
RAPORT

Wsparcie niskoemisyjnego transportu w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego



1.

Sprawiedliwa transformacja w sektorze transportu drogowego

W ramach polskiej i unijnej polityki klimatycznej dekarbonizacja transportu drogowego stanowi konieczny element do osiągnięcia celów redukcji emisji, a w dalszej perspektywie neutralności klimatycznej do 2050 r. Jednocześnie jest to trudny do dekarbonizacji sektor, a zmiany regulacyjne w jego zakresie będą dotyczyć w bezpośredni sposób indywidualnych użytkowników środków transportu. W kontekście tego procesu konieczne jest ujęcie perspektywy społecznej oraz podjęcie konkretnych działań pozwalających zminimalizować negatywne skutki społeczne związane z dekarbonizacją, przy jednoczesnym zachowaniu ambitnych celów klimatycznych.

W ramach pakietu legislacyjnego "Fit for 55" Unia Europejska przyjęła rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego. Jego celem jest urzeczywistnienie idei sprawiedliwej transformacji poprzez minimalizację negatywnych skutków społecznych związanych z odejściem od spalania paliw kopalnych.

Niniejszym dokumentem PSNM zamierza włączyć się w rozpoczynającą się dyskusję na temat implementacji w Polsce Społecznego Funduszu Klimatycznego. Na drodze do implementacji Funduszu w pierwszej kolejności dostrzegamy konieczność zidentyfikowania tych obszarów sektora zeroemisyjnego transportu, które do tej pory nie zostały objęte wsparciem finansowym ze środków publicznych, lub wsparcie dla których nie było udzielane w wystarczającym stopniu. Kwestia implementacji Funduszu jest kluczowa. Polska będzie największym beneficjentem Społecznego Funduszu Klimatycznego z 17,6% udziałem w całkowitym budżecie, który wyniesie między 9,6 a 11,4 mld EUR.

2.

Wykluczenie komunikacyjne oraz dostęp do zeroemisyjnego transportu

¹ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku przyjęta uchwałą nr 105/2009 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r., Monitor Polski poz. 1054, s.39.

² Dulak, M., Jakubowski, B. (2018). Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku. <https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku>.

³ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku przyjęta uchwałą nr 105/2009 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r., Monitor Polski poz. 1054, s.20.

⁴ ACEA, Vehicles In Use Europe 2023, s.11. dostępne pod adresem: <https://www.acea.auto/files/ACEA-report-vehicles-in-use-europe-2023.pdf> [dostęp: 28.03.24]

⁵ ACEA, Vehicles In Use Europe 2023, s.16-17. dostępne pod adresem: <https://www.acea.auto/files/ACEA-report-vehicles-in-use-europe-2023.pdf> [dostęp: 28.03.24]

⁶ Pyrka M., i in. (2023). VII EW on EU ETS 2050: Nowe sektory w EU ETS w kontekście neutralności klimatycznej UE w 2050 – Skutki dla Polski. Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy/ Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE), Warszawa, s. 22.

Kluczowa dla realizacji unijnych celów klimatycznych jest dekarbonizacja transportu, co osiągnąć można m.in. zapewniając dostęp do zeroemisyjnego i niskoemisyjnego środków transportu indywidualnego i zbiorowego. Polska zmaga się jednak z istotnym poziomem wykluczenia komunikacyjnego, polegającego na braku dostępu do transportu zbiorowego oraz przestarzałą flotą pojazdów. Wykluczenie komunikacyjne nie tylko utrudnia realizację celów klimatycznych, ale ma także bezpośredni wpływ na jakość życia Polaków, ich możliwości edukacyjne, zawodowe, a także dostęp do usług zdrowotnych i kultury.

