

Ograniczenie emisji spalin samochodowych w Polsce poprzez uregulowanie obrotu pojazdami używanymi, w szczególności z silnikiem Diesla



Analiza możliwych krajowych rozwiązań prawnych
w relacji do obowiązującego prawa Unii Europejskiej
oraz proponowane kierunki działań

sergen
connecting the dots



**Warszawski
Alarm Smogowy**

Warszawa, wrzesień 2021

Analiza stworzona przez:
SECGEN Spółka z o.o.

Autorzy:
Tadeusz Owczarski
Piotr Rakowski

Współpraca i inspiracja:
Warszawski Alarm Smogowy

Sfinansowano ze środków European Climate Foundation.

Warszawa, wrzesień 2021 r.

Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Obrót używanymi pojazdami na gruncie prawa Unii Europejskiej	6
2. Rozwiązania prawne w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej	12
2.1 Kontekst polityki klimatycznej UE i aktualnie negocjowanych rozwiązań prawnych	12
2.2 Strefy czystego transportu/strefy niskiej emisji (SCT, ang. Low Emissions Zones – LEZ) oraz strefy bezemisyjnego transportu/strefy bezemisyjne (SBT, ang. Zero Emissions Zones – ZEZ)	14
2.3 Zachęty i ograniczenia o charakterze fiskalnym.....	15
2.4 Zakaz importu – kontekst europejski i międzynarodowy	17
3. Propozycje rozwiązań prawnych dotyczące obrotu pojazdami używanymi	19
4. Podsumowanie i rekomendacje	24
5. Źródła.....	27

Wprowadzenie

Polska od lat mierzy się wielokrotnie przekraczającym rekomendacje WHO¹ zanieczyszczeniem powietrza, na który rosnący wpływ ma emisja spalin pojazdów silnikowych (głównie samochodów) użytkowanych w Polsce. Rodzi to określone skutki społeczne (wzrost zachorowań m.in. na choroby układu oddechowego, krążenia, nowotwory oraz wzrost liczby zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem powietrzna).

Od akcesji Polski do Unii Europejskiej nastąpił wzrost importu używanych samochodów do Polski, w ramach tzw. obrotu wewnątrzunijnego. Co więcej, obrót ten dotyczy aut, których wiek wynosi co najmniej 10 lat lub starszych. Tendencja ta nadal się utrzymuje.

Wiele państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) podejmuje działania ukierunkowane na ograniczenie lub zasadnicze zminimalizowanie negatywnych skutków społecznych związanych z zanieczyszczeniem powietrza (nie tylko dużych aglomeracji miejskich) poprzez szczegółowe regulacje związane pośrednio lub bezpośrednio z obrotem samochodami używanymi w tych państwach.

Problem zanieczyszczenia powietrza w wyniku rosnącego wykorzystania środków transportu oraz jego wpływu na zdrowie publiczne ma nie tylko wymiar globalny, ale jest też przedmiotem uważnej analizy instytucji unijnych. Ekspertci są zgodni, że wiele problemów związanych z pogorszeniem się jakości życia pozostaje w ścisłym związku z zanieczyszczeniem powietrza. Równocześnie organizacje międzynarodowe, w tym zwłaszcza WHO, wskazują na konieczność podejmowania działań zmierzających do coraz radykalniejszego obniżenia zawartości szkodliwych substancji w powietrzu, spowodowanych właśnie przez rosnące korzystanie z pojazdów. We wrześniu 2021 r. obniżono rekomendowane przez WHO średnioroczne stężenie tlenków azotu z 40 g/m³ do 10 g/m³ i wprowadzono maksymalne dobowe stężenie tego gazu w wysokości 25 g/m³¹

W Polsce dotychczas nie wprowadzono do porządku prawnego kompleksowych rozwiązań przeciwdziałających w/w negatywnym zjawiskom. Przykładowo nie wdrożono tzw. Stref Czystego Transportu (SCT). Nie zostały przyjęte ostrzejsze regulacje na gruncie prawa podatkowego (akcyza). Równocześnie od momentu akcesji Polski do UE sprowadzono do kraju ponad 17 milionów samochodów używanych z innych państw członkowskich, w dużym stopniu co najmniej 10-letnich (wg. najnowszych danych wartość ta osiągnęła aż 12,13 r.²) oraz

¹ Por. "WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary", World Health Organization, wrzesień 2021 (pobrane z: <https://www.who.int/news/item/22-09-2021-new-who-global-air-quality-guidelines-aim-to-save-millions-of-lives-from-air-pollution>, data publikacji 23 września 2021 r.).

² Wg danych Samaru (bez września 2021 r.) od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.) do kraju trafiło 17 791 821 samochodów. Ich średni wiek znacząco zmieniał się na przestrzeni lat. Najlepiej było w październiku 2008 r., kiedy rejestracje otrzymywały auta w wieku 8,85 roku. Niestety w listopadzie 2020 r. sytuacja pogorszyła się na tyle, że padł smutny rekord - auta miały aż 11,89 roku. Od tamtej pory ta wartość sukcesywnie się zwiększa. Obecnie jest to 12,13 roku. Por. K. Kaźmierczak, „Rekord wieku aut z importu. Czy Polska to graciarnia Europy”, Auto Świat, 21 września

z silnikami Diesla.³ Równocześnie szacuje się, że import samochodów używanych z silnikiem Diesla do Polski potrwa co najmniej do ok 2035 r. (przy założeniu, że nie nastąpią żadne zasadnicze zmiany, które zahamowałyby ten proces), co będzie skutkować dalszymi, negatywnymi zmianami w ujęciu społecznym oraz środowiskowym.⁴

Celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy obowiązującego prawodawstwa UE (zarówno pierwotnego, jak i stanowionego) co do możliwych kierunków ingerencji ustawodawcy krajowego w zakresie zasadniczego ograniczenia obrotu pojazdami używanymi w Polsce (zwłaszcza z silnikami Diesla), a pochodzącymi z innych państw członkowskich UE. Zagadnienie to jest skomplikowane, ze względu na konflikt wolności i wartości określonych w prawie UE oraz prawie krajowym, które pociągają za sobą istotne ograniczenia dla krajowego ustawodawcy co do możliwości swobodnej regulacji.

Ponadto niniejsza analiza przedstawia możliwe scenariusze do realizacji, ze wskazaniem oceny co do ich szans oraz potencjalnych ryzyk.

2021 r. (pobrane z: <https://www.auto-swiat.pl/wiadomosci/aktualnosci/rekord-wieku-aut-z-importu-czy-polska-to-graciarnia-europy/p30s02g> (data wejścia 20 września 2021 r.).

³ Por. P. Chrzanowski, J. Fabiszewska-Solares, A. Śniegocki, J. Zawieska, „*Wsteczny bieg. Społeczno gospodarcze skutki importu używanych samochodów do Polski*”, WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa 2021, str. 5 i nast.

⁴ Por. „*Dirty diesels heading East: Polish edition*”, Transport and Environment Group, październik 2018 r. (pobrane z: <https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/07/Dirty%20Diesels%20Heading%20East%20-%20Polish%20edition.pdf>, data wejścia 17 września 2021 r.).

1. Obrót używanymi pojazdami na gruncie prawa Unii Europejskiej

Możliwość nabywania pojazdów, zarówno nowych jak i używanych, przez osoby fizyczne lub prawne w jakimkolwiek państwie członkowskim UE, a następnie legalne użytkowanie ich w innym państwie członkowskim mieści się w ramach jednej z kluczowych zasad sformułowanych na gruncie prawa UE, czyli swobody przepływu towarów. Ta zaś stanowi integralny i nierozzerwalny element koncepcji wspólnego rynku w UE⁵.

Jest to też cecha immanentna integracji gospodarczej w ramach Unii, rozumianej jako zmierzającej do usuwania barier handlowych pomiędzy państwami członkowskimi, z którą wiąże się szereg konsekwencji, w tym zasada, że to co jest dopuszczone do obrotu w jednym państwie członkowskim musi być akceptowane w pozostałych państwach. Inaczej wspólny rynek byłby *de facto* fikcją.

Swobodny przepływ towarów jest uregulowany *expressis verbis* przede wszystkim w Tytule II Części trzeciej TFUE (art. 28-37):

„1. Unia obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi. 26.10.2012

2. Postanowienia artykułu 30 i rozdziału 3 niniejszego tytułu stosują się do produktów pochodzących z Państw Członkowskich oraz do produktów pochodzących z państw trzecich, jeżeli znajdują się one w swobodnym obrocie w Państwach Członkowskich.”⁶

Potwierdzenie znaczenia zasady swobody przepływu towarów znajduje się w szeregu aktów prawnych, które zostały przyjęte przez instytucje UE na przestrzeni lat, wpisując się w ogólny proces rozwoju integracji i wspólnego rynku⁷. A co ważniejsze, zagadnienie to jest przedmiotem rozbudowanej wykładni ze strony Trybunału Sprawiedliwości (TS). To właśnie główny organ sądowy UE wywiódł m.in. zakaz stosowania opłat o skutku równoważnym w stosunku do ceł (artykuł 28 ust. 1 i art. 30 TFUE). Trybunał uznał, że każda opłata, bez względu

⁵ „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny (...)”, oraz „Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów.”, por. odpowiednio art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), Dz.Urz. UE 2016 C 202/1 oraz art. 26 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), Dz.Urz. UE 2016 C 202/1.

⁶ Art. 28 TFUE, Dz.Urz. UE 2016 C 202/1.

