



Fundacja Promocji  
Pojazdów Elektrycznych



# Scenariusze reformy podatkowej dla osobowego transportu drogowego

WARSZAWA, CZERWIEC 2024

Sfinansowano ze środków Europejskiego Funduszu Klimatycznego

Autorzy: Maciej Miniszewski, Kamil Lipiński, Marcelina Pilszyk – Polski Instytut Ekonomiczny  
Współpraca: Marcin Korolec, Jacek Mizak – Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych

Warszawa, czerwiec 2024 r.

# Spis treści

Kluczowe liczby .....	4
Executive summary .....	5
Wprowadzenie .....	6
Przegląd transportu drogowego w Polsce i Europie ..	8
Struktura rejestracji pojazdów .....	8
Transport drogowy a emisje i jakość powietrza .....	11
Zasada „zanieczyszczający płaci” w prawie europejskim .....	13
Rola i znaczenie instrumentów podatkowych w politykach publicznych dotyczących transportu drogowego.....	15
Przegląd obecnego systemu podatkowego dotyczącego transportu drogowego w Polsce i Europie .....	18
Podatki dotyczące transportu drogowego w Polsce .....	18
Skumulowane obciążenia podatkowe samochodów osobowych w Europie.....	22
Rozwiązania podatkowe dotyczące nabycia i własności pojazdu.....	29
Podatek od nabycia pojazdu .....	29
Podatek od posiadania pojazdu .....	30
Scenariusze zmian obecnych instrumentów podatkowych i wpływ na finanse publiczne.....	33
Założenia dla scenariuszy .....	33
Założenia do obliczeń .....	40
Wpływ zmian podatkowych na finanse publiczne i konsumentów .....	42
Rekomendacje .....	49
Kierunkowe propozycje wykorzystania wpływów podatkowych.....	51
Podsumowanie.....	53
Bibliografia .....	54
Spis ramek, tabel i wykresów.....	57

# Kluczowe liczby

## 91 proc.

pojazdów osobowych spośród ok. 19,7 mln aut w Polsce należy do osób fizycznych

## 0,2 proc.

wszystkich pojazdów jeżdżących po polskich drogach w 2022 r. było elektrycznych, a 2,7 proc. spośród sprzedanych w 2022 r.

## 25 proc.

ceny benzyny i oleju napędowego na stacjach benzynowych stanowiła średnio w 1 kwartale 2024 r. akcyza oraz opłaty paliwowa i emisyjna

## o 56 proc. niższe

jest skumulowane obciążenie podatkowe dużych pojazdów spalinowych w Polsce w porównaniu ze średnią europejską

## o 7-25 proc.

spadną koszty eksploatacji małych samochodów benzynowych (segmentu B) w okresie 10-letnim w zależności od scenariusza proponowanej reformy podatkowej

## 15 lat

to średni wiek samochodu osobowego w Polsce w 2022 r.

## 45 proc. mniej pyłów pyłów zawieszonych

emitują samochody elektryczne w porównaniu z analogicznymi pojazdami spalinowymi

## 27 proc. mniej środków

wpływa do polskiego budżetu z opodatkowania osobowego transportu drogowego niż mogłoby po przyjęciu rozwiązań podatkowych stosowanych przez państwa Grupy Wyszehradzkiej

## o 3-4 proc.

wzrosną dochody dla budżetu państwa od prywatnych pojazdów osobowych w scenariuszach proponowanej reformy podatkowej

## o 2-27 proc.

wzrosną koszty utrzymania dużych samochodów (segmenty C i większe) spalinowych (benzynowych i z silnikiem Diesla) w okresie 10-letnim w zależności od scenariusza proponowanej reformy podatkowej



# Executive summary

**Poland is set to implement two new taxes on passenger cars in 2024 and 2026 as per the National Reconstruction Plan (KPO)** aimed at increasing the share of low-emission and zero-emission vehicles while reducing the negative environmental impact of transportation. The current Polish car taxation system is deemed ineffective, generating the lowest revenues among European tax systems and being one of the most favorable in Europe for large and combustion vehicles. Furthermore, the current system does not reflect the environmental costs of pollution emitted by vehicles during the life cycle. As such, it remains unproportional and violates the polluter pays principle, one of the fundamental principles of the EU environmental law. The requirements of the National Reconstruction Plan present an opportunity for complex, fair and proportional tax reform **to simplify the current system and change consumer purchasing habits.**

There were 19.7 million registered passenger cars in Poland in 2023, **with around 91% owned by individuals and only 9% by companies.** Regarding the registration of new vehicles, individuals account for around 30% of purchasers and approximately 90% among those importing used cars.

**Reduction of greenhouse gas emissions and pollutants is mainly feasible through fleet modernization.** This entails replacing older vehicles meeting emission standards Euro 1-4 with newer ones compliant with Euro 5 or 6 standards. This involves limiting the import of used vehicles that are 15 years old or older and reducing the general average age of vehicles.

**We propose two scenarios for the potential reform of the car taxation system** in Poland:

- **Replacing acquisition tax** dependent on price, type, and engine capacity with a tax based on **vehicle price, mass and nitrogen oxide emission**, and replacing excise duties, fuel taxes, and emission fees with a **single ownership tax** dependent on vehicle mass and nitrogen oxide emission levels,
- **Replacing acquisition tax** dependent on price, type, and engine capacity with a solution based on **vehicle mass and nitrogen oxide emission levels, the abolition of fuel and emission fees** and introducing a **mass- and nitrogen oxide emission-dependent ownership tax.**

**State budget revenues from private passenger cars could increase by 3-4%** depending on the tax reform scenario. In the current tax system, revenues from excise duties and fuel taxes accounted for approximately 86% of budget revenues from the cumulative tax burden on vehicles in 2023. In the proposed tax changes, these taxes would be entirely or mostly replaced by ownership tax.

**The operating costs of small petrol cars over 10 years would decrease by 7-25%**, while those of **small diesel cars would decrease by 2-4% depending on the scenario.** A significant change is observed for larger vehicles in segment C and above. **Operating costs over 10 years for petrol cars may increase by 10-18%, while for diesel cars by 2-27%.** The tax reform also mitigates the favorable purchasing conditions for hybrid SUVs compared to other European countries. **The maintenance costs of plug-in hybrid vehicles from segment C and above may increase by 11-28%.**

**The proposals outlined in this report are preliminary, aiming to facilitate an evidence-based discussion on this matter.**

# Wprowadzenie

W latach 2024 i 2026 czekają Polskę implementacje dwóch nowych podatków od samochodów osobowych zgodnie z założeniami do Krajowego Planu Odbudowy (KPO) w celu zwiększenia udziału niskoemisyjnego i zero-emisyjnego transportu oraz przeciwdziałania i zmniejszenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko.

Wprowadzenie opłaty rejestracyjnej i podatku od posiadania pojazdów samochodowych, zależnych od poziomu emisji CO<sub>2</sub> lub NO<sub>x</sub> jest szansą dla implementacji szerszej reformy podatkowej, która z jednej strony spełni założenia KPO, a z drugiej uprości system podatkowy i zmieni nawyki konsumencie w celu przyspieszenia procesu redukcji emisji gazów cieplarnianych i pyłów z transportu drogowego.

W raporcie skupiamy się na analizie rozwiązań podatkowych od samochodów osobowych dla osób prywatnych. Wynika to z następujących przyczyn:

- **90,5 proc. aut w Polsce należy do osób fizycznych, zaś jedynie 9,5 proc. do firm** (podmioty rejestrujące na REGON), według PZPM (2024). Osoby fizyczne to także 90 proc. sprowadzających używane auta. Jednak w przypadku rejestracji nowych pojazdów, osoby fizyczne stanowiły już jedynie 29 proc. nabywców w 2022 r.
- **Rzeczywista redukcja emisji gazów cieplarnianych i pyłów zawieszonych w Polsce będzie możliwa dzięki modernizacji floty.** Oznacza to, że kluczowa dla transformacji sektora transportu drogowego jest wymiana starszych pojazdów charakteryzujących się poziomem emisji spalin zgodnym z normami Euro 1-4 na nowsze spełniające normy Euro 5 czy 6. Wiąże się to z ograniczeniem importu używanych 15-letnich i starszych pojazdów do Polski oraz ogólnym zmniejszeniem średniej wieku pojazdów poprzez zachęcenie konsumentów do użytkowania pojazdów nowszych bez konieczności zakupu wyraźnie droższego, nowego auta z salonu.

W raporcie przeglądamy najpierw strukturę floty pojazdów osobowych w Polsce i Europie. Następnie opisujemy wpływ transportu drogowego na jakość powietrza oraz wyjaśniamy zasadę „zanieczyszczający płaci”, do której mają odnosić się wprowadzane rozwiązania podatkowe w Polsce. Dalej omawiamy rolę i znaczenie instrumentów podatkowych w rozwoju transportu zero- i niskoemisyjnego. W kolejnym rozdziale przechodzimy do opisu bieżącego systemu podatkowego dla samochodów osobowych w Polsce oraz wskazujemy jego cechy na tle innych krajów europejskich. Charakteryzujemy podatki od nabycia i posiadania w Europie i przedstawiamy dwa scenariusze proponowanych reform podatkowych:

- **zastąpienie akcyzy od nabycia samochodu**, zależnej od wartości pojazdu oraz pojemności silnika opłatą rejestracyjną, uwzględniając wartość, masę pojazdu i poziom emisji tlenków azotu (norma Euro)



oraz **zastąpienie akcyzy od paliw, opłaty paliwowej i emisyjnej** jednym **podatkiem od posiadania pojazdu**, uzależnionym od jego masy i poziomu emisji tlenków azotu (norma Euro),

- zastąpienie akcyzy od nabycia samochodu, zależnej od wartości pojazdu oraz pojemności silnika **opłatą rejestracyjną**, uwzględniającą masę pojazdu oraz poziom emisji tlenków azotu (norma Euro) oraz **zastąpienie opłaty paliwowej i emisyjnej** jednym **podatkiem od posiadania pojazdu**, uzależnionym od jego masy i poziomu emisji tlenków azotu (norma Euro).

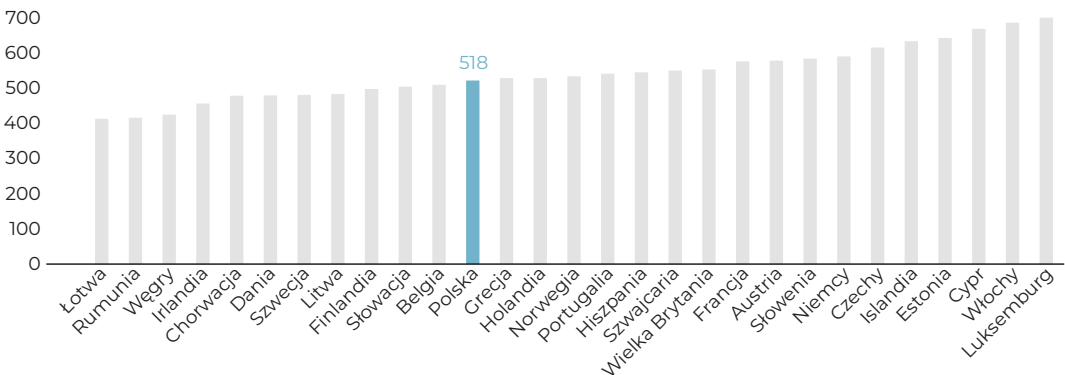
Na tej podstawie obliczamy efekty dla dochodów budżetu państwa oraz wskazujemy w rekomendacjach przepisy prawne, które wymagałyby aktualizacji. Na koniec przedstawiamy kierunkowe propozycje wydatkowania potencjalnie zwiększonych wpływów finansów publicznych oraz podsumowujemy cały raport.

# Przegląd transportu drogowego w Polsce i Europie

## Struktura rejestracji pojazdów

W 2022 r. według danych CEPIK (Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców) w Polsce było zarejestrowanych 19,7 mln samochodów osobowych. Choć dane GUS, a za nimi ACEA (2024), podawały liczby rzędu 26,5-26,7 mln pojazdów, to szacuje się, że znaczna część z nich to tzw. „martwe dusze”, czyli samochody, które nie zostały wyrejestrowane, ale nie uczestniczą w ruchu drogowym. Według szacunków Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR (2023), stanowiły one ponad 7 mln, zatem liczba aktywnie wykorzystywanych samochodów osobowych przypadających na 1000 mieszkańców w Polsce w 2022 r. wynosiła niecałe 520.

**Wykres 1. Liczba pojazdów na 1000 mieszkańców w Europie w 2022 r.**



Uwaga: z danych dla Polski usunięto „martwe dusze” na podstawie CEPIK, dane dla pozostałych krajów zgodnie z ACEA.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ACEA i CEPIK.

<sup>1</sup> Według CEPIK „martwe dusze” to samochody niewyrejestrowane, nieanulowane, w przypadku których upłynęło ponad 10 lat od daty pierwszej rejestracji w Polsce, ale w okresie 6 lub więcej lat nie wpłynął żaden komunikat aktualizujący z organów rejestrujących, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego czy stacji kontroli pojazdów.

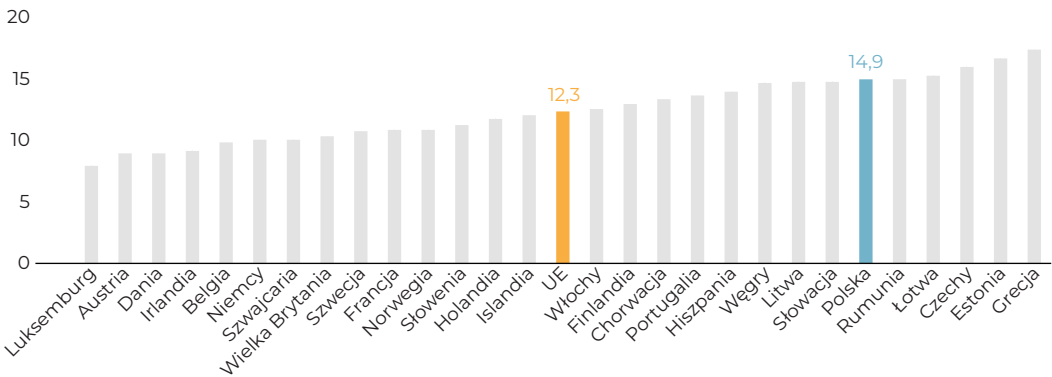




### Średni wiek pojazdu w Polsce w 2022 r. według ACEA wynosił 14,9 lat.

Był to szósty najwyższy wynik w Europie, ponad 2,5 roku większy od średniej UE. Polska miała w 2022 r. drugi najwyższy odsetek zarejestrowanych samochodów osobowych powyżej 10 lat w Europie (80,9 proc.) za Grecją (82,0 proc.) i przed Łotwą (77,2 proc.). Według danych CEPIK średni wiek samochodu osobowego w Polsce w 2022 r. sięgał nawet 21,2 lat, jednak po odjęciu „martwych dusz” o średnim wieku 36 lat, wyniósł 15,9 lat – o rok więcej niż według danych ACEA.

**Wykres 2. Średni wiek pojazdu w Europie (w latach)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ACEA.

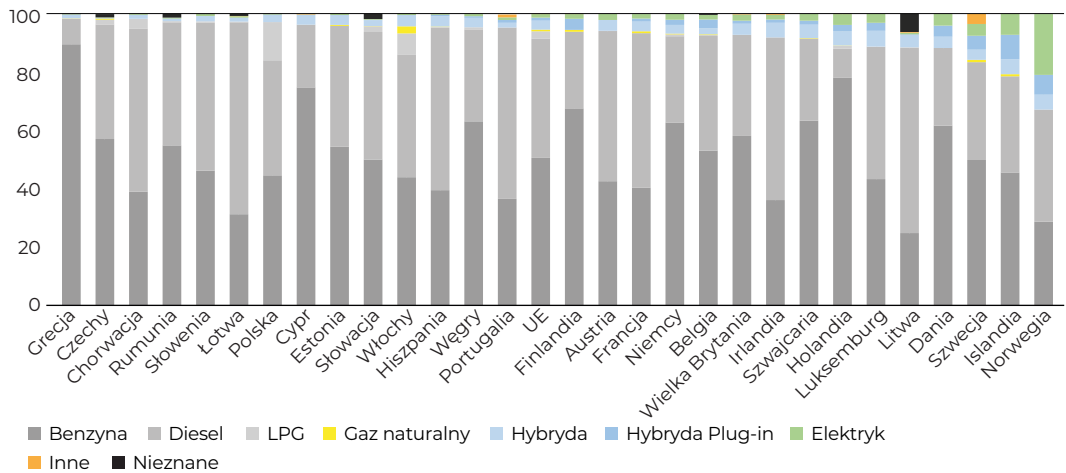
### Obok jednej z najstarszych flot w Europie, Polska jest jednym z siedmiu państw o najwyższym udziale aut spalinowych we flocie pojazdów.

W 2022 r. pojazdy napędzane benzyną, olejem napędowym, LPG i gazem ziemnym stanowiły w Polsce 97,2 proc. floty. **Polskę wyróżnia na tle całej UE najwyższy udział samochodów na LPG (13,1 proc.)**. Pojazdów benzynowych i diesli było 84,1 proc., czyli wyraźnie mniej niż średnio w Unii (91,4 proc.). Niższy wynik odnotowano jedynie w Norwegii (67,2 proc.), Islandii (79,3 proc.) i Szwecji (84,2 proc.), czyli wśród liderów elektryfikacji w Europie. **Łącznie pojazdy spalinowe (w tym o napędzie hybrydowym) stanowiły w Polsce w 2022 r. ponad 99 proc. floty pojazdów.**

### Według ACEA jedynie 0,2 proc. wszystkich pojazdów jeżdżących po polskich drogach w 2022 r. stanowiły auta elektryczne.

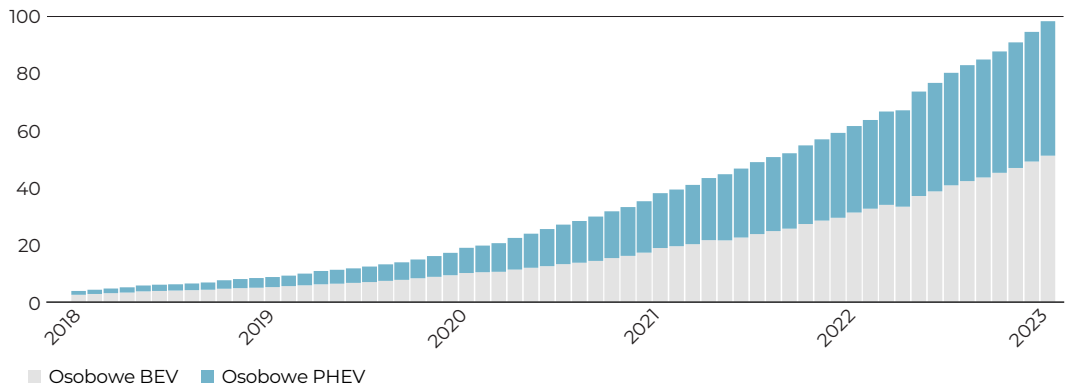
Obserwujemy jednak trend wzrostowy w rejestracji pojazdów zero- i niskoemisyjnych – liczba samochodów osobowych elektrycznych i hybrydowych typu *plug-in* przekroczyła 61,5 tys. w grudniu 2022 r. i już 98,3 tys. w grudniu 2023 r. według danych PSPA i PZPM. Jest to 27-krotnie więcej niż 5 lat wcześniej. Na koniec 2018 r. było 51,2 tys. pojazdów elektrycznych BEV (*Battery Electric Vehicle*), czyli o blisko 9 proc. więcej niż hybrydowych PHEV (*Plug-in Hybrid Electric Vehicle*) w grudniu 2023 r. Miesięczna dynamika wzrostu od grudnia 2018 r. wynosiła 5,3 proc. w przypadku BEV i 6,2 proc. w przypadku PHEV. W 2023 r. wyższym wzrostem charakteryzowały się pojazdy elektryczne – flota powiększyła się o 2072 samochody w ujęciu rocznym, czyli 4,2 proc. r/r, w porównaniu z 1704 pojazdami hybrydowymi typu *plug-in* (wzrost o 3,8 proc. r/r).