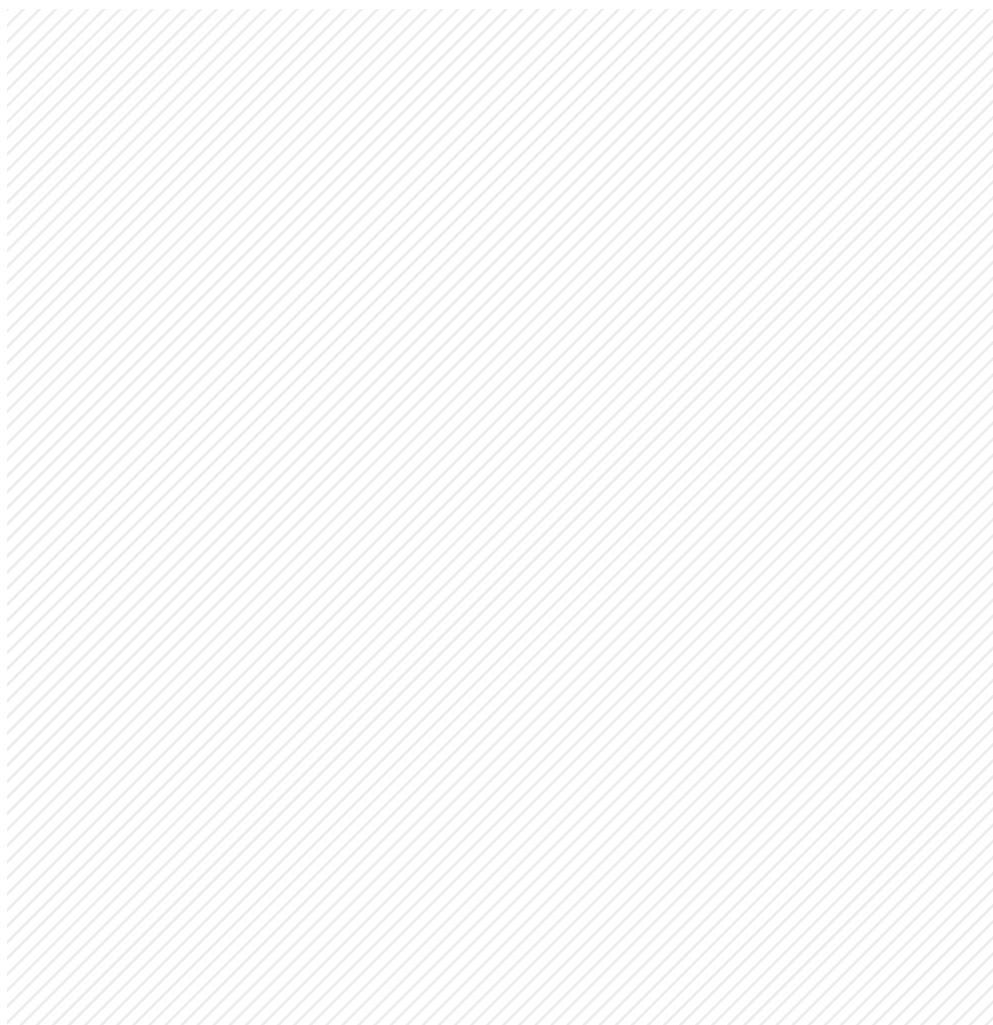
W Polsce zaobserwować można postępującą degradację infrastruktury kolejowej i likwidację znacznej liczby linii autobusowych. Łącznie, w wyniku likwidacji sieci kolejowej po 1946 r., obsługę kolejową utraciło 107 miast i 245 gmin, a gęstość sieci infrastruktury kolejowej jest obecnie istotnie mniejsza niż w sąsiadujących z Polską państwach UE takich jak Niemcy czy Czechy. Co więcej, w Polsce znajduje się około sto miast o populacji powyżej 10 tysięcy mieszkańców, które nie są w ogóle obsługiwane przez kolejowy transport pasażerski, podczas gdy w Czechach jest tylko jedno takie miasto, na Słowacji 8, na Węgrzech 6, a w Austrii – 5¹. Szacuje się, że wyniku opisanych zaniedbań, w 2018 r. do rozkładowych połączeń kolejowych i autobusowych dostępu nie miało nawet do 13,8 mln Polaków².