⁷ Por. przykładowo: Rozporządzenie Rady (WE) nr 2679/98 z dnia 7 grudnia 1998 r. w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy Państwami Członkowskimi, Dz.Urz. UE L 337/8; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 764/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające procedury dotyczące stosowania niektórych krajowych przepisów technicznych do produktów wprowadzonych legalnie do obrotu w innym państwie członkowskim oraz uchylające decyzję nr 3052/95/WE, Dz.Urz. UE L 218/21.

na jej nazwę lub sposób nakładania, która zostaje nałożona na produkt sprowadzony z innego państwa członkowskiego UE, a z wyłączeniem podobnych produktów krajowych, w wyniku czego dochodzi do zmiany ceny takiego produktu – ma taki sam wpływ na swobodę przepływu towarów, jak cło i w konsekwencji może być uznana za środek o działaniu równoważnym bez względu na swą naturę lub formę.⁸

Dorobek sądowy i linia wykładnicza Trybunału w Luksemburgu są niezwykle bogate i obszerne, niemniej jednak na potrzeby niniejszej analizy warto skupić się na kilku kluczowych orzeczeniach, z których pierwszy jest wyrok w tzw. sprawie Cassis de Dijon.⁹ Zgodnie z tym orzeczeniem, każdy produkt wyprodukowany zgodnie z prawem, a znajdujący się w obrocie w jednym państwie członkowskim, zgodnie z uczciwymi i tradycyjnymi zasadami oraz procesem produkcji w danym państwie, musi zostać dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim. Obecnie, w związku z rozwinięciem zasady wzajemnego uznawania, zarówno produkty, które są poddane harmonizacji, czyli uregulowane aktami prawa stanowionego UE (w sposób zupełny lub częściowy), jak i te, które nie są objęte takimi regulacjami (wyprodukowane w jednym państwie członkowskim lub zostały tam dopuszczone do obrotu), muszą być również dopuszczone w innych państwach członkowskich. Dotyczy to również pojazdów.

Prawo UE obejmuje również zakaz stosowania środków o skutku równoważnym w stosunku do ograniczeń ilościowych, zgodnie z brzmieniem art. 34 i art. 35 TFUE. W jednej z przełomowych spraw (orzeczenie Dassonville) Trybunał w orzeczeniu wskazał, że jakiegokolwiek uregulowania czy zasady odnoszące się do krajowej polityki handlowej w danym państwie członkowskim, które w jakimkolwiek momencie ograniczają lub mogą ograniczyć swobodny obrót z innymi państwami członkowskimi (ergo: w całej UE) muszą mieć negatywny wpływ na swobodny przepływ towarów. Takie rozwiązania krajowe również należy uznać za powodujące takie same skutki, jak w stosunku do ograniczeń ilościowych.¹⁰

Idąc dalej, w innej sprawie (orzeczenie Groenveld) Trybunał doprecyzował ramy określone we wcześniejszych orzeczeniach, w tym zwłaszcza w/w wprowadzającego regułę z Dassonville:

„(...) ...środek krajowy, którego szczególnym celem albo skutkiem jest ograniczenie funkcjonowania wywozu, a przez to stworzenie różnicy traktowania handlu krajowego Państwa Członkowskiego i jego handlu wywozowego w sposób, który tworzy konkretną korzyść dla krajowej produkcji lub krajowego rynku tego państwa kosztem produkcji i handlu innych Państw Członkowskich. Nie jest tak jednak w przypadku zakazu (...), który jest stosowany obiektywnie do produkcji dóbr określonego rodzaju bez czynienia różnicy zależnej od tego, czy owe dobra są przeznaczone na rynek krajowy czy do wywozu.”¹¹

Wreszcie, na potrzeby niniejszej analizy istotne znaczenie ma jeszcze jedno rozstrzygnięcie Trybunału, a mianowicie orzeczenie Keck. Trybunał bowiem uznał krajowe reguły, które nie mają niedyskryminacyjnego charakteru, jeśli chodzi o funkcjonowanie rynku organizacji rynku,

⁸ Por. Wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 1962 r., połączone sprawy C-2/62 i 3/62 oraz wyrok Trybunału z dnia 25 września 1979 r., sprawa C-232/78.

⁹ Por. Wyrok Trybunału z dnia 20 lutego 1979 r., sprawa C-120/78.

¹⁰ Por. Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 1974 r., sprawa C-8/74, a także wyrok Trybunału z dnia 15 listopada 2005 r., sprawa C-320/03.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 listopada 1979 r., Sprawa C-15/79.

za zgodne z regułami rynku wewnętrznego UE, a więc już nieobjęte w/w definicją zabronionych środków o skutku równoważnym w stosunku do ograniczeń ilościowych. A do katalogu takich środków można zaliczyć m.in. te, które są motywowane potrzebą zapewnienia skutecznej kontroli podatkowej, ochroną zdrowia publicznego, koniecznością zapewnienia uczciwej konkurencji lub ochroną interesów konsumentów.¹² Tak czy inaczej, wszelkie wyjątkowe środki muszą być też poddane zasadzie ogólnej prawa UE jaką jest zasada proporcjonalności, zgodnie z którą jakikolwiek środek przyjęty na gruncie prawa krajowego może zostać uznany za niepowodujący skutku podobnego do ograniczeń ilościowych tylko wtedy, jeśli jest zdolny do osiągnięcia ważnego interesu, jest niezbędny oraz jest też współmierny z znaczeniem tego interesu, który prawodawca zamierza chronić.

Przechodząc do kwestii szczegółowych uregulowań dotyczących obrotu pojazdami pomiędzy państwami członkowskimi UE, należy zwrócić uwagę na jedno istotne zagadnienie. Otóż rozwiązania na gruncie prawa UE, regulujące obrót pojazdami w ramach wspólnego rynku „ścierają się” z przyjmowanymi regulacjami dotyczącymi ochrony środowiska *sensu largo*. W tym kontekście prawodawca europejski ma wprawdzie świadomość konieczności podejmowania inicjatyw i działań ukierunkowanych na realizację celów klimatycznych, ale nie jest gotowy na przygotowanie radykalnych propozycji zmierzających do ograniczenia rynku pojazdami w sposób holistyczny.¹³ Chociażby uregulowanie emisji spalin przez pojazdy musi uwzględniać imperatyw ochrony czy funkcjonowania wspólnego rynku. W praktyce, czyli na gruncie aktów prawa stanowionego w UE, sprowadza się to przede wszystkim do ustalania wartości granicznych emisji toksycznych części składowych spalin dla większości produkowanych i użytkowanych rodzajów pojazdów drogowych.¹⁴

Aktami prawa stanowionego w UE, które dotyczą omawianej materii, a równolegle wpisują się w opisane wyżej podejście, są przede wszystkim poniższe, które tworzą unijny ogólny system homologacji typu pojazdów silnikowych, ustanowiony na mocy dyrektywy Rady 70/156/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep. Do najważniejszych należy zaliczyć:

A. Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów – określa ono, zgodnie z art. 1, wspólne wymogi techniczne w zakresie homologacji typu pojazdów silnikowych i części zamiennych, takich jak urządzenia ograniczające emisję zanieczyszczeń, w odniesieniu do emitowanych przez nie zanieczyszczeń, a także ustala zasady zgodności eksploatacji, trwałości urządzeń ograniczających emisję zanieczyszczeń, pokładowych układów diagnostycznych,

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 1993 r., połączone sprawy C-267/91 oraz C-268/91.

¹³ Por. "Comparative study on the differences between the EU and US legislation on emissions in the automotive sector", Directorate General for Internal Policies, Parlament Europejski, IP/A/EMIS/2016-02, grudzień 2016 r.

¹⁴ Por. W. Stanik, J. Jakobiec, „Europejska legislacja emisji spalin z pojazdów samochodowych”, *Autobusy* nr 6/2012, s.28-31.

pomiaru zużycia paliwa i dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów;

B. Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów („dyrektywa ramowa”) – ustala ona nowe, w stosunku do tych zainicjowanych w/w dyrektywą 70/156/EWG, zharmonizowane ramy zawierające przepisy administracyjne i ogólne wymagania techniczne homologacji wszystkich nowych pojazdów objętych jej zakresem oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, mając na uwadze uproszczenie ich rejestracji, sprzedaży i dopuszczenia do ruchu na obszarze UE. Reguluje ona również szczególne rozwiązania dotyczące sprzedaży i dopuszczania do stosowania części i wyposażenia przeznaczonego do pojazdów, w odniesieniu do których udzielono homologacji zgodnie z dyrektywą.¹⁵

Warto nadmienić, że ustanowiony w ten sposób system homologacji nakłada na państwa członkowskie m.in. obowiązek przekazywania i wymiany informacji, a także uprawnienia kontrolne Komisji Europejskiej w zakresie monitorowania stosowania przyjętych przepisów.

Natomiast zasada przewidująca swobodny przepływ towarów, jakkolwiek musi być stosowana szeroko, nie ma nieograniczonego charakteru. Traktat podtrzymał wyjątki, które były przewidziane we wcześniejszych traktatach europejskich. Kluczowy dla dalszych rozważań jest to art. 36 TFU, który stanowi:

„Postanowienia artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi.”¹⁶

Tym samym prawodawca europejski przewidział sytuacje, kiedy w pewnych okolicznościach państwa członkowskie mogą powołać się na traktatowe wyłączenie i ograniczyć lub zakazać obrót konkretnymi towarami. Jednakże, co potwierdziło też późniejsze orzecznictwo Trybunału, konieczne jest spełnienie szeregu przesłanek. Ponadto, inna jest swoboda państwa w kwestii powołania się na wyjątek traktatowy w przypadku towarów, które są poddane pełnej harmonizacji, a inna, kiedy ma to charakter częściowy. Co do zasady w tym ostatnim przypadku

¹⁵ Por. odpowiednio: Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów, Dz.Urz. UE 2007 L 171/2 oraz Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów („dyrektywa ramowa”), Dz.Urz. UE 2007 L 263/1.

