C/2025/6688

15.12.2025

KOMUNIKAT KOMISJI

Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych w odniesieniu do art. 6 i 7 dyrektywy (UE) 2019/520 w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwiania transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii

(C/2025/6688)

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst ogólny

1. Interoperacyjne systemy elektronicznego poboru opłat drogowych funkcjonujące w ramach europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS) przyczyniają się do tworzenia niezawodnych, przyjaznych dla użytkownika i efektywnych pod względem kosztów systemów poboru opłat w Unii Europejskiej (UE). Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/520 ([1]) ma na celu promowanie powszechnego wdrażania interoperacyjnych systemów elektronicznego poboru opłat drogowych, tak by zmniejszyć koszty i obciążenia wynikające z istnienia różnych systemów opłat w całej UE.

2. Zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy (UE) 2019/520 „dostawca EETS" oznacza „podmiot, który […] zapewnia użytkownikowi EETS dostęp do EETS [oraz] przekazuje opłaty właściwemu podmiotowi pobierającemu opłaty […]". W praktyce i zgodnie z art. 3 ust. 4 dyrektywy (UE) 2019/520 dostawca EETS udostępnia użytkownikowi drogi interoperacyjne urządzenia pokładowe (OBE) umożliwiające uiszczanie opłat drogowych w ramach różnych infrastruktur transportowych. Dostawca EETS pobiera opłaty drogowe w imieniu podmiotu pobierającego opłaty i przekazuje je podmiotowi pobierającemu opłaty, świadcząc tym samym również usługę na rzecz tego podmiotu gospodarczego.

3. Po pełnym wdrożeniu dyrektywy (UE) 2019/520 użytkownicy dróg będą mogli uiszczać opłaty drogowe w UE na podstawie jednej umowy abonamentowej, za pośrednictwem jednego dostawcy i jednego urządzenia pokładowego. Będzie to miało nie tylko znaczenie gospodarcze dla UE, ale również przyniesie znaczne korzyści społeczeństwu, zmniejszając obciążenie administracyjne, czas spędzany w kolejkach i zatory na drogach.

4. Prawo dostawców EETS do otrzymywania wynagrodzenia z tytułu usług elektronicznego poboru opłat drogowych świadczonych podmiotom pobierającym opłaty zostało wprowadzone dyrektywą (UE) 2019/520 i obecnie reguluje je art. 7 tej dyrektywy.

5. W rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2020/204 ([2]) określono szczegółowe przepisy dotyczące zasad wynagradzania dostawców EETS. W szczególności w pkt 1.2 załącznika II do tego rozporządzenia wykonawczego wymieniono elementy, które mogą służyć jako podstawa do ustalania ich wynagrodzenia zmiennego.

6. W ciągu ostatnich kilku lat kwestia godziwego wynagradzania dostawców EETS przez podmioty pobierające opłaty była jednak przedmiotem sporów ([3]). Co istotne, wynikająca z tego faktu niepewność na rynku utrudniła niektórym dostawcom, zwłaszcza małym, wejście na rynek i prowadzenie działalności gospodarczej oraz utrudniła rozwój konkurencji, zagrażając wprowadzeniu interoperacyjnych systemów elektronicznego poboru opłat w UE. W związku z tym Komisja powinna przedstawić wytyczne dotyczące godziwego wynagradzania dostawców EETS oraz zaproponować wzór obliczania ich wynagrodzenia.

([1]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/520 z dnia 19 marca 2019 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwiania transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii (Dz.U. L 91 z 29.3.2019, s. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/520/oj), którą państwa członkowskie miały obowiązek transponować do swojego prawa krajowego do dnia 19 października 2021 r.

([2]) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/204 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych obowiązków dostawców europejskiej usługi opłaty elektronicznej, minimalnej treści informacji o obszarze europejskiej usługi opłaty elektronicznej, interfejsów elektronicznych, wymogów dotyczących składników interoperacyjności oraz uchylenia decyzji 2009/750/WE (Dz.U. L 43 z 17.2.2020, s. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/204/oj).

([3]) Spory między dostawcami EETS a podmiotami pobierającymi opłaty oraz krajowe procedury mediacji przewidziane w art. 12 dyrektywy (UE) 2019/520.