Powyższe dane świadczą o istotnym wykluczeniu komunikacyjnym, dotkliwym szczególnie dla mieszkańców obszarów wiejskich i mniejszych miast, w tym zwłaszcza osób mniej majątnych, o ograniczonej sprawności, w podeszłym wieku oraz dzieci i młodzieży³. Nawet jeśli w danej gminie istnieje dostęp do publicznej komunikacji zbiorowej, to obsługiwana jest ona najczęściej przy pomocy starej floty autobusowej. Średni wiek autobusów w Polsce to aż 16 lat, co przekracza średnią unijną o ponad 3 lata. Podobnie wygląda sytuacja z samochodami osobowymi, których średni wiek wynosi 14,5 roku, co jest jednym z najwyższych wyników w UE⁴. Należy podkreślić, iż mniej niż 2% samochodów osobowych oraz autobusów w Polsce to pojazdy zero- lub niskoemisyjne⁵. Obecni i potencjalni użytkownicy takich pojazdów stoją natomiast przed wyzwaniem w postaci ograniczonego dostępu do infrastruktury ładowania, co stanowi jedną z głównych przyczyn braku rozpowszechnienia tych pojazdów w Polsce⁶.



Tempo inwestycji w sektorze infrastruktury ogólnodostępnej wciąż jest ograniczane przez szereg barier regulacyjnych i systemowych, co sprawia, że jej rozbudowa nie nadąża za rozwojem floty. Przykładowo, w latach 2019–2023 liczba samochodów całkowicie elektrycznych przypadających na jeden ogólnodostępny punkt ładowania wzrosła z ok. 4 do niemal 10.

Bez wątpienia Polska stoi przed znaczącymi wyzwaniami w kontekście dekarbonizacji transportu, co jest kluczowe dla realizacji unijnych celów klimatycznych. Problem wykluczenia komunikacyjnego, manifestujący się brakiem dostępu do efektywnego transportu zbiorowego i przestarzałą flotą pojazdów, jest znaczący i ma wielowymiarowe skutki dla społeczeństwa.



3.

Krajowe cele w zakresie redukcji emisji z transportu

⁷ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r., projekt z 29.02.2024 r. dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp:6.05.2024], s. 27.

⁸ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r., projekt z 29.02.2024 r. dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp:6.05.2024], s. 28.

⁹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r., projekt z 29.02.2024 r. dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp:6.05.2024], s. 28.

¹⁰ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r., projekt z 29.02.2024 r. dostępny pod adresem: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp:6.05.2024], s. 29.

Zgodnie z prognozami wyrażonymi w projekcie uaktualnionej wersji Krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu (dalej: „KPEiK”), z lutego 2024 r., w 2030 r. sektor transportu w Polsce w scenariuszu bazowym będzie emitować więcej niż w 1990 r. i 2005 r., co związane jest ze znacznie większą aktywnością w tym sektorze względem okresu po przemianach gospodarczych. W konsekwencji jedno z podstawowych wyzwań stanowi wyhamowanie wzrostu emisji⁷.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska oceniło cel OZE w transporcie, który w dyrektywie RED III określono na poziomie 29% (alternatywnie cel redukcji intensywności emisji gazów cieplarnianych z sektora transportu powinien wynieść 14,5%.) w 2030 r. jako niemożliwy do osiągnięcia w Polsce⁸. Rząd prognozuje, iż udział OZE w finalnym zużyciu energii w transporcie może wynieść 17,7%⁹. Zakłada się, iż redukcja emisji związana będzie m.in. ze wzrostem wykorzystania biopaliw II generacji (niespożywczych), jak również rozwojem paliw alternatywnych (elektromobilności, wodoru i jego pochodnych np. amoniaku, paliw syntetycznych). Znaczenie będą miały też zmiany behawioralne.

