

# Propozycje nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych w zakresie przepisów regulujących funkcjonowanie stref czystego transportu.

## Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie katalogu sugerowanych zmian, których wprowadzenie w życie, w ramach nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, pozwoli na stworzenie w Polsce funkcjonalnych stref czystego transportu w ich optymalnym dla krajowej specyfiki kształcie. Analiza skupia się na przedstawieniu wybranych reprezentatywnych modeli funkcjonowania i rozwoju stref przyjętych w Europie, ocenie modeli pod kątem skuteczności w polskich warunkach i wskazaniu konkretnych propozycji zmian w ustawie, które są niezbędne do ustanowienia funkcjonalnych SCT w Polsce. Analiza została poprzedzona zarysowaniem szerokiego kontekstu obejmującego dynamikę przemian transportu na poziomie krajowym, politykę klimatyczną i konieczność dążenia do neutralności klimatycznej oraz sytuację związaną z zanieczyszczeniem powietrza w Polsce w ostatnich latach.

## Definicja problemu

Zanieczyszczenie powietrza to jedno z największych wyzwań cywilizacyjnych dla Polski w XXI wieku, jego skutki negatywnie wpływają na zdrowie, długość i komfort życia obywateli oraz obywateli, generują znaczne koszty dla gospodarki i obniżają konkurencyjność Polski na tle innych krajów europejskich. Są ściśle związane z innym, najpoważniejszym wyzwaniem – osiągnięciem neutralności klimatycznej Polski do 2050, które wynika wprost z przyjętego w 2021 roku prawa klimatycznego Unii Europejskiej.<sup>1</sup> Wysoki poziom zanieczyszczenia powietrza jest skutkiem nieprzeprowadzonej transformacji energetycznej i transportu, kluczowych dla osiągnięcia neutralności klimatycznej.

Negatywne skutki zanieczyszczenia są spowodowane przyjętym po transformacji lat 90 XX wieku modelem rozwoju i modernizacji, w ramach którego podnoszenie konkurencyjności i zwiększanie PKB kosztem odkładania w czasie strukturalnych zmian w gospodarce – np. reformy scentralizowanego modelu energetyki opartej na węglu. Ta ścieżka pozwoliła na szybkie dołączenie Polski do grona krajów wysoko rozwiniętych, generuje jednak koszty, którymi należy się zająć myśląc o zielonej transformacji gospodarki i neutralności klimatycznej.

Transport jest drugim źródłem zanieczyszczenia powietrza w Polsce jeśli chodzi o emisję tlenków azotu i pyłów zawieszonych, w dużych miastach często źródłem emisji równie ważnym lub nawet ważniejszym od niskiej emisji. Modernizacja sektora transportu jest konieczna do poprawy jakości powietrza.

Polska od lat w rankingach jakości powietrza zajmuje dalekie miejsca – ta sytuacja zmobilizowała administrację na poziomie centralnym i lokalnym do podjęcia szeregu działań. W obecnej chwili skupiają się jednak tylko na niskiej emisji. Jakość powietrza, zwłaszcza w miastach, nie ulegnie znaczącej poprawie bez równoległych systemowych działań w zakresie walki z zanieczyszczeniem z transportu. SCT są jednym z kluczowych elementów tego systemu.

Kwestia nowelizacji ustawy i wprowadzenia zmian do przepisów regulujących obecnie tworzenie i funkcjonowanie stref czystego transportu w Polsce jest ważna także w kontekście toczącego się sporu rządu w Warszawie z Komisją Europejską, która zaskarżyła Polskę do TSUE z powodu złej jakości powietrza w aglomeracji Warszawskiej, Śląskiej, Krakowskiej i Wrocławskiej.

Bezpośrednim impulsem do przygotowania niniejszego dokumentu jest proces nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, uchwalonej w 2018 roku<sup>2</sup>, która reguluje działanie SCT w

<sup>1</sup> B. Matuszewski, Analiza Europejskiego Prawa Klimatycznego, <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2021-07-28-analiza-prawna-europejskiego-prawa-klimatycznego-ce-pl.pdf>

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 o elektromobilności i paliwach alternatywnych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000317/U/D20180317Lj.pdf>



polskim porządku prawnym. Prace nad nowelizacją są najlepszym momentem na wprowadzenie zmian, które pozwolą na stworzenie lepszej od dotychczasowej formuły funkcjonowania tego instrumentu polityki miejskiej.

Warunkiem koniecznym do ustanowienia stref czystego transportu, które pozwolą miastom na realną poprawę jakości powietrza, jest stworzenie zapisów odzwierciedlających strukturę i trendy modernizacyjne polskiego transportu, stworzenie ram prawnych systemu pozwalającego na eliminację najdotkliwiej zanieczyszczających pojazdów oraz rozwiązań skalowalnych i adaptowalnych w miastach o różnej specyfice i strukturze urbanistycznej.