¹⁶ Art. 36 TFUE, Dz.Urz. UE C 326/59.

możliwość powołania się na art. 36 TFUE jest łatwiejsza. W przypadku pełnej harmonizacji jest to *de facto* prawie niemożliwe.

Niemniej jednak omawiając możliwość wyłączeń na podstawie art. 36 TFUE, należy przypomnieć, że traktatowy zakaz ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym do takiego zakazu nie ma charakteru bezwzględny. Dlatego też w pewnych okolicznościach i pod pewnymi warunkami dozwolone są odstępstwa od wynikających z tych przepisów zasad, które bezpośrednio wiążą się z koniecznością ochrony określonych (przez dane państwo członkowskie) interesów.¹⁷ W konsekwencji państwo decydujące się powołać na wyłączenie określone w art. 36 TFUE musi stosować takie środki, które w danych okolicznościach są konieczne i niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu. **Dlatego też za dopuszczalną można by zatem uznać taką argumentację, zgodnie z którą wprowadzenie ograniczenia liczby wwożonych używanych pojazdów z innych państw członkowskich UE przyczyniłoby się do ochrony zdrowia i życia ludzkiego, a równoległe zmniejszyłoby negatywne oddziaływanie na środowisko.**¹⁸

Trybunał wypowiadał się wielokrotnie w takich kwestiach, jak względy zdrowia i porządku publicznego jako stanowiących przesłanki uprawniające do wprowadzania szczególnych rozwiązań krajowych, wpływających negatywnie na swobodę przepływu towarów:

„(...) Aby względy zdrowia i porządku publicznego mogły uzasadniać tego rodzaju utrudnienie, jakie wynika z systemu wcześniejszych zezwoleń na przywóz, konieczne jest jednak, by omawiany środek był proporcjonalny do realizowanego celu i nie stanowił narzędzia arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia handlu pomiędzy państwami członkowskimi.

(...) W odniesieniu do proporcjonalnego charakteru środka, to skoro chodzi tu o wyjątek od zasady swobodnego przepływu towarów, do władz krajowych należy wykazanie, że przepisy krajowe odpowiadają zasadzie proporcjonalności, to znaczy, że są niezbędne do osiągnięcia powoływanego celu, którym w niniejszym przypadku jest ochrona zdrowia i porządku publicznego, oraz, że cel ten nie może być osiągnięty za pomocą zakazów i ograniczeń o mniejszym zakresie lub wywierających mniejszy wpływ na handel wewnątrzspółnotowy.”¹⁹

Wspomniany w powołanym orzeczeniu tzw. test proporcjonalności to jeden z kluczowych elementów dla oceny dopuszczalności zastosowania przez państwa członkowskie wyłączenia określonego w art. 36 TFUE. Był on przedmiotem wielokrotnej wykładni ze strony Trybunału (także tych wymienionych powyżej). Dla oceny środka krajowego czy wewnętrznych rozwiązań prawnych wprowadzonych przez państwo członkowskie, które powołuje się na jedną z bezwarunkowych przesłanek traktatowych, konieczna jest weryfikacja dwóch kluczowych elementów takiego testu:

„(...) 1) czy środek sprzeczny z art. 34 lub 35 nadaje się do osiągnięcia zakładanego przez państwo celu;

¹⁷ Por. R. Skubisz, „Swoboda przepływu towarów” (w:) R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, „Prawo europejskie - zarys wykładu”, Lublin 2006, s. 229.

¹⁸ Por. T. L. Krawczyk, M. Rabsztyń, A. Suchanek, „Kolejna samochodowa wpadka”, Rzeczpospolita z dnia 3 grudnia 2002 r.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 września 2006 r., sprawa C-434/04.

2) czy cel ten nie może być osiągnięty za pomocą środków wpływających w mniejszym stopniu na handel między państwami członkowskimi.”²⁰

Równocześnie, skuteczne powołanie się na postanowienia art. 36 TFUE wymaga po stronie prawodawcy krajowego potwierdzenia trzech przesłanek o charakterze *sine qua non*. Po pierwsze, ograniczenie obrotu wewnątrzunijnego musi być uzasadnione jedną z wartości traktatowych wskazanych w tym artykule. Po drugie, samo ograniczenie nie może mieć charakteru arbitralnego, a konkretnie arbitralnej dyskryminacji, jak też nie może zawierać w sobie innego, ukrytego ograniczenia. I wreszcie, jakiegokolwiek ograniczenie czy zakaz na poziomie krajowym musi być, jak wskazano wyżej, proporcjonalny.²¹

²⁰ Por. D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz”. Tom I (art. 1-89), Warszawa 2012 r.

²¹ *Ibid.*

2. Rozwiązania prawne w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Analiza porównawcza rozwiązań prawnych w wybranych państwach członkowskich UE wskazuje, że jak dotąd podstawę stanowią te, które w sposób pośredni regulują zagadnienie ograniczenia negatywnych skutków emisji ze strony pojazdów. Pojawiają się deklaracje polityczne wskazujące na np. konieczność ustanowienia zakazu dla nowych pojazdów silników z silnikami spalinowymi (m.in. Holandia, Norwegia, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Irlandia ogłosiły plany wycofania silników spalinowych w latach 2025-2040), ale nie przyjęły one formy nowych regulacji prawnych. Co do zasady zatem rozwiązania te dotyczą takich kwestii, jak opłaty rejestracyjne, podatki akcyzowe lub, na gruncie rozwiązań regionalnych, wprowadzanie stref ograniczających lub zakazujących wjazdu dla pojazdów określonych kategorii.

2.1 Kontekst polityki klimatycznej UE i aktualnie negocjowanych rozwiązań prawnych

Punktem wyjścia do rozwiązań krajowych są normy regulowane na szczeblu UE. Od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku Unia stale zaostrzała normy emisji określone dla modeli samochodów i innych pojazdów w celu zwalczania rosnącego zanieczyszczenia powietrza. Każdy zestaw norm, poczynając od pierwszego (EURO 1 / 1991 r.) do ostatniego, obowiązującego od 2020 r. (EURO 6d) – nakładał limity na całkowitą ilość emisji spalin, w szczególności: dwutlenku węgla (nie jest trujący, ale jest odpowiedzialny za efekt cieplarniany), węglowodorów, tlenu azotu i cząstek stałych. Kluczowym celem tych norm jest poprawa jakości powietrza poprzez ograniczenie najważniejszych szkodliwych składników spalin.

Warto podkreślić, że na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat, określone w normach EURO standardy uległy daleko idącej ewolucji, ograniczając dopuszczalne w spalinach poziomy:

- ✓ cząstek stałych PM o 97%,
- ✓ węglowodorów H o 88%,
- ✓ związków azotu (NOX) o 95%,
- ✓ dwutlenku węgla (CO₂) o 66%²².

Aktualnie trwają prace nad wprowadzeniem nowej normy EURO 7, która jest elementem ogłoszonego w 2019 r. projektu reform polityki klimatycznej UE (tzw. Europejski Zielony Ład²³). Obejmuje on zbiór inicjatyw politycznych Komisji Europejskiej, których nadrzędnym celem jest osiągnięcie neutralności dla klimatu w Europie do 2050 roku.

²² Rekomendacje zmian prawnych dla czystego transportu w Polsce - opinia prawna wykonana przez Fundację Frank Bold na zlecenie Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy, grudzień 2019 r. (pobrane z: <https://polskialarmsmogowy.pl/2020/09/stare-kopce-samochody-jak-z-nimi-wygrac-recepta-pas-na-czyste-miasta/> data wejścia 23 września 2021 r.).

²³ Por. dane na stronie: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (data wejścia 24 września 2021 r.).

Do prac nad normą EURO 7 odnosi się także ogłoszony w lipcu 2021 r. pakiet legislacyjny²⁴ (*ang. emission legislation*), w którym Komisja zaproponowała 100-procentową redukcję emisji dla nowej sprzedaży samochodów osobowych i dostawczych od 2030 r. Projekt zakłada m.in. wprowadzenie obowiązku pomiarów emisji spalin w rzeczywistych warunkach eksploatacji (nie w laboratorium), tzw. system PEMS. Zmiany limitów emisji mają zostać ocenione w ramach przygotowywanej oceny wpływu (*ang. impact assessment*) normy EURO 7²⁵. Nad założeniami nowej normy EURO 7 pracuje – działająca przy Komisji Europejskiej – tzw. Grupa Doradcza ds. Standardów Emisji (*ang. Advisory Group on Vehicle Emission Standards – AGVES*). W swoich inicjalnych rekomendacjach dot. EURO 7, AGVES zaproponowała daleko idące redukcje emisji: poziom CO₂ miałby spaść do 30 g/km (z aktualnego 95 g/km), a emisja tlenków azotu miałaby zostać ustalona na poziomie 30 mg/km. Wdrożenie takich rozwiązań sprawiłoby, że nawet samochody hybrydowe miałyby poważny problem ze spełnieniem nowej normy, a w rezultacie nie mogłyby być sprzedawane na terenie UE. Tak rygorystyczna norma oznaczałaby *de facto* zakaz sprzedaży aut z silnikami spalinowymi od 2025.

Zgodnie ze zrewidowanymi w kwietniu 2021 r. rekomendacjami grupy AGVES, założenia normy EURO 7 – choć nadal bardzo wymagające pod względem technicznym – zostały jednak „zliberalizowane” i są możliwe do spełnienia przez producentów. Najważniejszą zmianą jest powrót do współczynnika rozbieżności, dzięki któremu producenci będą mieli zapas emisji. Warto podkreślić, że zarówno AGVES, jak i konsorcjum CLOVE (skupiające unijnych ekspertów naukowych w dziedzinie pojazdów o ultraniskich emisjach), potwierdziły, że samochody spełniające aktualną normę Euro 6d w normalnych warunkach emitują spalinę znacznie poniżej wymagań normy²⁶. Norma Euro 7 będzie najpewniej ewolucją normy Euro 6d, co choć pozwoli na dalszą produkcję samochodów z napędem spalinowym, ograniczy ją w dużym stopniu do zastosowania nowej generacji silników hybrydowych.