Polski rząd planuje, aby w 2030 r. zarejestrowanych było 1,46 mln pojazdów elektrycznych i hybrydowych typu plug-in. Liczba pojazdów lekkich, zgodnie z prognozami, może wzrosnąć do 1,45 mln (0,8 mln BEV oraz 0,65 mln hybryd typu plug-in), natomiast pojazdów ciężkich do ponad 7 tys., w tym ponad 4,5 tys. stanowić mogą zeroemisyjne autobusy miejskie (wodorowe i elektryczne)¹⁰.

4.

Wprowadzenie systemu handlu emisjami dla transportu drogowego

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

¹² Sektory wchodzące w zakres BRT ETS, również objęte są rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego.

¹³ Objęte ETS 2 są podmioty dopuszczające do konsumpcji paliwa zgodnie z definicją z art. 6 ust. 3 dyrektywy (UE) 2020/262.

¹⁴ Pyrka M., i in. (2023). VII EW on EU ETS 2050: Nowe sektory w EU ETS w kontekście neutralności klimatycznej UE w 2050 – Skutki dla Polski. Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy/ Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE), Warszawa, s. 11.

Koszty eksploatacji spalinowych pojazdów wzrosną ze względu na ustanowienie nowego systemu handlu emisjami obejmującego sektor budownictwa, transportu drogowego i lekkiego przemysłu.

W ramach rewizji dyrektywy w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji (tzw. ETS) w 2023 r. Unia Europejska ustanowiła nowy system handlu uprawnieniami do emisji, tzw. ETS 2 lub BRT ETS¹¹. System zacznie funkcjonować od 2027 r. lub 2028 r. – rok rozpoczęcia działalności będzie zależał od kształtowania się ceny paliw kopalnych. Ma on na celu ograniczenie emisji CO₂ pochodzących ze spalania paliw w budynkach, transporcie drogowym i innych sektorach (w szczególności w małych instalacjach przemysłowych nieobjętych istniejącym systemem ETS).