**Wykres 3. Struktura floty pojazdów osobowych w Europie w 2022 r. (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ACEA.

**Wykres 4. Liczba pojazdów elektrycznych i hybrydowych plug-in w Polsce (w tys.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PSPA i PZPM.

Postępująca elektryfikacja jest wynikiem wielu czynników, w tym ogólnowiatowych trendów, wyższej dostępności samochodów elektrycznych (dzięki ich spadającym cenom), niższym kosztom eksploatacji tych pojazdów, rosnącej liczbie ogólnodostępnych stacji ładowania, czy większej świadomości dotyczącej zagrożeń środowiskowych spowodowanych emisjami z transportu drogowego.



# Transport drogowy a emisje i jakość powietrza

Według Europejskiej Agencji Środowiska (European Environmental Agency, EEA) ok. 1/4 całkowitej emisji CO<sub>2</sub> w UE pochodzi z sektora transportu. Głównym źródłem zanieczyszczeń z transportu są samochody osobowe. Odpowiadają one za 60,6 proc. wszystkich emisji CO<sub>2</sub> z transportu drogowego w Europie. Według EEA najmniejszą emisją gazów cieplarnianych charakteryzują się pojazdy elektryczne – ich emisje CO<sub>2</sub> w całym cyklu życia są ok. 17-30 proc. niższe niż emisje samochodów benzynowych i diesli.

Sektor transportu do 2050 r. będzie musiał ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 90 proc. w porównaniu z 1990 r., czyli o 92 proc. w porównaniu do 2005 r., aby zrealizować wytyczne Europejskiego Zielonego Ładu. Obok emisji gazów cieplarnianych wpływających na środowisko kluczowe jest również ograniczenie emisji pyłów bezpośrednio pogarszających jakość powietrza i zdrowie ludzi.

Narażenie na działanie drobnych cząstek stałych i dwutlenku azotu przekraczających zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia przyczyniło się, według szacunków, odpowiednio do 253 tys. i 52 tys. przedwczesnych zgonów w 2021 r. w UE. Zanieczyszczenie powietrza odpowiada za choroby układu krążenia i układu oddechowego, w tym astmę, choroby serca czy udary mózgu, które mogą prowadzić do przedwczesnej śmierci. Z tego powodu jest obecnie uznawane za najważniejszy środowiskowy czynnik ryzyka dla zdrowia w Europie (EEA, 2024).

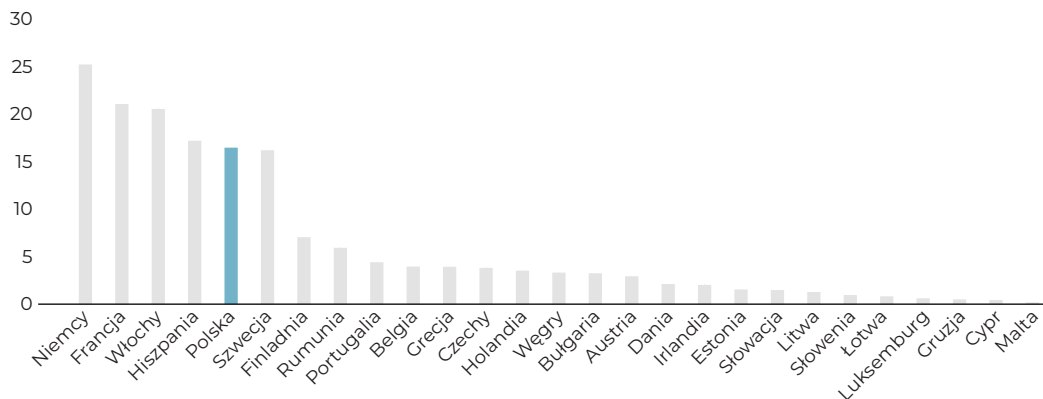
## Ramka 1. Alternatywne koszty zanieczyszczenia powietrza

Zanieczyszczenia powietrza związane z transportem drogowym (NO<sub>x</sub> i PM) mają znaczący wpływ na zdrowie ludzi. Podnoszą pośrednio wydatki na ochronę zdrowia i wiążą się z wysokimi kosztami alternatywnymi dla całego społeczeństwa. Literatura naukowa udowadnia negatywne oddziaływanie pyłów zawieszonych na zdrowie liczone poprzez wydatki na leczenie (Krzyszowiak i in., 2016; Zhang i Zhang, 2024). Według European Public Health Alliance (CE Delft, 2018) koszty zanieczyszczenia powietrza spowodowane transportem drogowym w Polsce w 2016 r. mogły wynosić 3,5-4,6 mld EUR, z czego 2,4-2,8 mld EUR z powodu użytkowania pojazdów z silnikiem Diesla. W 2015 r. brytyjski Departament Środowiska, Żywności i Spraw Wiejskich (Defra, 2016) oszacował, że wskaźnik śmiertelności w Wielkiej Brytanii jest o 4 proc. wyższy z powodu zanieczyszczenia dwutlenkiem azotu, co powoduje ok. 23,5 tys. dodatkowych zgonów rocznie. Przekłada się to na koszty rządu 13 mld GBP rocznie, tj. ok. 0,7 proc. PKB. W raporcie z 2023 r. (Defra, 2023) zaznaczono, że koszty szkód dla gospodarki związanych z emisją tlenków azotu sięgają 8,1 tys. GBP/t, a w przypadku pyłów PM<sub>2,5</sub> nawet 74,8 tys. GBP/t.

Polska znajdowała się w czołówce państw pod względem wielkości emisji pyłów PM<sub>10</sub> i tlenków azotu z sektora transportu drogowego w 2021 r. 38,7 proc. mieszkańców Polski było narażonych na zanieczyszczenia benzo(a)pirenu przekraczające dopuszczalne średnioroczne stężenie, a 8,6 proc. na emisje pyłów PM<sub>10</sub>. Są to główne źródła zanieczyszczenia powietrza w Polsce. Według

raportu *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2022* w 34 z 46 stref odnotowano przekroczenie wartości normatywnych stężeń dla jednego lub więcej niż jednego zanieczyszczenia (GIOŚ, 2023).

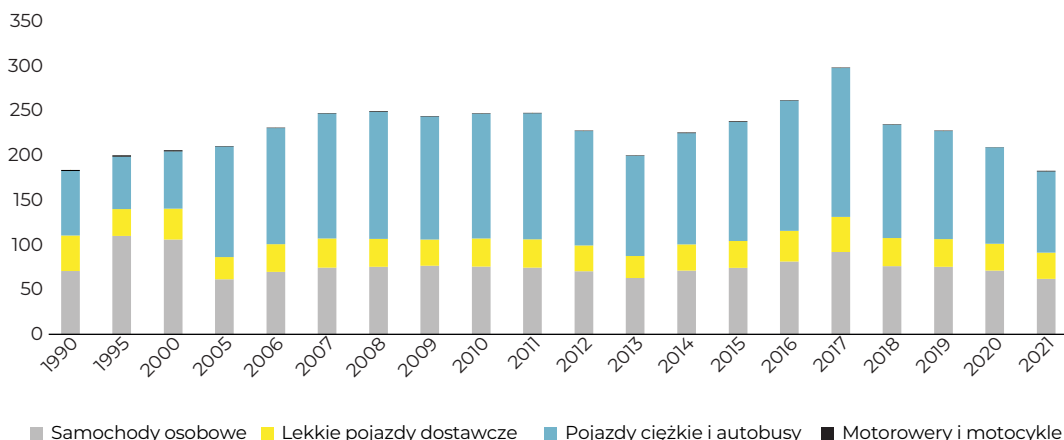
**Wykres 5. Emisje PM<sub>10</sub> z transportu drogowego w 2021 r. (w tys. ton)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych CEIP.

W przypadku emisji NO<sub>x</sub> udział samochodów osobowych w emisjach z transportu drogowego w 2022 r. wynosił 34 proc. **W latach 2017-2022 poziom emisji samochodów osobowych spadł o 33 proc., jednak w porównaniu z 1990 r. – jedynie o 12 proc.**

**Wykres 6. Emisje NO<sub>x</sub> w Polsce w latach 1990, 1995, 2000, 2005-2021 (w tys. ton)**

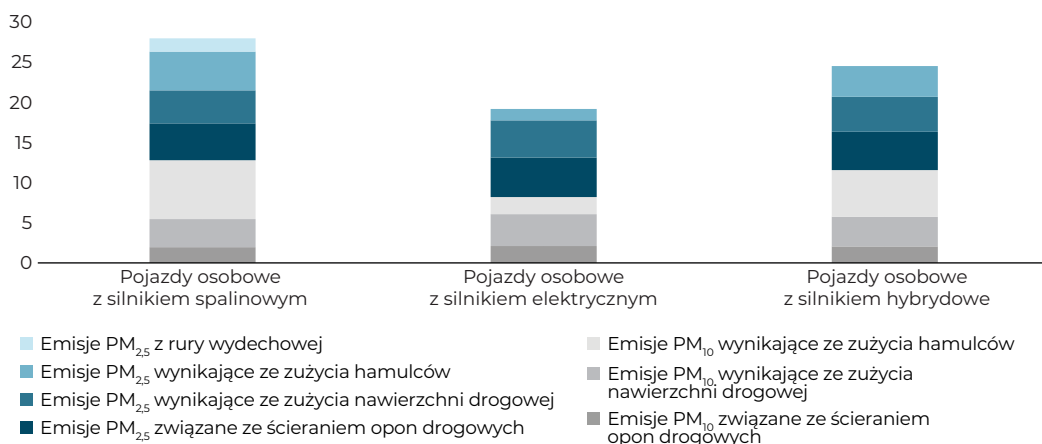


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych CEIP.



**Za 90 proc. wszystkich emisji pyłów zawieszonych z ruchu drogowego odpowiada degradacja części pojazdów i nawierzchni drogowej (OECD, 2020).** Samochody elektryczne emitują ok. 45 proc. mniej pyłów, w tym cząstek stałych  $PM_{10}$ , w porównaniu z analogicznymi pojazdami spalinowymi. Wynika to z faktu, że samochody elektryczne nie emitują pyłów ze spalin oraz emitują mniej pyłów związanych z zużyciem okładzin i tarcz/bębnow hamulcowych ze względu na zastosowanie systemu RBS (Regenerative Braking System) (FPPE, 2021). Z drugiej strony samochody elektryczne emitują 8,5 proc. więcej pyłów związanych z zużyciem opon drogowych i 12,5 proc. więcej z powodu zużycia nawierzchni drogowej w porównaniu z samochodami z silnikiem spalinowym. Wynika to z większej średniej masy pojazdu elektrycznego.

**Wykres 7. Emisje pyłów  $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$  dla samochodów osobowych (w mg/km)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych EEA.

## Zasada „zanieczyszczający płaci” w prawie europejskim

Zasada „zanieczyszczający płaci” pozostaje od lat 70. jedną z fundamentalnych zasad unijnego i międzynarodowego prawa środowiskowego. Według niej **zanieczyszczający powinien ponosić koszty działań publicznych koniecznych do zapewnienia akceptowalnego stanu środowiska, tak aby znalazły one odzwierciedlenie w cenach dóbr i produktów, których konsumpcja jest przyczyną powstawania zanieczyszczenia** (OECD, 1972; Rada Wspólnot Europejskich, 1973). U źródeł zasady leży przekonanie, że ceny będące rezultatem procesów rynkowych nie odzwierciedlają szkodliwych efektów zewnętrznych, związanych z degradacją środowiska (de Sadeleer, 1999). Obecnie zasada „zanieczyszczający płaci” jest wpisana w ponad 40 rozporządzeniach i dyrektywach UE (www1), w tym w Dyrektywie 2022/362 o Eurowiniecie. W praktyce jednak sposób implementacji zasady różni się znacząco pomiędzy państwami członkowskimi (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2021).

**Zasada „zanieczyszczający płaci”** powinna być odczytywana w kontekście innych fundamentalnych zasad prawa europejskiego w obszarze środowiska, wymienionych w art. 191(2) TFUE, który wskazuje najważniejsze cele i zasady unijnej polityki w dziedzinie środowiska (TFUE, 1992):

- **zasada działania zapobiegawczego** – wskazuje na potrzebę powstrzymania się od działań o udowodnionym negatywnym wpływie na środowisko, których koszt powinien ponosić potencjalny zanieczyszczający (RWE, 1973),
- **zasada ostrożności** – zalecająca powstrzymanie się od działań o niepewnym i nieokreślonym wpływie na środowisko (TSUE, 2000),
- **zasada naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła** – nakłada na władze lokalne obowiązek zapewniania, że zanieczyszczenia są gromadzone, przetwarzane i usuwane tak blisko miejsca emisji, jak to możliwe (TSUE, 1990).

Ogólne zasady prawa europejskiego, także w zakresie ochrony środowiska, należy ze sobą porównywać w taki sposób, żeby się wzajemnie równoważyły (Rosa, 2014). **Zasada „zanieczyszczający płaci” nie może być więc cynicznie odczytywana jako zasada „ja płacę, ja zanieczyszczam”** (de Sadeleer, 2020). **Nie pozwala ona na podejmowanie działań szkodliwych dla środowiska pod warunkiem uiszczenia opłaty i jest ograniczana zasadami zapobiegania i naprawiania szkód związanych z emisją substancji szkodliwych dla środowiska.** Z drugiej strony, zanieczyszczający powinien jednak płacić wyłącznie proporcjonalnie do wartości szkody, jaką wyrządziły jego działania (Bleeker, 2009). **Fundamentalne znaczenie w odczytywaniu i kontekstualizacji zarówno zasady „zanieczyszczający płaci”, jak i wynikających z niej obciążeń, powinna mieć zatem zasada proporcjonalności** (TSUE, 1997). Zanieczyszczający, jeżeli wskutek zaniedbań lub celowych działań stał się przyczyną emisji zanieczyszczeń, ponosi odpowiedzialność finansową za utylizację odpadu, jak i rekultywację skażonych elementów środowiska – w szczególności tych elementów, które mogą być oddzielone od zanieczyszczeń jedynie w wyniku dekontaminacji (TSUE, 2003).

Ramy odpowiedzialności na podstawie zasady „zanieczyszczający płaci” określa Dyrektywa 2004/35/WE. Jej celem jest uczynienie odpowiedzialnymi finansowo podmioty gospodarcze, które ze względu na działalność zawodową stwarzającą rzeczywiste lub potencjalne ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska wyrządziły szkody w środowisku, w taki sposób, aby zachęcić je do przyjęcia środków i rozwinięcia praktyk minimalizujących ryzyko takich szkód (TSUE, 2019). W myśl dyrektywy zasada ma zastosowanie, gdy tylko możliwe jest ustalenie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a działalnością poszczególnych podmiotów gospodarczych. Dyrektywa wskazuje na **działania zapobiegawcze, ograniczające skutki zanieczyszczeń zawczasu oraz działania zaradcze, pozwalające usunąć skutki już wyemitowanych zanieczyszczeń. Koszt działań zapobiegawczych i zaradczych ponosi zanieczyszczający.** Państwa członkowskie oraz organizacje międzynarodowe w świetle prawa UE nie mogą ustalać górnych limitów, które ograniczałyby maksymalną odpowiedzialność finansową zanieczyszczającego (TSUE, 2007).

W przypadku zanieczyszczeń o wielu przyczynach, państwa członkowskie mają możliwość obarczenia kosztami zarówno producentów, jak i konsumentów. Co więcej, jeżeli szkoda jest wynikiem użytkowania, istnieje możliwość solidarnego obarczenia wszystkich użytkowników kosztami tych działań (TSUE, 2016). **Zasada „użytkownik płaci” (www2) jest więc konsekwencją**



**zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci” do dóbr użytkowych, takich jak samochody osobowe.** W przypadku obciążeń dotyczących transportu, ustawodawca może być zmuszony zmierzyć się z dylematem, próbując jednocześnie działać w myśl zasady „zanieczyszczający płaci” i art. 96 TFUE (TSUE, 1990b). **Formą implementacji zasady zanieczyszczający płaci może być zarówno wprowadzenie regulacji obciążających emitenta, jak i wykorzystanie rozwiązań rynkowych, przez pozbawianie emitenta korzystnych form wsparcia, w tym realizowanych w ramach pomocy publicznej** (TSUE, 2018).

## Rola i znaczenie instrumentów podatkowych w politykach publicznych dotyczących transportu drogowego

Podatek to publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz państwa (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa). Podatki różnią się od siebie podmiotem opodatkowania, przedmiotem i sposobem poboru podatku. W Polsce w przypadku transportu drogowego wyróżniamy podatki bezpośrednie, w tym:

- podatek od środków transportowych,
- opłata za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy,

którymi są objęte pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej pow. 3,5 tony i podatki pośrednie, w tym:

- opłata emisyjna,
- opłata środowiskowa,
- podatek od towarów i usług (VAT),
- podatek akcyzowy (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska).

Do szerzej rozumianych instrumentów ekonomicznych **zalicza się również preferencje podatkowe, takie jak np. zwolnienia całkowite lub częściowe od podatku dochodowego, odliczenia od dochodu przed opodatkowaniem czy zwolnienie z podatku akcyzowego** (Witkowska-Dąbrowska, 2005). Według Poskrobki (2011) i Michałowskiego (2014) instrumenty te uzupełniają działanie innych narzędzi prawnych i administracyjnych oraz mogą minimalizować społeczne koszty działań skierowanych na środowisko.

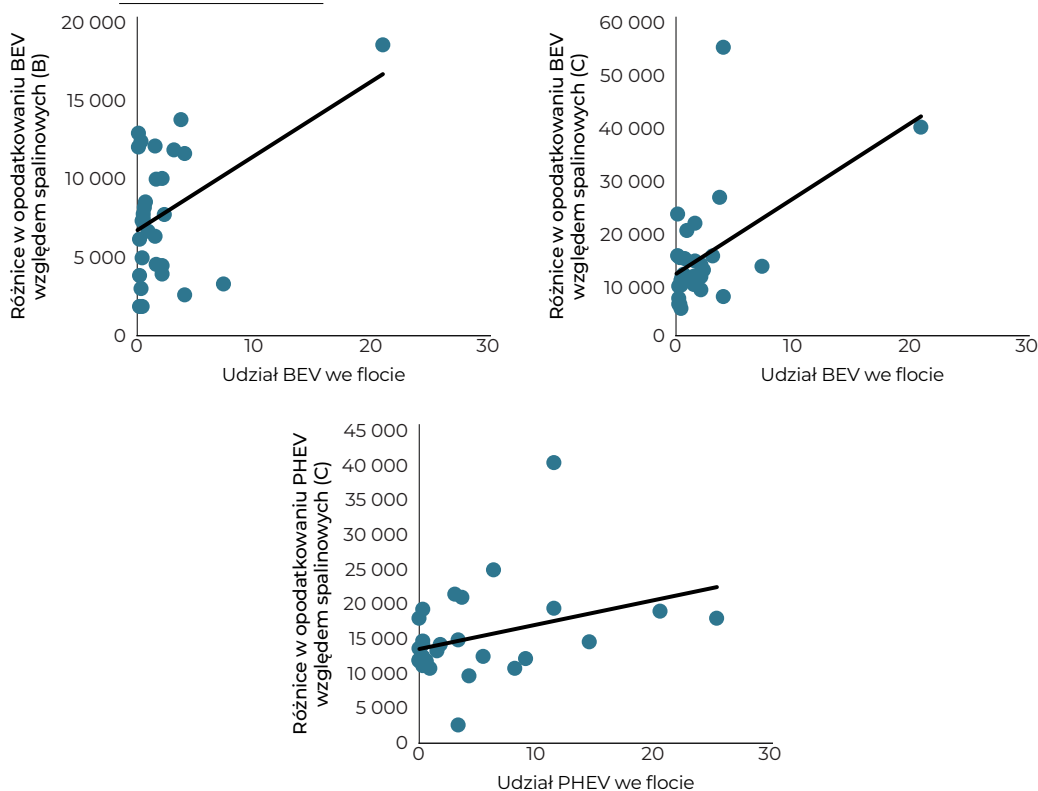
**Podstawowa funkcja opodatkowania ma charakter fiskalny**, polega na uzyskiwaniu środków pieniężnych niezbędnych dla pokrycia potrzeb publicznych. Druga **funkcja podatków ma charakter redystrybucyjny** i polega na podziale dochodów budżetowych uzyskanych z podatków między obywatelami a związkami publicznoprawnymi. **Wyróżnia się również funkcję stymulacyjną podatków.** Poprzez np. obniżone stawki podatkowe, ulgi lub zwolnienia wywołuje się określone działania konsumenckie i gospodarcze (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2018 poz. 800, z późn. zm.)(Matysek, 2011).