Warto dodać, że w ramach propozycji odnoszących się do w/w Europejskiego Zielonego Ładu pojawiły się również postulaty ze strony Komisji, aby rok 2035 był graniczny dla produkcji i importu samochodów z silnikami spalinowymi. Taki zakaz objąłby wszystkie nowe pojazdy, zmuszając producentów do całkowitego odejścia od tego źródła napędu. Jest to jednak na razie propozycja polityczna, która dla skutecznego wdrożenia wymagałaby zapewne odpowiedniej nowelizacji prawa UE, w tym obowiązujących traktatów.

W tym miejscu warto też nadmienić, że postulaty dotyczące wprowadzenia ogólnounijnego zakazu obrotu pojazdami z silnikami benzynowymi oraz wysokoprężnymi pojawiały się już wcześniej, z inicjatywy postępowych i silnie proekologicznych państw członkowskich. W 2018 r. taką propozycję na forum Rady UE złożyła Dania, ale okazała się ona sprzeczna z obowiązującymi przepisami UE. Rok później, w październiku 2019 r., Dania ponowiła propozycję stopniowego wycofywania pojazdów napędzanych paliwami kopalnymi na szczeblu państw członkowskich do 2030 r. i uzyskała poparcie 10 państw członkowskich UE²⁷.

²⁴ Por. dane na stronie: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en (data wejścia 24 września 2021 r.)

²⁵ Ibid.

²⁶ Por. dane na stronie: <https://circabc.europa.eu/sd/a/fdd70a2d-b50a-4d0b-a92a-e64d41d0e947/CLOVE%20test%20limits%20AGVES%202020-10-27%20final%20vs2.pdf> (data wejścia 24 września 2021 r.).

²⁷ Por. informacje na stronie: <https://www.reuters.com/article/us-eu-autos-denmark-idUSKBN1WJ1YW> (data wejścia 25 września 2021 r.)

Jednakże Łotwa, Czechy, Słowacja, Rumunia i Bułgaria, będące rynkami zbytu używanych samochodów z Europy Zachodniej, zdecydowanie sprzeciwiły się tak daleko idącym regulacjom. Wiele państw członkowskich UE podkreślało natomiast potrzebę rozwiązania problemu używanych samochodów z silnikami wysokoprężnymi, z których wiele ma wysoki poziom emisji zanieczyszczeń.

Część państw członkowskich UE lub EOG bądź zapowiedziała, bądź wdraża już politykę 100% sprzedaży pojazdów o zerowej emisji. To m.in. Wielka Brytania, Islandia, Dania, Szwecja (od 2030 r.), Norwegia, Słowenia, Niemcy, Francja, Holandia, Hiszpania (od 2040 r.) czy Portugalia²⁸.

2.2 Strefy czystego transportu/strefy niskiej emisji (SCT, ang. Low Emissions Zones – LEZ) oraz strefy bezemisyjnego transportu/strefy bezemisyjne (SBT, ang. Zero Emissions Zones – ZEZ)

Przechodząc do szczegółowych rozwiązań na gruncie prawa krajowego państw członkowskich UE, w pierwszej kolejności należy omówić specjalne strefy, w których ruch pojazdów jest co najmniej znacznie ograniczony. Ponieważ normy EURO dotyczą tylko nowoprodukowanych samochodów, państwa członkowskie aby ograniczyć używanie starszych modeli samochodów, wprowadzają specjalne strefy, do których możliwy jest wjazd jedynie samochodami spełniającymi określone normy.

Wiele dużych europejskich aglomeracji miejskich nadal przekracza dopuszczalne wartości jakości powietrza UE dla cząstek stałych (PM10, PM2,5) cząstki o średnicy aerodynamicznej mniejszej niż 10, 2,5 μm) i/lub dwutlenku azotu (NO₂). W ramach próby ograniczenia emisji w wielu państwach UE utworzono około kilkaset stref niskiej emisji (LEZ)²⁹. Ograniczają one wjazd pojazdów w oparciu o daną normę emisji, zakazując wjazdu do centrum starszym, bardziej zanieczyszczającym środowisko pojazdom, które spełniają wcześniejsze normy emisji EURO. Od kilku lat liczba tych stref gwałtownie rośnie. Niektóre zakazy miejskie w takich krajach jak Włochy, Niemcy i Szwajcaria, są aktywowane tylko tymczasowo w określonych porach dnia, w zimie lub w przypadku alarmu smogowego (na przykład we Włoszech w styczniu 2020 r.)³⁰.

W Niemczech duże miasta od lat łamią unijne przepisy dotyczące czystego powietrza, co skłania grupę ekologiczną do wywierania nacisku na władze samorządowe w celu egzekwowania ograniczeń dotyczących niektórych silnie zanieczyszczających pojazdów. Zakazy wjazdu samochodów z silnikiem Diesla (poparte orzeczeniami niemieckich sądów) obowiązują już w Hamburgu, Kolonii, Bonn, Berlinie i Stuttgarcie. Dotyczą one aut

²⁸ Por. informacje na stronie: <https://interestingengineering.com/these-9-countries-want-to-ban-diesel-cars-very-soon> (data wejścia 24 września 2021 r.) oraz <https://thedriven.io/2020/11/12/the-countries-and-states-leading-the-phase-out-of-fossil-fuel-cars/> (data wejścia 25 września 2021 r.).

²⁹ Por. informacje na stronie: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1352231015300145?via=ihub> (data wejścia 23 września 2021 r.).

³⁰ Por. <https://dieselinformation.aecc.eu/where-in-europe-can-i-drive-my-diesel-car/> (data wejścia 25 września 2021 r.)

wyprodukowanych przed 2016 r., przez co niespełniających normy EURO6. Tu warto podkreślić, że sprzedaż samochodów z silnikiem Diesla w Niemczech ma wyraźnie spadkową tendencję (o ok. 10% w skali rocznej)³¹.

Również francuskie miasta wprowadzają daleko idące ograniczenia. W okolicach Paryża, Lyonu, Grenoble, Marsylii, Tuluzy, Strasburga i Rouen w dni powszednie wjazd starszymi pojazdami jest już zakazany. W aglomeracji Paryża wszystkie pojazdy z silnikiem Diesla wyprodukowane przed 2005 r. są zakazane, a od stycznia 2024 r. zakaz będzie dotyczył bez wyjątku wszystkich aut z silnikiem Diesla³².

W Belgii władze samorządowe Brukseli zatwierdziły plan wprowadzenia zakazu jazdy Dieslami w regionie w 2030 r. Pięć lat później zakaz ten ma objąć wszystkie samochody spalinowe. W Brukseli już obowiązuje strefa niskiej emisji (LEZ) i to właśnie badania z nią związane zachęciły władze do zaplanowania tak radykalnych zakazów. Od 2018 r. w strefie tej ilość dwutlenku azotu (NO₂) pochodzącego z transportu spadła o 11 proc., a cząstek stałych o 11,5 proc³³.

Ograniczenie dotyczące aut z silnikami Diesla wyprodukowanych przed 2006 r. wprowadzone zostały także w 2021 r. w hiszpańskiej Barcelonie, w Amsterdamie oraz 12 innych aglomeracjach miejskich w Holandii. W ponad 150 miastach Hiszpanii podobny zakaz będzie obowiązywał od 2024 r³⁴. Do Mediolanu mogą wjechać wyłącznie auta z silnikiem Diesla produkowane od roku 2010. Auta produkowane przed 2016 r. nie wjadą również do Londynu.

Choć ograniczenia dotyczące wjazdu do dużych aglomeracji miejskich nie przyczyniają się bezpośrednio do wycofywania pojazdów napędzanych paliwami kopalnymi, sprawiają jednak, że posiadanie i użytkowanie takich pojazdów jest mniej atrakcyjne, ponieważ ich użyteczność jest ograniczona. W nadchodzących latach większość przepisów dotyczących dostępu do miast ma zostać jeszcze zaostrzona, dzięki czemu norma EURO 6 stanie się powszechną, zezwalającą na dostęp do głównych miast UE.

2.3 Zachęty i ograniczenia o charakterze fiskalnym

Niektóre państwa członkowskie zapewniły konsumentom różne zachęty, takie jak dotacje lub ulgi podatkowe, aby zachęcić do zakupu pojazdów elektrycznych, podczas gdy pojazdy napędzane paliwami kopalnymi są coraz wyżej opodatkowywane.

³¹ Por. "Used vehicle trade and fleet composition in Europe" – Raport Ecologic Institute and Fraunhofer ISI, luty 2019 r. Por.: <https://www.ecologic.eu/17559> (data wejścia 25 września 2021 r.).

³² Por. <https://www.france24.com/en/20190701-paris-clamps-down-older-diesel-cars> (data wejścia 28 września 2021 r.).
<https://www.thetimes.co.uk/article/french-motorists-fume-as-more-cities-ban-old-diesel-cars-f6kg6gsk2>

³³ Por. Informacje na stronie: <https://www.reuters.com/business/environment/brussels-region-ban-diesel-cars-by-2030-petrol-cars-by-2035-2021-06-25/> (data wejścia 27 września 2021 r.).

³⁴ Por. dane z: <https://phys.org/news/2020-01-barcelona-older-polluting-cars.html> (data wejścia 23 września 2021 r.).