7. Aby zapoznać się ze złożoną kwestią wynagrodzenia dla dostawcy EETS, Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Mobilności i Transportu przeprowadziła badanie ([4]) z pomocą konsultanta zewnętrznego. Przeanalizowano w nim istniejące systemy i parametry wynagrodzeń oraz sformułowano zalecenia dotyczące modelu godziwego wynagradzania dostawców EETS. Wyniki tego badania posłużyły jako podstawa do opracowania niniejszych wytycznych.

1.2. **Cele wytycznych**

8. Niniejsze wytyczne mają na celu zaspokojenie potrzeby sektora elektronicznego poboru opłat drogowych w zakresie jasnych i sprawiedliwych zasad wynagradzania dostawców EETS poprzez przedstawienie dodatkowych wyjaśnień i wytycznych dotyczących interpretacji przez Komisję art. 6 i 7 dyrektywy (UE) 2019/520. Zachęca się organy państw członkowskich, podmioty pobierające opłaty, dostawców EETS i organy pojednawcze ([5]) do stosowania niniejszych wytycznych przy określaniu metody, zasad i poziomu wynagrodzenia za świadczenie EETS. Ponadto zachęca się organy państw członkowskich, podmioty pobierające opłaty, dostawców EETS i organy pojednawcze do przekazywania Komisji sprawozdań na temat ich doświadczeń związanych z tymi wytycznymi, aby umożliwić Komisji przegląd wytycznych na późniejszym etapie.

9. Niniejsze zawiadomienie Komisji nie ustanawia żadnych nowych przepisów. Wykładnia prawa UE jest ostatecznie prerogatywą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2. **GODZIWE WYNAGRODZENIE DOSTAWCÓW EETS**

10. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy (UE) 2019/520 wynagrodzenie dostawców EETS przez podmioty pobierające opłaty jest prawem, które państwa członkowskie muszą zagwarantować w swoich przepisach. W motywie 22 wyjaśniono również, że dostawcy EETS powinni być wynagradzani godziwie.

11. Zgodnie z art. 2 pkt 8 dyrektywy (UE) 2019/520 obszar EETS oznacza drogę, sieć dróg, obiekt, taki jak most lub tunel, lub prom, gdzie opłaty pobiera się za pomocą elektronicznego systemu poboru opłat.

12. Podstawowe prawa i obowiązki dostawców EETS na każdym obszarze EETS określono w informacji o obszarze EETS opracowywanej i aktualizowanej przez podmioty pobierające opłaty zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2019/520. Wykaz minimalnych elementów, które musi zawierać informacja o obszarze EETS, znajduje się w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego (UE) 2020/204.

13. Informacja o obszarze EETS powinna być jak najbardziej precyzyjna, aby dostawcy EETS mogli podejmować świadome decyzje biznesowe, gdy postanawiają oferować swoje usługi na rynku. Informacja o obszarze EETS, którą podmiot pobierający opłaty ma obowiązek regularnie utrzymywać, musi określać warunki ogólne dla dostawców EETS zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy (UE) 2019/520. W informacji o obszarze EETS należy określić również wszystkie odpowiednie usługi, których świadczenia podmioty pobierające opłaty oczekują od dostawców EETS i które wymieniono w pkt 16 niniejszych wytycznych. Podobnie metodę wynagradzania dostawców EETS należy w pełni opisać w warunkach handlowych określonych w informacji o obszarze EETS zgodnie z art. 7 ust. 2 zdanie drugie w związku z motywem 38 dyrektywy (UE) 2019/520 oraz pkt 1.2 załącznika II do rozporządzenia wykonawczego (UE) 2020/204. Biorąc pod uwagę zasadniczą rolę, jaką informacja o obszarze EETS odgrywa w określaniu odpowiednich praw i obowiązków dostawców EETS i podmiotów pobierających opłaty oraz w świetle zasady przejrzystości, o której mowa w motywach 20 i 22 oraz w art. 7 ust. 2 dyrektywy (UE) 2019/520, umowy między dostawcami EETS a podmiotami pobierającymi opłaty dotyczące świadczenia EETS nie powinny zawierać istotnych nowych elementów niewymienionych w informacji o obszarze EETS. Nie ma to jednak zastosowania, jeżeli umowa jest podawana do wiadomości publicznej wraz z informacją o obszarze EETS.