W przypadku podatków dotyczących transportu drogowego możemy wskazać ich **trzy nadrzędne funkcje**:

- **zmniejszenie intensywności emisji sektora drogowego**, np. przez **kreowanie zachęt dla zwiększenia udziału pojazdów niskoemisyjnych** i/lub nabycia mniejszych, zużywających mniej energii pojazdów we flocie,
- **ograniczenie negatywnych skutków podatków dla gospodarki i nierówności społecznych**,
- **wykorzystanie uzyskanych środków pieniężnych na rozwój transformacji energetycznej**, w tym elektryfikacji sektora drogowego i innych gałęzi gospodarki.

W literaturze znajdują się liczne przykłady **potwierdzające hipotezę o aktywnej polityce fiskalnej państwa w zakresie instrumentów podatkowych jako istotnej determinanty zrównoważonego rozwoju**. W publikacji Jarczuk-Guzy (2023) zaprezentowano m.in. istotne zależności w kreowaniu oczekiwanych bodźców konsumenckich w przypadku wskaźnika średniej emisji CO<sub>2</sub> nowych aut osobowych na 1 km.

**Wykres 8. Różnice w opodatkowaniu pojazdów w krajach UE, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii i Norwegii (w EUR) w zależności od udziału pojazdów BEV i PHEV we flocie (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie analizy T&E i danych ACEA.





Analiza danych podatkowych względem udziału pojazdów elektrycznych czy hybrydowych w wybranych krajach europejskich sugeruje **pozytywną zależność między wyższymi preferencjami podatkowymi na rzecz pojazdów elektrycznych, a ich wyższym udziałem we flocie ogółem**. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że kraje, które dynamicznie się elektryfikowały, stopniowo rezygnowały z preferencji dla pojazdów niskoemisyjnych.

Zmiana nawyków konsumenckich w przypadku transportu drogowego jest kluczowa dla zmniejszenia intensywności emisji całego sektora. Z jednej strony można to osiągnąć poprzez **zachęty do korzystania z komunikacji publicznej**, z drugiej **preferencje dla zakupu pojazdów zero- lub niskoemisyjnych**, które charakteryzują niższe emisje dwutlenku węgla i wybranych pyłów.

Dodatkowo istotne jest również **ograniczenie popytu na duże pojazdy, czyli klasy SUV oraz segmentów C i D**. Według danych ACEA udział małych pojazdów (segment A i B) w nowych rejestracjach w latach 2011-2022 spadł z 34 proc. do 22 proc., podczas gdy udział SUV-ów<sup>2</sup> i innych większych pojazdów (segment C i D) wzrósł z 47 proc. w 2011 r. do ponad 70 proc. w 2022 r., głównie za sprawą SUV-ów (wzrost z 14 proc. do 49 proc.). Choć SUV-y mogą zaliczać się do różnych segmentów, to według S&P Global (2023) w Europie największą popularnością cieszą się pojazdy z segmentu C i D, szczególnie w przypadku modeli elektrycznych. Tymczasem, większe pojazdy powodują wyższe emisje pyłów, średnio charakteryzują się wyższym zużyciem paliwa czy energii elektrycznej i zajmują większą powierzchnię w związku ze znacznymi wymiarami.

Jednocześnie **zmiany podatkowe w obszarze transportu drogowego powinny być neutralne lub korzystne dla finansów publicznych, a pozyskane z nich środki warto wykorzystać dla dalszej modernizacji sektora**.

---

<sup>2</sup> SUV (Sport Utility Vehicle) to rodzaj samochodu, który łączy cechy auta osobowego i terenowego. Może być zaliczony do różnych segmentów kategorii pojazdów.

# Przegląd obecnego systemu podatkowego dotyczącego transportu drogowego w Polsce i Europie

## Podatki dotyczące transportu drogowego w Polsce

Podatki od nabycia pojazdu są opisane w Ustawie o podatku akcyzowym (Dz.U. 2009 nr 3 poz. 11, z późn. zm.) oraz Ustawie o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 2707). Nakładają one różne stawki akcyzy w zależności od rodzaju pojazdu i pojemności silnika. **Wynoszą od 0 proc. dla pojazdów elektrycznych (BEV) i wodorowych (FCEV)** do 18,6 proc. dla pojazdów spalinowych (ICE) z pojemnością silnika powyżej 2000 cc i hybrydowych (PHEV, HEV) powyżej 3500 cc (tabela 1). Podatki od nabycia funkcjonują w 21 krajach, a w aż 16 z nich są zależne od poziomu emisji pojazdu. **Polska jest jednym z 4 krajów UE, obok Czech, Litwy i Estonii, które nie wprowadziły jakiegokolwiek formy podatku od posiadania samochodu osobowego.**

**Tabela 1. Stawki podatków od nabycia pojazdu w Polsce**

Kategoria	Limity (cc)		Stawka (proc.)
BEV/FCEV	0		0
	0	2 000	0
PHEV	2 001	3 500	9,3
	3 501		18,6
ICE	0	2 000	3,1
	2 001		18,6
HEV	0	2 000	1,55
	2 001	3 500	9,3
	3 501		18,6

Źródło: opracowanie własne PIE.



Obok akcyzy od nabycia samochodu, **funkcjonująca opłata rejestracyjna jest stałą kwotą rzędu 161,50 PLN** składającą się z opłat za dowód rejestracyjny, tablice rejestracyjne, pozwolenie czasowe i opłaty ewidencyjne. Podstawą prawną jest Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłat za wydanie dowodu rejestracyjnego, pozwolenia czasowego, zalegalizowanych tablic (tablicy) rejestracyjnych oraz ich wtórników z dnia 4 sierpnia 2022 r. (Dz.U. 2022 poz. 1848) oraz Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji zmieniające rozporządzenie w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu - Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców z dnia 29.06.2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 1246). W dalszej części raportu podatek ten nie jest uwzględniany, a nazwa „opłata rejestracyjna” dotyczy jedynie nowego instrumentu podatkowego, który określają wymagania z kamieni milowych KPO (podatek od nabycia – obecnie akcyza od nabycia samochodu).

W Ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wyszczególniono natomiast korzyści niepieniężne wynikające z użytkowania pojazdu służbowego. Wartość pieniężną nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystywania samochodu służbowego do celów prywatnych ustalono w wysokości:

- **250 PLN miesięcznie** – dla samochodów o mocy silnika do 60 kW i wszystkich pojazdów elektrycznych lub wodorowych,
- **400 PLN miesięcznie** – dla samochodów o mocy silnika powyżej 60 kW.

**Podatek od towarów i usług (Value Added Tax, VAT) dla pojazdów osobowych wynosił w 2024 r. w Polsce 23 proc.** Jest on liczony względem podstawy opodatkowania, do której wlicza się już podatek od nabycia. Zgodnie z ogólną zasadą od wszystkich wydatków związanych z pojazdami samochodowymi podatnikowi **przysługuje prawo do odliczenia 50 proc. kwoty podatku naliczonego w przypadku mieszanego użytkowania** (do celów firmowych i prywatnych) **i 100 proc. w przypadku użytkowania wyłącznie firmowego**. Ewentualne zmiany są ograniczone prawem unijnym w myśl przepisów Dyrektywy 2006/112/WE dot. unijnego wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

Z wykazu stawek amortyzacyjnych wynika, że dla samochodów osobowych sklasyfikowanych pod numerem KŚT 741 **podstawowa roczna stawka amortyzacyjna wynosi 20 proc.**, co oznacza, że samochód będzie amortyzowany przez 5 lat. Dostępna jest również przyspieszona amortyzacja. **Indywidualna roczna stawka amortyzacyjna dla samochodu osobowego nie może jednak przekroczyć 40 proc.** – jest to maksymalna wysokość tej stawki. Odpisy amortyzacyjne są również dostępne dla niektórych form leasingu. Od 2026 r. nastąpi zmiana w naliczaniu amortyzacji:

- 225 tys. PLN – dla samochodów elektrycznych i wodorowych,
- 150 tys. PLN – dla samochodów spalinowych o emisyjności poniżej 50 g CO<sub>2</sub> na km,
- 100 tys. PLN – dla samochodów spalinowych o emisyjności równej lub większej niż 50 g CO<sub>2</sub> na km.

W przypadku liczenia skumulowanych obciążeń podatkowych dotyczących transportu drogowego niezbędne jest też przyjrzenie się podatkom od paliw i energii elektrycznej. **Stawki akcyzy i opłaty paliwowej** od początku 2024 r. zostały podniesione, a ich wartość stanowiła w marcu 2024 r. łącznie ok. 25 proc. ceny benzyny i oleju napędowego na stacjach.

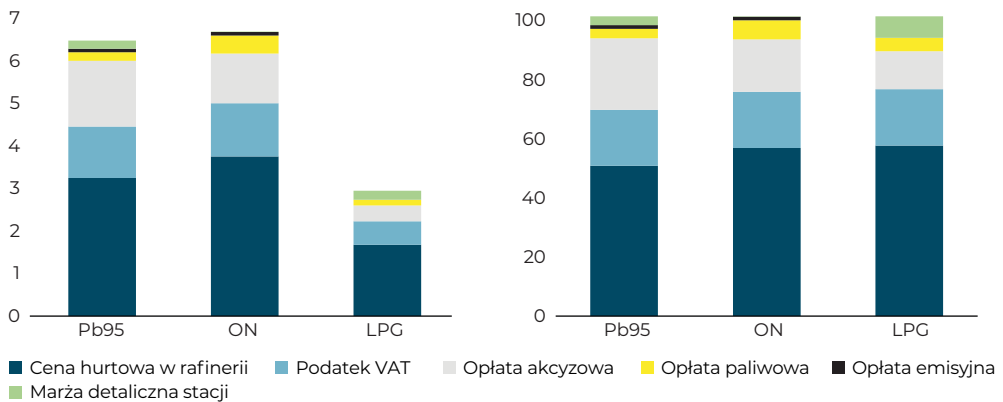
**Tabela 2. Stawki akcyzy i opłaty paliwowej od 01.01.2024 r.**

Typ paliwa	Akcyza	Opłata paliwowa	Jednostka
Benzyny Pb98, Pb95	1 529,00	195,74	PLN/m <sup>3</sup>
Olej napędowy zaw. S do 0,001 proc.	1 160,00	422,13	PLN/m <sup>3</sup>
Olej opałowy lekki	232,00	0,00	PLN/m <sup>3</sup>
Olej opałowy ciężki	69,00	0,00	PLN/t
Propan-butan (autogaz)	659,00	238,98	PLN/t

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: [e-petrol](#).

Od 1 stycznia 2019 r. przedsiębiorcy wprowadzający na rynek krajowy paliwa silnikowe muszą również uiszczać opłatę emisyjną. **Stawka opłaty emisyjnej wynosi 80,00 PLN/m<sup>3</sup>.**

**Wykres 9. Struktura ceny paliwa na stacjach w marcu 2024 r. (w PLN/l i proc.)**



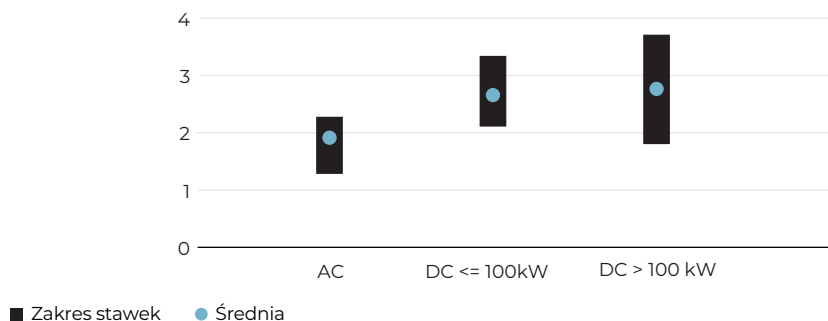
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: [e-petrol](#).

W przypadku pojazdów elektrycznych możliwe jest ładowanie samochodu w miejscu zamieszkania lub na ogólnodostępnej stacji ładowania. Na cenę energii elektrycznej składa się koszt wytworzenia energii elektrycznej, koszt CO<sub>2</sub>, koszt dystrybucji, podatek VAT, opłata mocowa, opłata OZE, opłata kogeneracyjna i opłata przejściowa. Ostatecznie stawki za ładowanie w styczniu 2024 r. różnią się w zależności od oferty firmy i rodzaju ładowania:

- **1,21-2,15 PLN/kWh w przypadku ładowania AC,**
- **1,99-3,15 PLN/kWh w przypadku ładowania DC <= 100 kW,**
- **1,70-3,55 PLN/kWh w przypadku ładowania DC > 100 kW.**



**Wykres 10. Zakres stawek za ładowanie pojazdu elektrycznego w Polsce w styczniu 2024 r.**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych [Arinea](#).

**W Polsce funkcjonują także dodatkowo opłaty drogowe za przejazdy autostradami czy za parkowanie pojazdu na drogach publicznych.**

Dochody z tych opłat trafiają głównie do budżetów gmin. Ich główną funkcją jest zapewnienie środków na utrzymanie infrastruktury. Od 1.07.2023 r. zwolnione z opłaty za przejazd są pojazdy lekkie, w przypadku przejazdu autostradami zarządzanymi przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Kierowcy pojazdów samochodowych i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej > 3,5 tony oraz autobusów niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej (tzw. pojazdy ciężkie) są zobligowani do korzystania z Systemu Poboru Opłat Elektronicznych Krajowej Administracji Skarbowej, działający pod nazwą handlową e-TOLL. Obejmuje on odcinki autostrad, dróg ekspresowych oraz wybranych dróg krajowych zarządzane przez GDDKiA o łącznej długości ponad 3600 km. Stawki opłaty elektronicznej uzależnione są od:

- klasy drogi,
- dopuszczalnej masy całkowitej (DMC) pojazdu,
- klasy emisji spalin Euro.

**W Polsce brakuje wyraźnych zachęt podatkowych do zakupu pojazdów niskoemisyjnych.**

Ten cel spełniają dopłaty do zakupu pojazdów, jednak wnioski o dotację z programu „Mój elektryk” przyjmowane będą do 30 września 2025 r. lub wyczerpania środków finansowych i nie wiadomo czy i w jakiej formie program będzie kontynuowany. Obecnie dopłaty wynoszą do 18 750 PLN w przypadku zakupów indywidualnych i do 27 000 PLN przy zakupach firmowych. Rodziny z trójką dzieci i więcej mogą liczyć również na dopłatę rzędu 27 000 PLN. Cena pojazdu nie może jednak przekroczyć 225 000 PLN. Formy dopłaty obowiązują w 23 krajach europejskich. **W polskim systemie podatkowym brakuje natomiast zachęt dla złomowania starych i bardziej emisyjnych pojazdów** – rozwiązanie to obowiązuje w 9 spośród 31 analizowanych krajów.

Tymczasem według kamieni milowych KPO w Polsce powinny zostać wprowadzone dwa nowe podatki od samochodów spalinowych (wszystkich klas i wielkości):

- jednorazowy podatek uiszczany przy pierwszej rejestracji pojazdu w kraju w 2024 r.,
- a na drugim etapie, coroczną opłatą od posiadania samochodów osobowych.

# Skumulowane obciążenia podatkowe samochodów osobowych w Europie

**W państwach członkowskich UE obowiązują różne rozwiązania podatkowe dla pojazdów samochodowych.** W analizie porównaliśmy skumulowane obciążenia podatkowe w zależności od rozmiaru (segmenty B oraz C) i rodzaju pojazdu (spalinowe, hybrydowe PHEV i elektryczne BEV) na podstawie raportów europejskiej organizacji Transport & Environment (T&E, 2022; T&E, 2024).

Wyodrębniliśmy w ten sposób cztery grupy państw, różniących się polityką podatkową względem prywatnych pojazdów w segmencie B i C. Wśród obciążeń podatkowych wzięliśmy pod uwagę:

- podatek od nabycia,
- podatek od posiadania (w okresie 10-letnim),
- podatki od paliwa/energii elektrycznej (w okresie 10-letnim),
- podatek odległościowy (w okresie 10-letnim),
- dopłaty do pojazdu.

W poniższym porównaniu nie uwzględniliśmy podatku od towaru i usług, jednak jego wliczenie nie zmienia wyraźnie powstałych grup państw. VAT podaliśmy w dalszej części materiału ze szczególnym uwzględnieniem zakupów firmowych, w których w Polsce tę daninę można odliczyć.

## Ramka 2. Definiowanie segmentów pojazdów na potrzeby raportu

Podział pojazdów na klasy został wprowadzony przez Komisję Europejską. Podział jest dokonywany na podstawie liczby drzwi, typu nadwozia, rozstawu osi, zewnętrznych wymiarów i ceny. Zaproponowana klasyfikacja ma jedynie charakter orientacyjny – o ostatecznym przydziale auta do segmentu decyduje producent. **W niniejszej analizie w definiowaniu segmentów wykorzystaliśmy dane o długości pojazdu, pojemności silnika i masie auta.** Charakterystyki analizowanych pojazdów umieściliśmy w odpowiednich tabelach.

**Tabela 3. Wybrane różnice w szacunkowych atrybutach pojazdów w podziale na rodzaj i segment**

Atrybut	Segment B		Segment C		
	BEV	Spalinowy	BEV	PHEV	Spalinowy
Rodzaj pojazdu					
Intensywność emisji CO <sub>2</sub> (g CO <sub>2</sub> /km WLTP)	0	110	0	40	150
Pojemność silnika (cc)	0	999	0	1 700	1 400
Moc silnika (kW)	100	65	135	155	110
Ciężar pojazdu (kg)	1 500	1 100	1 700	1 800	1 600
Intensywność emisji NO <sub>x</sub> (mg/km)	0	70	0	50	90

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych T&E.