## Kontekst funkcjonowania SCT w Polsce

Aby dobrze zrozumieć dlaczego potrzeba w Polsce funkcjonalnych i zreformowanych przepisów o strefach czystego powietrza w miastach trzeba wziąć pod uwagę szerszy kontekst pokazujący ich wpływ na poprawę jakości powietrza i trendy w transporcie – kondycje i wiek parku samochodowego, a także trendy związane z importem używanych pojazdów.

Jakość powietrza w Polsce od lat jest zła i w rankingach unijnych Polska regularnie zajmuje ostatnie lokaty. Air Quality Life Index określa Polskę jako najbardziej zanieczyszczony kraj Unii Europejskiej, gdyby nasze powietrze spełniało normy WHO statystyczna Polak i Polak żyłoby o 10,9 miesiąca dłużej.<sup>3</sup> Największym problemem w skali kraju, według danych Europejskiej Agencji Środowiska w 2017 r., są benzo(a)piren oraz pyły zawieszone PM10, na których znaczące przekroczenia narażona jest praktycznie cała populacja mieszkająca w miastach. Ich głównym źródłem jest tzw. niska emisja z małych źródeł ogrzewania. W skali europejskiej największym wyzwaniem jest natomiast zanieczyszczenie powietrza pyłem zawieszonym, dwutlenkiem azotu i ozonem troposferycznym.<sup>4</sup> Transport jest drugim co do wielkości źródłem emisji w skali kraju i odpowiada za 41% emisji tlenków azotu, 11% emisji pyłów PM 2,5, 8% PM.<sup>5</sup> W miastach jego rola zdecydowanie wzrasta, w Warszawie odpowiada za 60-80% emisji zanieczyszczeń.<sup>6</sup> Raporty NIK potwierdzają także, że transport w miastach ma kluczową rolę w emisji innych zanieczyszczeń – np. tlenków azotu, w aglomeracjach warszawskiej i krakowskiej transport odpowiada za 75% emisji.

Zanieczyszczenie powietrza generuje koszty dla ekonomii, według EPHA zanieczyszczenie powietrza kosztowało Polskę w 2020 roku 18,392 miliardów Euro.<sup>7</sup> Według obliczeń OECD z 2020 tylko wypełnienie celów redukcji emisji PM2,5 zwiększyłoby polskie PKB o 2,9%.<sup>8</sup>

Badania pokazujące ocenę powietrza przez obywatelki i obywateli wskazują, że 39% osób w skali kraju uważa że sytuacja jest zła lub bardzo zła, kolejne 43% stan jakości powietrza definiuje jako średni.<sup>9</sup>

Liczba samochodów w Polsce rośnie nieprzerwanie od lat 90-tych XX wieku, widać to zarówno w strukturze emisji gazów cieplarnianych<sup>10</sup> jak i rosnącej liczbie zarejestrowanych pojazdów<sup>11</sup>. Dane Europejskiego

<sup>3</sup> Air Quality Index 2020, Europe Fact Sheet, <https://aqli.epic.uchicago.edu/wp-content/uploads/2020/07/EuropeFactSheetv2.pdf>

<sup>4</sup> Zob. Air Quality in Europe 2020, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>

<sup>5</sup> Dane na podstawie *Krajowy bilans emisji w latach 1990-2019*, KOBIZE, [https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy\\_do\\_pobrania/krajowa\\_inwentaryzacja\\_emisji/Bilans\\_emisji\\_za\\_2019.pdf](https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/krajowa_inwentaryzacja_emisji/Bilans_emisji_za_2019.pdf)

<sup>6</sup> Zob. *Agglomeracje miejskie – wpływ transportu drogowego na jakość powietrza*, NIK, <https://www.nik.gov.pl/plik/id.19076,vp.21679.pdf>

<sup>7</sup> *Costs of Air Pollution in European Cities*, EPHA, <https://cleanair4health.eu/wp-content/uploads/sites/2/2020/10/final-health-costs-of-air-pollution-in-european-cities-and-the-linkage-with-transport-c.pdf>

<sup>8</sup> *Air Quality in Europe 2020*, EEA, <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>

<sup>9</sup> *Polacy i ochrona powietrza. Normy społeczne jako źródło zmiany*, Polski Instytut Ekonomiczny, [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/05/PIE-Raport\\_Ochrona-powietrza.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/05/PIE-Raport_Ochrona-powietrza.pdf)

<sup>10</sup> *Evaluating 15 years of transport and environmental policy integration*, EEA, <https://www.teraz-srodowisko.pl/media/pdf/aktualnosci/1723-TERM-Report-2015.pdf>

<sup>11</sup> *ACEA Report – Vehicles in use, Europe 2021*, ACEA, <https://www.acea.auto/publication/report-vehicles-in-use-europe-january-2021/>



Stowarzyszenia Producentów Samochodów ACEA stawiają Polskę na 2 miejscu w Europie pod względem liczby samochodów na 1000 mieszkańców. Choć dokładna liczba aut jeżdżących po polskich drogach jest przedmiotem sporu<sup>12</sup>, to niezależnie od obliczeń można zaobserwować trwały wzrost liczby samochodów na drogach w ostatnich latach.

