie należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń Słowacji. Tam problemy zaczęły się już na etapie przetargu. Niejasne metody oceniania ofert spowodowały odrzucenie 3 tańszych ofert i wybór najdroższej. System został oddany do użytku ostatecznie 1 stycznia 2010 r. – po dwukrotnym przesuwaniu pierwotnego terminu 1 stycznia 2009 – łącznie nastąpił roczny poślizg we wdrożeniu. W chwili uruchomienia systemu wystąpiły kłopoty z dystrybucją OBU, co przyniosło głośne protesty przewoźników. Skuteczność czynności kontrolnych ocenia się tam na poziomie ok. 60% wobec deklarowanych 98%.

Analiza porównawcza EETS

	Austria [1]	Czechy [2]	Niemcy [3]	Francja [4]
Data wdrożenia	1.01.2004	1.01.2007	1.01.2005	1.01.2009
Koszt systemu (kontrakt)	750 mln €	780 mln €	1240 mln €	
Sieć dróg (2010)	2178 km	1150 km	12 800 km	12 500 km
DMC	> 3,5 t	> 3,5 t	> 12 t	> 3,5 t
Technologia	DSRC	DSRC	GPS/GSM	DSRC
Średnia taryfa/km 2008/2010	0,26 € 0,237 €	0,124 € 0,196 €/0,151 €	0,17 € 0,20 €	0,19 €
Przychód (2008)	1,062 bln €	236 mln €	3.5 bln €	
Przychód (2009)	926 mln €	213 mln €	4002 mln €	2336,1 mln €
Koszty oper/kontrol.	12 %	12%	11,2 % (1/3 T)	15 %

[1] ASFiNAG Oslo, 30 May – 2 June 2010; Friedrich Schwarz-Herda, Austrian Federal Ministry for Transport, Innovation & Technology (BMVIT).

[2] Václav Černý; Transport Ministry of Czech Republic.

[3] German Ministry of Transport, Construction and Urban Development: www.bmvbs.de.

[4] ASFA 2010; Ministry for Ecology, Energy, Sustainable Development & Regional Planning (MEEDDAT). General Department for Infrastructure, Transport and The Sea (DGITM).

3. Brak jasności co do wysokości opłat, powoduje niepokoje zwłaszcza w środowisku przewoźników drogowych

Wysokość opłaty zostanie dopiero ustalona w rozporządzeniu Rady Ministrów. Jak dotąd wiadomo jedynie, że maksymalnie będzie ona mogła wynosić do 2 zł za 1 km. się Instytut Transportu Samochodowego zwraca również uwagę, że będzie bardzo niski upust przy opłacie abonamentowej – maksymalnie 13%. Wysoka stawka opłaty za przejazd po drogach i niski upust abonamentowy spowodują dodatkowy wzrost kosztów transportu. Jak wykazali przedstawiciele przewoźników, gdyby przyjąć ostrożnie, że średni miesięczny przebieg dużego samochodu ciężarowego to 15.000 km i z tego 20% przypadnie na płatne drogi w Polsce, to roczny przebieg po polskich drogach płatnych wyniesie 36 tys. km. Nawet jeśli opłata wyniesie nie maksymalne 2 zł, a np. 1 zł/km – oznaczać to będzie koszt 36 000 zł, tymczasem do tej pory koszt najdroższej rocznej winiety wynosił 3371 zł (roczne winiety już nie są sprzedawane).

Taki wzrost kosztów oznaczać musi wzrost cen frachtu (opłat za transport towarów) o około 20-25% i cały łańcuch niekorzystnych ekonomicznych skutków, ze wzrostem cen wielu towarów, a więc impulsem inflacyjnym. Zwiększonymi kosztami będą musieli się podzielić przewoźnicy i ich klienci, a w ostatecznym rachunku i tak zapłaci konsument. Dla firm przewozowych, zwłaszcza mniejszych, znaczny wzrost kosztów oznacza zagrożenie bankructwem. A jest to ważny sektor gospodarki, który wytwarza około 10 % PKB i daje zatrudnienie około 1,5 mln osób. Należy się liczyć ze zmniejszeniem konkurencyjności polskich przewoźników, a o obecnej pozycji tej branży na rynku UE świadczyć może porównanie pracy przewozowej: polskie firmy wykonują rocznie ok. 90 mld. tonokilometrów, a te z największego kraju Unii – Niemiec 70 mld.