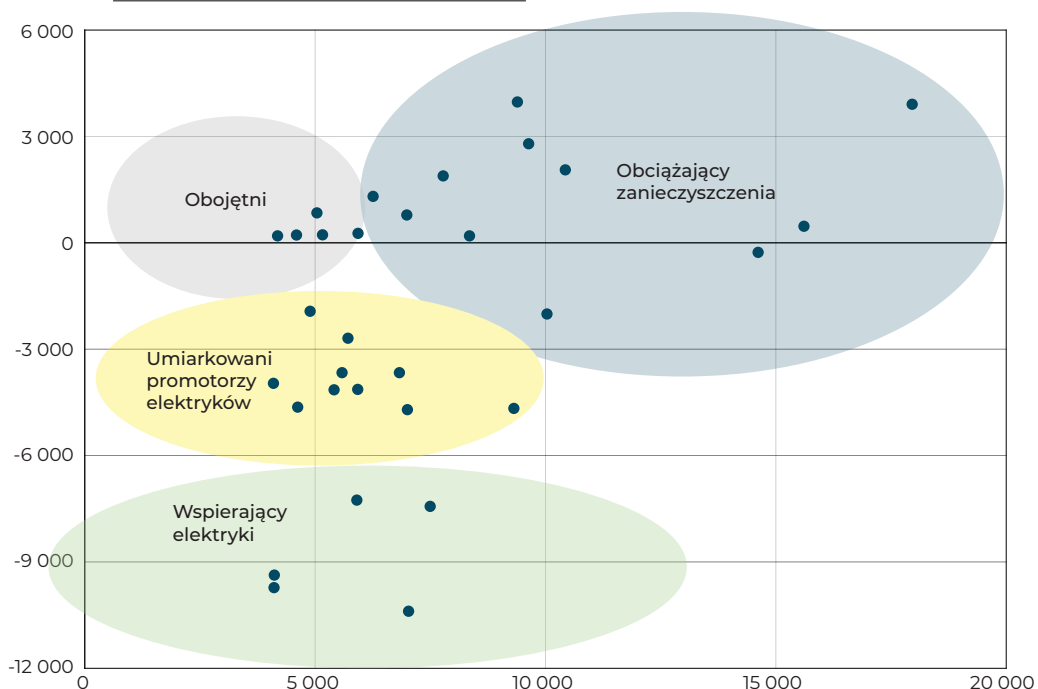


Porównanie polityk podatkowych państw członkowskich pozwala wyróżnić 4 główne grupy państw europejskich do wskazania głównych różnic między przyjętymi politykami publicznymi dotyczącymi kwestii obciążeń fiskalnych pojazdów samochodowych. Wyróżniliśmy 4 grupy:

- **Obciążający zanieczyszczenia,**
- **Wspierający elektryki,**
- **Umiarkowani promotorzy elektryków,**
- **Obojętni.**

**Obciążający zanieczyszczenia** to państwa o systemach podatkowych, które w istotnie obciążają podatkowo pojazdy emisyjne, ale ze względu na dynamiczny rozwój floty samochodów elektrycznych bądź jego zaawansowane stadium nie wspierają dodatkowo nabycia i posiadania samochodów nisko- i zeroemisyjnych. **Wspierający elektryki** to natomiast grupa państw, które w największym stopniu oferują znaczne ulgi podatkowe dla użytkowników pojazdów z napędem zeroemisyjnym. **Umiarkowani promotorzy elektryków** to kraje, które w umiarkowany sposób obciążają pojazdy spalinowe, a przy tym oferują korzystne warunki dla samochodów elektrycznych. **Obojętni** to grupa państw, która z jednej strony nie obciąża w znaczny sposób posiadaczy pojazdów spalinowych, a z drugiej nie oferuje dodatkowych korzyści i zachęt dla użytkowników pojazdów elektrycznych.

**Wykres 11. Obciążenia podatkowe małych samochodów spalinowych (oś pozioma) i elektrycznych (oś pionowa) (w EUR)**

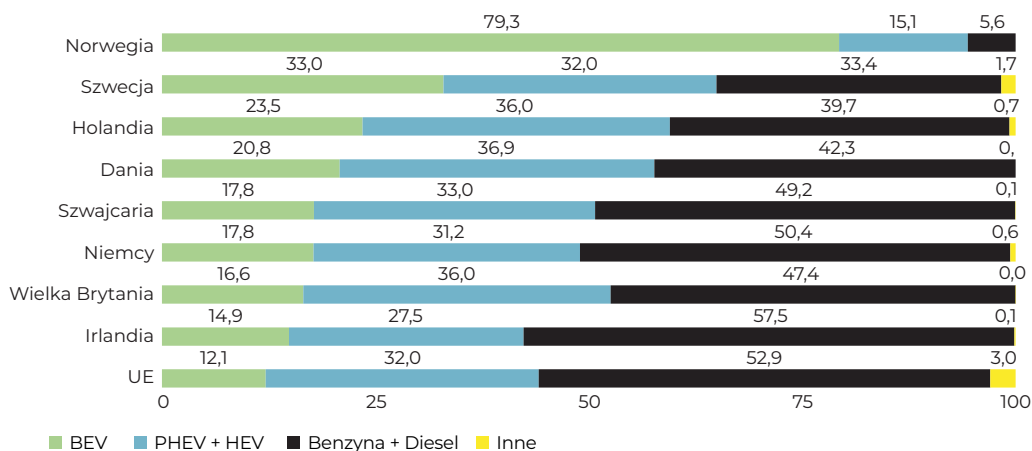


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych T&E.

**Obciążającymi zanieczyszczenia w przypadku małych pojazdów są zamożniejsze państwa Europy Północnej i Zachodniej.** Jednym z przykładów jest Norwegia, w której stwierdzono, że po latach systematycznego wspierania pojazdów elektrycznych dodatkowe zachęty nie są już konieczne dla dalszego rozwoju rynku. Skumulowane obciążenie podatkowe elektryków dalej pozostaje ujemne (ok. -480 EUR), głównie dzięki dopłatom do zakupu pojazdu. Wliczając w to zerowe stawki VAT, system podatkowy z Norwegii w największym stopniu preferuje pojazdy elektryczne. Z drugiej strony, z racji kontynuowania polityk klimatycznych utrzymane zostało wysokie opodatkowanie pojazdów spalinowych (ponad 14 600 EUR). Wprowadzane stopniowo regulacje wpłynęły na wysoki udział pojazdów elektrycznych w całkowitej sprzedaży.

**W Norwegii w 2022 r. blisko 80 proc. sprzedanych samochodów stanowiły auta elektryczne.** Innymi państwami wśród **Obciążających zanieczyszczenia** są Holandia (24 proc. pojazdów elektrycznych w całkowitej sprzedaży w 2022 r.), Dania (21 proc.), Szwajcaria (18 proc.), Wielka Brytania (17 proc.) czy Irlandia (15 proc.) – wszystkie charakteryzuje wyższy udział pojazdów elektrycznych w całkowitej sprzedaży niż średnio w Unii.

**Wykres 12. Struktura sprzedaży pojazdów według rodzaju napędu w 2022 r. wśród państw należących do grupy Obciążający zanieczyszczenia (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ACEA.

**W grupie Wspierający elektryki są państwa, w których funkcjonuje w znacznym stopniu system dopłat do zakupu pojazdów, a więc obciążenia podatkowe pojazdów elektrycznych są ujemne** i wynoszą od -7 700 EUR w Luksemburgu do -11 000 EUR na Malcie. Obok dopłat, pozostałe obciążenia od posiadania i użytkowania pojazdu są relatywnie niższe niż w przypadku pojazdów spalinowych. Obciążenia podatkowe pozostają ujemne, łącznie z podatkiem VAT. W gronie tych państw wyróżniamy również Grecję, Rumunię i Cypr.



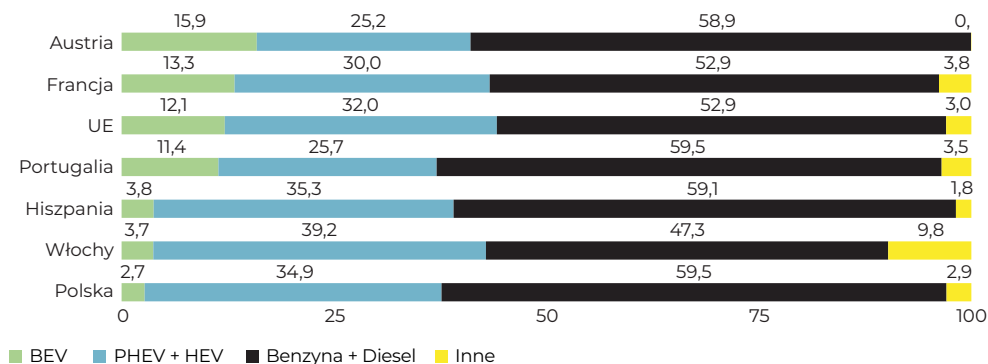


**Udział pojazdów elektrycznych w nowych rejestracjach czy sprzedaży wśród państw grupy Wspierający elektryki charakteryzuje rosnąca dynamika.** Obserwujemy w tej grupie przede wszystkim kraje, które są na początku procesu elektryfikacji. W Grecji udział pojazdów elektrycznych w nowych rejestracjach wynosił niecałe 3 proc. w 2022 r., a w 2023 r. już blisko 5 proc. W Rumunii, według prognoz analityków, udział pojazdów elektrycznych w nowych rejestracjach może natomiast przekroczyć 10 proc.

**Polska należy do grupy Umiarkowanych promotorów elektryków.** Skumulowane obciążenie podatkowe dla elektryków wynosi -4 300 EUR, dzięki dopłatom w ramach programu „Mój elektryk”, który zostanie zakończony w 2025 r. W przypadku doliczenia podatku VAT obciążenie podatkowe pojazdów zeroemisyjnych sięga 1 200 EUR. Samochody spalinowe są obciążone natomiast kwotą 4 100 EUR i 7 400 EUR, głównie ze względu na podatki paliwowe (w analizie uwzględniono ich wartość w okresie 10-letnim). Preferencje dla elektryków sięgają zatem od 6 200 EUR do 8 400 EUR, co umiejscawia Polskę na 19. miejscu (lub 20. jeśli wliczamy VAT) spośród 31 europejskich państw. Mimo wprowadzonych podatków od posiadania lub wyższych opłat od posiadania w większości państw w Europie, preferencje dla elektryfikacji są utrzymane dzięki wyraźnym ulgom podatkowym zależnym od rodzaju pojazdu.

**Polska znajduje się w gronie państw o najmniejszym udziale pojazdów elektrycznych w rynku nowych rejestracji.** W grupie Umiarkowanych promotorów elektryków obserwujemy kraje Europy Południowej z udziałem poniżej średniej unijnej (12 proc.) i kraje Europy Zachodniej z wyższym udziałem pojazdów elektrycznych niż średnio w UE.

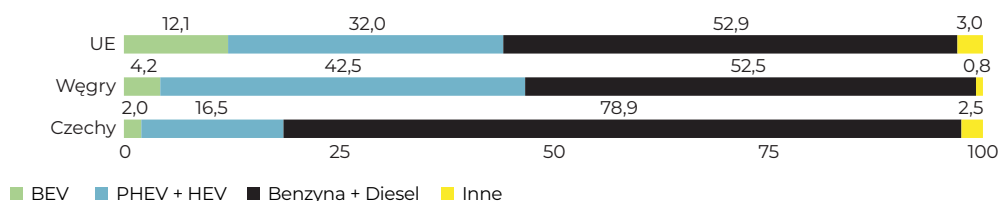
**Wykres 13. Struktura sprzedaży pojazdów według rodzaju samochodu w 2022 r. wśród wybranych Umiarkowanych promotorów elektryków (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ACEA.

**Państwa należące do grupy Obojętni nie oferują wymiernych korzyści dla posiadania pojazdu elektrycznego.** Są to głównie państwa Europy Środkowo-Wschodniej: Węgry, Czechy i Słowacja oraz uboższe kraje Europy Południowej: Chorwacja i Bułgaria.

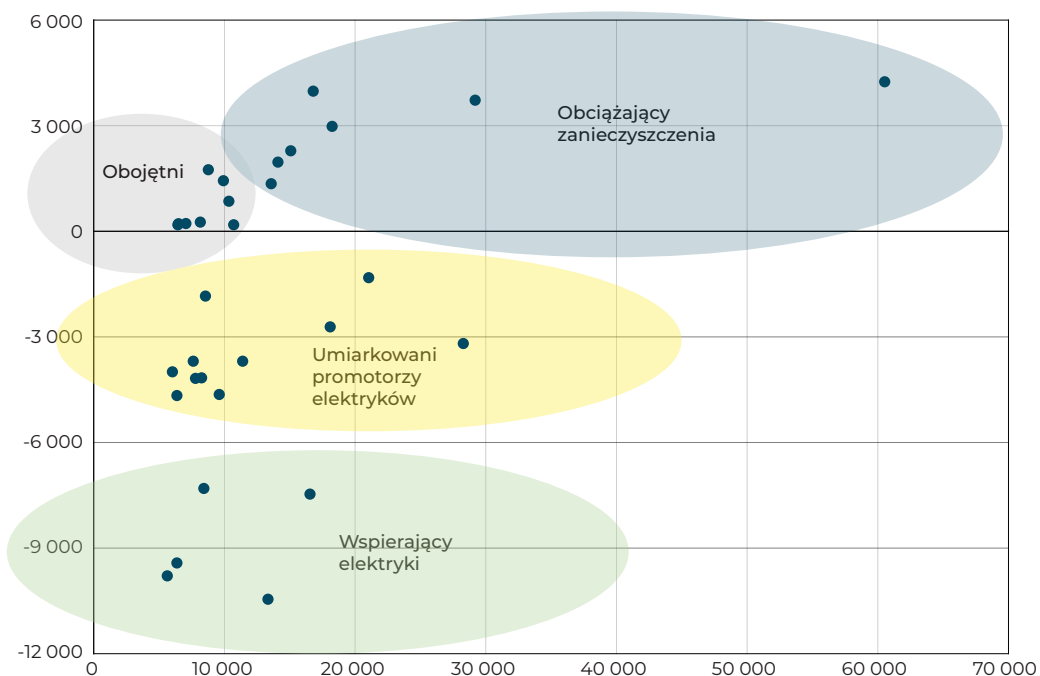
**Wykres 14. Struktura sprzedaży pojazdów według rodzaju napędu w 2022 r. wśród wybranych Obojętnych dla elektryfikacji (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ACEA.

Podobne cztery grupy państw wprowadziliśmy po analizie systemów podatkowych obejmujących pojazdy segmentu C. Różnią się one od wcześniej zaprezentowanych klastrów dla małych samochodów. Obserwujemy mniejsze preferencje dla większych pojazdów w ogóle, stąd więcej państw w gronie Obojętnych. Dodatkowo, skumulowane obciążenia podatkowe w przypadku silników spalinowych w autach segmentu C są wyraźnie wyższe względem małych samochodów.

**Wykres 15. Obciążenia podatkowe pojazdów spalinowych (oś pozioma) i elektrycznych (oś pionowa) segmentu C (w EUR)**



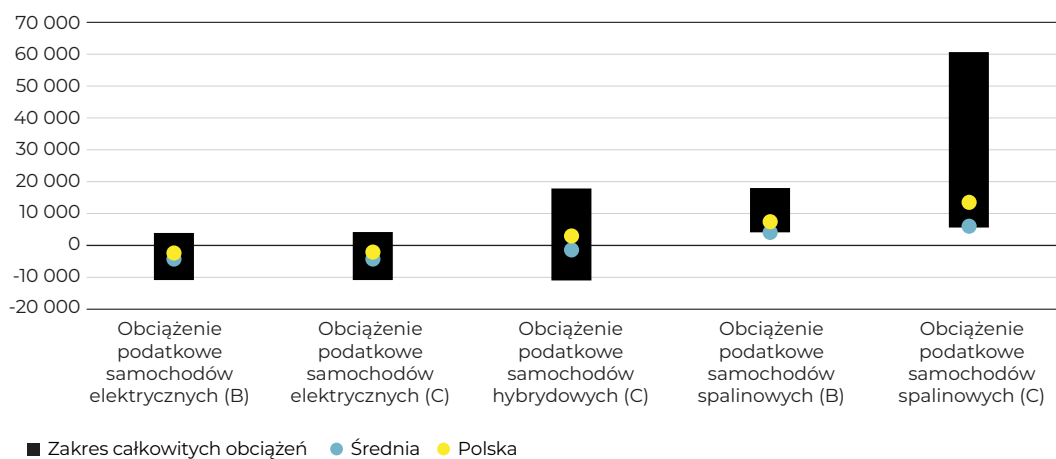
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych T&E.



**Polska w przypadku opodatkowania pojazdów segmentu C również znalazła się w gronie Umiarkowanych promotorów elektryków.** Zakup pojazdów elektrycznych niezależnie od segmentu, do którego się zaliczają, jest w Polsce wspierany dopłatami od 18 750 PLN do 27 000 PLN. Preferencje podatkowe względem aut elektrycznych są jednak relatywnie niskie na tle innych państw europejskich, w związku z drugim najniższym po Rumunii opodatkowaniem pojazdów spalinowych segmentu C w 31 analizowanych krajach.

**Skumulowane obciążenia podatkowe pojazdów elektrycznych w Polsce są zbliżone do średniej europejskiej. W przypadku pojazdów spalinowych obserwujemy w Polsce natomiast wyraźnie niższe opodatkowanie w porównaniu z innymi państwami europejskimi.** Średnie obciążenie podatkowe pojazdów spalinowych segmentu B w Europie wynosiło 7 400 EUR, a w Polsce 4 085 EUR, czyli o 45 proc. mniej od średniej i najmniej spośród analizowanych krajów. **W przypadku aut segmentu C ta różnica jest jeszcze większa: średnia wartość obciążenia w Europie wynosi 13 500 EUR, podczas gdy w Polsce o 56 proc. mniej, tj. nieco ponad 6 000 EUR.** Niższe opodatkowanie dużych pojazdów w Polsce dotyczy również samochodów hybrydowych.

**Wykres 16. Zakres całkowitych obciążeń podatkowych w zależności od rodzaju pojazdu (w EUR)**



Uwaga: szare pole oznacza zakres od minimalnej do maksymalnej wartości dla 31 analizowanych państw.

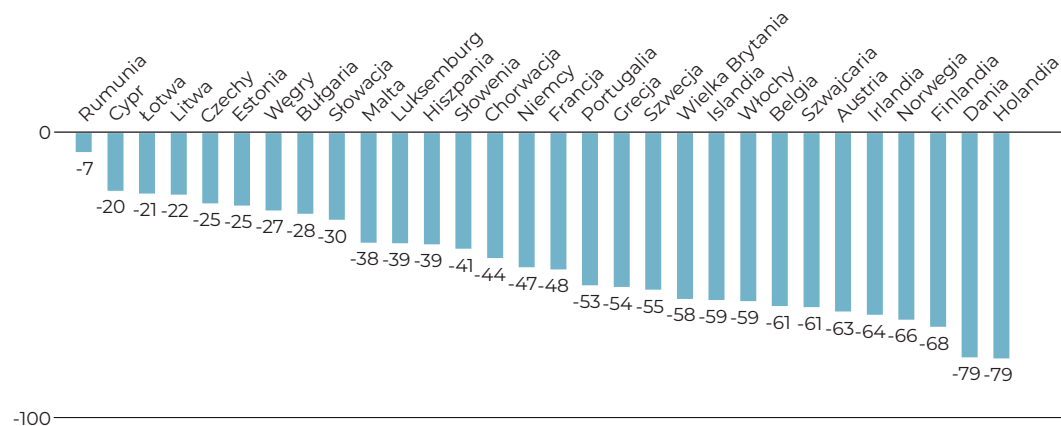
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie T&E.

**W przypadku pojazdów spalinowych, szczególnie segmentu C, polski system podatkowy odstaje od średniej unijnej.** Według danych ACEA z 2022 r. Polska jest w gronie państw z najmniejszym udziałem pojazdów elektrycznych w całkowitej sprzedaży (poniżej 3 proc.). Z jednej strony to szansa na podjęcie działań mających na celu odwrócenie tego trendu, z drugiej natomiast utrudnia proces zwiększenia obciążeń dla posiadaczy samochodów z silnikiem spalinowym w związku z wysokim udziałem pojazdów konwencjonalnych w transporcie drogowym. Właściwe wydaje się zwłaszcza zmniejszenie różnicy w opodatkowaniu pojazdów spalinowych segmentu C w Polsce

względem średniej unijnej, ponieważ większe są średnio droższe i bardziej emisyjne od małych pojazdów.

**Wyższe opodatkowanie dużych pojazdów powinno też zwiększyć wpływy do budżetu państwa** – obecny system podatkowy w Polsce jest najmniej korzystny dla finansów publicznych spośród wszystkich analizowanych krajów. Przy zamodelowaniu zastosowania każdego z 30 systemów podatkowych pozostałych państw europejskich na flotę pojazdów w Polsce z 2023 r. zauważyliśmy, że **wpływy dla sektora publicznego z opodatkowania transportu drogowego są od 7 do 79 proc. niższe w zależności od wybranego systemu opodatkowania transportu drogowego**. Polski budżet zyskuje na transporcie średnio 27 proc. mniej niż mógłby z rozwiązaniami podatkowymi krajów Grupy Wyszehradzkiej.