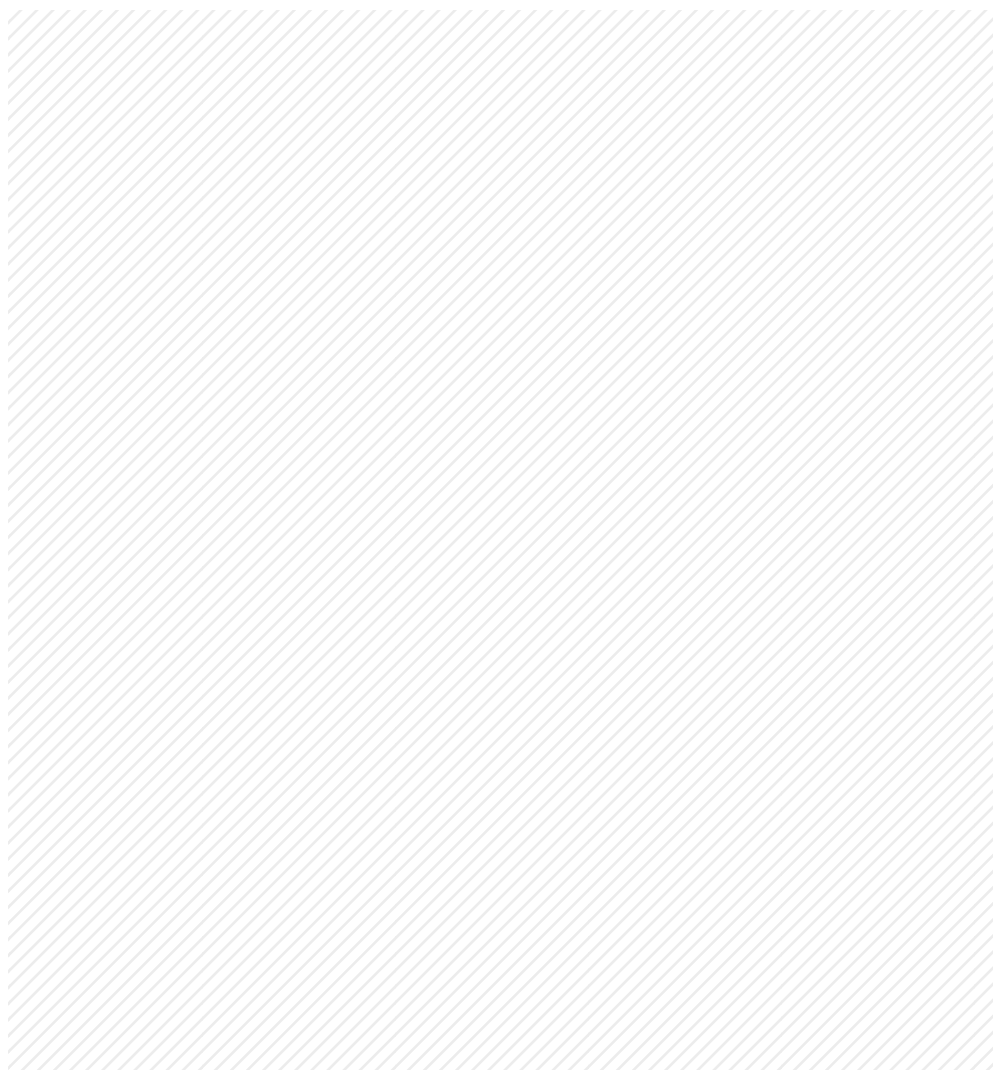
System ETS 2 został zaprojektowany tak, by ułatwić realizację celów redukcyjnych przewidzianych przez Europejskie Prawo Klimatyczne, szczególnie w sektorach, w których redukcja emisji nie odbywa się w wystarczającym tempie. ETS 2 stanowi nowy instrument europejskiej polityki klimatycznej, który ma ułatwić osiągnięcie celu redukcyjnego w sektorach do tej pory jedynie objętych tzw. rozporządzeniem ESR¹².

W przeciwieństwie do istniejącego systemu handlu emisjami, ETS 2 obejmie dostawców paliw (tj. podmioty dopuszczające do konsumpcji zdefiniowane w art. 6 ust. 3 dyrektywy (UE) 2020/262), którzy będą odpowiedzialni za zakup i umorzenie uprawnień w celu pokrycia emisji¹³. Koszty związane z realizacją obowiązków w ramach ETS 2 zostaną przeniesione na konsumentów końcowych.

Jak wskazują analizy CAKE KOBIZE, wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji dla sektora transportu spowoduje przeniesienie kosztów redukcji emisji na użytkowników pojazdów spalinowych. W przypadku samochodów osobowych średni koszt eksploatacji może wzrosnąć w Polsce średnio o nawet 25% między rokiem 2030 a 2050¹⁴.



Wprowadzenie ETS 2 będzie wiązać się z istotnymi kosztami dla użytkowników samochodów osobowych oraz dla jednostek samorządu terytorialnego dysponujących emisyjną flotą transportu zbiorowego. Związane z wprowadzeniem nowego systemu handlu emisjami koszty ponoszone przez polskie społeczeństwo zostaną uzależnione przede wszystkim od dwóch czynników. Pierwszy z nich stanowi tempo redukcji emisji i związanej z nim dostępności transportu zeroemisyjnego. Drugim czynnikiem jest cena uprawnień do emisji w ramach ETS 2 - będzie ona zależna od wielu kwestii, a wpływ polskich polityk publicznych będzie w tym zakresie bardzo ograniczony. W związku z powyższym konieczne jest skupienie się na zapewnieniu dostępnego dla wszystkich grup społecznych transportu niskoemisyjnego.