Ekonomiczna zapasć firm przewozowych może pociągnąć w dół inne firmy. Oczywistą konsekwencją będzie spadek sprzedaży nowego taboru ciężarowego, problemy zakładów serwisowych – a wszystko razem oznaczać będzie spadek wpływów z podatków.

4. Nieznana wewnętrzna struktura opłat uniemożliwia planowanie działalności inwestycyjnej

Oprócz maksymalnej wysokości stawek tym, co dla rynku jest istotne, jest ich wewnętrzne zróżnicowanie. Są one bowiem różne, w zależności od wielkości samochodu (liczby osi), a także klasy emisji spalin. System może także zawierać dodatkowe obostrzenia – np. w Czechach podwyższono dwukrotnie stawkę za jazdę w piątek w godzinach 15.00 – 21.00. Brak informacji o zamierzeniach rządu w tej kwestii również powoduje zaniepokojenie środowiska przewoźników.

W innych krajach Europy preferowane są pojazdy o najwyższych klasach emisji spalin ((Euro 4 i Euro 5). W parku polskich przewoźników stanowią one niecałe 25% samochodów. 35 tys. samochodów w Polsce mieści się w najgorszych klasach od Euro 0 do Euro 2. Znajomość struktury opłat umożliwiłaby podejmowanie racjonalnych decyzji przedsiębiorcom planującym wymianę taboru.

5. Czy będzie zapewniona interoperacyjność systemu?

Systemy elektronicznego pobierania opłat drogowych w państwach Unii Europejskiej nie są w pełni interoperacyjne, pomimo obowiązywania dyrektyw i decyzji Komisji Europejskiej. Powodem są różnice w interpretacji przepisów prawnych, niezgodności w koncepcjach pobierania opłat drogowych, ze względu na standardy technologiczne oraz klasyfikację stawek opłat.

Komisja Europejska określiła więc główne techniczne specyfikacje i wymogi niezbędne do uruchomienia EETS. W szczególności zawarcie jednej umowy z pojedynczym dostawcą EETS powinno umożliwić wszystkim użytkownikom EETS uiszczanie opłat drogowych na wszystkich obszarach EETS w ramach europejskiej sieci drogowej za pomocą jednego urządzenia pokładowego.

Producenci urządzeń oraz zarządzający infrastrukturą uzgodnili, aby wytwarzać produkty interoperacyjne oparte na istniejących systemach DSRC 5,8 GHz. Urządzenia powinny być zdolne do komunikowania się z technologiami, które mogą być stosowane wyłącznie w nowych systemach opłat elektronicznych, które mają być wykorzystywane we Wspólnocie po dniu 1 stycznia 2007 roku. Są to: technologia pozycjonowania satelitarnego, technologia łączności ruchomej przy wykorzystaniu norm GSM-GPRS oraz technologii mikrofalowej 5,8 GHz. Operatorzy powinni udostępniać użytkownikom urządzenia pokładowe odpowiednie do korzystania ze wszystkich systemów opłat elektronicznych będących w użytku w Państwach Członkowskich. To niestety pozostaje tylko w sferze teorii, w praktyce szoferki pojazdów krążących po Europie wypełnione są różnymi urządzeniami stosowanymi w różnych krajach.

Austria i Niemcy są w trakcie wprowadzania systemu interoperacyjnego, który ma ruszyć w 2011r. Użytkownicy z urządzeniami na bazie GSM-GPRS będą mogli jeździć na terenie Austrii bez potrzeby dokupowania dodatkowego urządzenia. Ustalenie jest jednostronne, ponieważ

urządzenie GSM-GPRS ma także moduł DSRC, jednak urządzenie Austriackie potrzebowałoby wymiany modułu GSM-GPRS, aby działało na terenie Niemiec).