**Wykres 17. Względna strata polskiego systemu podatkowego od samochodów osobowych w porównaniu z innymi systemami w Europie (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE.



# Rozwiązania podatkowe dotyczące nabycia i własności pojazdu

## Podatek od nabycia pojazdu

Polska w kamieniach milowych Krajowego Planu Odbudowy zaproponowała wejście w życie aktu prawnego wprowadzającego opłatę rejestracyjną od pojazdów zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, którego wysokość ma być uzależniona od poziomu emisji CO<sub>2</sub> i/lub NO<sub>x</sub>, zgodnie załącznikiem 1 dla Krajowego Planu Odbudowy: „Kamienie milowe i wskaźniki oraz powiązane mierniki” (www3). Podatki od nabycia w różnej formie obowiązują w 21 spośród 31<sup>3</sup> analizowanych krajów europejskich.

**W 16 państwach europejskich opłata rejestracyjna jest uzależniona od emisji gazów cieplarnianych, co oznacza wyższy podatek dla pojazdów, które więcej emitują.** Dzięki temu ustawodawca zyskuje preferencję dla zakupu pojazdów nisko lub zeroemisyjnych. Rozwiązanie to wymaga raportowania poziomu emisji w ekwiwalencie CO<sub>2</sub> dla każdego pojazdu w krajowej flocie, najczęściej zgodnie z systemem WLTP (The Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure), czyli światowym standardem testowania samochodów osobowych i dostawczych. W Polsce poziom emisji CO<sub>2</sub> w bazie CEPiK jest raportowany dla modeli samochodów rejestrowanych po 2023 r. (występują jednak liczne braki danych), co powoduje wyraźną lukę danych dla wszystkich samochodów rejestrowanych przed 2023 r. i uniemożliwia sprawne wprowadzenie systemu podatkowego zależnego od poziomu emisji dwutlenku węgla.

**Drugim najpopularniejszym rozwiązaniem jest uzależnienie podatku od nabycia od ceny pojazdu.** Jest on obecny w 10 krajach, w tym w Polsce w formie podatku akcyzowego, z dwoma stawkami w zależności od pojemności skokowej silnika. Premiuje to tańsze pojazdy, zazwyczaj mniejsze i starsze, a niweluje natomiast preferencje dla pojazdów nisko lub zeroemisyjnych, ponieważ mimo ich malejących cen, pozostają one relatywnie drogie, a rynek pojazdów używanych nie jest jeszcze bardzo rozbudowany ze względu na stosunkowo młodą technologię. Z tego względu polski ustawodawca wymaga wyłączeń w postaci zwolnienia od podatku dla pojazdów bateryjnych elektrycznych (BEV) i hybrydowych typu *plug-in* (PHEV) z silnikiem o pojemności <2 litry i niższych, preferencyjnych stawek dla pozostałych samochodów o napędzie hybrydowym typu *plug-in* (PHEV) oraz klasycznych hybryd.

**Malta jest jedynym krajem, w którym podatek od nabycia jest zależny od długości pojazdu.** Celem ustawodawcy było zmniejszenie preferencji

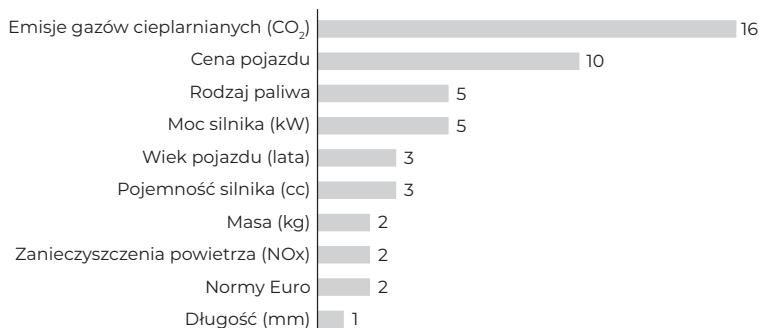
<sup>3</sup> UE + Wielka Brytania, Norwegia i Szwajcaria.

dla zakupu dużych pojazdów segmentu C i większych. **Innym rozwiązaniem, które wpływa na ograniczenie zakupu SUV-ów i innych większych pojazdów jest uzależnienie podatku od nabycia od masy pojazdu.** Taki system funkcjonuje we Francji (6 przedziałów masy pojazdu dla wartości opłaty za 1 kg) i Norwegii (5 przedziałów).

**W 4 krajach ustawodawcy uzależnili podatek od nabycia również od wpływu pojazdu na jakość powietrza, czyli od poziomu emisji zanieczyszczeń innych niż dwutlenek węgla.** Na Węgrzech i w Słowenii za wskaźnik przyjęto normę spalania Euro, która określa m.in. wartości graniczne dla emisji tlenków azotu produkowanych pojazdów. W Irlandii i Norwegii stawka podatkowa jest zależna od emisji tlenków azotu i wyrażona w NOK/EUR za emisję w mg/km lub g/km.

**Dzięki powszechnej dostępności danych o normie Euro oraz masie i wymiarach pojazdu w bazie CEPiK, możliwa jest implementacja w Polsce opłaty rejestracyjnej opartej na wartości pojazdu, ale z dodatkowymi kryteriami, różnicującymi stawkę podatku w zależności od emisji tlenków azotu (normy Euro), zgodnie z kamieniami milowymi KPO, oraz masy własnej pojazdu, celem udzielenia preferencji dla mniejszych, mniej energochłonnych pojazdów.**

**Wykres 18. Częstotliwość wskaźników branych pod uwagę przy obliczaniu podatku od nabycia w analizowanych krajach**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych T&E.

## Podatek od posiadania pojazdu

Na liście kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy znalazło się również zobowiązanie do wejścia w życie aktu prawnego, wprowadzającego podatek od posiadania pojazdów, przy czym podobnie jak w przypadku podatku od nabycia, stawka podatku powinna być zróżnicowana w zależności od poziomu emisji CO<sub>2</sub> i/lub NO<sub>x</sub> zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Podatki od posiadania czy użytkowania w różnej formie obowiązują w 27 spośród 31 analizowanych krajów europejskich. Obecnie **Polska jest jednym z 4 krajów w UE, w których takie rozwiązanie nie funkcjonuje.**



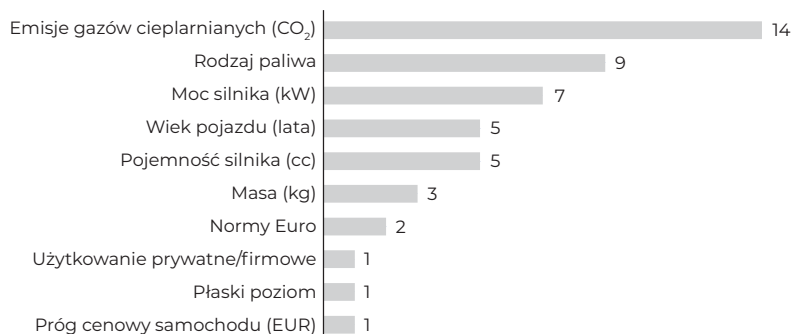
**W 14 państwach podatek od posiadania pojazdu jest uzależniony od poziomu emisji gazów cieplarnianych, a w 9 od rodzaju paliwa.** Rozwiązania te mają na celu stworzenie preferencji do użytkowania pojazdów nisko lub zeroemisyjnych – wyższe koszty eksploatacyjne dla samochodów o wyższym poziomie emisji lub po prostu spalinowych pogłębiają różnicę w utrzymaniu przez właściciela pojazdu konwencjonalnego na rzecz elektrycznego lub w niektórych przypadkach hybrydowego. Według Biura ds. Efektywności Energetycznej i Energii Odnawialnej w USA, szacowane koszty eksploatacji pojazdu elektrycznego wynoszą średnio 0,06 USD za milę, podczas gdy w przypadku konwencjonalnego pojazdu napędzanego silnikiem spalinowym jest to o 67 proc. więcej, czyli 0,10 USD za milę.

**W 12 państwach przy obliczaniu podatku od posiadania bierze się pod uwagę moc lub pojemność silnika.** Coraz częściej jednak zgodność systemu opodatkowania samochodów spalinowych z zasadą „zanieczyszczający płaci” jest zapewniana za pomocą zastosowania rozwiązań bezpośrednich poprzez uzależnienie opłaty na przykład od emisji dwutlenku węgla, dzięki coraz efektywniejszym sposobom raportowania tych wskaźników.

**W Finlandii, Holandii i Szwajcarii podatek od posiadania zależy od masy pojazdu.** Ograniczenie wykorzystania cięższych samochodów poprawia jakość powietrza, ponieważ zmniejsza emisję pyłów związanych z zużyciem opon drogowych i zużycia nawierzchni drogowej, które rosną wraz ze wzrostem masy użytkowanego pojazdu.

Choć w analizowanych krajach europejskich nie funkcjonują podatki od posiadania pojazdu zależne od bezpośredniego poziomu emisji tlenków azotu, to **w Bułgarii i na Węgrzech opłata jest powiązana z normą emisji spalin Euro, która określa dopuszczalne emisje pyłów i wybranych substancji zanieczyszczających powietrze, takich jak tlenki azotu.** W 5 analizowanych państwach ustawodawcy zdecydowali się uzależnić podatek od wieku pojazdu. Jest to sposób pośrednio związany z normą Euro, która określa progi wskaźników w zależności od roku produkcji pojazdu.

**Wykres 19. Częstotliwość wskaźników branych pod uwagę przy obliczaniu podatku od posiadania w analizowanych krajach**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych T&E.

Podobnie jak w przypadku opłaty rejestracyjnej, **dostępność danych w bazie CEPiK umożliwia realizację kamieni milowych KPO w Polsce poprzez implementację podatku od posiadania w zależności od poziomu emisji tlenków azotu (normy Euro) oraz ewentualnie masy pojazdu**. Podatek od nabycia przekłada się na bezpośrednią cenę zakupu pojazdu, dlatego jego wpływ na decyzje zakupowe konsumentów jest większy. Tym samym dla ograniczenia liczby rejestracji dużych pojazdów segmentu C i większych kluczowe jest uwzględnienie komponentu zależnego od masy pojazdu w podatku od nabycia bardziej niż w podatku od posiadania oraz zróżnicowanie stawki również z uwagi na stosowane paliwo (benzyna, olej napędowy, gaz ziemny).





# Scenariusze zmian obecnych instrumentów podatkowych i wpływ na finanse publiczne

## Założenia dla scenariuszy

**Analiza europejskich rozwiązań dotyczących podatków od nabycia i własności pojazdów może pomóc w optymalnym projektowaniu systemu podatkowego w Polsce.** Porównanie systemów opłat dotyczących użytkowników samochodów osobowych wskazuje, że polskie rozwiązania podatkowe są jednymi z najbardziej korzystnych dla zakupu SUV-ów oraz innych dużych pojazdów segmentu C i większych. Skumulowane obciążenia od wskazanych samochodów są o 56 proc. niższe względem średniej europejskiej. Małe pojazdy spalinowe również są niżej opodatkowane niż w innych krajach Europy (średnio o 45 proc.). Jednocześnie, w Polsce funkcjonują wyraźne zachęty do zakupu pojazdów hybrydowych typu *plug-in*, natomiast średnio wyższe preferencje dla pojazdów elektrycznych wynikają z programu dopłat, który zakończy się w 2025 r., a nie z korzyści w systemie podatkowym. W celach porównawczych proponowane stawki podatkowe są przedstawiliśmy w walucie EUR.

Wymagania związane z realizacją kamieni milowych KPO zakładają:

- **wprowadzenie opłaty rejestracyjnej** zależnej od emisji przez pojazd dwutlenku węgla i/lub tlenków azotu,
- **wprowadzenie podatku od posiadania** zależnego od emisji przez pojazd dwutlenku węgla i/lub tlenków azotu.

Założenia te pozostawiają ustawodawcy dowolność co do ustalenia sposobu rozwiązania i wymiaru podatków. Tym samym nowy system podatkowy dla pojazdów osobowych w Polsce **może realizować jednocześnie więcej celów** niż jedynie zapewnienie zgodności z przepisami prawa UE związanymi z redukcją emisji w sektorze transportu drogowego, takich jak:

- **uproszczenie systemu podatkowego** poprzez reformę polegającą na zastąpieniu obecnych podatków rozwiązaniami spełniającymi wymagania kamieni milowych KPO, a nie jedynie wprowadzenie nowych opłat,
- **zachowanie neutralności lub zapewnienie nadwyżki dla dochodów do budżetu państwa**, dzięki zastosowanym rozwiązaniom,

- **poprawa jakości powietrza** i ograniczenie kosztów zdrowotnych społeczeństwa poprzez redukcję emisji tlenków azotu, pyłów zawieszonych, i innych zanieczyszczeń, na którą wpłynie zmiana zachowań zakupowych konsumentów.

Na podstawie wyznaczonych celów zaprojektowaliśmy **dwa scenariusze rozwiązań podatkowych**. Ze względu na brak dostępności danych dla całej floty o emisji CO<sub>2</sub> oraz przewidywane wejście w życie od 2028 r. dedykowanego dla sektora transportu systemu handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub> na poziomie UE (tzw. ETS2), przedstawione systemy nie uwzględniają zależności od emisji dwutlenku węgla. W projektowanych rozwiązaniach skupiliśmy się na uzależnieniu opłat od emisji tlenków azotu dostępnych na podstawie norm Euro oraz masy pojazdów – tymi danymi dysponuje CEPIK.

### Scenariusz 1 zakłada:

- zastąpienie obecnej akcyzy od nabycia samochodu, której wartość zależy od pojemności silnika oraz wartości pojazdu, **opłatą rejestracyjną uzależnioną od poziomu emisji tlenków azotu oraz masy i wartości pojazdu**. Opłata rejestracyjna jest obliczana na podstawie równania:

$$OR = (K_{RNOx} + K_{RM}) * W,$$

gdzie:

OR – opłata rejestracyjna (w EUR),

$K_{RNOx}$  – komponent zależny od emisyjności pojazdu w zakresie emisji tlenków azotu (w proc.),

$K_{RM}$  – komponent zależny od masy pojazdu (w proc.),

W – wartość pojazdu (w EUR),

- zastąpienie akcyzy, opłaty paliwowej i emisyjnej **podatkiem od posiadania uzależnionym od poziomu emisji tlenków azotu i masy pojazdu**. Podatek od posiadania jest obliczany na podstawie równania:

$$P_U = K_{NOx} + K_M,$$

gdzie:

$P_U$  – podatek od posiadania pojazdu (w EUR/rok),

$K_{NOx}$  – komponent zależny od emisyjności pojazdu w zakresie emisji tlenków azotu (w EUR/rok)

$K_M$  – komponent zależny od masy pojazdu (w EUR/rok).

### Scenariusz 2 zakłada:

- zastąpienie obecnej akcyzy od nabycia samochodu, której wartość zależy od pojemności silnika oraz ceny i rodzaju pojazdu, **opłatą rejestracyjną uzależnioną od poziomu emisji tlenków azotu i masy pojazdu**. Opłata rejestracyjna jest obliczana na podstawie równania:

$$O_R = K_{RNOx} + K_{RM},$$



gdzie:

$O_R$  – opłata rejestracyjna (w EUR),

$K_{RNOx}$  – komponent zależny od emisyjności pojazdu w zakresie emisji tlenków azotu (w EUR),

$K_{RM}$  – komponent zależny od masy pojazdu (w EUR);

- wprowadzenie **podatku od posiadania uzależnionego od poziomu emisji tlenków azotu i masy pojazdu**. Roczna stawka po podatku jest oblicza na podstawie równania:

$$P_{U2} = K_{NOx2} + K_{M2}$$

gdzie:

$P_{U2}$  – podatek od posiadania pojazdu (w EUR/rok),

$K_{NOx2}$  – komponent zależny od emisyjności pojazdu w zakresie emisji tlenków azotu (w EUR/rok),

$K_{M2}$  – komponent zależny od masy pojazdu (w EUR/rok),

- **likwidację opłaty paliwowej i emisyjnej** (opłata paliwowa i emisyjna w przypadku właścicieli pojazdów wynoszą 0,12 EUR/l, tj. 0,50 PLN/l, dla oleju napędowego i 0,06 EUR/l, tj. 0,28 PLN/l, dla benzyny).

## Scenariusz 1. Opłata rejestracyjna od wartości z komponentem emisyjnym i masowym

**Komponenty opłaty rejestracyjnej są wyrażone w procentach, a sam podatek naliczany jest od wartości pojazdu.** Przedziały intensywności emisji  $NO_x$  zostały zaprojektowane na podstawie norm Euro. W ten sposób odróżniono również pojazdy benzynowe od tych z silnikiem Diesla (stawka podatkowa dla pojazdów LPG mogłaby wynosić tyle, ile w przypadku benzynowych). W przypadku samochodów hybrydowych obowiązuje stawka podatku w zależności od rodzaju silnika towarzyszącego elektrycznym jednostkom.

**Tabela 4. Scenariusz 1. Stawki podatku dla komponentu opłaty rejestracyjnej zależnego od emisji tlenków azotu na podstawie norm Euro**

Norma	Stawka podatku dla pojazdu z silnikiem Diesla (w proc.)	Stawka podatku dla pojazdu z silnikiem benzynowym (w proc.)
Euro 6	0,00	0,00
Euro 5	0,75	0,00
Euro 4	1,00	0,50
Euro 3	2,00	1,00
Do Euro 2 włącznie	3,00	1,50

Źródło: opracowanie własne PIE.

**Stawka komponentu zależnego od masy pojazdu (KM) wynosi 4 proc. dla pojazdów do 1600 kg. Dla cięższych pojazdów każdy 1 kg podnosi stawkę podatku o 0,01 proc. zgodnie z równaniem:**

$$K_{RM} = S_Z * (M - 1600) + S_S,$$

gdzie:

$K_{RM}$  – komponent zależny od masy pojazdu (w proc.),

$M$  – masa pojazdu (w kg),

$S_Z$  – wartość stawki zmiennej wynoszącej 0,01 proc./kg,

$S_S$  – wartość stawki stałej wynoszącej 4 proc.

## Scenariusz 1. Opłata od posiadania pojazdu z komponentem emisyjnym i masowym

**Komponent podatku od posiadania uwzględniający poziom emisji tlenków azotu na podstawie normy Euro i masę pojazdu zaprojektowaliśmy na wzór bułgarskiego** rozwiązania zestawiającego jednocześnie moc silnika, wiek pojazdu i standard Euro. Dla Polski stworzono współczynniki w zależności od normy Euro i ustalono stawki podatkowe (w EUR/kg) w przedziałach masy pojazdu (tabela 5).

Wskazany komponent można obliczyć na podstawie poniższego równania:

$$S_p = M * S_m * C,$$

gdzie:

$S_p$  – stawka podatku (w EUR/rok),

$M$  – masa pojazdu (kg),

$S_m$  – stawka podstawowa podatku w zależności od masy pojazdu (EUR/kg\*rok) (z tabeli 5),

$C$  – współczynnik zależny od normy Euro (z tabeli 6).

**Tabela 5. Scenariusz 1. Stawka podstawowa podatku w zależności od masy pojazdu dla podatku od posiadania**

Przedział	Masa (w kg)		Stawka podatku ( $S_m$ ) (w EUR/kg * rok)
	Dolny przedział	Górny przedział	
1	0	1 599	1,15
2	1 600	1 799	1,73
3	1 800	1 999	2,30
4	2 000	2 199	3,45
5	2 200	2 499	4,60
6	2 500	-	6,91

Źródło: opracowanie własne PIE.