([4]) Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, Mobycon, Plan.ES i Rapp Trans, *Study on the remuneration of EETS (European Electronic Toll Service) – Analysis of existing remuneration schemes in the EU and relevant parameters for the remuneration of EETS*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025,https://data.europa.eu/doi/10.2832/1900355.

([5]) Zgodnie z art. 12 ust. 2 i 3 dyrektywy (UE) 2019/520 organ pojednawczy ma zadbać o to, aby wszystkie dokumenty niezbędne do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego znalazły się w jego posiadaniu w terminie jednego miesiąca od otrzymania wniosku o interwencję oraz musi wydać opinię nie później niż sześć miesięcy po otrzymaniu wniosku o interwencję.

14. Nie należy zmieniać zakresu usług, metody wynagradzania ani poziomu wynagrodzenia dostawców EETS określonych w informacji o obszarze EETS, chyba że zmiana taka wynika z utrzymania informacji przez podmiot pobierający opłaty, o którym to utrzymaniu mowa w pkt 13 powyżej, bądź z nowych lub zmienionych przepisów krajowych lub unijnych. Dostawcy EETS i podmioty pobierające opłaty powinni nawiązać dialog w celu dostosowania poziomu wynagrodzenia dostawców EETS w przypadku, gdy zmiany zakresu usług, w tym wymogi operacyjne, wynikające z nowych lub zmienionych przepisów krajowych lub unijnych pociągają za sobą dodatkowe koszty dla dostawców EETS.

15. Aby zapewnić zgodność z art. 7 ust. 2 zdanie pierwsze dyrektywy (UE) 2019/520, konieczna jest przejrzysta, niedyskryminacyjna i jednakowa metoda ustalania wynagrodzenia dla wszystkich dostawców EETS na danym obszarze EETS. Metodyka ta powinna obowiązywać przez rozsądny, wcześniej ustalony okres. Zgodnie ze zdaniem drugim tego ustępu metoda ta musi stanowić część warunków handlowych określonych w opublikowanej informacji o obszarze EETS. Nie uniemożliwia to jednak podmiotom pobierającym opłaty stosowania odpowiednich wskaźników efektywności w ich stosunkach z dostawcami EETS, co może prowadzić do różnic w ich rzeczywistym wynagrodzeniu, o ile wskaźniki te są częścią metody, są osiągalne, przejrzyste i niedyskryminacyjne.

16. W praktyce usługi świadczone przez dostawców EETS, za które należy się wynagrodzenie i które można uznać za stanowiące ogólną strukturę biznesową dostawcy EETS, można pogrupować w następujący sposób:

a) „zarządzanie klientami", obejmujące usługi związane z:

(i) rejestracją użytkowników EETS i pojazdów EETS;

(ii) informacjami i wsparciem dla klientów, w tym ukierunkowanymi działaniami marketingowymi i komunikacyjnymi, o ile są one określone i wymagane przez podmiot pobierający opłaty.

(iii) wystawianiem faktur klientom; oraz

(iv) zarządzaniem umowami z użytkownikami;

b) „zarządzanie podmiotami pobierającymi opłaty" obejmujące usługi związane z:

(i) zarządzaniem umowami z podmiotami pobierającymi opłaty;

(ii) monitorowaniem kluczowych wskaźników efektywności i sprawozdawczością w tym zakresie;

(iii) zadaniami związanymi z „przydatnością do stosowania" zdefiniowaną w art. 2 pkt 14 dyrektywy (UE) 2019/520; oraz

(iv) przekazywaniem opłat drogowych;

c) „zarządzanie techniczne" obejmujące usługi związane z:

(i) zamawianiem i certyfikacją OBE;

(ii) opracowywaniem i utrzymaniem oprogramowania OBE;

(iii) obsługą techniczną i dystrybucją OBE;

(iv) wdrożeniem i obsługą sprzętu i oprogramowania systemów zaplecza administracyjnego; oraz

(v) wdrożeniem interfejsów podmiotu pobierającego opłaty;

d) usługi związane z egzekwowaniem przepisów, takie jak projektowanie systemu, na wniosek podmiotu pobierającego opłaty oraz zastępowanie lub uzupełnianie zadań związanych z egzekwowaniem przepisów, które nie są wykonywane przez podmiot pobierający opłaty;

Przy ustalaniu wynagrodzenia z tytułu wyżej wymienionych usług należy uwzględnić koszty „zarządzania przedsiębiorstwem" związane z:

(i) zasobami ludzkimi;

(ii) rachunkowością i podatkami;

(iii) usługami prawnymi i innymi podobnymi usługami.