Według danych ACEA z 2019 roku średni wiek samochodu osobowego w Polsce był większy od średniej unijnej ( 11,5 roku) i wyniósł 14,1 lat. Na 24 przebadane kraje Polska zajęła 18 miejsce. Podobnie jest w przypadku lekkich samochodów ciężarowych - pojazd tej kategorii w Polsce ma średnio 13,6 lat, średnia unijna wynosi 11,6. W tym zestawieniu Polska zajęła 19 miejsce. W przypadku ciężarówek średni wiek pojazdu w Polsce, 12,2 lat, jest niższy od średniej unijnej, która wynosi 13 lat. Polska zajmuje w zestawieniu 14 pozycję. Najgorzej wygląda sytuacja w segmencie autobusowym, średni wiek pojazdu tego typu w Polsce to 15,6 lat, co mocno odbiega od średniej europejskiej na poziomie 11,7 lat. Gorszą średnią ma tylko Grecja – 19,9 lat.<sup>13</sup>

Import samochodów jest zdecydowanie większy od rejestracji nowych samochodów, w 2020 roku zarejestrowano 487 996 nowych pojazdów<sup>14</sup>, w tym samym okresie do Polski sprowadzono 848 154 samochodów używanych, 90% importu stanowią samochody osobowe<sup>15</sup>. O ile wśród nowych samochodów udział pojazdów z silnikiem diesla był stosunkowo niewielki – wyniósł 18,9% – to wśród samochodów używanych sprowadzonych do Polski diesle stanowiły prawie połowę – 48,18%. Średni wiek sprowadzanych samochodów rośnie, w 2020 osiągnął rekordowy wynik 12,1 lat. Dane pokazują, że import dotkliwie zanieczyszczających powietrze diesli starszych generacji jest ciągle duży, w kolejnych latach spadek importu diesli nie będzie skokowy – pojazdy te chętnie sprzedają mieszkańcy krajów zachodnich w związku z wprowadzanymi w tych krajach przepisami z zakresu ochrony powietrza i klimatu. W polskim prawodawstwie nie funkcjonują żadne instrumenty ograniczające lub regulujące import starych samochodów.

Kolejnym ważnym kontekstem dla działania stref czystego powietrza w polskich warunkach jest często niekontrolowany proces rozlewania się miast. Wzrost średniej ceny metra kwadratowego w dużych ośrodkach miejskich i marzenie o własnym domu pod miastem spowodowały w ciągu ostatnich 20 lat duże migracje z centrów miast do dalekich przedmieść, a słabo rozwinięty system transportu zbiorowego i rozproszenie nowych osiedli są czynnikami wpływającymi na fakt, że kolejne osoby przesiadają się do samochodów prywatnych celem dojazdu do pracy. Niekontrolowane rozlewanie się miast skutkuje wzrostem ruchu drogowego na nieprzystosowanych do tego terenach – zarówno w centrum jak i na obrzeżach miast projektowanych dla mniejszego ruchu indywidualnego powstają korki, które stają się strukturalnym problemem. W światowych rankingach polskie miasta są wymieniane jako jednej z najbardziej zatłoczonych, Ranking Tom Tom Traffic Index analizujący 416 miast z 6 kontynentów w pierwszej 50 najbardziej zatłoczonych miast wymienia 5 polskich miast, liderką jest Łódź – 14 w rankingu.<sup>16</sup>

Strefy czystego transportu stają się jednym z podstawowych narzędzi polityki miejskiej w zakresie ochrony powietrza, w Europie funkcjonuje ponad 250 stref i ich liczba systematycznie rośnie.<sup>17</sup> Przyczyną sukcesu jest

---

<sup>12</sup> Dane dotyczące rejestracji zbierane w bazie CEPIK są poddawane krytyce w związku brakiem odnotowywania tzw. samochodów duchów, pojazdów zezłomowanych lub porzuconych, które nie zostały wyrejestrowane. Według szacunków Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego park samochodowy w kraju był w rzeczywistości o ok 25% mniejszy.