**Tabela 6. Scenariusz 1. Wartość współczynnika C do obliczenia stawki podatku dla komponentu podatku od posiadania w Scenariuszu 1**

Norma lub rodzaj pojazdu	Współczynnik C
Elektryczny	0,1
Euro 6	1
Euro 5	1,5
Euro 4	2
Euro 3	4
Do Euro 2 włącznie	6

Źródło: opracowanie własne PIE.

### Scenariusz 2. Opłata rejestracyjna z komponentem emisyjnym i masowym

**Komponent opłaty rejestracyjnej uwzględniający poziom emisji tlenków azotu (KRNO<sub>x</sub>) uzależniono również od rodzaju pojazdu.** Przedziały intensywności emisji NO<sub>x</sub> zostały zaprojektowane na podstawie norm Euro, podobnie jak w Scenariuszu 1.

**Tabela 7. Scenariusz 2. Stawki podatku dla komponentu opłaty rejestracyjnej zależnego od emisji tlenków azotu według norm Euro**

Norma	Stawka podatku dla pojazdu z silnikiem Diesla (w EUR)	Stawka podatku dla pojazdu z silnikiem benzynowym (w EUR)
Euro 6	0	0
Euro 5	80	0
Euro 4	120	60
Euro 3	240	150
Euro 2	400	200
Euro 1	400	250

Źródło: opracowanie własne PIE.

W przypadku opłaty rejestracyjnej komponent zależny od masy pojazdu (K<sub>RM</sub>) został zaprojektowany na wzór rozwiązania francuskiego. System ten został wybrany ze względu na to, że Francja, podobnie jak Polska należy obecnie do tej samej grupy krajów: **Umiarkowanych promotorów elektryków** oraz z powodu przejrzystości i proporcjonalności francuskiego rozwiązania. Wartość komponentu obliczamy zgodnie z wzorem:

$$K_{RM} = S_Z * M + S_S,$$

gdzie:

K<sub>RM</sub> – komponent zależny od masy pojazdu,

M – masa pojazdu (w kg),

S<sub>Z</sub> – wartość stawki zmiennej (z tabeli 8) (w EUR/kg),

S<sub>S</sub> – wartość stawki stałej (z tabeli 8) (w EUR).

**Tabela 8. Scenariusz 2. Stawki podatku dla komponentu opłaty rejestracyjnej zależnego od masy pojazdu**

Dolny przedział masy pojazdu (w kg)	Górny przedział masy pojazdu (w kg)	Stawka zmienna (w EUR/kg)	Stawka stała (w EUR)
0	1 599	0,30	0
1 600	1 799	0,40	480
1 800	1 999	0,45	560
2 000	2 199	0,50	650
2 200	2 499	0,55	750
2 500	-	0,60	915

Źródło: opracowanie własne PIE.

## Scenariusz 2. Opłata od posiadania pojazdu z komponentem emisyjnym i masowym

**Komponent emisyjny podatku od posiadania jest natomiast wzorowany na luksemburskim rozwiązaniu z tą różnicą, że zamiast poziomu emisji CO<sub>2</sub> wzięto pod uwagę emisje tlenków azotu.** Roczną stawkę po podatku dla wskazanego komponentu obliczamy na podstawie równania:

$$K_{NOx2} = S_E * C,$$

gdzie:

K<sub>NOx2</sub> – stawka komponentu emisyjnego podatku (w EUR/rok),

S<sub>E</sub> – stawka podstawowa podatku, w zależności od intensywności emisji NO<sub>x</sub> (w EUR/rok) (z tabeli 9),

C – współczynnik zależny od rodzaju napędu (silnik Diesla – z tabeli 10, silnik benzynowy – z tabeli 11) i intensywności emisji NO<sub>x</sub> pojazdu na podstawie normy Euro.



W przedziałach emisji NO<sub>x</sub> wyznaczono stawki podatku zgodnie z tabelą 9 i mnożniki w zależności od rodzaju pojazdu zgodnie z tabelą 10. Wymiar stawek został dobrany dla wyrównania strat dla finansów publicznych związanych z likwidacją opłat paliwowej i emisyjnej. Minimalna stawka podatku wynosi 30 EUR na rok, jednak w pierwszych latach może obowiązywać wyłączenie dla pojazdów elektrycznych. Hybrydy typu *plug-in* korzystają natomiast ze stawki podatkowej obniżonej o 50 proc.

**Tabela 9. Scenariusz 2. Wartość stawki podstawowej podatku ( $S_E$ ) w przedziałach emisji tlenków azotu dla podatku od posiadania**

Norma	Stawka podatku dla samochodu z silnikiem Diesla $S_E$ (w EUR/rok)	Stawka podatku dla samochodu z silnikiem benzynowym $S_E$ (w EUR/rok)
Euro 6	55,25	55,25
Euro 5	59,85	59,85
Euro 4	69,06	69,06
Euro 3	78,27	78,27
Euro 2	96,68	96,68
Euro 1	96,68	96,68

Źródło: opracowanie własne PIE.

**Tabela 10. Scenariusz 2. Wartość współczynnika C dla obliczenia podatku od posiadania dla pojazdu z silnikiem Diesla**

Norma	Wartość współczynnika C
Euro 6	1,2
Euro 5	1,6
Euro 4	1,8
Euro 3	2,0
Do Euro 2 włącznie	3,0

Źródło: opracowanie własne PIE.

**Tabela 11. Scenariusz 2. Wartość współczynnika C dla obliczenia podatku od posiadania dla pojazdu benzynowego**

Norma	Wartość współczynnika C
Euro 6	0,8
Euro 5	0,8
Euro 4	1,2
Euro 3	1,4
Do Euro 2 włącznie	1,6

Źródło: opracowanie własne PIE.

**Stawka komponentu zależnego od masy pojazdu (KM2) wynosi 23,02 EUR dla pojazdów do 1600 kg. Dla cięższych pojazdów każdy 1 kg podnosi stawkę podatku o 0,12 EUR zgodnie z równaniem:**

$$K_{RM} = S_z * (M - 1600) + S_s,$$

gdzie:

$K_{M2}$  – komponent zależny od masy pojazdu (w proc.),

M – masa pojazdu (w kg),

$S_z$  – wartość stawki zmiennej wynoszącej 0,12 EUR/kg,

$S_s$  – wartość stawki stałej wynoszącej 23,02 EUR.

## ZAŁOŻENIA DO OBLICZEŃ

W analizie wzięto pod uwagę rozwiązania podatkowe dla prywatnych użytkowników i nabywców pojazdów osobowych. Na bazie opracowań Transport & Environment przyjęto uśrednioną charakterystykę pojazdów w podziale na rodzaj i segment samochodu zgodnie z tabelą 12. Obciążenia podatkowe liczone dla 10-letniego okresu eksploatacji pojazdu. Natomiast skutki dla budżetu państwa w perspektywie rocznej.

Dla obliczenia wpływu zmian w systemie podatkowym na dochody budżetu państwa, oszacowaliśmy strukturę floty pojazdów w Polsce na podstawie danych ACEA, Eurostatu, PSPA i CEPiK w podziale na rodzaj i segment pojazdu w 2023 r. W analizie nie uwzględniliśmy samochodów LPG, które stanowią ok. 13 proc. całej floty ze względu na ograniczoną porównywalność rozwiązań podatkowych. Dla udziału pojazdów osobowych w całej flocie przyjęliśmy 90,5 proc., a wśród nowych rejestracji pojazdów 29 proc. (za PZPM).





**Tabela 12. Charakterystyka pojazdów**

Charakterystyka pojazdu	BEV (B)	BEV (C)	PHEV	HEV	BEV (B)	BEV (C)	PHEV	HEV
Rodzaj paliwa	elektryczny	elektryczny	hybrydowy typu <i>plug-in</i>	hybrydowy	benzyna	benzyna	diesel	diesel
Segment	B	C	C	C	B	C	B	C
Cena pojazdu bez VAT (w EUR)	24 000	37 500	36 000	35 000	14 000	33 000	14 000	33 000
WLTP (w g CO <sub>2</sub> /km)	0	0	40	90	110	150	110	150
Pojemność silnika (w cc)	0	0	1 700	1 900	999	1 400	999	1 400
Moc silnika (w kW)	100	135	155	145	65	110	65	110
Masa (w kg)	1 500	1 900	1 900	1 900	1 100	1 800	1 100	1 800
Emisje tlenków azotu (w mg/km)	0	0	50	63	50	70	180	300
Długość (w mm)	4 050	4 500	4 450	4 450	4 050	4 500	4 050	4 500
Liczba cylindrów	-	-	4	4	3	4	3	4
Zasięg silnika elektrycznego (w km)	300	500	55	10	-	-	-	-
Użytkowanie silnika elektrycznego w użytku prywatnym (w proc.)	-	-	45	8	-	-	-	-
Użytkowanie silnika elektrycznego w użytku służbowym (w proc.)	-	-	12	2	-	-	-	-
Zużycie paliwa (w l/km)	-	-	5,5	6,0	6,0	9,0	5,0	7,0
Zużycie energii elektrycznej (w Wh/km)	165	185	200	200	-	-	-	-
Pojemność baterii (w kWh)	50	90	11	8	-	-	-	-
Przejechana odległość w roku autem prywatnym (w km)	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000	18 000
Przejechana odległość w roku autem służbowym (w km)	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Udział użytkowania prywatnego dla pojazdu służbowego (w proc.)	60	60	60	60	60	60	60	60

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie Transport & Environment.

**Tabela 13. Szacunkowa struktura części floty i nowych rejestracji pojazdów osobowych w Polsce w 2023 r.**

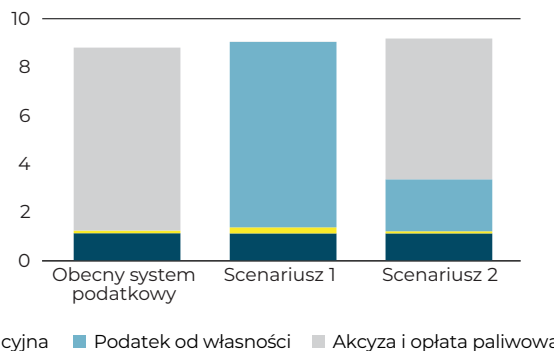
Rodzaj pojazdu	Nowe rejestracje	Flota pojazdów
BEV (B)	9 673	23 683
BEV (C)	11 243	27 528
PHEV	15 795	47 137
HEV	143 542	46 686
Benzyna (B)	106 522	5 309 458
Benzyna (C)	65 070	4 688 525
Diesel (B)	7 377	236 822
Diesel (C)	187 435	6 960 091

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ACEA, Eurostat, PSPA i CEPiK.

## Wpływ zmian podatkowych na finanse publiczne i konsumentów

Dochody dla budżetu państwa pochodzące od prywatnych posiadaczy pojazdów osobowych mogłyby wzrosnąć o 2,7-4,3 proc., w zależności od scenariusza reformy podatkowej. Dochody budżetu z opłaty rejestracyjnej pozostają znacznie niższe od dochodów z podatku VAT w sektorze samochodów osobowych. Jej udział w skumulowanym obciążeniu podatkowym wynosi ok. 0,9-2,8 proc. i pozostaje o 77-92 proc. mniejsza od wpływów z podatku VAT od samochodów osobowych.

**Wykres 20. Dochody finansów publicznych ze skumulowanych obciążeń podatkowych od posiadaczy prywatnych samochodów osobowych w zależności od scenariusza (w mld EUR)**



Źródło: opracowanie własne PIE.



**W obecnym systemie podatkowym akcyza oraz opłata paliwowa i emisyjna stanowią w 2023 r. ok. 86 proc. dochodów budżetu ze skumulowanego obciążenia podatkowego pojazdów.** W proponowanych zmianach podatkowych podatek od posiadania zastąpiłby albo akcyzą i wskazane opłaty (Scenariusz 1) lub samą opłatę paliwową i emisyjną (Scenariusz 2). Uzasadnieniem dla pozostawienia akcyzy jest to, że stanowi ważny dla Ministerstwa Finansów instrument wpływu na ceny paliwa na stacjach benzynowych. Zastąpienie obecnych rozwiązań nie zwiększa natomiast liczby opłat, które ponosi posiadacz samochodu osobowego. Co więcej, zastosowanie systemu proponowanego w Scenariuszach 1 i 2 umożliwiłoby posiadaczowi pojazdu obliczenie w łatwy sposób wymaganej należności. Wprowadzenie takiego rozwiązania uprościłoby zatem obecny system podatkowy. Z drugiej strony, każda z tych zmian wymaga wprowadzenia analogicznych zmian dla transportu ciężkiego w celu zapewnienia wystarczających dochodów do budżetu państwa. Potencjalnym ryzykiem jest bowiem wynikające z reformy w Scenariuszach 1 i 2 obniżenie cen paliw na stacjach benzynowych. Mogłoby to również spowodować w krótkim okresie zwiększenie poziomu wykorzystania pojazdów – zachęcenie niskimi cenami paliwa kierowcy prawdopodobnie częściej decydowałiby się na dłuższe i częstsze trasy. Co więcej, na zmianach mogłoby także zyskać kierowcy podróżujący rocznie powyżej średniej przyjętej w obliczeniach, ponieważ podatek od posiadania nie zależałby od liczby przejechanych kilometrów. Nie jest to więc podatek dystansowy, który wprowadziła na przykład Islandia.

### **Ramka 3. Islandia wprowadziła jedyny w Europie podatek dystansowy**

Podatek dystansowy to opłata za przejechany kilometr dla samochodów elektrycznych, wodorowych i hybrydowych typu *plug-in* w Islandii (wprowadzony w 2024 r.) w wymiarze:

- 6 ISK za kilometr dla samochodów elektrycznych i wodorowych,
- 2 ISK za kilometr dla hybryd typu *plug-in*.

Ustawodawca założył 14 000 km jako średni dystans pokonywany rocznie przez indywidualnego kierowcę. Właściciel pojazdu ma jednak obowiązek rejestracji licznika (pod groźbą kary rzędu 20 000 ISK), dzięki któremu można rejestrować pokonywane odległości co 30 dni (minimalnie raz w roku).

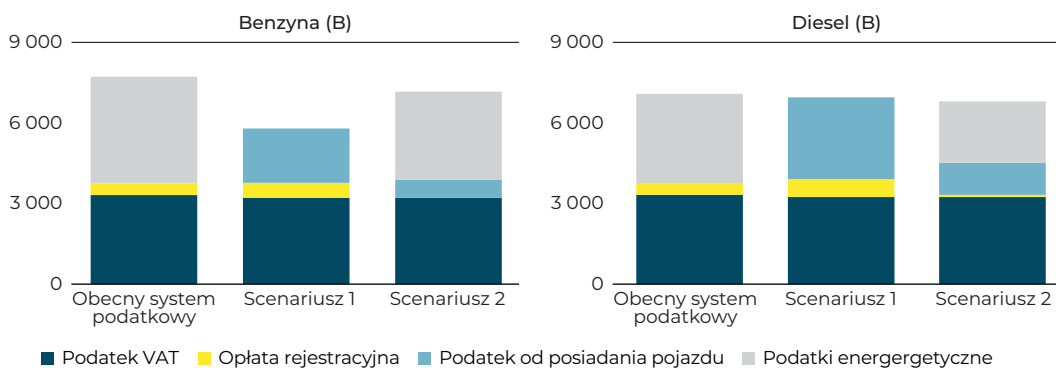
**Zastąpienie akcyzy i/lub opłat paliwowej i emisyjnej podatkiem od posiadania realizowałoby wymagania kamieni milowych zawartych w decyzji wykonawczej Rady UE dot. KPO bez wyraźnego dodatkowego obciążenia konsumentów.** Według raportu Green Alliance (2023), akcyza na paliwo i jazdy w największym stopniu wpływa na budżety najuboższych gospodarstw domowych. Wskazane podatki stanowiły 3 proc. dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych w pierwszym kwintylu, czyli 20 proc. najuboższych w latach 2019-2020 w porównaniu z 1 proc. wśród 20 proc. najbogatszych. Dzięki podatkowi od posiadania, uboższe gospodarstwa domowe byłyby mniej podatne na wahania cen paliw.

**Nowy system podatkowy wprowadziłby wyższe preferencje dla użytkowników małych pojazdów (do segmentu B), a zwiększyłby obciążenie podatkowe dla samochodów dużych (segment C i większe) z wysoką intensywnością emisji tlenków azotu, szczególnie z silnikiem Diesla.** Również

utrzymanie pojazdu elektrycznego mogłoby wzrosnąć od 4-7 proc. w zależności od rozmiaru auta i scenariusza rozwiązań podatkowych, nie zmniejszając preferencji względem zakupu pojazdu nisko lub zeroemisyjnego. Stopniowe wprowadzanie opodatkowania pojazdów elektrycznych jest niezbędne dla zachowania odpowiedniego poziomu wpływów do budżetu państwa na cele transportowe. Według Ministerstwa Finansów Finlandii prognozowane dochody podatkowe w transporcie w latach 2015-2030 mogą spaść o 36 proc. Kluczowe jest stworzenie i rewidowanie wprowadzanych zmian przy jednoczesnej stabilności systemu.

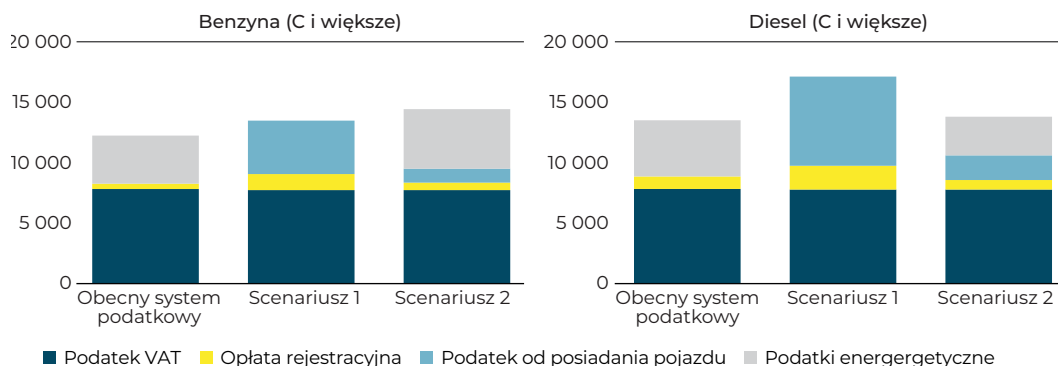
**Koszty eksploatacji małych samochodów benzynowych (segmentu B) spadłyby o 7-25 proc. w okresie 10-letnim**, a małych aut na olej napędowy (segmentu B) o 2-4 proc. **Wyraźną zmianę obserwujemy natomiast w przypadku większych pojazdów segmentu C i wyższych.**

**Wykres 21. Skumulowane obciążenia podatkowe dla małych pojazdów spalinowych w okresie 10-letnim (w EUR)**



Źródło: opracowanie własne PIE.

**Wykres 22. Skumulowane obciążenia podatkowe dla dużych pojazdów spalinowych w okresie 10-letnim (w EUR)**

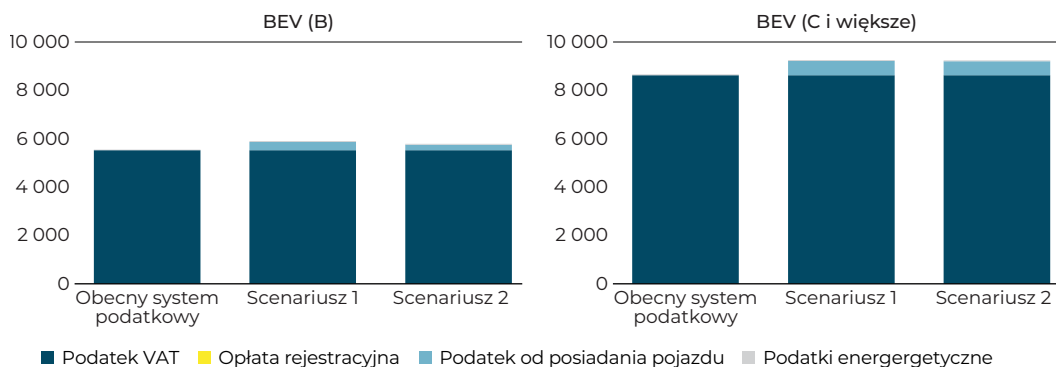


Źródło: opracowanie własne PIE.