W Austrii podatek od zużycia paliwa jest pobierany od ceny zakupu (netto) lub komercyjnej opłaty leasingowej nowych samochodów osobowych i motocykli oraz samochodów osobowych i motocykli, które nie zostały jeszcze zarejestrowane w kraju. Samochody osobowe (w tym minibusy, przyczepy kempingowe): $2\% \times (\text{zużycie paliwa w litrach}/100\text{km} \text{ minus } 3 \text{ l, odpowiednio minus } 2 \text{ l dla pojazdów z silnikiem Diesla})$; podatek od zużycia paliwa nie może przekraczać 16% ceny faktury. Dodatkowo uwzględniono system *bonus/malus* w celu uwzględnienia emisji CO₂ (oraz NO_x i PM)³⁵.

W Belgii obowiązują różne programy, w zależności od lokalizacji. W regionie flamandzkim podatek jest obliczany jako funkcja określonych emisji CO₂ pojazdu, rodzajów paliwa, określonych cen stałych opartych na normie EURO oraz pewnego współczynnika korekty wieku. Podatek ten rośnie z czasem proporcjonalnie ze względu na wprowadzenie do funkcji dodatkowego współczynnika emisji 4,5 g CO₂/km rocznie. Minimalna stawka to 40 €, a maksymalna zaś to 10 000 €. Pojazdy elektryczne i PHEV (hybrydy „z wtyczką”) są zwolnione z podatku.

W Czechach obowiązuje progresywny podatek ekologiczny, który dotyczy starszych pojazdów, bez normy EURO (ok. 1800 PLN) lub spełniających normy EURO 1-2 (odp. 900 PLN i 550 PLN). Opłata ekologiczna pobierana jest przy sprowadzeniu auta z zagranicy. Dochody z podatku ekologicznego przekazywane są do Państwowego Funduszu Ochrony Środowiska.

W Danii, oprócz wysokiego podatku od ceny zakupu pojazdu (dochodzącego do 85% wartości pojazdu), stosuje się korektę opartą na zużyciu paliwa/emisję CO₂. Doliczana do podatku rejestracyjnego dopłata, obliczana jest na podstawie liczby gramów CO₂ emitowanego przez samochód na kilometr. W przypadku emisji w granicach 0-125 tego 125 gramów CO₂ doliczana jest dopłata w wysokości 250 DKK za gram CO₂, przy poziomie 125-160 gramów CO₂ 500 DKK, a powyżej 160 gramów CO₂ 950 DKK³⁶.

Podatek rejestracyjny od samochodu w Finlandii to określony procent wartości detalicznej pojazdu. W praktyce minimalny procent podatku wynosi 5%, a maksymalny 50%. W Danii podatek półroczny opiera się na zużyciu paliwa. W Grecji zaś roczny podatek drogowy (euro/gram emisji CO₂) jest stosowany proporcjonalnie do emisji CO₂.

Łotewski podatek drogowy opiera się wyłącznie na określonych emisjach CO₂ i jest naliczany w oparciu o szczegółowe wytyczne³⁷. W przypadku poziomu emisji przekraczającego 401g CO₂/km dochodzi on do 756 EUR.

W Holandii część podatku rejestracyjnego opiera się na cenie zakupu, reszta na emisji CO₂. Dla pojazdów o niskiej emisji obowiązuje specjalny system. W przypadku pojazdów benzynowych o emisji nie większej niż 102g/km stawka podatku wynosi 0 (również część związana z cennikiem netto). To samo dotyczy pojazdów z silnikiem Diesla o emisji poniżej 70

³⁵ Por. "Used vehicle trade and fleet composition in Europe", Raport Ecologic Institute and Fraunhofer ISI, luty 2019 r., z: <https://www.ecologic.eu/17559> (data wejścia 21 września 2021 r.).

³⁶ Ibid.

³⁷ Por. dane zamieszczone na: <https://www.vid.gov.lv/en/vehicle-operation-tax> (data wejścia 25 września 2021 r.).

g/km. Pojazdy z silnikiem Diesla, których emisja jest wyższa niż 70, ale nie większa niż 91 g/km, płacą tylko część podatku związaną z CO₂ w wysokości 40,68 euro / (za każdy g/km powyżej 70 g/km). Samochody z silnikiem Diesla zgodnym z normą Euro 6 korzystają z rabatu w podatku od posiadania pojazdu BPM (*Belasting van personenauto's en motorrijwielen*) w wysokości odpowiednio 1000 euro³⁸. Pojazdy bezemisyjne, w tym pojazdy elektryczne, są zwolnione z podatku.

W Portugalii podatek jest sumą dwóch części. Jedna część jest oparta na wielkości silnika, druga na emisji CO₂ i rodzaju paliwa. Suma obu stawek to poziom podatku, który jest następnie korygowany o wiek pojazdu. W Słowenii podatek stanowi procent ceny pojazdu, w zależności od rodzaju paliwa i emisji CO₂³⁹.

Warto podkreślić, że zdecydowana większość państw członkowskich UE kształtuje opłaty rejestracyjne oraz obciążenia podatkowo/akcyzowe, stosując mechanizm oparty nie tylko na standardowych kryteriach dotyczących pojemności i mocy silnika, wieku, ceny pojazdu, ale w dużym stopniu oparty na czynnikach dotyczących stopnia emisji szkodliwych związków i/lub CO₂.

Polska jest jedynym krajem w UE, w którym wyłącznym kryterium wpływającym na wysokość opłaty akcyzowej jest pojemność silnika. Wyższa opłata akcyzowa (18.6%) dotyczy pojazdów o pojemności silnika pow. 2000cm³. Zdecydowana większość najbardziej popularnych starych, wysokoemisyjnych Diesli (1900 cm³) podpada natomiast pod niższą (3.1%) stawkę podatku akcyzowego.

Tzw. system *bonus-malus* stosowany w wielu państwach UE wydaje się przynosić pożądane rezultaty. Poprzez zapewnienie ulg podatkowych dla pojazdów o niskiej emisji oraz rosnące podatki i opłaty za wyższe emisje (często nawet wykładniczo, w większości krajów podatek może wynieść nawet 5 000 euro) wpływa się na zachowania konsumenckie i decyzję, jaki pojazd wybrać. Niższe podatki od pojazdów o niskich normach emisji mają za zadanie motywować nabywców pojazdów do wyboru nowszych, mniej zanieczyszczających modeli. Równie powszechnym podejściem jest stosowanie systemu łączącego standard emisji [EURO 1-6] ze współczynnikami podatków i opłat związanych z nabyciem i rejestracją (np. w Czechach). Norwegia stanowi najlepszy przykład zachęcania do zakupu pojazdów przyjaznych dla środowiska z rosnącym progresywnie podatkiem rejestracyjnym powiązany z rosnącymi zanieczyszczeniami powietrza i emisją.

2.4 Zakaz importu – kontekst europejski i międzynarodowy

Jak już wspomniano, regulacje traktatowe oraz zasady wspólnego rynku ograniczają państwom członkowskich UE swobodę korzystania z krajowych rozwiązań ograniczających

³⁸ Por. dane na stronie:

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/individuals/cars/bpm/bpm> (data wejścia 27 września 2021 r.).

³⁹ Por. dane na stronie:

https://www.acea.auto/uploads/publications/CO2_tax_overview_2018.pdf
<https://www.acea.auto/figure/co2-based-motor-vehicle-taxes-in-eu-by-country/> (data wejścia 27 września 2021 r.).

import określonej kategorii aut. W UE jedynie Finlandia zakazuje importu samochodów bez katalizatorów.⁴⁰

Dużo bardziej restrykcyjne ograniczenia importowe przyjęły za to inne kraje europejskie, niebędące członkami UE (choć część z nich ma status państw kandydujących). Wiele krajów w regionie ma zharmonizowane normy emisji spalin z w/w normami UE (Dyrektywą WE 2009/30/WE, Rozporządzeniem (WE) nr 443/2009 oraz Rozporządzeniami (UE) 2016/427 z i 715/2007). Niektóre kraje Bałkanów Zachodnich zabraniają importu pojazdów osobowych niespełniających co najmniej normy EURO 3 (Bośnia i Hercegowina, Serbia). W Serbii i Mołdawii dodatkowo nie można sprowadzać aut starszych niż 10 lat. Ograniczenia w imporcie wprowadzała na przestrzeni lat również Ukraina: w 2013 r. zakazano importu samochodów klasyfikowanych poniżej normy EURO 3, od 2016 r. dopuszczone są do importu tylko samochody spełniające normę emisyjną EURO 5, a od 2020 r. EURO 6. Turcja wprowadziła zakaz wwozu jakichkolwiek używanych pojazdów. W wymiarze globalnym, całkowite zakazy wprowadziły także m.in. Indonezja, Chile czy RPA⁴¹.

W Rosji w przypadku importowanych pojazdów obowiązuje system opodatkowania oparty na wieku: 30% wzrost podatku od importowanych samochodów starszych niż 1 rok; 35% wzrost podatku dla importowanych pojazdów w wieku od 3 do 5 lat; dla pojazdów starszych niż 5 lat podatek wynosi od 2,5 do 5,8 euro za cm³ objętości silnika. Roczny podatek drogowy/podatek od ponownej rejestracji jest również uzależniony od spełnianych norm emisyjnych. Także na Ukrainie opłaty akcyzowe są niższe w przypadku pojazdów o mniejszej pojemności silnika i niższej emisji CO₂⁴².

Agresywne działania o charakterze zakazowym i podatkowo-akcyzowym wiążą się ze świadomością ryzyka, jaki niesie ze sobą ambitna polityka klimatyczna UE, czy w ogóle wyzwania związane ze zmianami klimatu i zanieczyszczeniem powietrza. Zarówno kraje ościenne, jak i te leżące nieco dalej, obawiają się masowego napływu używanych aut z państw członkowskich UE, wycofywanych z obrotu w związku z wysoką emisyjnością, podnoszeniem obciążeń podatkowych, zacieśnianiem się reguł rejestracyjnych oraz powszechnym wprowadzaniem w miastach europejskich stref nisko/bezemisyjnych (SCT/SBT).