<sup>13</sup> ACEA Average age of the EU vehicle fleet, by country, <https://www.acea.auto/figure/average-age-of-eu-vehicle-fleet-by-country/>

<sup>14</sup> Dane Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego za 2020, <https://www.pzpm.org.pl/pl/Rynek-motoryzacyjny/Rejestracje-samochody-osobowe-i-dostawcze/Rok-2020/Grudzien-2020r>

<sup>15</sup> Import używanych aut o DMC do 3,5 tony, SAMAR Instytut Badań Rynku Motoryzacyjnego, [https://www.samar.pl/\\_/3/3.a/110762/Import-w-2020-roku---podsumowanie.html?locale=pl\\_PL](https://www.samar.pl/_/3/3.a/110762/Import-w-2020-roku---podsumowanie.html?locale=pl_PL)

<sup>16</sup> Tom Tom Traffic Index, [https://www.tomtom.com/en\\_gb/traffic-index/ranking/](https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/ranking/)

<sup>17</sup> Low Emission Zones, a European success story, ECF, <https://ecf.com/news-and-events/news/low-emission-zones-european-success-story>



łatwość ustanawiania stref i znacząca poprawa jakości powietrza.<sup>18</sup> Ich funkcjonowanie po części jest podyktowane prawem europejskim, które obliguje kraje członkowskie do działań na rzecz czystego powietrza.<sup>19</sup>

Biorąc pod uwagę nadal rosnącą emisję zanieczyszczeń z transportu w Polsce, złą jakość polskiego powietrza w ostatnich latach – z naciskiem na miasta – prawo europejskie oraz trendy w polskim sektorze transportu, zasadność organizowania SCT w polskich miastach jest bezsporna. To narzędzie pozwalające na poprawę jakości i komfortu życia milionów mieszkanki i mieszkańców miast. Jednocześnie strefy mogą pełnić rolę instrumentów zmniejszających natężenie ruchu na ulicach, spadek zapotrzebowania na miejsca parkingowe i zmniejszających popyt na stare importowane samochody, zwłaszcza wyposażone w silnik diesla, szczególnie niebezpieczne dla zdrowia, niezależnie od generacji.<sup>20 21 22</sup> Także aspekt ekonomiczny jest istotny gdyż koszty ponoszone przez administrację centralną, lokalną i całą gospodarkę są znaczne i każde działanie prowadzące do poprawy jakości powietrza w szerszej skali należy uznać za wysiłek mający uzasadnienie nie tylko zdrowotne, ale też ekonomiczne.

## Analiza modeli funkcjonowania SCT w Europie

W Europie funkcjonuje ponad 250 stref czystego transportu, na podstawie ich funkcjonowania można wyróżnić kilka typów stref. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonano analizy pod kątem kluczowych dla funkcjonalności SCT w polskim kontekście.

### Podział SCT ze względu na normy i regulacje wjazdu

W Europie istnieje wiele przepisów regulujących wjazd pojazdów do SCT. Konsensus panuje tylko w przypadku pojazdów elektrycznych i wodorowych – te dwie kategorie pojazdów mogą wjeżdżać do każdej ze stref bez przeszkód. Różne jest natomiast podejście do zakresu i skali regulacji – istnieją SCT regulujące tylko wjazd ciężarówek i autobusów, strefy ograniczające wjazd pojazdów z silnikiem diesla, strefy ograniczające wjazd w zależności od spełnianej normy emisji Euro. Nie ma jednego dominującego modelu organizacji stref.<sup>23</sup>

W Europie obserwuje się trzy modele regulacji wjazdu i norm SCT, pierwszym z nich jest zastosowanie restrykcji wyłącznie dla pojazdów spalinowych z silnikiem diesla – przykładem są np. Amsterdam, Haga lub Utrecht.

Drugi model opiera się objęciu regulacjami wybranych grup pojazdów - ciężarówek i autobusów - przy jednoczesnym pozostawieniu swobody kierowcom samochodów osobowych. Taki wariant rozwoju jest promowany w Szwecji, gdzie SCT regulują ruch ciężarówek i autobusów. Z kolei strefa wiedeńska to przykład regulacji tylko dla ruchu ciężarowego.

Ostatni model to SCT obejmująca wszystkie kategorie pojazdów i rodzaje paliw. Takie strefy mają największy zasięg oddziaływania łącząc w sobie dwie strategie prezentowane powyżej – eliminują zanieczyszczenia z pojazdów ciężkich, regulują wjazd pojazdów dieslowych i regulują ruch samochodów osobowych, który w miastach ma największy odsetek emisji. Przykładami takich stref może być londyńska lub paryska. Należy

<sup>18</sup> Impact of Low Emission Zones, Urban Access Regulations, <https://urbanaccessregulations.eu/low-emission-zones-main/impact-of-low-emission-zones>

<sup>19</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0050>

<sup>20</sup> Zob. *Driving away from diesel Reducing air pollution from diesel vehicles*, London Assembly Environment Committee, <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/Driving%20Away%20from%20Diesel%20final%20report.pdf>

<sup>21</sup> Zob. *Emisje cząstek stałych z nowych Diesli okresowo 1000-krotnie przekraczają normy*, Transport&Environment, <https://www.transportenvironment.org/press/emisje-cz%C4%85stek-sta%C5%82ych-z-nowych-diesli-okresowo-1000-krotnie-przekraczaj%C4%85-normy>

<sup>22</sup> Międzynarodowa Agencja badań nad rakiem już w 2021 emisje z diesli uznała za kancerogenne, zob. *IARC: Diesel Engine Exhaust Carcinogenic*, [https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/pr213\\_E.pdf](https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/pr213_E.pdf)

<sup>23</sup> Zob. *Low Emission Zones background*, Dieselnet.com, <https://dieselnet.com/standards/eu/lez.php>



jednak zwrócić uwagę, że w takich strefach ustalane są zdecydowanie ostrzejsze kryteria dla pojazdów z silnikiem diesla – muszą one spełniać dużo wyższe normy emisji w porównaniu do pojazdów z silnikiem benzynowym.

