

POLSKIE FORUM TRANSPORTU, LOGISTYKI I SPEDYCJI

27-28 czerwiec 2024 r.

E. DEBATY PODSUMOWUJĄCE

E.3. POLSKA – EUROPA - Prof. dr hab. Bogusław Liberadzki

DROGA DO ZIELONEGO TRANSPORTU W EUROPIE

TŁO OGÓLNE

Rok 2024 jest rokiem jubileuszu 20-lecia członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Rozszerzenie UE w 2004 było pierwszym na tak dużą skalę - Unia zmieniła się z UE-15 do UE-25. Proces akcesji był długotrwałym, całkowicie przebudowano w każdym z państw członkowskich system prawny, implementując prawo wspólnotowe.

Z dniem członkostwa w UE zasadniczo zmieniła się sytuacja każdego nowego państwa członkowskiego z roli dostosowującego się do praw UE na rolę współtwórcy praw wspólnoty - no longer rules takers, but rules makers. Oznacza to, że Unia to również My. Uwaga ta wydaje się być ważna w dyskusjach na temat wspólnotowych decyzji, bowiem zdarza się często słyszeć opinie iż UE nam narzuca rozwiązania, musimy się dostosowywać, implementować itp.

Komisja Europejska jako władza wykonawcza ma prawo inicjatywy legislacyjnej. Komisja Europejska jest powoływana na podstawie przedłożonego planu działania: celów, priorytetów, instrumentów po wysłuchaniu i zaakceptowaniu przez Parlament każdego z kandydatów na funkcję komisarza. Parlament ma także prawo odwołania Komisji Europejskiej w określonych okolicznościach. Parlament Europejski co roku udziela absolutorium Komisji. Nieudzielenie absolutorium oznacza upadek Komisji.

Prawo europejskie - rozporządzenia i dyrektywy - jest stanowione przez Parlament Europejski oraz Radę Europejską. Parlament Europejski stanowisko legislacyjne wypracowuje przez grupy polityczne w komisjach parlamentarnych, a finalnie głosuje na sesjach plenarnych.

Uzgodnienie stanowisk Parlamentu i Rady następuje w procesie trialogu, z udziałem Komisji. Przedstawiona procedura decyzyjna jest ważna w debatach o przesłankach oraz skutkach przyjmowania aktów prawnych. Każde państwo ma swojego przedstawiciela (komisarza) w UE, gdzie decyzje są podejmowane kolegialnie. Rządy mają swój bezpośredni udział w Radzie Europejskiej oraz Radzie Unii Europejskiej a społeczeństwa swoich

reprezentantów w Parlamencie. Podstawowa zasada negocjacji polega na osiągnięciu kompromisów, w PE w głosowaniach zaś na osiągnięciu większości. Ważnym forum są grupy polityczne oraz komisje parlamentarne.

W procesie legislacyjnym często korzysta się z opinii ekspertów, z dokonywanych analiz skutków (impact assesment), wysłuchania przedstawicieli zainteresowanych dziedzin gospodarki i życia społecznego. Piszący te słowa również korzystał w swoich wystąpieniach z takich źródeł.

FIT for 55 jest przykładem pakietu regulacyjnego w pracach nad którym intensywnie korzystano z opinii środowisk zawodowych, społecznych oraz eksperckich. Piszący osobiście uczestniczył w konsultacjach z producentami samolotów, lokomotyw, samochodów ciężarowych i osobowych, armaturami morskimi czy ekologami. Zapisy w Pakiecie FIT for 55 są zdecydowanie bliższe stanowisku producentów niż ekologów.