Wnioski płynące z przedstawionej analizy powinny zabrznieć tym bardziej alarmująco dla Polski, biorąc pod uwagę bliskość geograficzną potencjalnych rynków zbytu aut niespełniających norm oraz specyfiki polskiego rynku aut importowanych, który nadal stawia w dużym stopniu na stare auta.

⁴⁰ Co ciekawe, w Raporcie ISI z 2019 r. podano, że Węgry nie zezwalają na import pojazdów osobowych starszych niż 4 lata lub - w przypadku pojazdów komercyjnych - starszych niż 6 lat (z zakazu zwolnione są pojazdy kolekcjonerskie po przejściu specjalnego badania technicznego). Niestety, brak jest innych informacji potwierdzających taki stan prawny. Jest to o tyle istotne, że gdyby to rozwiązanie krajowe zostało potwierdzone np. wiążącym orzeczeniem TS to mogłoby stanowić kierunek do ustanowienia wiążącego wyjątku od zasady swobodnego przepływu towarów. Por. *"Used vehicle trade and fleet composition in Europe"*, *op. cit.*

⁴¹ Por. *"Used Vehicles: A Global Overview"* – Raport ONZ/UNECE, październik 2020 <https://www.unep.org/resources/report/global-trade-used-vehicles-report> (data wejścia 22 września 2021 r.)

⁴² *Ibid.*

3. Propozycje rozwiązań prawnych dotyczące obrotu pojazdami używanymi

Jak już wskazano, przedmiotowa materia z perspektywy krajowego prawodawcy jest skomplikowana. Nie pozwala bowiem na nieskrępowane i jednostronne uregulowanie tego zagadnienia, nawet jeśli sytuacja z perspektywy krajowej jest poważna. W konsekwencji krajowy ustawodawca zobligowany jest do poszukiwania rozwiązań prawnych, które będą zgodne z prawem UE.

Możliwe są do zaproponowania są dwie ścieżki legislacyjne:

- A. **pośrednia**, skupiająca się na kwestiach powiązanych z obrotem, w celu jego ograniczenia;
- B. **bezpośrednia**, tj. radykalnie i bezpośrednio wymierzona w taki obrót, ale obarczona poważnym ryzykiem naruszenia prawa UE.

Wariant pośredni

Należy przez to rozumieć przyjęcie i wdrożenie takich rozwiązań prawnych (na poziomie ustawowym, czyli powszechnym, jak również w wymiarze regionalnym, czyli pozostawiając swobodne uznanie przede wszystkim organom samorządowym⁴³), które nie zakazywałyby obrotu używanymi pojazdami, ale czyniłyby korzystanie z nich utrudnionym, a w konsekwencji zniechęcającym do ich nabywania.

Oczywiście, takie regulacje krajowe musiałby wskazywać na określony cel publiczny, uzasadniający ich przyjęcie. W tym konkretnym wypadku, tj. przedmiotu niniejszej analizy, należy mieć na uwadze przede wszystkim zdrowie publiczne i ochronę środowiska.

Do takich rozwiązań można zaliczyć:

- A. ograniczenia lub całkowite zakazy wjazdu lub przemieszczania się w wskazanych strefach SCT (np. centra miast, całe miasta, parki narodowe lub krajobrazowe, uzdrowiska, itp.),
- B. zmiana stawki akcyzy ustalanej dla pojazdów jako kompetencja państwa do kształtowania polityki fiskalnej,
- C. zmiana stawek opłat rejestracyjnych,
- D. wprowadzenie opłaty środowiskowej od wybranych grup pojazdów.

Tak więc przez SCT, zgodnie z ustawą o elektromobilności, należy rozumieć taki obszar śródmiejski gminy, gdzie na wskazanych drogach wprowadza się ograniczenia dla ruchu pojazdów innych niż elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym.⁴⁴ Celem ustanowienia takiej strefy jest zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i

⁴³ Rozważania dotyczące kompetencji prawodawczych organów administracji rządowej w terenie (np. wojewoda) na tym etapie zostały pominięte.

⁴⁴ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, Dz.U. 2021, poz. 110, art. 39 i nast.

środowisko, które spowodowane jest emisją zanieczyszczeń ze strony używanych w gminie środków transportu zbiorowego. Kompetencja taka jest przynależna gminom miejskim powyżej 100 000 mieszkańców, ale ma ona charakter fakultatywny.⁴⁵ Takie rozwiązanie też jest zgodne z prawem UE, bo zasady wjazdu do strefy mają charakter *erga omnes*, tj. nie różnicują ze względu na miejsce rejestracji danego pojazdu. Nie wpływają też na obrót nimi, podobnie jak ma to miejsce w przypadku rozwiązań wprowadzanych w innych państwach członkowskich UE.⁴⁶

Innym potencjalnym kierunkiem regulacji pośredniej jest wprowadzenie przez państwo regulacji dotyczących różnych aspektów polityki fiskalnej *sensu largo*, przez wprowadzenie opłat czy innych obciążeń finansowych związanych z obrotem pojazdami, ich rejestracją czy innymi ciężarami. Tym bardziej, że akurat część tych kompetencji, jak chociażby polityka fiskalna, nie jest objęta zharmonizowaną polityką UE i państwa członkowskie zachowują odpowiednie władztwo w tym zakresie. Niemniej jednak jakiegokolwiek działania dotyczące obciążania konkretnych produktów (w tym wypadku używanych samochodów z silnikiem Diesla), muszą również mieć na uwadze prawo UE, a zwłaszcza wykładnię Trybunału. Generalna teza jest bowiem taka, że państwa członkowskie nie mogą nakładać opłat na samochody używane sprowadzane z innych państw członkowskich na terytorium tego państwa:

„(...) o ile:

- *opłata ta jest pobierana od samochodów używanych w związku z ich pierwszym dopuszczeniem do ruchu na terytorium tego państwa członkowskiego i*
- *jej wysokość zależy wyłącznie od parametrów technicznych samochodu (typ silnika, pojemność) i klasyfikacji ze względów ochrony środowiska oraz w żaden sposób nie uwzględnia utraty wartości przez ten samochód, co w przypadku jej zastosowania do samochodów używanych przywiezionych z innych państw członkowskich prowadzi do tego, że przewyższa ona opłatę rejestracyjną zawartą w wartości rezydualnej podobnych samochodów używanych, które zostały już zarejestrowane w państwie członkowskim przywozu.”⁴⁷*

Wnosząc zatem *a contrario*, każda inna opłata, która nie będzie wyczerpywała wyżej wymienionych przesłanek negatywnych, będzie mogła być nakładana na takie pojazdy, a w konsekwencji realizować w sposób pośredni cele zakładane przez ustawodawcę.

Wskazane przykłady potencjalnych rozwiązań mają wyłącznie charakter ilustracyjny. Nie jest wykluczone zaproponowanie innych możliwych regulacji szczegółowych, które wpływałyby na obrót pojazdami silnikowi, a w rezultacie realizowałyby, przynajmniej częściowo, określony

⁴⁵ Szerzej na temat kompetencji w zakresie tworzenia SCT na poziomie samorządowym patrz: A. Misiejko (red.), K. Ziemiński (red.), „*Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego*”, WKP 2020 r.

⁴⁶ Por. M. Cyrankiewicz-Gortyński, „*Strefy czystego transportu w miastach – nieudany eksperyment*”, Serwis prawo.pl, z: <https://www.prawo.pl/samorzad/strefy-czytego-transportu-w-miastach-samorzady-postuluja-zmiany,510740.html> (data wejścia w życie 25 września 2021 r.).

⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 października 2006 r. w sprawach połączonych C-290/05 i C-333/05.

wyżej cel zasadniczy. Cechą immanentną takiego katalogu jest to, że jeżeli ukierunkowane byłyby na pośrednie ograniczenie obrotu używanymi pojazdami silnikowymi (np. poprzez skuteczne wpływanie na postawy konsumenckie co do zasadności zakupu takich pojazdów) ale nie miałyby charakteru dyskryminacyjnego (ergo: dotyczyły zarówno pojazdów krajowych, jak i sprowadzanych z innych państw), byłyby co do zasady zgodne z prawem UE.

Wariant bezpośredni

Należy przez to rozumieć przyjęcie i wdrożenie takich rozwiązań prawnych regulujących obrót pojazdami, które w sposób wyraźny zabraniałyby handlu określonym typem pojazdów. Rozwiązanie takie dotyczyłoby zarówno pojazdów produkowanych w kraju, jak i sprowadzanych z innych państw członkowskich UE.

Jeśli chodzi o ścieżkę bezpośrednią, to na wstępie zasadne jest zwrócenie uwagi na fakt, że taka forma ograniczenia czy wręcz zakazu może rodzić skutki zarówno o charakterze ilościowym, jak i przedmiotowym. Przez ilościowy skutek w tym wypadku należy rozumieć wprowadzenie przez państwo członkowskie ustawowego limitu zasadniczo określającego wysokość wolumenu sprowadzanych aut z innych państw członkowskich UE. Natomiast przedmiotowy skutek to określenie konkretnych rodzajów pojazdów (w tym wypadku z konkretnym silnikiem), które nie mogłyby być sprowadzane i przedmiotem obrotu.