Niezależnie od przyjętego modelu organizacji SCT, najostrzejsze ograniczenia mają zastosowanie do pojazdów z silnikiem diesla. Analiza rozwoju stref i wprowadzania kolejnych obostrzeń pokazuje, że wymagania wobec diesli systematycznie rosną.

### **Podział ze względu na oznakowanie**

W europejskich SCT można wyróżnić dwa modele organizacji. Standard ogólnokrajowy, narzucony przez ustawodawcę spójny system naklejek obowiązujący w całym kraju i lokalne systemy oznaczania możliwości wjazdu do strefy. Przykładami dobrze funkcjonujących stref z centralnym systemem oznaczeń są niemieckie i francuskie. Na drugim biegunie są strefy, gdzie odpowiednie oznakowanie pojazdów nie jest konieczne, bo możliwość wjazdu jest sprawdzana na podstawie automatycznego odczytu tablicy rejestracyjnej – jak w Londynie – lub w ogóle nie ma tego obowiązku – jak w Amsterdamie czy Malmö.

### **Podział SCT ze względu na możliwość wjazdu i opłaty**

W tej kategorii funkcjonują trzy modele. Pierwszy z nich zakłada całkowity zakaz wjazdu do SCT dla pojazdów niespełniających wymogów. Na drugim biegunie są regulacje zezwalające na okresowy wjazd z określoną liczbą dni w roku, w których pojazdy niespełniające norm mogą wjechać do stref za opłatą, taki model realizuje Bruksela. Istnieje także model, w którym do strefy nadal mogą wjeżdżać pojazdy niespełniające norm, wiąże się to jednak z każdorazową, dość wysoką opłatą – tak funkcjonuje np. londyńska strefa niskiej emisji.

### **Podział ze względu na egzekwowanie przepisów**

Ważnym elementem skuteczności stref jest sposób kontroli wjazdu uprawnionych pojazdów. W przypadku dużych stref zyskującym na popularności rozwiązaniem jest wykorzystywanie systemu kamer automatycznie odczytujących tablice rejestracyjne jak w Londynie, strefach belgijskich czy holenderskich. Regulacje niemieckie i francuskie narzucają ten obowiązek na policję i służby zajmujące się ruchem, co pokazuje, że nawet w dużych strefach można zarządzać ruchem bez konieczności budowy specjalnych systemów zarządzania ruchem.

Standardem jest pobieranie opłat za złamanie przepisów. Kary zaczynają się od 65 € (Francja i Holandia), mogą wynieść nawet 1500 € w przypadku zalegania z zapłatą za nieuprawniony wjazd do SCT w Londynie. W Niemczech kara za nieuprawniony wjazd wynosi 105 €, stosunkowo wysokie są grzywny w Belgii, zaczynają się do 150 i dochodzą do 350 € za jednorazowe złamanie zakazu wjazdu.

## **Dyskusja**

Przy obecnym stanie prawnym można wyróżnić dwie główne kwestie, które uniemożliwiają sprawne funkcjonowanie stref. Pierwsza jest związana z konstrukcją norm wjazdu do stref w polskiej ustawie. Zaproponowany katalog pojazdów mogących wjeżdżać do SCT bez przeszkód (pojazdy zeroemisyjne i na gaz ziemny) nie odpowiada rzeczywistości polskiego transportu, gdzie pojazdy zeroemisyjne stanowią mały procent wszystkich uczestników ruchu. Tak surowe restrykcje stawiają polskie zapisy w awangardzie stref w Europie, analiza funkcjonujących stref pokazuje, że w żadnym innym kraju wymagania nie są równie wysokie. Kolejnym problemem jest skuteczność działania stref związana z liczbą wyłączeń i wielkością SCT w polskim prawodawstwie. Obecny polski model oferuje wyjątkowo szeroki zakres wyłączeń, które w praktyce uniemożliwiają skuteczne ograniczenie i kontrolę wjazdu chociażby jednej grupy pojazdów – np. pojazdów ciężarowych. Dodatkowym utrudnieniem, biorąc pod uwagę zmiany w trendach urbanistycznych i rozlewanie się miast na przedmieścia, jest zapis o ograniczeniu SCT tylko do śródmiejskiej strefy zwartej zabudowy.