Główne założenia rozwiązań przyjętych w FIT for 55 wynikają z następujących przesłanek:

1. Zmniejszanie negatywnego oddziaływania na zmiany klimatu.
2. Zwiększenie odporności Wspólnoty na fluktuacje cen, inne zakłócenia w dostawach kopalin (ropa naftowa i pochodne, gaz) przez dominujących graczy na rynku dostaw.
3. Stopniowe uniezależnienie się od dostaw wskaźników energii poprzez zastępowanie ich paliwami alternatywnymi oraz pozyskiwanymi z zasobów odnawialnych.
4. Dążenie do niższego tempa wzrostu pracy przewozowej transportu niż tempo wzrostu PKB w UE.
5. Zwiększanie efektywności energetycznej - mniej zużywać energii na wykonywaną pracę przewozową.
6. Osiągnięcie widocznego przesunięcia przewozów z dróg na transport kolejowy i wodny. W tym kontekście szczególne wyzwania są adresowane do sektora kolejowego, który jest niewydajny, zawodny, niezintegrowany w skali kontynentu. Często podkreśla się, że koleje amerykańskie są niemal 10-krotnie bardziej wydajne niż europejskie.
7. Nie dać się wyprzedzić innym w innowacyjności w dziedzinie produkcji środków transportu. Zagrożenie nienadążania Unii za USA, Chinami, Japonią oraz Koreą Południową jawi się jako w pełni realne.

8. UE wypracowała koncepcję oraz finansowanie zielonego ładu oraz cyfryzację w formie Funduszu Odbudowy i Wzmocnienia Odporności. Fundusz ten wynosi 750 mld euro na lata 2021-2024, z czego 60% stanowią granty a 40% pożyczki. Jest to bardzo wysoka kwota, bowiem Wieloletnie Ramy Finansowe to kwota ok. 1100 mld euro.

PAKIET FIT FOR 55

Zestaw wniosków ustawodawczych mających uaktualnić unijne przepisy lub wprowadzić nowe inicjatywy, tak by polityka UE była zgodna z celami klimatycznymi ustalonymi przez Parlament Europejski i Radę. W europejskim prawie o klimacie zapisano obowiązkowy unijny cel klimatyczny: ograniczenie emisji w UE o co najmniej 55% do 2030 roku względem 1990 roku. Punktem docelowym ma być neutralność klimatyczna UE do 2050 r. Stanowi on element Europejskiego Zielonego Ładu.

Pakiet FIT FOR 55 obejmuje 13 propozycji legislacyjnych:

1. UNIJNY SYSTEM HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI

EU ETS to rynek emisji dwutlenku węgla dla energochłonnych sektorów przemysłu i sektora wytwarzania energii. Opiera się na limitach emisyjnych i na handlu uprawnieniami do emisji. To unijne narzędzie redukcji emisji. Od powstania w 2005 roku emisje w UE spadły o 41%. Pakiet ten ma sprawić, że system EU ETS będzie bardziej ambitny, na co wpływają nowe przepisy:

- Objęcie systemem emisji z transportu morskiego;
- Szybsze redukcje uprawnień do emisji i stopniowe wygaszanie bezpłatnych uprawnień do niektórych sektorów
- Wprowadzenie mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA)
- Wzrost finansowania funduszu modernizacyjnego i funduszu innowacyjnego
- Zmianę rezerwy stabilności rynkowej

Utworzono nowy odrębny system handlu uprawnieniami do emisji dla budynków, transportu drogowego i paliw w dodatkowych sektorach

W czerwcu 2022 r. Rada ds. Środowiska przyjęła podejście ogólne w sprawie zmiany rozporządzenia o unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji. W grudniu 2022 r. Rada

wpracowała wstępne porozumienie z Parlamentem Europejskim. Zakłada ono zwiększenie do 62% przewidzianej na 2030 r. redukcji emisji w sektorach objętych systemem (wobec 61% zaproponowanych przez Komisję).

W grudniu 2022 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły także wstępne porozumienie polityczne w sprawie zmiany przepisów dotyczących unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w sektorze lotnictwa. Porozumienie sprawi, że lotnictwo pomoże w realizacji celów redukcyjnych UE wynikających z porozumienia paryskiego.

W marcu 2023 r. Rada przyjęła decyzję o rezerwie stabilności rynkowej, stanowiącej część systemu EU ETS. W kwietniu 2023 r. formalnie przyjęła rewizję systemu EU ETS.