6. Tak duże przedsięwzięcie uda się jedynie pod warunkiem szerokiej społecznej akceptacji, brak działań temu służących.

Wprowadzenie systemu opłat elektronicznych jest wielkim przedsięwzięciem, istotnym dla polityki transportowej państwa. Podejmowane dotychczas działania są ograniczone do zarządzania wyłanianiem operatora, w ogóle nie odnoszą się do szerszego kontekstu społecznego i ekonomicznego.

Chodzi to o takie sprawy jak zdefiniowanie celów jakim powinno służyć wprowadzenie opłat (tłumaczenie, że w ten sposób realizujemy obowiązek wynikający z dyrektywy WE jest niewystarczające). Możliwe cele to: zapewnienie finansowania infrastruktury drogowej, regulowanie wielkości ruchu przez uświadamianie użytkownikom jakie są faktyczne koszty korzystania z dróg, czy ochrona środowiska przez promowanie nowoczesnych silników z niską emisją spalin. Dopiero po takiej dyskusji można dokonywać sensownego wyboru technologii. Tymczasem można odnieść wrażenie, że o wyborze systemu decydują przepisy ustawy o zamówieniach publicznych, a nie strategia państwa.

7. Brak konkretnych propozycji zabezpieczenia pozostałych dróg tworzących sieć, zwłaszcza dróg samorządowych, przed ruchem pojazdów unikających dróg płatnych

Kierowcy ciężarówek, chcąc uniknąć opłat, mogą zjeżdżać z głównych dróg. Projekt systemu musi więc zapobiegać takim ucieczkom, by chronić infrastrukturę dróg lokalnych. Są one budowane z uwzględnieniem innych norm dotyczących dopuszczalnego nacisku na oś, niż drogi krajowe, dlatego wzmożony ruch najcięższych pojazdów może je zniszczyć. Przepuszczalność wzrośnie także ilość wypadków drogowych na tych odcinkach. Projekt rozporządzenia zapowiada ogólnikowo realizację programu ochrony dróg równoległych obejmującego zabiegi o charakterze prawnym, organizacyjnym, inżynierskim i kontrolnym. Ewentualny odpyw ruchu na drogi alternatywne może być dodatkowo zmniejszony objęciem elektronicznym poborem opłat dróg ekspresowych oraz wybranych dróg krajowych równoległych. Nie mówi się jednak ani słowem o środkach podejmowanych dla zabezpieczenia dróg samorządowych lub o zrekompensowaniu ich zarządcom ewentualnych zniszczeń na ich sieci. W momencie stwierdzenia ucieczek na drogi niższej klasy system elektroniczny umożliwi jednak szybkie i efektywne rozszerzenie aby utrzymać bezpieczeństwo na tych drogach.

8. Renegocjacja umów koncesyjnych pod kątem wprowadzenia nowego systemu opłat za przejazd koncesjonowanymi odcinkami autostrad.

Koncesje dzielą się na „stary portfel” (pełne ryzyko koncesjonariusza w zamian za prawo ustalania cen, obowiązek realizacji programu inwestycyjnego z przychodów z opłat) i „nowy portfel” (opłata za dostępność, stawki ustala i ostatecznie pobiera skarb państwa, brak powiązania między przychodami koncesjonariusza a pobieranymi opłatami). Do „starego portfela” zalicza się odcinek A-4 Kraków – Katowice, zarządzany przez Stalexport Autostrada Małopolska, i odcinek A-2 z Konina do Nowego Tomyśla, zarządzany przez Autostradę Wielkopolską. O ile nie powinno być większych problemów z przystąpieniem do systemu

opłat elektronicznych koncesji nowych, o tyle wprowadzenie EETS zaburza logikę koncesji podpisanych około 10 lat temu.

W 2005 roku Skarb Państwa wynegocjował z koncesjonariuszami porozumienia, dopuszczające wolny przejazd ciężarówek z kartą opłaty drogowej („winieta”). Za zwolnienie z opłat tych pojazdów Skarb Państwa wypłaca koncesjonariuszom opłatę kompensacyjną. Te porozumienia miały formę aneksów do umów koncesyjnych i będą obowiązywać do końca okresu koncesyjnego. Złamanie warunków aneksowanej umowy koncesyjnej może oznaczać konieczność jej rozwiązania oraz wypłaty odszkodowania dla koncesjonariusza. Kluczowe uwarunkowania „starych koncesji”: uzgodnione nakłady na sprzęt do poboru opłat nie uwzględniały kosztów związanych z ewentualnym uczestnictwem w systemie elektronicznej opłaty. Wprowadzenie tego systemu do koncesji „starego portfela” może oznaczać konieczność rekompensaty przez KFD za zerwanie porozumienia winietowego określającego sposób i wysokość przekazywanych opłat kompensacyjnych.