Wprowadzenie SCT do miast będzie, jak każda zmiana społeczna, generowało koszty w różnych obszarach. Patchworkowy model nowych zapisów o SCT, oparty o adaptację różnych rozwiązań europejskich, pozwoli na obniżenie kosztów tej zmiany. Ich główne składniki to:

- koszty społeczne związane z koniecznością wymiany lub dostosowania pojazdów użytkowanych przez część mieszkańek i mieszkańców terenów objętych działaniem SCT;
- koszty ekonomiczne związane z koniecznością inwestycji i wprowadzenia zmian w łańcuchu dostaw dla lokalnego biznesu i gospodarki.

W myśleniu nad adaptacją rozwiązań z innych krajów należy też mieć na uwadze czynniki warunkujące sukces inicjatywy – możliwość łatwej weryfikacji pojazdów poruszających się w strefie, koszty związane z wprowadzeniem SCT, możliwość stosunkowo szybkiego obniżenia poziomów emisji zanieczyszczeń generowanych przez transport.

### **Podsumowanie możliwości adaptacji rozwiązań europejskich w nowelizacji ustawy**

W przypadku Polski, mając na uwadze stan i wiek parku samochodowego oraz problemy z jakością powietrza, optymalnym rozwiązaniem byłoby wpisanie do ustawy zapisów eliminujących ze stref najbardziej zanieczyszczające pojazdy - czyli stare pojazdy z silnikiem diesla, nie posiadające filtrów DPF. Jest to podyktowane stosunkowo wysokim odsetkiem wiekowych diesli w każdej z grup pojazdów i utrzymującym się znacznym importem starych pojazdów z tymi silnikami. Eliminacja tej stosunkowo niewielkiej grupy pojazdów pozwoli na szybkie osiągnięcie poprawy jakości powietrza. Polskie SCT powinny być stosunkowo łatwo dostępne dla posiadaczy pojazdów spalinowych i funkcjonować podobnie do modelu niemieckiego – tj. opartego na szerokim otwarciu dla kierowców pojazdów benzynowych i eliminowaniu z ruchu diesli. Taki model obniży koszty społeczne związane ze zmianą i pozwoli rozłożyć koszty ekonomiczne w czasie. W zakresie norm emisji spalin trzeba jednak myśleć o bardziej ambitnych celach w odniesieniu do aut z silnikami benzynowymi i planować w dłuższej, kilkuletniej perspektywie zaostrzenie kryteriów również dla tej grupy pojazdów.

Oznakowanie strefy powinno opierać się na ogólnopolskim systemie nalepek na wzór francuski lub niemiecki, co będzie eliminowało koszty tworzenia ich regionalnych wersji przez samorządy. Pozwoli to też nałożyć wspólną ramę dla stref w całym kraju, jednolite oznakowanie będzie ułatwieniem dla kierowców i służb kontrolujących zasadność wjazdu do strefy.

Mając na uwadze koszty społeczne wprowadzenia zmian w SCT i konieczność rozłożenia zmian w czasie, a co za tym idzie umożliwienia wjazdu do stref osobom z różnych przyczyn nie mogących spełnić warunków wjazdu do SCT, optymalnym rozwiązaniem może wydawać się wprowadzenie możliwości opłat za wjazd i limit dni z możliwością wjazdu w ciągu roku. Takie rozwiązanie wymaga jednak budowy automatycznego systemu rozpoznawania tablic i automatyzacji poboru opłat. Wpisanie do nowelizacji ustawy zapisów o poborze opłat bez odpowiedniego wsparcia na poziomie centralnym i wcześniejszych przygotowań będzie skutkowało wprowadzeniem kolejnych martwych przepisów. W polskich warunkach największe szanse na sukces ma system niemiecki, gdzie obowiązkowe jest posiadanie odpowiedniej nalepki, a kary za nieuprawniony wjazd do SCT lub brak nalepki egzekwują służby zajmujące się ruchem ulicznym. W Polsce byłby to policja i straż miejska. Tego typu rozwiązanie pozwoli też możliwie szybko oraz wygodnie dostosować się obywatelkom i obywatelom do nowej sytuacji. System nalepkowy i kontrola oparta o istniejący system kontroli ruchu w mieście znacząco zmniejsza koszty adaptacji i czas potrzebny na implementację strefy.