Jak już wskazano, państwa członkowskie co do zasady nie mogą swobodnie i bez ograniczeń dokonywać uregulowań na gruncie prawa krajowego, które rodziłyby negatywne konsekwencje dla wspólnego rynku oraz czyniłyby fikcyjną zasadę swobodnego przepływu towarów. Co więcej, sytuacja jeszcze bardziej się komplikuje, jeśli mamy do czynienia z towarem, którego obrót został poddany harmonizacji. O ile jeszcze w przypadku harmonizacji częściowej państwa członkowskie UE nie tracą możliwości powoływania się na wyjątek określony w art. 36 TFUE, o tyle w przypadku, kiedy ochrona wartości została zapewniona na poziomie prawa stanowionego w UE (tzw. harmonizacja pełna) – nie istnieje możliwość powołania się na w/w wyjątek.⁴⁸

Na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, a konkretnie prawa traktatów, znana jest koncepcja nadzwyczajnej zmiany okoliczności (tzw. klauzula *rebus sic stantibus*). Przewiduje ona, że państwo-strona danej umowy międzynarodowej może powołać się na całkowicie nową sytuację faktyczną, która wystąpiła, a której nie przewidziano w momencie związania się daną umową. W takiej sytuacji może to stanowić podstawę do odstąpienia lub przynajmniej zawieszenia obowiązywania umowy międzynarodowej w stosunku do tego państwa.⁴⁹ Takie podejście do opisywanego problemu uzasadnia konstatację, że mogą wystąpić takie sytuacje kiedy uzasadnione może być powołanie się na wyjątek określony w art. 36 TFUE.

Powstaje zatem pytanie, czy biorąc pod uwagę konsekwencje społeczne, w tym dla zdrowia publicznego, oraz negatywny wpływ na środowisko, państwo mogłoby powołać się na w/w

⁴⁸ Por. D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), *op. cit.*

⁴⁹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990 Nr 74, poz. 439.

wyjątek traktatowy, wskazując na szkody (i to rosnące) powodowane przez nieograniczony w czasie i ilości import do kraju starych pojazdów z innych państw członkowskich. Tym bardziej, że z jednej strony skala takiego zjawiska, jak wskazano, jest od lat duża, z drugiej zaś strony są obserwowane, na tle innych państw członkowskich UE, radykalne różnice w pogorszeniu się jakości powietrza oraz spowodowane tym i bezpośrednio powiązane szkody zdrowotne.

W tym kontekście na potrzeby niniejszej analizy istotne znaczenie mają dwie kategorie wynikające z w/w wyjątku. Po pierwsze, zdrowie publiczne vel ochrona zdrowia. Jest to najważniejsza kategoria z katalogu wartości traktatowych uprawniających do stosowania środków ograniczających swobodny przepływ towarów.⁵⁰ Niemniej jednak nie można się na nią powoływać, jeśli zostały przyjęte przepisy na poziomie UE, które regulują zasady produkcji lub obrót określonym towarem.⁵¹ O ile jednak, jak wskazano, obrót samochodami w UE jest uregulowany, zwłaszcza jeśli chodzi o system homologacji i ich uznawania, o tyle powstaje pytanie, jak traktować konsekwencje używania pojazdów z chwilą rosnących szkód, a co obiektywnie wykracza poza ogólne założenia stojące za dopuszczeniem danego produktu (pojazdu) w przeszłości. Tym bardziej, że Trybunał wskazał wyraźnie, że dla oceny wprowadzonych przez państwo ograniczeń w zakresie ochrony zdrowia kluczowe znaczenie mają też m.in. wystąpienie faktycznej potrzeby ochrony tej wartości, jak również ryzyka, na które powołuje się państwo, muszą być oparte na rzetelnych badaniach naukowych.⁵² To zaś oznacza, że pojazd z silnikiem Diesla (przede wszystkim starszy, dopuszczony na podstawie starych norm emisji) jest przedmiotem legalnego obrotu z jednej strony, z drugiej zaś strony – obecnie stwarza nie tylko ryzyko, ale rodzi konkretne, negatywne konsekwencje dla zdrowia, jest to udokumentowane opublikowanymi wynikami badań wpływu tlenków azotu na zdrowie..

Należy stwierdzić że, środowisko i jego ochrona sukcesywnie nabierają znaczenia jako kategoria wymagająca szczególnej ochrony, co jest podyktowane stale zmieniającym się otoczeniem i coraz większym, negatywnym wpływem człowieka. Ochrona środowiska jest nie tylko wartością samą w sobie, objętą odrębną polityką UE, ale znajduje się też w katalogu aksjologicznym UE jako element katalogu praw podstawowych Unii:

„Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.”⁵³

Co więcej, podobnie jak w przypadku ochrony zdrowia, którą Trybunał Sprawiedliwości uznał za jedną z wartości nadrzędnych, które uzasadniają powołanie się na wyjątki określone w art. 36 TFUE, – wskazał na ochronę środowiska jako również uprawniającą do takiego wyjątku:

„(...) Art. 30 Traktatu [przenumerowany przez Traktat z Amsterdamu na art. 28 WE, a po wejściu w życie Traktatu z Lizbony - na art. 34 TFUE] nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uzależnia pierwszą rejestrację na terytorium kraju samolotu wcześniej zarejestrowanego w innym Państwie Członkowskim pod warunkiem spełnienia bardziej rygorystycznych norm hałasu niż te przewidziane w dyrektywie 80/51 w sprawie ograniczenia

⁵⁰ Por. K. Leanerts, P. van Nuffel, "Constitutional Law of the European Union", Londyn 1999, str. 133.

⁵¹ Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2010 r., sprawa C-333/08.

⁵² Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 marca 2009 r., sprawa C-88/07.

⁵³ Por. Karta Praw Podstawowych, Dz.Urz. UE 2016/C 202/2, art. 37.

emisji hałasu z samolotów poddźwiękowych, zmienionej dyrektywą 83/206, zwalniając jednocześnie z tych norm samoloty, które zostały zarejestrowane na terytorium tego kraju przed wdrożeniem przywołanej dyrektywy.

Mimo, że taka regulacja ogranicza handel wewnątrzspółnotowy, bariera tego rodzaju może być uzasadniona względami ochrony zdrowia publicznego i środowiska naturalnego i nie ma charakteru nieproporcjonalnego w stosunku do zamierzonego celu, jakim jest zwalczanie hałasu wywoływanego przez samoloty.”⁵⁴

Mając powyższe na uwadze, można postawić tezę, że państwo mogłoby podjąć próbę regulacji obrotu używanymi samochodami z silnikiem Diesla, pochodzącymi z innych państwo członkowskich UE, powołując się na drastyczne, negatywne konsekwencje dla zdrowia publicznego i środowiska. Równocześnie państwo może powoływać się na całkowicie nową, nieprzewidzianą sytuację w stosunku do wcześniej przyjętej regulacji dotyczącej samochodów oraz implementującej zasadę swobodnego przepływu towarów. Taka próba musiałaby być uwiarygodniona, tj. konieczne byłoby precyzyjne wykazanie, że taka regulacja jest nie tylko niezbędna, ale państwo nie ma już innych narzędzi do osiągnięcia zakładanych celów, a te przyjęte na poziomie UE są niewystarczające. Co więcej, analizie podlegałaby ocena w jakim stopniu opisany stan faktyczny jest objęty harmonizacją zupełną, czy też mamy do czynienia z sytuacją nową, którą wychodzi poza ramy przyjętego prawa UE. Tak czy inaczej, inicjatywa legislacyjna państwa powołująca się na nowe okoliczności faktyczne jest obarczona ryzykiem naruszenia norm traktatowych i stanowionych oraz wykładni Trybunału w zakresie nie tylko kompetencji przeniesionych przez państwa na UE (czego wynikiem jest w/w harmonizacja), ale też zarzutu o unilateralne i niecelowe ograniczenie celów UE w zakresie wspólnego rynku. Nie zmienia to jednak faktu, że szczególny charakter sytuacji w zakresie poziomu zanieczyszczeń oraz ich negatywnego, stale rosnącego wpływu na zdrowie publiczne oraz środowisko naturalne w Polsce mógłby doprowadzić do takiej wykładni Trybunału, który mimo możliwych naruszeń prawa UE wskazałby na opisaną ekstraordynaryjność sytuacji i związaną z tym konieczność podjęcia działań prewencyjnych przez państwo, ze względu na brak przewidzianych i adekwatnych działań na poziomie UE. Niemniej jednak jakkolwiek taka teza nie jest nieprawdopodobna, to jednak ma ona przede wszystkim charakter spekulatywny.⁵⁵

⁵⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1998 r., sprawa C-389/96.

⁵⁵ Przykładowo, ustawodawca nowelizujący w 2019 r. prawo ochrony środowiska i zakazujący obrotu określonymi kotłami niespełniającymi norm krajowych objął zakresem przedmiotowym również te, które zostały dopuszczone do obrotu w innych państwach członkowskich UE, a więc wyłączył możliwość stosowania do nich zasady swobodnego przepływu towarów. Por. K. Kubicka-Żach, „Obrót piecami tylko ekologicznymi, za kopciuchy będą kary”, Serwis prawo.pl, z: <https://www.prawo.pl/samorzad/wchodzi-w-zycie-ustawa-zakazujaca-obrotu-kopciuchami-kary-od-10,496658.html> (pobrane w dniu 26 września 2021 r.).