W grudniu 2022 r. Rada przyjęła decyzję o notyfikacji wymogów kompensacyjnych mechanizmu CORSIA. Chodzi o globalny mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego, w którym uczestniczą państwa członkowskie UE.

2. EMISJE I POCHŁANIANIE GAZÓW CIEPLARNIANYCH W SEKTORZE GRUNTÓW I LEŚNICTWA

Rozporządzenie o użytkowaniu gruntów, zmianie użytkowania gruntów i leśnictwie (LULUCF) zobowiązuje Unię do redukcji emisji i większego pochłaniania gazów w tych sektorach.

Nowe przepisy podnoszą unijny cel: pochłanianie gazów cieplarnianych netto w 2030 roku ma wynieść co najmniej 310 mln ton ekwiwalentu CO₂. Dla każdego państwa członkowskiego określone zostały wiążące cele krajowe.

29 czerwca 2022 r. Rada ds. Środowiska przyjęła podejście ogólne w sprawie nowelizacji rozporządzenia LULUCF. W listopadzie 2022 r. Rada osiągnęła wstępne porozumienie z Parlamentem Europejskim. Rada przyjęła rozporządzenie w marcu 2023 roku.

Nowa strategia leśna UE. Jej celem jest poprawa jakości, ilości i odporności lasów w Europie, wspieranie leśników i biogospodarki leśnej oraz zapewnienie zrównoważonego pozyskiwania i wykorzystywania biomasy i ochrona bioróżnorodności. Oprócz tego zaplanowano zasadzenie trzech miliardów drzew w UE do 2030 roku.

3. CELE REDUKCYJNE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH; REDUKCJA EMISJI METANU W SEKTORZE ENERGETYCZNYM

W sektorach nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji ani rozporządzeniem o gruntach i leśnictwie (LULUCF) wiążące roczne limity emisyjne dla państw członkowskich są przewidziane w rozporządzeniu o wspólnym wysiłku redukcyjnym, ostatnio zmienionym w 2018 r. Chodzi o:

- transport drogowy i krajowy transport morski
- budynki
- rolnictwo
- odpady
- drobny przemysł.

Nowe przepisy podniosą unijny cel redukcyjny w tych sektorach przewidziany na 2030 rok z 29% do 40% w porównaniu z 2005 r. Odpowiednio uaktualnią też cele krajowe.

29 czerwca 2022 r. unijni ministrowie środowiska uzgodnili stanowisko negocjacyjne Rady w sprawie zmienionych przepisów. W listopadzie 2022 r. Rada wypracowała wstępne porozumienie z Parlamentem Europejskim. Rada przyjęła rozporządzenie w marcu 2023 roku.

W grudniu 2021 r. w ramach pakietu Komisja zaproponowała nowe unijne przepisy o redukcji emisji metanu w sektorze energetycznym. Przepisy pozwolą śledzić i redukować emisje metanu w tym sektorze. To pierwszy tekst dotyczący tego zagadnienia. Stanowi on istotny wkład w działania klimatyczne, ponieważ metan jest drugim co do ważności gazem cieplarnianym po dwutlenku węgla.

Proponowane rozporządzenie jest zgodne z założeniami strategii UE z 2020 r. na rzecz ograniczenia emisji metanu. Na konferencji klimatycznej ONZ (COP 26) w 2021 r. UE wspólnie z USA zainicjowała globalne zobowiązanie dotyczące metanu: ponad 100 państw zobowiązało się do 2030 r. ograniczyć jego emisje o 30% w porównaniu z poziomem z 2020 roku.

W grudniu 2022 r. Rada wypracowała porozumienie (podejście ogólne) w sprawie proponowanych przepisów. W listopadzie 2023 r. Rada i Parlament Europejski wstępnie porozumiały się w sprawie rozporządzenia. Aby przepisy stały się unijnym prawem, obie instytucje muszą je jeszcze formalnie przyjąć.

4. PAKIET GAZOWO - WODOROWY

Pakiet służący stworzeniu rynku wodoru i zdekarbonizowanego gazu to propozycja zmienionych i nowych przepisów mających zmniejszyć ślad węglowy rynku gazowego. Celem jest przejście od gazu ziemnego do gazów odnawialnych i niskoemisyjnych i ich rozpowszechnienie w UE do 2030 r. i później.