### **Kierunkowe postulaty zmian w zapisach dotyczących stref czystego transportu**

Nowelizacja ustawy o elektromobilności w zakresie stref czystego transportu powinna składać się z następujących elementów:

**1. Wykreślenia obecnego zapisu o możliwości tworzenia strefy wyłącznie w gminach pow. 100 tys. mieszkańców i na obszarze zabudowy śródmiejskiej (art. 39 ust.1).**



Uzasadnienie: Ze względu na to, że problem zanieczyszczenia powietrza z transportu oraz zmian klimatu dotyka również mniejsze miasta, należy dać możliwość tworzenia takiej strefy każdej gminie, niezależnie od liczby mieszkańców. W kwestii obszaru strefy należy wykreślić zapis o konieczności tworzenia SCT wyłącznie na obszarze zwartej zabudowy śródmiejskiej, gdyż nie zawsze administracyjne śródmieście jest jedynym obszarem, na którym zachodzi intensywny ruch drogowy. Taki ruch skupia się również w okolicach tzw. centrów dzielnicowych, gdzie charakter zabudowy i układ drogowy również może sprzyjać kumulacji zanieczyszczeń. Strefa może także pełnić rolę ochronną w pobliżu np. miejsc przyrodniczo cennych (miejskie rezerwy przyrody) lub miejsc atrakcyjnych turystycznie z uwagi np. na zabytki, z intensywnym ruchem pieszym.

## **2. Możliwości tworzenia stref ze zróżnicowanymi kryteriami lub kilku rozłącznych stref na terenie (uzupełnienie art. 40)**

Uzasadnienie: W przypadku dużych miast występuje duże zróżnicowanie tkanki miejskiej. Dlatego też strefy mogą pełnić różną rolę - patrz pkt. 1. Stworzenie jednej, spójnej terytorialnie strefy może być w praktyce niemożliwe. Zapis powinien także umożliwiać tworzenie „stref w strefie”, bardziej restrykcyjnych stref na wybranych obszarach np. mniejsza strefa ścisłego śródmieścia z podwyższonymi kryteriami wjazdu w obrębie szerszej strefy śródmiejskiej.

## **3. Możliwości tworzenia strefy wychodzącej poza granice jednej gminy na mocy porozumienia gmin (uzupełnienie art. 40)**

Uzasadnienie: Na obszarach aglomeracji i metropolii zasadne jest umożliwienie tworzenia stref obejmujących część lub całość obszaru dwóch lub więcej sąsiadujących gmin celem stworzenia spójnego systemu ukierunkowanego na osiągnięcie wspólnego celu.

## **4. Zapewnienia transparentnego i inkluzywnego procesu konsultacji z mieszkańcami (uzupełnienie art. 40).**

Uzasadnienie: Warunkiem uzyskania szerokiej akceptacji społecznej dla wprowadzenia strefy jest dialog ze wszystkimi grupami mieszkańców, na których życie wpłynie utworzenie strefy (a więc praktycznie ze wszystkimi), włączający także te grupy, które zwykle są mniej aktywne w typowych konsultacjach.

## **5. Usunięcia zapisu o możliwości dowolnego poszerzania katalogu wyłączeń stałych przez Radę Gminy / Radę Miasta (art. 39 ust. 4).**

Uzasadnienie: Jest to w obecnej ustawie najbardziej problematyczny zapis, bardzo negatywnie wpływający na proces konsultacji społecznych. W praktyce umożliwia zgłaszanie dowolnych, nawet całkiem nieuzasadnionych propozycji wyłączeń stałych. Takie działanie może doprowadzić do nieuzasadnionego poszerzenia katalogu i w efekcie do całkowitej utraty funkcjonalności strefy i możliwości realizacji celu, jakim jest poprawa jakości powietrza i motywowanie do stopniowej wymiany pojazdów najbardziej emisyjnych na mniej emisyjne, a docelowo na zeroemisyjne lub do rezygnacji z posiadania własnego samochodu.

Praktycznym przykładem realizacji zagrożeń jakie wywołuje ten zapis jest historia powstania i czasowego funkcjonowania strefy czystego transportu w krakowskiej dzielnicy Kazimierz. Aktywny lobbing na rzecz maksymalnego poszerzenia katalogu wyłączeń spowodowała, że w końcowym etapie funkcjonowania strefy na jej obszar mógł wjechać praktycznie każdy pojazd spalinowy.

## **6. Zmian w stałym katalogu wyłączeń (art. 39 ust. 3 pkt 1.).**

a) usunięcia wyłączenia dla mieszkańców strefy (art. 39 ust. 3 pkt. 1) lit. e.

Uzasadnienie: Wyłączenie z zasad/wymagań obowiązujących w strefie pojazdów mieszkańców w praktyce pozbawia strefy ich funkcjonalności. Badania przeprowadzone w Krakowie wskazują, że pojazdy mieszkańców mogą generować do 80% ruchu po miejskich drogach. Bez uwzględnienia pojazdów mieszkańców celowość i



skuteczność tworzenia stref czystego transportu jest iluzoryczna, zwłaszcza jeśli strefy będą duże obszarowo - co postulujemy dalej.

b) usunięcia wyłączenia dla pojazdów napędzanych gazem ziemnym LNG/CNG (art. 39 ust. 1 pkt 3)

Uzasadnienie: Pojazdy zasilane gazem ziemnym są pojazdami emisyjnymi (emitują zarówno CO<sub>2</sub> jak też cząstki stałe i tlenki azotu) i nie mogą być traktowane na równi z pojazdami zeroemisyjnymi. Dlatego też proponujemy, aby traktować tak samo jak pojazdy spalinowe czy pojazdy hybrydowe, czyli poruszanie się takich pojazdów po obszarze strefy powinno być uwarunkowane spełnianiem przez nie określonej normy emisji EURO.

c) dodania do katalogu stałych wyłączeń autobusów komunikacji publicznej i pojazdów realizujących zadania na rzecz gminy (uzupełnienie art. 39 ust. 3 pkt. 1).