5.

Społeczne plany klimatyczne

¹⁵ Zgodnie z definicją „użytkownicy transportu znajdujący się w trudnej sytuacji” oznaczają osoby i gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem transportowym, ale również osoby i gospodarstwa domowe, w tym te o niskich i niższych średnich dochodach, które w znacznym stopniu odczuwają wpływ jaki włączenie emisji gazów cieplarnianych z sektora budynków w zakres stosowania dyrektywy 2003/87/WE wywiera na ceny, i nie mają środków na zakup pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych lub na przejście na alternatywne zrównoważone rodzaje transportu, w tym transport publiczny.

¹⁶ Zmniejszenie wartości funduszu może wynikać z spadku cen uprawnień lub późniejszego wejścia w życie ETS 2.

Systemowi ETS 2 towarzyszyć ma Społeczny Fundusz Klimatyczny, przeciwdziałający skutkom społecznym włączenia emisji gazów cieplarnianych z sektora budynków i transportu drogowego. Wsparcie z Funduszu zostanie przede wszystkim skierowane do gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu znajdujących się w trudnej sytuacji¹⁵. Środki uzyskane w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego będą mogły i powinny zostać przeznaczone na wsparcie rozwoju nisko- i zeroemisyjnego transportu.

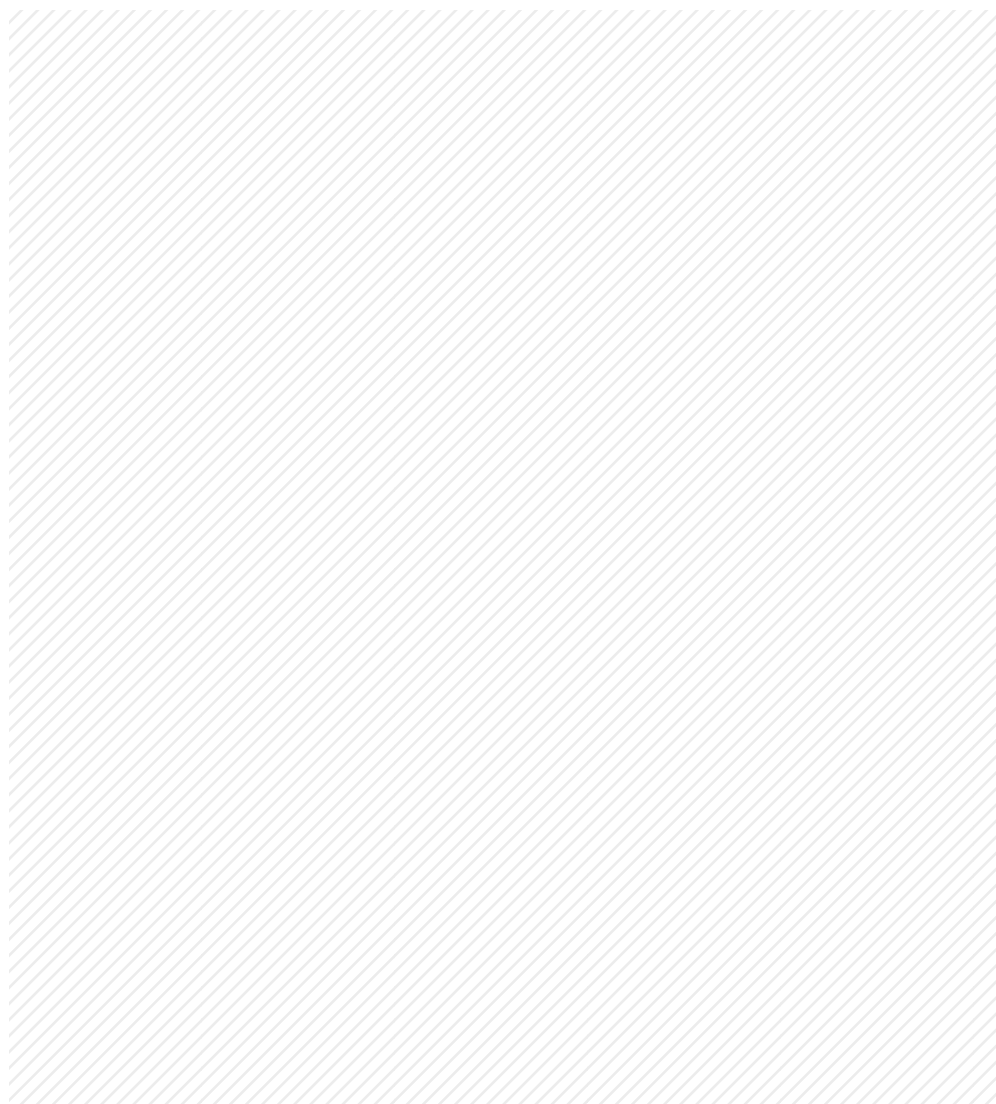
Podstawowym celem Społecznego Funduszu Klimatycznego jest zapewnienie Państwom Członkowskim środków na wspieranie działań strukturalnych i inwestycji w efektywność energetyczną, renowację budynków, czyste ogrzewanie i chłodzenie oraz energię odnawialną, a także w rozwiązania w zakresie mobilności bezemisyjnej i niskoemisyjnej. Działania te mają zapewnić, że transformacja klimatyczna Unii Europejskiej odbędzie się z uwzględnieniem sprawiedliwości społecznej, tak by mieszkańcy i mieszkanki UE odnieśli z niej korzyści, a najbiedniejsi nie odczuli jej negatywnych skutków.