Koszty eksploatacji w okresie 10-letnim w przypadku samochodów benzynowych mogą wzrosnąć o 10-18 proc., natomiast aut z silnikiem Diesla o 2-27 proc. Reforma podatkowa niweluje też korzystne warunki zakupu SUV-ów hybrydowych na tle innych krajów europejskich. Koszty utrzymania hybryd typu *plug-in* z segmentu C i wyższych mogą wzrosnąć o 11-28 proc.

**Wykres 23. Skumulowane obciążenia podatkowe dla pojazdów elektrycznych w okresie 10-letnim (w EUR)**

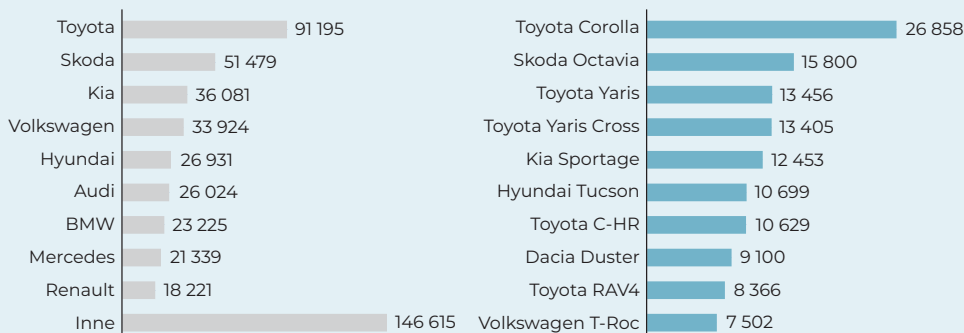


Źródło: opracowanie własne PIE.

#### Ramka 4. Rejestracje pojazdów osobowych w Polsce w 2023 r.

**Polskie urzędy wydały w 2023 r. zgodę na zarejestrowanie 475 034 nowych samochodów osobowych.** Oznacza to wzrost o 13 proc. r/r, czyli 55 tys. egzemplarzy. Najpopularniejszą marką była Toyota, której pojazdy zarejestrowano 91 195 razy, w tym model Corolla aż 26 585 razy.

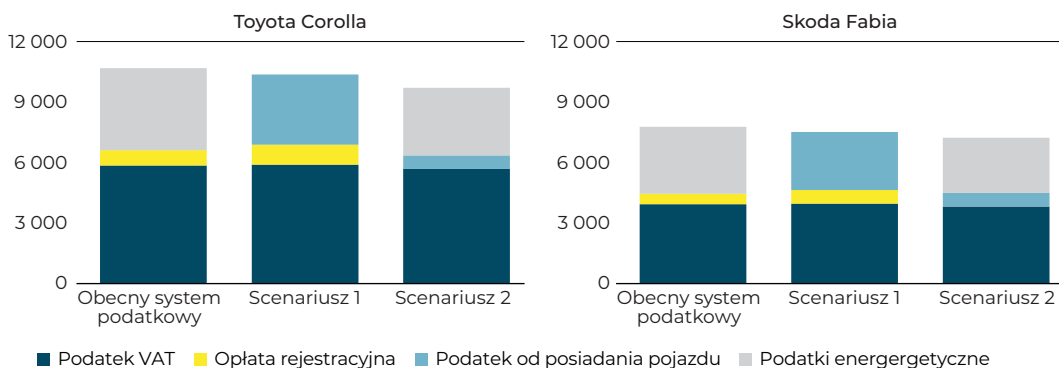
**Wykres 24. Liczba rejestracji pojazdów osobowych w podziale na marki i 10 najpopularniejszych modeli w Polsce w 2023 r.**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych CEPIK.

**Zmiany podatków w Scenariuszach 1 i 2 przyniosłyby korzyści dla rejestrujących najpopularniejszy model samochodu w Polsce – Toyotę Corollę.** Ze względu na relatywnie niewielkie rozmiary wskazanego modelu (segment B) i spełnianie najwyższych parametrów normy spalania Euro 6 wpływa to na zmniejszenie podatku od posiadania względem ewentualnych kosztów poniesionych w akcyzie i opłacie paliwowej. Analizie poddaliśmy również Skodę Fabię ze względu na wyraźnie najmniejszą masę i wymiary. Oszczędności w przypadku wskazanych aut sięgnęłyby 3-9 proc.

**Wykres 25. Skumulowane obciążenia podatkowe dla używanych modeli Toyoty Corolli i Skody Fabii zakupionych w 2023 r. w użytkowaniu 10-letnim (w EUR)**



Uwaga: analiza dotyczy modeli Toyota Corolla XII E210 (2018-) Hatchback-5d Benzyna 1.2 T (116KM) Automatykzna Multidrive S-1 Comfort oraz Skoda Fabia IV (2021-) Hatchback-5d Benzyna 1.0 MPI (80KM) Manualna-5 Active.

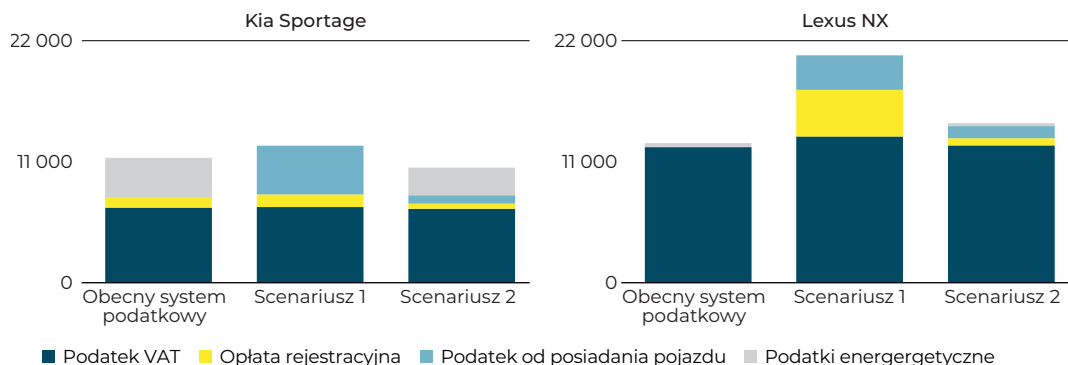
Źródło: opracowanie własne PIE.

**W przypadku SUV-ów czy większych pojazdów segmentu C i D koszty eksploatacji mogą istotnie wzrosnąć.** Koszty utrzymania najpopularniejszego SUV-a w Polsce, czyli modelu Kia Sportage, spadną o 8 proc. w Scenariuszu 2, a wzrosną o 10 proc. w Scenariuszu 1. Różnice wynikają z w pierwszym przypadku z relatywnie niskiej masy własnej pojazdu, a w drugim z wyżej emitującego silnika Diesla. W przypadku najpopularniejszej hybrydy typu *plug-in* w Polsce, czyli Lexusa NX, koszty eksploatacji mogłyby wzrosnąć aż o 14-63 proc. z powodu wysokiej masy i wartości pojazdu. W obecnym systemie utrzymanie tego modelu jest wyjątkowo tanie przy założeniu niskiego spalania deklarowanego przez producenta i wysokiego udziału wykorzystania silnika elektrycznego względem spalinowego.

**Wzrosną koszty utrzymania importowanych używanych pojazdów spaliniowych.** Zmiany dotkną głównie modeli wyprodukowanych przed 2014 r., szczególnie pojazdów z silnikiem Diesla, które nie spełniają najnowszych norm Euro 6. Pod uwagę wzięliśmy 10-letniego Opla Astrę z silnikiem Diesla, 15-letniego benzynowego Volkswagen Golf i 20-letniego Diesla Audi A4.



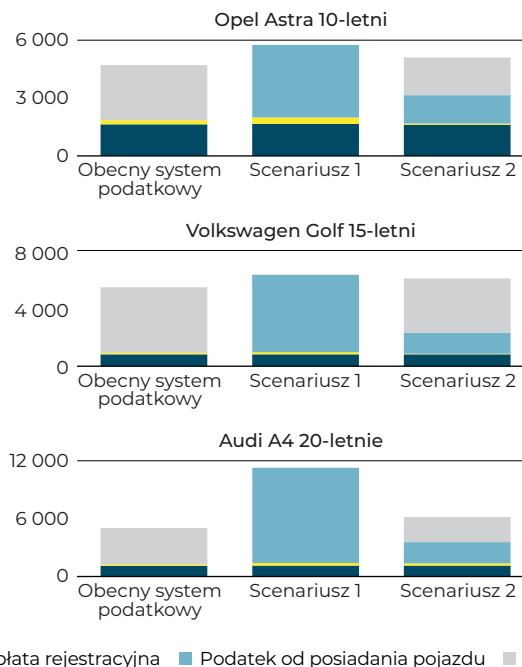
**Wykres 26. Skumulowane obciążenia podatkowe dla Kii Sportage i Lexusa NX zakupionych w 2023 r. w użytkowaniu 10-letnim (w EUR)**



Uwaga: analiza dotyczy modeli Kia Sportage V NQ5 (2021-) SUV-5d Diesel 1.6 CRDi (136KM) Automatyczna DCT-7 L oraz Lexus NX II (2021-) SUV-5d Hybryda Plug-in Benzyna 2.5 (309KM) Automatyczna E-CVT-1 450h+ Prestige.

Źródło: opracowanie własne PIE.

**Wykres 27. Skumulowane obciążenia podatkowe dla używanych pojazdów: 10-letni Opel Astra, 15-letni Volkswagen Golf i 20-letnie Audi A4 zakupionych w 2023 r. w użytkowaniu 10-letnim (w EUR)**



Uwaga: analiza dotyczy modeli Opel Astra J FL (2012-2019) Hatchback-3d Diesel 1.6 CDTi (136KM) Manualna-6 Enjoy, Volkswagen Golf A5 (2003-2009) Hatchback-5d Benzyna 1.4 (80KM) Manualna-5 Trendline oraz Audi A4 B7 (2004-2008) Sedan-4d Diesel 2.0 TDI (140KM) Manualna-6 2005.

Źródło: opracowanie własne PIE.

Skumulowane obciążenia podatkowe dla właściciela Opla Astry z 2014 r. z silnikiem Diesla, który spełnia normy emisji Euro 5, mogą wzrosnąć o 9-22 proc. W przypadku benzynowego Volkswagena Golfa z 2009 r. spełniającego normę Euro 4, koszty wzrosłyby o 11-16 proc. – relatywnie nieduża zmiana w porównaniu z Oplem Astrą wynika z tego, że samochody benzynowe charakteryzuje wyraźnie niższa emisja tlenków azotu niż dieslowe odpowiedniki. Audi A4 z 2004 r. z silnikiem Diesla, które spełnia normę Euro 3 będzie droższe w utrzymaniu aż o 23-125 proc. Zmiany te wpłyną na decyzje konsumenckie i ograniczą import starych modeli pojazdów spalinowych do kraju.





# Rekomendacje

Analiza systemów podatkowych stosowanych w innych państwach europejskich wskazuje na potrzebę przeprowadzenia reformy podatkowej w obszarze transportu drogowego. Reforma jest potrzebna dla osiągnięcia zgodności z prawem unijnym poprzez wprowadzenie opłaty rejestracyjnej i podatku od posiadania samochodu realizującego zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz przyspieszenie elektryfikacji transportu osobowego w Polsce. **Proponujemy reformę systemu opodatkowania samochodów w Polsce, która modyfikuje trzy lub cztery istniejące podatki i wprowadza dwa nowe zgodnie z wymogami KPO.**

## Rekomendacja 1. Scenariusz 1 i 2. Reforma podatków od nabycia<sup>4</sup>

Obecna forma podatku od nabycia pojazdu osobowego nie spełnia założeń KPO, stanowi pomijalną część kosztu zakupu pojazdu, nie wpływa na zachowania konsumenckie i nie daje preferencji dla samochodów nisko- lub zeroemisyjnych.

Proponujemy wprowadzenie nowej opłaty rejestracyjnej uzależnionej od masy pojazdu i poziomu emisji tlenków azotu z wykorzystaniem dostępnych danych o masie i normie spalania Euro z bazy CEPiK zamiast funkcjonującej akcyzy od nabycia samochodu osobowego. Alternatywnie przedstawiamy propozycję uzależnienia opłaty rejestracyjnej od wartości pojazdu, co może być rozwiązaniem bardziej „sprawiedliwym społecznie” ze względu na brak nadmiernego obciążenia konsumentów kupujących tańsze auta używane.

Zaprojektowane w raporcie rozwiązanie mogłoby wpłynąć na zwiększenie preferencji dla zakupu lepszych i mniej emisyjnych pojazdów.

## Rekomendacja 2. Scenariusz 1 i 2. Wprowadzenie podatku od posiadania samochodu osobowego

Polska jest jednym z czterech krajów Unii, w których nie funkcjonuje żaden podatek od posiadania pojazdu. Jego wprowadzenie zostało zapisane w kamieniach milowych KPO.

Proponujemy uzależnienie tej opłaty od poziomu emisji tlenków azotu na podstawie dostępnych danych o normach spalin Euro w CEPiK i/lub masy pojazdu. Celem tego rozwiązania jest redukcja emisji zanieczyszczeń powietrza spowodowanych emisją pyłów i ograniczenie rosnącego zainteresowania dużymi pojazdami, SUV-ami, na rzecz małych pojazdów, które cechuje niższy średni poziom emisji gazów cieplarnianych i pyłów.

<sup>4</sup> Dz.U. 2023 poz. 1542 – Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, dział V

Rozwiązanie to mogłoby zastąpić akcyzą na paliwo i/lub opłatą paliwową i emisyjną z zapewnieniem neutralnego lub pozytywnego wpływu na finanse publiczne, a więc i fundusze, do których trafiają środki zbierane w ramach zastępowanych podatków.

### Rekomendacja 3. Scenariusz 1. Likwidacja akcyzy na paliwo<sup>5</sup>

Akcyza za paliwo stanowi jedno z głównych źródeł dochodu od transportu drogowego. Prognozowany wzrost udziału pojazdów elektrycznych we flocie niezależnie od realizowanych polityk implikuje spadki w dochodach budżetowych od akcyzy paliwowej. Jednocześnie podatki energetyczne, w tym te towarzyszące paliwom, w znacznym stopniu wpływają na uboższe gospodarstwa domowe.

Proponujemy likwidację akcyzy za paliwo. Wpływy do budżetu państwa zamiast tej opłaty zapewniłby podatek od posiadania. Mimo możliwego zwiększenia mobilności konsumentów w krótkim terminie poprzez wyraźne obniżenie cen paliw na stacjach benzynowych łącznie o ok. 25 proc. (akcyza, opłata paliwowa, opłata emisyjna), reforma ta pozwala na implementację bardziej stabilnego rozwiązania na podstawie wzorców innych państw europejskich bez wpływu na inne sektory gospodarki.

Z drugiej strony, akcyza paliwowa jest ważnym instrumentem Ministerstwa Finansów do zarządzania cenami paliw w związku z czym likwidację oceniamy na mało prawdopodobną.

### Rekomendacja 4. Scenariusz 1 i 2. Likwidacja opłaty paliwowej<sup>6</sup> i emisyjnej<sup>7</sup>

Opłaty paliwowa i emisyjna są dodatkowymi instrumentami podatkowymi ukrytymi w koszcie paliwa, które zapewniają dochody dla funduszy celowych.

Proponujemy likwidację opłat paliwowej i emisyjnej w celu uproszczenia systemu podatkowego i zwiększenie transparentności komponentów struktury kosztów paliwa. Zapewnienie alternatywnych dochodów powinny w pierwszej kolejności zasilić budżetu funduszy, do których trafiały środki ze wskazanych opłat.

Dodatkowo, zmiany powinny uwzględniać również inne sektory transportu drogowego (nie tylko samochody osobowe) z racji na szeroki wpływ reformy na ceny paliw na stacjach benzynowych.

<sup>5</sup> Dz.U. 2023 poz. 1542 – Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, Dział IV, Rozdział 1, Art. 89.

<sup>6</sup> Dz.U. 2022 poz. 2483 – Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Rozdział 5b. Opłata paliwowa.

<sup>7</sup> Dz.U. 2024 poz. 54 – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Tytuł V, Dział V. Opłata emisyjna.



# Kierunkowe propozycje wykorzystania wpływów podatkowych

W 2022 r. dochody budżetowe z podatku akcyzowego wyniosły 79,7 mld PLN. **Podstawowym źródłem dochodów z akcyzy były paliwa silnikowe, które generowały ok. 45 proc. wpływów akcyzowych (SGH, 2020). Wpływy z akcyzy od samochodów osobowych, a więc od ich importu, nabycia wewnątrzspółnotowego oraz sprzedaży krajowej, wyniosły 2,9 mld PLN, czyli niecałe 4 proc. łącznych wpływów z akcyzy.**

**W latach 2018-2022 wpływy z opłaty paliwowej wynosiły średnio 7,8 mld PLN rocznie.** Kwota stanowiąca 76,9 proc. opłaty paliwowej zgodnie z przepisami stanowi przychód Krajowego Funduszu Drogowego, 19,45 proc. tej opłaty stanowi przychód Funduszu Kolejowego, a kwota stanowiąca 3,65 proc. tej opłaty – Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

**Wpływy budżetowe z opłaty emisyjnej wynoszą ok. 1,5-2 mld PLN rocznie,** z czego w 95 proc. stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a pozostałe 5 proc. – Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

**Wprowadzenie opłaty rejestracyjnej i podatku od posiadania pojazdu zamiast wskazanych 4 instrumentów podatkowych zwiększy dochody budżetu państwa.** Nie stanowi zatem zagrożenia dla finansowania:

- Krajowego Funduszu Drogowego,
- Funduszu Kolejowego,
- Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej,
- Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Nadwyżka wpływów do budżetu państwa w następstwie reformy podatkowej może być przeznaczona przede wszystkim na działania w pięciu obszarach:

- **rozbudowa ogólnodostępnej infrastruktury ładowania dla pojazdów osobowych** (oraz ciężarowych) w ramach NFOŚiGW, który przejął w 2020 r. zadania i przychody Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, ze szczególnym uwzględnieniem celów zawartych w AFIR,
- **rozwój infrastruktury elektroenergetycznej** na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych w ramach Funduszu Modernizacyjnego (zgodnie z propozycją zawartą w KPO) realizowanego przez Operatorów Sieci Dystrybucyjnych (OSD),

- **modernizacja infrastruktury kolejowej** w postaci przeprowadzenia planowanych lub nowych prac w ramach projektów na liniach kolejowych o znaczeniu krajowym i regionalnym, w tym na sieci TEN-T (bazowej i kompleksowej) w ramach Funduszu Kolejowego,
- **dofinansowanie nowych połączeń autobusowych** na terenach wykluczonych transportowo w ramach zwiększenia budżetu Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej,
- **modernizacja floty pojazdów komunikacji publicznej i urzędów** w ramach dofinansowania w formie pomocy publicznej dla jednostek samorządu terytorialnego i organizatorów przewozów o charakterze użyteczności publicznej na obszarach miejskich i pozamiejskich lub zwiększenia budżetu Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej.