Uzasadnienie: Propozycja wyłączenia autobusów komunikacji miejskiej podyktowana jest tym, że w ustawie już funkcjonują zapisy zobowiązujące samorządy do zapewnienia określonego udziału autobusów zeroemisyjnych we flotach realizujących zadania w zakresie transportu publicznego, a proponowane w obecnej nowelizacji zapisy transponujące Dyrektywę CVD (Clean Vehicles Directive) stawiają dodatkowe wymagania w tym zakresie, określając minimalne progi udziału pojazdów zero- i niskoemisyjnych nabywanych przez JST w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

#### **7. Wprowadzenia możliwości dopuszczenia do poruszania się w obszarze strefy pojazdów konwencjonalnych, spełniających określone minimalne normy emisji wg. klasyfikacji Euro, przy założeniu progresywności obowiązujących zasad/wymagań (art. 39 ust. 1).**

Uzasadnienie: Realnym zagrożeniem związanym z tworzeniem stref czystego transportu jest możliwe wykluczenie komunikacyjne dla najmniej zamożnych mieszkańców stref. Celem zaadresowania tego problemu naszym zdaniem warto rozważyć określenie kryteriów wjazdu w oparciu o normy emisyjne Euro. Jest to rozwiązanie z powodzeniem stosowane w wielu europejskich miastach już od ponad 10 lat. Pojazdy niespełniające określonej normy emisji po prostu nie mogą wjechać do strefy i poruszać się po jej obszarze. W pierwszym, pilotażowym etapie wskazane byłoby zastosowanie bardzo łagodnych zasad/wymagań, eliminujących pojazdy niespełniające bardzo wczesnych norm (np. Euro 2, czyli pojazdy wyprodukowane przed 1997 rokiem), a następnie sukcesywnie, co 1-2 lata podwyższać minimalną wymaganą normę Euro. To pozwoli na oswojenie się mieszkańców ze strefą i uzyskanie akceptacji społecznej ich istnienia i dalszego rozwoju. Przy wyborze tego rozwiązania konieczne jest wprowadzenie obowiązkowych nalepek dla pojazdów, określających normę emisji, co umożliwi skuteczniejsze egzekwowanie zasad/wymagań poprzez łatwą ich identyfikację. Docelowo system kontroli powinien opierać się na zaawansowanej automatyzacji przy wykorzystaniu inteligentnych kamer (ARPN) i weryfikacji danych pojazdu w bazie CEPIK. Przy takim rozwiązaniu w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu rada gminy powinna być zobowiązana do przedstawienia harmonogramu progresji zasad obowiązujących w strefie na okres co najmniej 8 lat.

#### **8. Określenia minimalnych wymogów co do wielkości tworzonej strefy lub stref (uzupełnienie art. 40).**

Uzasadnienie: Aby strefy mogły realizować swój główny cel zdefiniowany w ustawie, jakim jest poprawa jakości powietrza i zmniejszenie negatywnego wpływu na zdrowie człowieka i środowiska oraz ograniczenie zmian klimatu, nie mogą być niewielkimi enklawami na obszarze gminy, obejmującym kilka niewielkich uliczek o małym natężeniu ruchu samochodowego. Należy zagwarantować, aby powstające strefy miały rzeczywisty wpływ na jakość powietrza i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, czyli obejmowały jak największy obszar na którym odbywa się ruch uliczny. Proponujemy opracowanie rozwiązania, zgodnie z którym punktem wyjściowym do konsultacji granic strefy był obszar miejskiej/śródmiejskiej strefy płatnego parkowania lub obszar funkcjonalnego śródmieścia przy założeniu minimalnego kryterium obszarowego (np.





co najmniej 20% obszaru gminy) lub ludnościowego (np. obszar zamieszkiwany przez co najmniej 20% mieszkańców gminy).

## **Podsumowanie**

Skuteczna nowelizacja zapisów regulujących funkcjonowanie stref czystego transportu jest potrzebna i konieczna dla budowy systemowego podejścia do walki z zanieczyszczeniem powietrza w Polsce. Ma także ważny wpływ na wysiłki zmierzające do osiągnięcia neutralności klimatycznej przez Polskę. Zaprezentowane propozycje zmian przepisów, oparte o analizę działania SCT w innych krajach i przystosowane do polskiego kontekstu, pozwolą skutecznie zreformować strefy i umożliwią ich tworzenie w Polsce.