Fundusz zostanie w większości sfinansowany ze środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień do emisji w ramach ETS 2. W ograniczonym zakresie Fundusz zostanie zasilony przez uprawnienia z dotychczasowego systemu ETS. W latach 2026-32 do wykorzystania w ramach funduszu dostępne będzie maksymalnie 65 000 000 000 EUR. Polsce w ramach wsparcia z funduszu przypadnie maksymalnie 11 439 026 446 EUR, co stanowi aż 17,60% całej wartości Funduszu¹⁶. Ponadto prawo unijne zobowiązuje Państwa Członkowskie do pokrycia 25% kosztów związanych z wdrożeniem Funduszu.

Aby móc skorzystać ze środków w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego, Państwa Członkowskie muszą przedłożyć Komisji Europejskiej plany społeczno-klimatyczne, które stanowią podstawę wydatkowania środków. Środki mogą być m.in. przeznaczane na zapewnienie lepszego dostępu do bezemisyjnego i niskoemisyjnego transportu w ramach krajowych i lokalnych programów wsparcia. Podjęte działania powinny być nakierowane na przyczynienie się do sprawiedliwej transformacji oraz ograniczenie negatywnych konsekwencji społecznych związanych z wprowadzeniem systemu ETS 2.



W ramach planów społeczno-klimatycznych możliwe będzie zawarcie środków i inwestycji mających na celu zapewnienie dostępu do bezemisyjnych i niskoemisyjnych pojazdów. Środki i inwestycje mogą polegać na wsparciu finansowym lub zachętach podatkowych do ich zakupu. Ponadto mogą być związane z zapewnieniem dostępu do odpowiedniej infrastruktury w szczególności do zakupu pojazdów i infrastruktury służącej do ładowania/tankowania oraz rozwoju rynku używanych pojazdów bezemisyjnych. W przypadku, gdy pojazdy bezemisyjne stanowią przystępne cenowo i możliwe do wdrożenia rozwiązanie, wsparcie dla takich pojazdów powinno być traktowane w ramach planów społeczno- klimatycznych priorytetowo.



6.