**Tabela 14. Kierunkowe propozycje wykorzystania wpływów podatkowych**

Obszar	Opis	Cel
Infrastruktura ładowania pojazdów elektrycznych	Rozbudowa ogólnodostępnej infrastruktury ładowania dla pojazdów osobowych (oraz ciężarowych zgodnie z Rozporządzeniem 2023/1804 o Infrastrukturze Paliw Alternatywnych) i wsparcie instalacji ładowania pojazdów w budynkach mieszkalnych	Zwiększenie udziału zero i niskoemisyjnego transportu poprzez poprawę dostępności punktów ładowania pojazdów elektrycznych w ośrodkach mieszkalnych i na trasach (na długości sieci TEN-T)
Infrastruktura sieci elektroenergetycznych	Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej (w szczególności dystrybucyjnej) na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych	Umożliwienie przyłączenia większej liczby ogólnodostępnych stacji ładowania w ośrodkach mieszkalnych i na trasach (na długości sieci TEN-T)
Infrastruktura kolejowa	Modernizacja infrastruktury kolejowej poprzez przeprowadzenie planowanych lub nowych prac w ramach projektów na liniach kolejowych o znaczeniu krajowym i regionalnym	Zwiększenie udziału wykorzystania kolejowego transportu intermodalnego, dzięki poprawie stanu technicznego infrastruktury kolejowej i uruchomienie nowych połączeń
Nowe połączenia autobusowe	Zapewnienie połączeń autobusowych w miejscach zagrożonych wykluczeniem transportowym	Ograniczenie transportu indywidualnego i zmniejszenia negatywnego wpływu transportu na środowisko poprzez wsparcie transportu publicznego
Modernizacja taboru jednostek samorządu terytorialnego i komunikacji publicznej	Elektryfikacja taboru transportu publicznego zarówno dla transportu aglomeracyjnego jak i pozamiejskiego	Redukcja emisji poprzez zwiększenie liczby oraz udziału taboru autobusowego elektrycznego lub zasilanego paliwami alternatywnymi

Źródło: opracowanie własne PIE.



# Podsumowanie

**Cele stawiane w ramach kamieni milowych KPO dotyczące opodatkowania samochodów osobowych są dla Polski szansą na wprowadzenie reformy podatkowej tego sektora.** Na podstawie przeprowadzonej analizy pokazaliśmy, że obecny system podatkowy transportu drogowego w Polsce:

- zapewnia o 7-79 proc. niższe dochody do budżetu państwa niż analogiczne rozwiązania podatkowe w 30 pozostałych badanych krajach europejskich,
- jest jednym z najbardziej hojnych dla posiadaczy pojazdów spalinowych, w szczególności wspiera przede wszystkim posiadaczy dużych samochodów, w tym SUV-ów segmentu C i większych,
- nie zawiera wystarczających preferencji dla zakupu pojazdów zero- lub niskoemisyjnych, co przekłada się na jeden z najniższych w Europie udziałów aut elektrycznych we flocie krajowej.

**Kluczowymi aspektami brnymi pod uwagę w projektowaniu rozwiązań podatkowych była dostępność danych do prostego obliczania wymiaru stawek podatkowych oraz celowość opłaty, a więc jej wpływ na zachowania konsumenckie,** które przyczyniłoby się do zwiększenia liczby pojazdów zero i niskoemisyjnych lub modernizacji floty pod kątem nowszych norm emisji spalin Euro. Zwrócenie uwagi na zanieczyszczenia powietrza i ich wpływ na zdrowie obywateli zmotywowało nas również do uwzględnienia komponentu masy pojazdu, z którym związane są wyższe emisje pyłów.

Zaproponowane scenariusze reformy podatkowej, w której obowiązujące podatki: akcyza od samochodu osobowego, akcyza za paliwo, opłata paliwowa i emisyjna, zostają zastąpione opłatą rejestracyjną i podatkiem od posiadania pojazdu, pozwoliłyby z jednej strony uprościć system podatkowy, przynieść dodatkowe wpływy dla finansów publicznych rzędu 3-4 proc. jednocześnie realizując w sposób proporcjonalny cele środowiskowe Polski i UE.

# Bibliografia

- ACEA (2024), *Vehicles on European Roads, February 2024*, European Automobile Manufacturers' Association (ACEA), <https://www.acea.auto/files/ACEA-Report-Vehicles-on-European-roads.pdf> [dostęp: 10.03.2024].
- Apergis, N., Payne, J.E. (2010), *Renewable energy consumption and economic growth: Evidence from a panel of OECD countries*, „Energy Policy”, No. 38.
- Bleeker, A. (2009), *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice*, European Energy and Environmental Law Review.
- CE Delft (2018), *Health impacts and costs of diesel emissions in the EU*, CE Delft for European Public Health Alliance (EPA), <https://epa.org/wp-content/uploads/2018/11/embargoed-until-27-november-00-01-am-cet-time-ce-delft-4r30-health-impacts-costs-diesel-emissions-eu-def.pdf> [dostęp: 1.03.2024].
- de Sadeleer, N. (1999), *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution, essai sur la genèse et la portée juridique de quelques principes du droit de l'environnement*, Bruylant, Bruksela, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/desadeleer-principespollueurpayeur-1999.pdf> [dostęp 12.01.2024].
- de Sadeleer, N. (2020), *Environmental Law Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, 2nd edn, Oxford University Press, Oksford.
- Defra (2016), *Evidence review on effectiveness of transport measures in reducing nitrogen dioxide. Appendix 1 to project summary report for contract AQ0959 'Exploring and appraising proposed measures to tackle air quality'*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Ricardo Energy & Environment, United Kingdom, [https://uk-air.defra.gov.uk/assets/documents/reports/cat05/1605120947\\_AQ0959\\_appendix\\_1-evidence\\_review\\_on\\_air\\_quality\\_effects\\_of\\_transport\\_measures.pdf](https://uk-air.defra.gov.uk/assets/documents/reports/cat05/1605120947_AQ0959_appendix_1-evidence_review_on_air_quality_effects_of_transport_measures.pdf) [dostęp: 1.03.2024].
- Defra (2023), *Air Quality damage cost update 2023 – FINAL Report*, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Ricardo Energy & Environment, United Kingdom, [https://uk-air.defra.gov.uk/assets/documents/reports/cat09/2301090900\\_Damage\\_cost\\_update\\_2023\\_Final.pdf](https://uk-air.defra.gov.uk/assets/documents/reports/cat09/2301090900_Damage_cost_update_2023_Final.pdf) [dostęp: 1.03.2024].
- EEA (2024), *Air pollution*, European Environmental Agency, <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/air-pollution> [dostęp: 20.03.2024].
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (2021), *The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg.
- FPPE (2021), *Emisje PM z opon a samochody elektryczne*, Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych, <https://fppe.pl/emisje-pm-z-opon-a-samochody-elektryczne/> [dostęp: 20.03.2024].
- GIOŚ (2023), *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2022. Zbiórny raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonanej przez GIOŚ według zasad określonych w art. 89 ustawy - Prawo ochrony środowiska*, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska.



- Green Alliance (2023), *Reforming transport taxes. A fair share package*, ISBN 978-1-915754-05-9, United Kingdom, [https://green-alliance.org.uk/wp-content/uploads/2023/06/Fair\\_share\\_transport\\_tax.pdf](https://green-alliance.org.uk/wp-content/uploads/2023/06/Fair_share_transport_tax.pdf) [dostęp: 20.03.2024].
- Jarczok-Guzy, M. (2023), *Podatki środowiskowe w kształtowaniu zrównoważonej produkcji i konsumpcji w krajach Unii Europejskiej*, „Optimum. Economic Studies”, nr 4(114), [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/16055/1/Optimum\\_4\\_2023\\_M\\_Jarczok\\_Guzy\\_Podatki\\_srodowiskowe.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/16055/1/Optimum_4_2023_M_Jarczok_Guzy_Podatki_srodowiskowe.pdf) [dostęp: 12.01.2024].
- Komisja Europejska (2004), *Dyrektywa 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodami wyrządzonym środowisku naturalnemu*, tekst skonsolidowany, Komisja Europejska, Bruksela.
- Krzyszowiak, J., Stefanow, D., Pawlas, K. (2016), *The impact of particulate matter (PM) and nitric oxides (NO<sub>x</sub>) on human health and an analysis of selected sources accounting for their emission in Poland*, „Czasopismo Medycyna Środowiskowa”, nr 19(3), doi: <https://doi.org/10.19243/2016301>, <https://www.environmed.pl/The-impact-of-particulate-matter-PM-and-nitric-oxides-NOx-on-human-health-nand-an,113081,0,2.html> [dostęp: 1.03.2024].
- Matysek, G. (2011), *Uwarunkowania skuteczności instrumentów podatkowych*, *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki*, Finanse Publiczne, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 173.
- Michałowski, A. (2014), *Ochrona przyrodniczych procesów usług środowiska w perspektywie ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Przyszłość: Świat-Europa-Polska”, nr 2/30.
- OECD (1972), C(72) 128 (final), OECD, Paryż.
- OECD (2020), *Non-exhaust Particulate Emissions from Road Transport*, <https://doi.org/10.1787/4a4dc6ca-en>, [https://www.oecd-ilibrary.org/environment/non-exhaust-particulate-emissions-from-road-transport\\_97d290a8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/non-exhaust-particulate-emissions-from-road-transport_97d290a8-en) [dostęp: 20.03.2024].
- ONZ (1992), *Report of the United Nations conference on environment and development*, Annex I. Rio declaration on environment and development, ONZ, Rio de Janeiro, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf) [dostęp: 11.01.2024].
- Poskrobko, B. (2011), *Metodologiczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, (w:) *Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, WSE, Białystok.
- PZPM (2024), *Rocznik PZPM - Raport branży motoryzacyjnej 2023/2024*, Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego, Warszawa.
- Rada Wspólnot Europejskich (1973), *Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment*, Bruksela.
- Rosas, A. (2014), *Balancing Fundamental Rights in EU Law*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, No. 16, doi:10.1017/S1528887000002664.
- Samar (2023), *Park 2022 | Ile jest w Polsce samochodów i jaki jest ich wiek?*, Instytut Badań Rynku Motoryzacyjnego, [https://www.samar.pl/\\_/3/3.a/117083/3.sc/11/Park-2022---Ile-jest-w-Polsce-samochodow-i-jaki-jest-ich-wiek-.html](https://www.samar.pl/_/3/3.a/117083/3.sc/11/Park-2022---Ile-jest-w-Polsce-samochodow-i-jaki-jest-ich-wiek-.html) [dostęp: 28.02.2024].

- SGH (2020), *Dochody budżetu państwa z akcyzy w 2019 r.*, <https://casp.sgh.waw.pl/indeksy-casp/dochody-budzetu-panstwa-z-akcyzy-w-2019-r> [dostęp: 20.03.2024].
- S&P Global (2023), *Industry Top Trends 2023: Autos*, S&P Global Ratings, [https://www.spglobal.com/\\_assets/documents/ratings/research/101571717.pdf](https://www.spglobal.com/_assets/documents/ratings/research/101571717.pdf) [dostęp: 1.03.2024].
- T&E (2022), *The good tax guide: A comparison of car taxation in Europe*, Transport & Environment.
- T&E (2024), *Car taxes: Europe's powerful tool to accelerate uptake of electric cars. How does car taxation compare across Europe?*, Transport & Environment.
- TSUE (1990), *Sprawa C-2/90 - Komisja przeciwko Belgii, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Luksemburg.
- TSUE (1990b), *Sprawa C-195/90 Komisja Europejska przeciwko Niemcom. Opinia Rzecznika Generalnego Jacobsa*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (1992), *Sprawa C-379/92 Peralta*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (1997), *Sprawa C-239/97 The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley i in.*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (2000), *Sprawa T-74/00 Artegoda i in. przeciwko Komisji*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (2003), *Sprawa C-1/03 Van de Walle i in.*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (2007), *Sprawa C-188/07 Commune de Mesquer*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (2016), *Sprawa C-129/16 Túrkevei Tejtermelő Kft.*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (2018), *Sprawa T-257/18 Iberpotash przeciwko Komisji*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- TSUE (2019), *Sprawa C-297/19 - Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Zbrońska, B.A., *Instrumenty podatkowe wspierające innowacje i nowe inwestycje polskich przedsiębiorstw*, Optimum. Economic Studies nr 2(104), doi: 10.15290/oes.2021.02.104.06.
- Zhang, C., Zhang, L. (2024), *The relationship between toxic air pollution, health expenditure, and economic growth in the European Union: fresh evidence from the PMG-ARDL model*, "Environmental Science and Pollution Research", No. 31(14), doi: 10.1007/s11356-024-32342-w.
- (www1) [https://eur-lex.europa.eu/search.html?SUBDOM\\_INIT=LEGISLATION&DB\\_TYPE\\_OF\\_ACT=regulation%2Cdirective&DTS\\_SUBDOM=LEGISLATION&textScope0=ti-te&typeOfActStatus=REGULATION%2CDIRECTIVE&DTS\\_DOM=EU\\_LAW&lang=en&type=advanced&qid=1704985121332&andText0=%22polluter+pays%22&page=2](https://eur-lex.europa.eu/search.html?SUBDOM_INIT=LEGISLATION&DB_TYPE_OF_ACT=regulation%2Cdirective&DTS_SUBDOM=LEGISLATION&textScope0=ti-te&typeOfActStatus=REGULATION%2CDIRECTIVE&DTS_DOM=EU_LAW&lang=en&type=advanced&qid=1704985121332&andText0=%22polluter+pays%22&page=2) [dostęp: 1.03.2024].
- (www2) <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/user-pays-principle> [dostęp: 1.03.2024].
- (www3) [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/114365/OA\\_tlumaczenie\\_robocze.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/114365/OA_tlumaczenie_robocze.pdf) [dostęp: 1.03.2024].





# Spis ramek, tabel i wykresów

## SPIS RAMEK

Ramka 1. Alternatywne koszty zanieczyszczenia powietrza .....	11
Ramka 2. Definiowanie segmentów pojazdów na potrzeby raportu .....	22
Ramka 3. Islandia wprowadziła jedyny w Europie podatek dystansowy .....	43
Ramka 4. Rejestracje pojazdów osobowych w Polsce w 2023 r. ....	45

## SPIS TABEL

Tabela 1. Stawki podatków od nabycia pojazdu w Polsce. ....	18
Tabela 2. Stawki akcyzy i opłaty paliwowej od 01.01.2024 r. ....	20
Tabela 3. Wybrane różnice w szacunkowych atrybutach pojazdów w podziale na rodzaj i segment .....	22
Tabela 4. Scenariusz 1. Stawki podatku dla komponentu opłaty rejestracyjnej zależnego od emisji tlenków azotu na podstawie norm Euro .....	35
Tabela 5. Scenariusz 1. Stawka podstawowa podatku w zależności od masy pojazdu dla podatku od posiadania .....	36
Tabela 6. Scenariusz 1. Wartość współczynnika C do obliczenia stawki podatku dla komponentu podatku od posiadania w Scenariuszu 1 .....	37
Tabela 7. Scenariusz 2. Stawki podatku dla komponentu opłaty rejestracyjnej zależnego od emisji tlenków azotu według norm Euro .....	37
Tabela 8. Scenariusz 2. Stawki podatku dla komponentu opłaty rejestracyjnej zależnego od masy pojazdu .....	38
Tabela 9. Scenariusz 2. Wartość stawki podstawowej podatku ( $S_e$ ) w przedziałach emisji tlenków azotu dla podatku od posiadania .....	39
Tabela 10. Scenariusz 2. Wartość współczynnika C dla obliczenia podatku od posiadania dla pojazdu z silnikiem Diesla .....	39
Tabela 11. Scenariusz 2. Wartość współczynnika C dla obliczenia podatku od posiadania dla pojazdu benzynowego .....	40
Tabela 12. Charakterystyka pojazdów .....	41
Tabela 13. Szacunkowa struktura części floty i nowych rejestracji pojazdów osobowych w Polsce w 2023 r. ....	42
Tabela 14. Kierunkowe propozycje wykorzystania wpływów podatkowych .....	52

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Liczba pojazdów na 1000 mieszkańców w Europie w 2022 r. ....	8
Wykres 2. Średni wiek pojazdu w Europie (w latach) .....	9
Wykres 3. Struktura floty pojazdów osobowych w Europie w 2022 r. (w proc.) .....	10
Wykres 4. Liczba pojazdów elektrycznych i hybrydowych <i>plug-in</i> w Polsce (w tys.) .....	10
Wykres 5. Emisje PM <sub>10</sub> z transportu drogowego w 2021 r. (w tys. ton) .....	12
Wykres 6. Emisje NO <sub>x</sub> w Polsce w latach 1990, 1995, 2000, 2005-2021 (w tys. ton) .....	12
Wykres 7. Emisje pyłów PM <sub>10</sub> i PM <sub>2,5</sub> dla samochodów osobowych (w mg/km) .....	13
Wykres 8. Różnice w opodatkowaniu pojazdów w krajach UE, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii i Norwegii (w EUR) w zależności od udziału pojazdów BEV i PHEV we flocie (w proc.) .....	16
Wykres 9. Struktura ceny paliwa na stacjach w marcu 2024 r. (w PLN/l i proc.) .....	20
Wykres 10. Zakres stawek za ładowanie pojazdu elektrycznego w Polsce w styczniu 2024 r. ....	21
Wykres 11. Obciążenia podatkowe małych samochodów spalinowych (oś pozioma) i elektrycznych (oś pionowa) (w EUR) .....	23
Wykres 12. Struktura sprzedaży pojazdów według rodzaju napędu w 2022 r. wśród państw należących do grupy Obciążający zanieczyszczenia (w proc.) .....	24
Wykres 13. Struktura sprzedaży pojazdów według rodzaju samochodu w 2022 r. wśród wybranych Umiarkowanych promotorów elektryków (w proc.) .....	25
Wykres 14. Struktura sprzedaży pojazdów według rodzaju napędu w 2022 r. wśród wybranych Obojętnych dla elektryfikacji (w proc.) .....	26
Wykres 15. Obciążenia podatkowe pojazdów spalinowych (oś pozioma) i elektrycznych (oś pionowa) segmentu C (w EUR) .....	26
Wykres 16. Zakres całkowitych obciążeń podatkowych w zależności od rodzaju pojazdu (w EUR) .....	27
Wykres 17. Względna strata polskiego systemu podatkowego od samochodów osobowych w porównaniu z innymi systemami w Europie (w proc.) .....	28
Wykres 18. Częstotliwość wskaźników branych pod uwagę przy obliczaniu podatku od nabycia w analizowanych krajach .....	30
Wykres 19. Częstotliwość wskaźników branych pod uwagę przy obliczaniu podatku od posiadania w analizowanych krajach .....	31
Wykres 20. Dochody finansów publicznych ze skumulowanych obciążeń podatkowych od posiadaczy prywatnych samochodów osobowych w zależności od scenariusza (w mld EUR) .....	42
Wykres 21. Skumulowane obciążenia podatkowe dla małych pojazdów spalinowych w okresie 10-letnim (w EUR) .....	44
Wykres 22. Skumulowane obciążenia podatkowe dla dużych pojazdów spalinowych w okresie 10-letnim (w EUR) .....	44
Wykres 23. Skumulowane obciążenia podatkowe dla pojazdów elektrycznych w okresie 10-letnim (w EUR) .....	45



Wykres 24. Liczba rejestracji pojazdów osobowych w podziale na marki i 10 najpopularniejszych modeli w Polsce w 2023 r.....	45
Wykres 25. Skumulowane obciążenia podatkowe dla używanych modeli Toyoty Corolli i Skody Fabii zakupionych w 2023 r. w użytkowaniu 10-letnim (w EUR).....	46
Wykres 26. Skumulowane obciążenia podatkowe dla Kii Sportage i Lexusa NX zakupionych w 2023 r. w użytkowaniu 10-letnim (w EUR).....	47
Wykres 27. Skumulowane obciążenia podatkowe dla używanych pojazdów: 10-letni Opel Astra, 15-letni Volkswagen Golf i 20-letnie Audi A4 zakupionych w 2023 r. w użytkowaniu 10-letnim (w EUR).....	47

**Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych** jest organizacją pozarządową pracującą na rzecz neutralnej klimatycznie i przyjaznej środowisku transformacji sektora transportu, głównie transportu drogowego. Angażuje się w wypracowanie realnych i skutecznych rozwiązań na rzecz poprawy jakości życia w miastach – głównie dzięki poprawie parametrów powietrza i ograniczaniu negatywnego wpływu sektora transportowego na jego jakość.