17. Zgodnie z zasadą przejrzystości, o której mowa w art. 7 ust. 2 dyrektywy (UE) 2019/520, w informacji o obszarze EETS należy również wyraźnie wskazać usługi wyłączone z wynagrodzenia, ponieważ nie są one świadczone przez dostawcę EETS, na przykład wykrywanie korzystania z dróg płatnych ([6]), jeżeli jest ono usługą świadczoną centralnie przez podmiot pobierający opłaty.

18. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy (UE) 2019/520 na obszarach EETS mających głównego dostawcę usługi „metoda obliczania wynagrodzenia dostawców EETS [ma odzwierciedlać] tę samą strukturę co w przypadku wynagrodzenia za porównywalne usługi świadczone przez głównego dostawcę usługi". Oznacza to, że w przypadku porównywalnych usług w metodzie obliczania wynagrodzenia obu rodzajów dostawców stosuje się te same parametry (takie jak liczba kilometrów, liczba urządzeń pokładowych). Nie musi to jednak oznaczać, że za te same usługi obaj dostawcy otrzymają identyczne wynagrodzenie.

19. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy (UE) 2019/520 poziom wynagrodzenia głównego dostawcy usług i dostawców EETS może się więc różnić, pod warunkiem że jest to uzasadnione elementami wymienionymi w lit. a) i b) tego ustępu. Różnice te należy podkreślić i wyjaśnić w informacji o obszarze EETS, zgodnie z zasadą przejrzystości oraz zgodnie z pkt 1.3 załącznika II do rozporządzenia wykonawczego (UE) 2020/204.

20. Art. 7 ust. 3 lit. a) dyrektywy (UE) 2019/520 zezwala na różnicowanie wynagrodzenia dostawców EETS w stosunku do wynagrodzenia głównego dostawcy usług, jeżeli jest to uzasadnione kosztami szczególnych wymogów i obowiązków nałożonych na głównego dostawcę usług. Podobnie, jeżeli obowiązki i zadania dostawców EETS wykraczają poza obowiązki i zadania głównego dostawcy usług, dostawcy EETS są uprawnieni do otrzymywania wyższego wynagrodzenia niż główny dostawca usług.

21. Art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy (UE) 2019/520 umożliwia podmiotowi pobierającemu opłaty odliczanie stałych należności od wynagrodzenia dostawców EETS na podstawie niektórych kosztów, jakie taki podmiot ponosi. Komisja zauważa, że podmioty pobierające opłaty nigdy nie korzystały z tego przepisu. Celem EETS jest zapewnienie ogólnounijnej usługi poboru opłat drogowych dla użytkowników dróg i usługa ta przynosi użytkownikom wiele korzyści, jak stwierdzono w pkt 3 niniejszych wytycznych. Głównym beneficjentem EETS, którą to usługę ma wspierać dyrektywa, jest użytkownik drogi. Komisja jest zatem zdania, że w stosownych przypadkach lepiej jest uwzględnić koszty eksploatacji i utrzymania systemu zgodnego z EETS, w tym koszty akredytacji poniesione przez podmiot pobierający opłaty, w opłacie uiszczanej przez użytkownika drogi.

22. Oprócz usług świadczonych na rzecz podmiotu pobierającego opłaty dostawcy EETS świadczą również, w szczególności za pośrednictwem OBE, usługi na rzecz użytkowników dróg, inne niż pobieranie opłat drogowych. Niektóre wynikające z tego faktu koszty są wspólne dla obu rodzajów usług. Zgodnie z zasadą przejrzystości w celu obliczenia wynagrodzenia dostawcy EETS powinni poinformować podmiot pobierający opłaty o tych wspólnych kosztach, tak aby można je było przypisać do każdego rodzaju usługi na podstawie zwykłych metod księgowania kosztów.

23. Dostawcy EETS muszą dostosować się do wymogów każdej informacji o obszarze EETS. Złożoność tego zadania skutkuje konkretnymi kosztami, które musi uwzględnić podmiot pobierający opłaty. Jednocześnie świadczenie podobnych usług EETS w różnych obszarach poboru opłat może prowadzić do oszczędności kosztowej. Przy ustalaniu wynagrodzenia dostawcy EETS podmiot pobierający opłaty może uwzględnić te aspekty.