A jakie będą skutki gdy nie dojdzie do porozumienia i odcinki autostrad zarządzane przez koncesjonariuszy pozostaną poza systemem opłaty elektronicznej? Nastąpi powrót do zasady płatności gotówkowej dla wszystkich pojazdów. Skarb Państwa może być narażony na ewentualne odszkodowanie za zerwanie porozumienia winietowego. Niewykluczone także, że koncesjonariusze podejmą działania dla wprowadzenia opłaty elektronicznej we własnym zakresie, tylko na swoich odcinkach dróg – co w sumie da niespójny i niewygodny (potencjalnie niekompatybilny) dla użytkowników system pobierania opłat za korzystanie z dróg.

9. Znaczny koszt zapewnienia sprawnej kontroli i egzekucji przestrzegania prawa

Aby nowy system spełniał swoją rolę, wraz z jego wdrożeniem musi ruszyć skuteczny system egzekwowania prawidłowego uiszczania opłat. Instytucją, której powierzono koordynację działań w tym zakresie jest Główny Inspektorat Transportu Drogowego. Zgodnie z ustawą Inspektorzy będą upoważnieni do zatrzymywania pojazdów i nakładania kar za nieprawidłowo uiszczane opłaty. Jak wynika z wyliczeń Inspekcji, aby sprostać temu zadaniu ITD powinna zatrudnić 513 nowych inspektorów dedykowanych tylko do obsługi tego systemu. Zgodnie z założeniami, sfinansowanie wyposażenia Inspekcji w urządzenia kontrolne, pojazdy i umundurowanie to obowiązek firmy wdrażającej system, a koszty utrzymania inspektorów poniesie Państwo. Czy będą zabezpieczone na ten cel środki w przyszłorocznym budżecie?

Perspektywa Polskiego Kongresu Drogowego (skrót)

1. Potrzeba społecznej akceptacji kluczowych rozstrzygnięć dla rozwoju i finansowania drogownictwa

PKD uważa, iż należy pozyskiwać społeczną akceptację dla kluczowych rozstrzygnięć związanych z infrastrukturą transportową. Dzięki temu można będzie uniknąć tworzenia arbitralnych rozwiązań w sprawach dotyczących milionów użytkowników dróg, a także przedsiębiorców sektora transportowego, koncesjonariuszy autostrad oraz organizacji

spedycyjnych i logistycznych. Zapewni to także konsensus wokół kwestii związanych z perspektywami rozwoju regionalnego.

2. Doświadczenie jako gwarant akceptacji społecznej

Wdrożenie elektronicznego systemu poboru opłat powinno zostać powierzone konsorcjum z odpowiednim doświadczeniem, które wdrożyło system o porównywalnej wielkości. Ważne jest, aby raz wdrożony system został zaakceptowany i nie wymagał w kolejnych latach modyfikacji organizacyjnych ani kosztownych rozszerzeń. Kluczowym aspektem jest jego sprawność od pierwszych godzin funkcjonowania. Należy za wszelką cenę uniknąć komplikacji z wdrożeniem KSOD, np. w postaci kolejek w punktach dystrybucji urządzeń pokładowych lub korków na drogach. Zapewnić to może: sprawna dystrybucja zaawansowanych technologicznie, a zarazem intuicyjnych w obsłudze jednostek pokładowych (OBU); dobra komunikacja z firmami i kierowcami; organizacja szkoleń i prezentacji systemu oraz urządzeń dla kierowców; zapewnienie niskich kosztów obsługi urządzeń i systemu płatności.