Na pakiet składają się rozporządzenie i dyrektywa. Znalazły się w nich wspólne zasady rynku wewnętrznego dla gazów odnawialnych, gazu ziemnego i wodoru. Mają w ten sposób powstać ramy regulujące specjalną infrastrukturę wodorową i zintegrowane planowanie sieci. Przewidziano również przepisy o ochronie konsumentów i zwiększenie bezpieczeństwa dostaw.

W marcu 2023 r. Rada wypracowała swoje stanowisko (podejście ogólne) na negocjacje z Parlamentem Europejskim w sprawie obu proponowanych aktów. W grudniu 2023 r. Rada i Parlament wypracowały wstępne porozumienie polityczne w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne zasady rynku wewnętrznego gazów odnawialnych i gazu ziemnego oraz wodoru. Wstępne porozumienie w sprawie dyrektywy zostało wypracowane 28 listopada 2023 roku

5. ENERGIA ODNAWIALNA

Pakiet zawiera propozycję nowelizacji dyrektywy o odnawialnych źródłach energii. Proponuje się w niej, by do 2030 r. podnieść z 32% do co najmniej 40% obecny unijny cel, którym jest udział odnawialnych źródeł energii w ogólnym koszyku energetycznym.

Proponuje się też wprowadzenie lub udoskonalenie sektorowych celów cząstkowych i środków we wszystkich sektorach. Szczególnie uwzględnia się sektory, w których integracja odnawialnych źródeł energii przebiega wolniej, zwłaszcza transport, budownictwo i przemysł.

27 czerwca 2022 r. unijni ministrowie energii uzgodnili wspólne stanowisko w sprawie projektu nowelizacji dyrektywy. W marcu 2023 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły wstępne porozumienie polityczne w sprawie nowelizacji dyrektywy. Rada przyjęła nowe przepisy w październiku 2023 roku.

6. EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA; CHARAKTERYSTYKA ENERGETYCZNA BUDYNKÓW

Zmieniona unijna dyrektywa o efektywności energetycznej ma przede wszystkim zmniejszyć do 2030 r. zużycie końcowe energii na szczeblu UE o 11,7% w porównaniu z prognozami z 2020 r.

Nowe przepisy mają skłonić państwa członkowskie do intensywniejszych wysiłków na rzecz efektywności energetycznej. Zakładają zaostrzenie obowiązku rocznych oszczędności energii i zmniejszenie zużycia energii w budynkach sektora publicznego.

27 czerwca 2022 r. Rada przyjęła podejście ogólne w sprawie nowo proponowanych przepisów. W marcu 2023 r. negocjatorzy prezydencji i Parlamentu Europejskiego osiągnęli wstępne porozumienie polityczne co do nowelizacji dyrektywy.

Rada przyjęła nową dyrektywę w lipcu 2023 r. Wejdzie ona w życie po publikacji w Dzienniku Urzędowym UE.

Budynki odpowiadają za 40% zużycia energii w UE i za 36% okołoenergetycznych bezpośrednich i pośrednich emisji gazów cieplarnianych. UE pracuje nad nowelizacją dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków, tak by do 2030 r. i później budynki w UE były bardziej efektywne energetycznie.

Nowe przepisy zakładają przede wszystkim, że:

- Od 2030 r. wszystkie nowe budynki będą bezemisyjne
- Do 2050 r. istniejące budynki zostaną przekształcone w budynki bezemisyjne.

W październiku 2022 r. państwa członkowskie UE zebrane w Radzie uzgodniły wspólne stanowisko (podejście ogólne) wobec proponowanych przepisów. 7 grudnia 2023 r. Rada i Parlament wypracowały wstępne porozumienie polityczne co do projektu.

7. NORMY EMISJI CO₂ DLA SAMOCHODÓW OSOBOWYCH I DOSTAWCZYCH

Samochody osobowe i dostawcze generują 15% całkowitych emisji dwutlenku węgla w UE. W ramach UE przyjęła nowe przepisy regulujące emisje CO₂ z tych pojazdów.