4. Podsumowanie i rekomendacje

Obrót używanymi samochodami w Polsce, a w szczególności tymi sprowadzonymi spoza granic RP, będzie kontynuowany. W konsekwencji użytkowanie tych, które są źródłem poważnej emisyjności ze względu na wiek i niespełnianie obecnych norm będzie powodować dalsze, negatywne konsekwencje dla zdrowia publicznego i środowiska. I chociaż prawo UE odnoszące się do swobody przepływu towarów oraz regulacje dotyczących obrotu samochodami i innymi pojazdami w UE jest w tym względzie określone –nie uniemożliwia to krajowemu ustawodawcy podejmowania działań czy inicjatyw na gruncie prawnym, które ukierunkowane byłyby na poprawę

Mając powyższe na uwadze, rekomendowane jest:

- A. *Podjęcie pilnych działań w zakresie realizacji w/w ścieżki pośredniej, czyli przyjęcie lub znowelizowanie ustaw w celu ograniczenia przywozu i obrotu pojazdami z innych państw członkowskich UE na podstawie innych środków niż zakaz obrotu takimi pojazdami.*

Jest to na obecnym etapie rozwoju prawa UE oraz orzecznictwa TS jedyna bezpieczna i możliwa opcja uregulowania zagadnienia obrotu używanymi samochodami z UE, w tym z silnikiem Diesla. Z takich rozwiązań, na co wskazuje analiza porównawcza, korzystają inne państwa członkowskie. Ponadto w Polsce były już wskazywane rozwiązania zmierzające do tego celu, jak np. nowelizacja rozwiązań dotyczących SCT.

Warto podkreślić, że w procedowanym ostatnio projekcie nowelizacji ustawy o elektromobilności planowano wprowadzić regulacje ukierunkowane na optymalizację tworzenia SCT.⁵⁶ I mimo, że w kolejnych, bardziej zaawansowanych wersjach zapisy dot. SCT zostały wycofane, to wg. najnowszych doniesień prasowych 13 września 2021 r. Stały Komitet Rady Ministrów potwierdzając zakończenie prac nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw*, wskazał, że w przyjętym projekcie przywrócono przepisy regulujące zoptymalizowane zasady tworzenia SCT. Brzmienie przepisów jest co do zasady zgodne z wcześniej wypracowanym kompromisem pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska, stroną samorządową oraz organizacjami proekologicznymi⁵⁷.

We wrześniu 2020 r. pojawiły się także zapowiedzi ówczesnego Ministerstwa Rozwoju⁵⁸ dotyczące planowanego powrotu do regulacji, która podniesie akcyzę na niespełniające norm EURO samochody używane i tym samym sprawi, że import tych aut będzie mniej opłacalny. Jak dotąd, zapowiedzi się nie zmaterializowały i art. 105 Ustawy o podatku

⁵⁶ Por. projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw, dokument pobrany z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340506/katalog/12740122> (data wejścia 29 września 2021 r.).

⁵⁷ Por. „*Przyjęto projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych*”, Stowarzyszenie Energii Odnawialnej, 17 września 2021 r., pobrane z: <http://seo.org.pl/przyjeto-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-elektromobilnosci-i-paliwach-alternatywnych/> (data wejścia 23 września 2021 r.).

⁵⁸ Por. „*Wyższa akcyza na samochody używane*”, Serwis Infor, 15 września 2020 r., z: <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/4684841,Wyzsza-akcyza-na-samochody-uzywane.html> (data wejścia 25 września 2021 r.).

akcyzowym nadal nie został znowelizowany. Punktem wyjścia do zmian powinno być założenie, że obliczenie podatku akcyzowego powinno przebiegać w oparciu o algorytm roku produkcji lub normy EURO, mocy silnika i masy samochodu.

Konieczne wydaje się także znowelizowanie przepisów w zakresie umożliwiania przeprowadzania skutecznych badań pojazdu pod kątem istnienia bądź usunięcia filtra cząstek stałych (DPF) w stacjach diagnostycznych.

B. Notyfikowanie Komisji Europejskiej planowanych lub wprowadzanych zmian legislacyjnych na poziomie krajowym.

Takie działanie ma na celu zapewnienie pełnej transparentności dla podejmowanych działań, tym bardziej że dotyczą one materii prawa stanowionego w UE oraz Komisja ma określone kompetencje wykonawcze. Równocześnie takie propozycje zmian krajowego prawa wpisują się w ogólny kierunek zmian strategicznych ukierunkowanych na przeciwdziałanie skutkom nadmiernego zanieczyszczenia powietrza w UE, jak i związanych z tym negatywnych konsekwencji dla zdrowia.

C. Rozpoczęcie dyskusji i pogłębionego procesu analitycznego nad wprowadzeniem ograniczenia lub zakazu obrotu w Polsce wybranymi typami pojazdów pochodzącymi z innych państw członkowskich UE.

Takie rozwiązanie stanowiłoby bezpośrednią ingerencję w zasadę swobodnego przepływu towarów. W konsekwencji wymaga m.in. przeprowadzenia precyzyjnego testu proporcjonalności, jak też zbadania czy w przypadku obrotu używanymi pojazdami doszło do pełnej harmonizacji, czy też mamy do czynienia z harmonizacją częściową. Niemniej jednak nawet w przypadku harmonizacji pełnej, kwestią wymagającą analizy jest „zderzenie” dwóch wartości, tj. swobody niezakłóconego obrotu pojazdami w UE z ochroną zdrowia i życia mieszkańców UE, jak też ochroną środowiska. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją ekstraordynaryjną, która nie była zakładana jeszcze kilkadziesiąt lat temu, i to sytuacją, która w sposób szczególny dotyka jedno państwo członkowskie. W tym kontekście znaczenie ma również to, że obecny stan wiedzy naukowej jest inny, a negatywne konsekwencje wynikające z korzystania z używanych samochodów z silnikami Diesla jest coraz lepiej udokumentowany .

Podobnie jak w przypadku zastosowania ścieżki pośredniej, szczególnie istotne jest zapewnienie wymiany informacji z Komisją Europejską, jak również zainicjowanie i kontynuowanie dialogu z tą instytucją. Co więcej, ze względu na skalę problemu, zasadne jest zapewnienie jak najszerszego głosu, tj. nie tylko na poziomie rządowym, ale z aktywnym udziałem strony społecznej.

D. Zaangażowanie się w dialog z Komisją Europejską co do wsparcia w zakresie wprowadzania rozwiązań prośrodowiskowych i prozdrowotnych w formie aktów prawa stanowionego UE.

Rekomendowane jest, jako działanie o charakterze uzupełniającym, ale istotnym, przyjęcie postawy proaktywnej w procesie stanowienia prawa w UE, dotyczącego problematyki

przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom zanieczyszczenia środowiska, jak również zmian klimatu. Proponowane działania powinny być postrzegane w szerszym wachlarzu aktywności potwierdzających holistyczne, a nie indywidualne podejście do problemu.

Na tę kwestię należy też patrzeć nie tylko z perspektywy wewnętrznej UE, czyli obrotu wewnątrzunijnego, ale też mieć na uwadze wymianę handlową z państwami trzecimi. Ograniczanie lub eliminacja konkretnych grup pojazdów w państwach członkowskich UE nie powinna nie może być przedmiotem swobodnego obrotu tymi pojazdami z państwami spoza obszaru UE.

5. Źródła

1. P. Chrzanowski, J. Fabiszewska-Solares, A. Śniegocki, J. Zawieska, „Wsteczny bieg. Społeczno gospodarcze skutki importu używanych samochodów do Polski”, WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa 2021.
2. „Comparative study on the differences between the EU and US legislation on emissions in the automotive sector”, Directorate General for Internal Policies, Parlament Europejski, IP/A/EMIS/2016-02, grudzień 2016.
3. M. Cyrankiewicz-Gortyński „Strefy czystego transportu w miastach – nieudany eksperyment”, Serwis prawo.pl, wrzesień 2021.
4. „Dirty diesels heading East: Polish edition”, Transport and Environment Group, październik 2018.
5. K. Kaźmierczak, „Rekord wieku aut z importu. Czy Polska to graciarnia Europy”, Auto Świat, 21 września 2021.
6. T. L. Krawczyk, M. Rabsztyn, A. Suchanek, „Kolejna samochodowa wpadka”, Rzeczpospolita z dn. 3 grudnia 2002.
7. K. Kubicka-Żach, „Obrót piecami tylko ekologicznymi, za kopciuchy będą kary”, Serwis prawo.pl, wrzesień 2021.
8. K. Leanerts, P. van Nuffel, „Constitutional Law of the European Union”, Londyn 1999.
9. D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red.), „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz”. Tom I (art. 1-89), Warszawa 2012.
10. „Przyjęto projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i oaliwach alternatywnych”, Stowarzyszenie Energii Odnawialnej, 17 września 2021 r.
11. A. Misiejko (red.), K. Ziemiński (red.), „Akty prawa miejscowego w procesie organizowania publicznego transportu zbiorowego”, WKP 2020.
12. „Rekomendacje zmian prawnych dla czystego transportu w Polsce”, opinia prawna wykonana przez Fundację Frank Bold na zlecenie Stowarzyszenia Krakowski Alarm Smogowy, grudzień 2019.
13. R. Skubisz, „Swoboda przepływu towarów” (w:) R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, „Prawo europejskie - zarys wykładu”, Lublin 2006.
14. W. Stanik, J. Jakobiec, „Europejska legislacja emisji spalin z pojazdów samochodowych”, Autobusy nr 6/2012, s.28-31.
15. „Used Vehicles: A Global Overview” – Raport ONZ/UNECE, październik 2020.
16. „Used vehicle trade and fleet composition in Europe”, Raport Ecologic Institute and Fraunhofer ISI, luty 2019.
17. „WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide. Executive summary”, World Health Organization, wrzesień 2021.
18. „Wyższa akcyza na samochody używane”, Serwis Infor, 15 września 2020.



SECGEN Spółka z o.o.

Al. Jerozolimskie 53
00-697 Warszawa

office@secgen.eu

<https://secgen.eu>

Współpraca i inspiracja



**Warszawski
Alarm Smogowy**

Kontakt:

<https://alarmsmogowy.pl/>

WarszawskiAlramSmogowy@gmail.com