Proponowane przez PSNM formy wsparcia dla zeroemisyjnego transportu w ramach społecznego planu klimatycznego

PSNM dostrzega istotne znaczenie planów społeczno-klimatycznych dla wdrożenia i koordynacji programów wsparcia, które mogą pomóc urzeczywistnić ideę sprawiedliwej transformacji. Stowarzyszenie widzi przestrzeń do uwzględnienia następujących środków i inwestycji w ramach polskiego planu:

1. wsparcie dla podmiejskiego, zeroemisyjnego transportu zbiorowego w celu niwelowania ubóstwa transportowego w mniejszych miejscowościach i ułatwienia transportu z obszarów wiejskich do większych miast lub miejscowości,
2. wsparcie rynku elektrycznych samochodów używanych w celu zmniejszenia emisji z transportu indywidualnego oraz zwiększenia popytu na pojazdy zeroemisyjne wśród osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej,
3. wsparcie zakupu nieogólnodostępnych stacji ładowania, w szczególności przeznaczonych dla gospodarstw domowych lub wspólnot mieszkaniowych,
4. wsparcie rozbudowy przyłączy energetycznych na potrzeby ogólnodostępnych stacji ładowania (szczególnie wysokiej mocy) w lokalizacjach, w których uruchomienie punktów ładowania jest niemożliwe lub nieopłacalne z uwagi na brak sieci elektroenergetycznej lub jej niewystarczającą moc,
5. wsparcie realizacji szkoleń pracowników przemysłu motoryzacyjnego w zakresie podnoszenia kwalifikacji w dziedzinie nowej mobilności,
6. wsparcie zwiększenia skali reusingu oraz recyklingu akumulatorów litowo-jonowych w celu stworzenia zamkniętego cyklu produkcji, eksploatacji i utylizacji w sektorze bateryjnym.



W procesie kształtowania konkretnych środków wsparcia konieczne jest zaangażowanie strony społecznej oraz środowisk eksperckich tak, aby umożliwić dotarcie z nimi do użytkowników transportu znajdujący się w trudnej sytuacji. W przeciwnym wypadku wprowadzenie systemu ETS 2 może mieć negatywne konsekwencje społeczne i zrazić polskie społeczeństwo do ambitnych polityk klimatycznych. Ustalenie optymalnych zasad dystrybucji środków z Funduszu powinno zostać skorelowane z przygotowaniem i wdrażaniem krajowej strategii przemysłowej mającej na celu wzrost potencjału produkcyjno-badawczego Polski w zakresie innowacyjnych technologii. W świetle postępującej transformacji w kierunku zeroemisyjnym wzrost krajowych kompetencji w dziedzinie nowej mobilności jest niezbędny dla utrzymania (a w dalszej kolejności również wzrostu) konkurencyjności polskiej branży motoryzacyjnej, która stanowi obecnie jeden z filarów gospodarki. Odpowiada za 8% PKB i 13,5% rocznego eksportu Polski. Łączne zatrudnienie w sektorze wynosi 490 tys. osób, a więc 7,6% wszystkich pracujących w przemyśle.

Brak ustalenia długoterminowej strategii w tym obszarze, podobnie jak wsparcie rynku wewnętrznego środkami z Funduszu w sposób nieefektywny lub niewystarczający, powoduje nie tylko utratę perspektyw na korzyści gospodarcze, lecz także osłabieniem całego przemysłu motoryzacyjnego w Polsce i negatywnymi konsekwencjami społecznymi: redukcją zatrudnienia, zamykaniem wielu firm i zakładów, spadkiem wpływów do budżetu, a także redukcją PKB.



WYDAWCA

Polskie Stowarzyszenie Nowej Mobilności (PSNM)
psnm.org

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Jan Wiśniewski, Jakub Bednarek, Franciszek Nowak

PARTNER MERYTORYCZNY



PROJEKT GRAFICZNY I SKŁAD

Infograficy.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone
Warszawa, 2024

psnm WE
DRIVE
NEW MOBILITY!

psnm.org