3. Elastyczne dopasowanie systemu do rozbudowywanej sieci dróg ekspresowych i autostrad

Infrastruktura drogowa w Polsce będzie w najbliższych latach znacznie rozbudowywana. Z tego powodu system musi zapewnić możliwość szybkiego i bezproblemowego rozszerzania sieci o odcinki nowe, a także o takie, które mogą służyć do omijania fragmentów płatnych. Zdobycie akceptacji społecznej jest równie istotne w środowiskach spedycyjno-transportowych, jak i wśród społeczności lokalnych z terenów, na których przebiegają kluczowe szlaki komunikacyjne. Elastyczność systemu jest niezmiernie istotna także z punktu widzenia kształtowania polityki środowiskowej – system powinien zapewnić możliwość dostosowywania cen klas emisyjnych pojazdów w zależności od założonych celów ekologicznych.

4. Priorytetem wpływu do Krajowego Funduszu Drogowego

Należy wyciągnąć wnioski ze skutków ekonomicznych systemu winietowego. Zapewnienie możliwie największych wpływów do budżetu powinno stanowić priorytet, gdyż jedynie takie rozwiązanie pozwoli wyjść z drogowego impasu i uniknąć rozminięcia się rządowych prognoz z rzeczywistością. Tworzenie KSOD powinno być zharmonizowane z planem budowy dróg ekspresowych i autostrad, a także generować niezbędne środki na realizację tego ważnego społecznie celu.

5. Kontrola i nadzór

Z uwagi na fakt, że opłata będzie pobierana od każdego pojazdu ciężarowego, za każdy przejechany kilometr odcinka płatnego, niezmiernie ważne będzie stworzenie odpowiedniego systemu kontroli i nadzoru. System ten z jednej strony powinien być niezauważalny przez uczciwych przewoźników, a zarazem skuteczny i bezwzględnie wyłapujący wszelkie naruszenia. Jednocześnie sposób dokonywania opłat i rozliczeń powinien być jak najprostszy oraz dostosowany do realiów prowadzenia biznesu – ułatwiać, a nie zniechęcać.

6. Interoperacyjność

Wdrożony system poboru opłat powinien gwarantować interoperacyjność ze wszystkimi systemami europejskimi w możliwie najkrótszym. Ten aspekt istotny jest zarówno z punktu widzenia krajowych firm transportowych, jak także i dla przewoźników z krajów, dla których Polska jest krajem tranzytowym. W tym celu należy dążyć do wykorzystania licznych jednostek pokładowych z systemów zagranicznych będących już w posiadaniu krajowych i zagranicznych kierowców. Rozwiązanie takie przyczyniłoby się także do zmniejszenia ogólnych kosztów systemu polskiego i byłoby korzystnie odebrane przez użytkowników. Konieczna jest współpraca międzynarodowej z państwami, gdzie funkcjonują największe europejskie systemy. Za przykład może służyć współpraca pomiędzy Austrią i Niemcami, dzięki której w roku 2011 osiągnięta będzie pierwsza na świecie interoperacyjność pomiędzy systemem DSRC i satelitarnym. Polska mogłaby wypracować podobne rozwiązania i automatycznie znaleźć się wśród wyznaczających europejskie standardy w dziedzinie integracji systemów poboru opłat.

7. Zdolność zorganizowania finansowania dla systemu

W celu dotrzymania terminu realizacji niezmiernie istotna będzie zdolność konsorcjantów do zorganizowania finansowania takiego systemu. Mimo że najgorsza sytuacja związana z kryzysem na rynkach finansowych wydaje się być już za nami, to w obecnych warunkach kluczowa dla zorganizowania finansowania dłużnego będzie reputacja i siła finansowa wybranego konsorcjum. Rekomendujemy, by oprzeć się w tym względzie na sprawdzonych partnerach i projektach referencyjnych – z korzyścią zarówno dla budowy i funkcjonowania systemu, jak i rozszerzania polskiej sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz krajowych.

8. Udział firm zainteresowanych długoterminowym rozwojem na polskim rynku

W interesie rozwoju sektora drogownictwa oraz firm technologicznych, w projekcie KSOD powinny uczestniczyć firmy, których długoterminowe perspektywy związane są z rynkiem usług w Polsce, zaś pozyskane środki finansowe pozwolą na rozwój kompetencji i zasobów ludzkich w tym zakresie.