3. WZÓR DO OBLICZANIA WYNAGRODZENIA DOSTAWCÓW EETS

24. Usługi świadczone przez dostawców EETS, o których mowa w pkt 16 niniejszych wytycznych, generują koszty, które mogą być pokrywane za pomocą różnych rodzajów opłat (opłata od użytkownika/przedsiębiorstwa, opłata od zarejestrowanego pojazdu, opłata od aktywnego OBE przypisanego do przedsiębiorstwa, opłata jako procent kwoty pobranych opłat drogowych, opłata od liczby przetworzonych transakcji, stała opłata roczna). Opłaty te stanowią łącznie ogólne wynagrodzenie dostawców EETS.

([6]) Wykrywanie korzystania z drogi płatnej to usługa, w której system przetwarza dane i odtwarza trasę pojazdu, umożliwiając weryfikację trasy i określenie należnej opłaty.

25. Aby ustanowić wzór do obliczania wynagrodzenia dostawców EETS, opłaty, o których mowa w pkt 24 niniejszych wytycznych, można podzielić na cztery główne kategorie określone poniżej:

a) *FixFee*: opłata z tytułu kosztów procesów biznesowych lub innych kosztów, które nie odnoszą się do liczby transakcji, całkowitej przebytej odległości, liczby pojazdów ani kwoty pobranych opłat drogowych;

b) *Feetrx*: opłata za korzystanie z sieci dróg płatnych, oparta na liczbie transakcji lub liczbie przejechanych kilometrów;

c) *Feevehicle*: opłata za liczbę obsługiwanych pojazdów lub liczbę (aktywnych) OBE dla danego obszaru poboru opłat i zarządzanie nimi. Może być również zależna od liczby użytkowników (osób fizycznych i przedsiębiorstw);

d) *Feetoll*: odsetek wpływów z opłat drogowych pobranych przez dostawcę EETS. Opłata ta może mieć również zastosowanie do wymogów nałożonych przez podmiot pobierający opłaty, dotyczących gwarancji bankowej, która ma zostać udzielona na podstawie pkt 1.1 lit. c) załącznika II do rozporządzenia wykonawczego (UE) 2020/204, lub do kosztów związanych z ratingiem kredytowym użytkownika/ogólnym ryzykiem płatniczym.

26. Po ustaleniu, że za usługi EETS, o których mowa w pkt 16 niniejszych wytycznych, należy wypłacić wynagrodzenie, każda z tych usług powinna być objęta tylko jedną kategorią opłat. Każda kategoria opłat, w stosownych przypadkach, może zatem obejmować kilka usług EETS, za które należy wypłacić wynagrodzenie ([7]). Przy obliczaniu wynagrodzenia należy stosować kategorie opłat, opierając się na faktycznie świadczonych usługach w danym obszarze poboru opłat oraz specyfice każdego obszaru. Ponadto należy ustalić częstotliwość wypłaty wynagrodzenia (rocznie lub miesięcznie) oraz przedstawić jasny opis wszystkich kategorii opłat w odniesieniu do każdego obszaru.

27. Po ustaleniu wartości poszczególnych kategorii opłat, o których mowa w pkt 25 niniejszych wytycznych, do ustalenia wynagrodzenia można zastosować następujący wzór ([8]), dostosowany do specyfiki każdej dziedziny:

$$EETS_{Rem} = FixFee + Fee_{trx} * No_{trx} + Fee_{vehicle} * No_{vehicle} + Fee_{toll} * Tollamount$$ ([9])

([7]) Na przykład opłata *Feevehicle* może obejmować usługi związane z rejestracją użytkowników i pojazdów, obsługą klienta, zarządzaniem umowami itp.

([8]) Więcej informacji na temat stosowania tego wzoru można znaleźć w badaniu, o którym mowa w przypisie 4.

([9]) *No trx* oznacza liczbę przetworzonych transakcji lub liczbę kilometrów przejechanych w określonym czasie. *No vehicle* oznacza liczbę pojazdów lub OBE liczonych w danym okresie. *Tollamount* oznacza kwotę opłat w walucie za dany okres (należy uwzględnić przetwarzanie opłat zaksięgowanych lub zwróconych).