Rozporządzenie przewiduje stopniowe ogólnounijne cele redukcji emisji dla samochodów osobowych i dostawczych na 2030 r. i później, w tym 100-procentowy cel na 2035 r. dla nowych pojazdów tego typu.

W czerwcu 2022 r. Rada przyjęła podejście ogólne w sprawie proponowanych przepisów. W październiku 2022 r. osiągnęła porozumienie z Parlamentem Europejskim. Rada przyjęła rozporządzenie w marcu 2023 roku.

8. INFRASTRUKTURA PALIW ALTERNATYWNYCH

Rozporządzenie w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych ma przede wszystkim zapewnić obywatelom i firmom dostęp do zadowalającej sieci infrastrukturalnej, która pozwoli doładowywać lub tankować pojazdy i statki paliwami alternatywnymi.

W ten sposób sektor transportu będzie mógł znacznie zmniejszyć ślad węglowy. Nowe przepisy przewidują kilka celów na 2030 lub 2050 r.:

- Należy rozmieścić co 60 km stacje ładowania samochodów osobowych i dostawczych
- Od 2030 r. należy instalować stacje tankowania wodoru dla samochodów osobowych i ciężarówek we wszystkich węzłach miejskich
- Użytkownicy pojazdów elektrycznych lub napędzanych wodorem muszą mieć możliwość łatwego płacenia w punktach ładowania lub tankowania.

W czerwcu 2022 r. Rada uzgodniła wspólne stanowisko (podejście ogólne) w sprawie rozporządzenia zaproponowanego przez Komisję. W marcu 2023 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły wstępne porozumienie. Rada przyjęła nowe przepisy w lipcu 2023 roku.

9. ZRÓWNOWAŻONE PALIWA LOTNICZE

W ograniczaniu emisji z ruchu lotniczego mogą znacznie pomóc zrównoważone paliwa lotnicze (zaawansowane biopaliwa i e-paliwa). Potencjał ten jest jednak w dużej mierze niewykorzystany: paliwa takie stanowią zaledwie 0,05% ogółu paliw zużywanych w sektorze lotniczym.

Projekt ReFuelEU Aviation ma pomóc zmniejszyć ślad środowiskowy sektora lotniczego i zaangażować ten sektor w realizację unijnych celów klimatycznych.

W czerwcu 2022 r. Rada uzgodniła podejście ogólne w sprawie proponowanych przepisów. W kwietniu 2023 r. Rada osiągnęła wstępne porozumienie z Parlamentem Europejskim. Rada przyjęła nowe rozporządzenie w październiku 2023 roku.

10. PALIWA O OBNIŻONEJ EMISYJNOŚCI W ŻEGLUDZE

Mimo postępów z ostatnich lat sektor morski nadal niemal całkowicie opiera się na paliwach kopalnych i stanowi istotne źródło emisji gazów cieplarnianych i innych szkodliwych zanieczyszczeń. Inicjatywa FuelEU Maritime ma do 2050 r. zmniejszyć nawet o 80% intensywność emisyjną energii wykorzystywanej przez statki. Nowe przepisy promują stosowanie w żegludze paliw odnawialnych i niskoemisyjnych.

W czerwcu 2022 r. Rada uzgodniła podejście ogólne w sprawie proponowanych przepisów. W marcu 2023 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły wstępne porozumienie. Rada przyjęła nowe przepisy w lipcu 2023 r., kończąc tym samym procedurę legislacyjną.

11. OPODATKOWANIE ENERGII

Proponowana nowelizacja dyrektywy Rady o opodatkowaniu produktów energetycznych i energii elektrycznej ma:

- Dostosować opodatkowanie produktów energetycznych i energii elektrycznej do unijnej polityki w dziedzinie energii, środowiska i klimatu
- Chronić i usprawnić unijny rynek wewnętrzny poprzez uaktualnienie zakresu produktów energetycznych i struktury stawek oraz poprzez racjonalniejsze stosowanie przez państwa członkowskie zwolnień podatkowych i obniżek podatku
- Utrzymać zdolność państw członkowskich do generowania dochodów budżetowych.

Projekt jest obecnie omawiany w Radzie. W grudniu 2022 r. unijni ministrowie finansów przeprowadzili debatę orientacyjną na temat nowelizacji dyrektywy o opodatkowaniu energii.

12. GRANICZNY PODATEK WĘGLOWY

Graniczny podatek węglowy (CBAM – mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂) ma zapobiec sytuacji, w której działania redukcyjne UE będą niweczone przez wzrost emisji poza jej granicami w wyniku przeniesienia produkcji poza UE (gdzie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu są mniej ambitne niż polityki unijne) lub przez zwiększony import produktów wysokoemisyjnych. Mechanizm ma być w pełni zgodny z zasadami handlu międzynarodowego.

CBAM dotyczy importu produktów w branżach wysokoemisyjnych. Ma funkcjonować równolegle z unijnym systemem handlu emisjami: odzwierciedlać i uzupełniać jego funkcjonowanie w przypadku towarów importowanych. Stopniowo zastąpi istniejące unijne mechanizmy radzenia sobie z ryzykiem ucieczki emisji, zwłaszcza przydział bezpłatnych uprawnień w unijnym systemie handlu emisjami.

15 marca 2022 r. Rada wypracowała porozumienie w sprawie tekstu. W grudniu 2022 roku negocjatorzy Rady i Parlamentu Europejskiego osiągnęli wstępne porozumienie co do CBAM. Rada formalnie przyjęła nowe przepisy w kwietniu 2023 roku.

13. SPOŁECZNY FUNDUSZ KLIMATYCZNY

Proponowany Społeczny Fundusz Klimatyczny ma zaradzić społecznym i dystrybucyjnym skutkom nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji w budownictwie i transporcie drogowym.

Na podstawie planów społeczno-klimatycznych, które zostaną opracowane przez państwa członkowskie, fundusz będzie wspierać działania i inwestycje na rzecz znajdujących się w trudnej sytuacji:

- gospodarstw domowych
- mikroprzedsiębiorstw
- użytkowników transportu.

Fundusz może również pokrywać tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodu. Będzie częścią budżetu UE i będzie zasilany zewnętrznymi dochodami przeznaczonymi na określony cel – do maksymalnej wysokości 65 mld EUR.

W czerwcu 2022 r. unijni ministrowie środowiska uzgodnili stanowisko negocjacyjne Rady w sprawie utworzenia Społecznego Funduszu Klimatycznego. W grudniu 2022 r. Rada i Parlament Europejski osiągnęły wstępne porozumienie polityczne co do propozycji jego utworzenia. Rada przyjęła nowe przepisy w kwietniu 2023 roku.

Godzi się podkreślić iż każda część FIT for 55 została przyjęta zarówno przez Parlament jak i Radę Europejską. Jest to wola i decyzja głównych sił politycznych w Parlamencie oraz rządów. Opisany proces legislacyjny potwierdza iż decyzje podejmowano z dużym namysłem i poczuciem odpowiedzialności za los ludzkości, kontynentu i planety.

KONKLUZJE

1. Panuje w UE głębokie przekonanie iż kierunek działań jest słuszny.
2. Trwają i trwać będą dyskusje co do tempa wdrażania nowych rozwiązań.
3. Wojna w Ukrainie pogłębiła przekonanie o słuszności działań, zwłaszcza w zakresie uniezależnienia się od rosyjskich dostaw ropy naftowej i gazu.
4. Trzeba w jak największym stopniu polegać na własnych źródłach energii w miksie energetycznym Wspólnoty oraz każdego państwa.
5. Nie wydaje się racjonalnym obrona tradycyjnych spalinowych środków transportu, wiedząc że nie ma własnych zasobów ani gwarantowanych stabilnych źródeł dostaw paliw.
6. Założenia FIT for 55 oraz postanowienia będą weryfikowane oraz korygowane w miarę potrzeb oraz pod wpływem nowych okoliczności.