

05

2022

ESG Policy Note

Spółeczny Fundusz Klimatyczny

AUTORKI

Aleksandra Garlińska*,

EU Policy Expert, Parlament Europejski

*Wyrażone opinie są wyłącznie osobiste i nie wyrażają poglądów ani opinii pracodawcy.

Michalina Wacław,

Fundacja Polski Instytut Myśli Gospodarczej

Streszczenie

W ramach rewizji unijnego systemu handlu emisjami i pakietu legislacyjnego Gotowi na 55, Komisja Europejska 14 lipca 2021 roku zaproponowała rozszerzenie handlu emisjami na sektory budownictwa i transportu drogowego. Emisje z tych sektorów wedle propozycji Komisji miałyby być objęte nowym, odrębnym systemem handlu emisjami tj. EU ETS II. Jednym z środków do zniwelowania negatywnych skutków ETS II ma być zaproponowany 14 lipca 2021 r. Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK), którego celem ma być pomoc dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw oraz użytkowników transportu. W niniejszym policy note przedstawiony i omówiony zostanie ten instrument.

Abstract

As part of the revision of the EU ETS and the Fit for 55 legislative package, the European Commission on July 14, 2021 proposed extending emissions trading to the construction and road transport sectors. Emissions from these sectors, according to the Commission's proposal, would be covered by a new, separate emissions trading system, i.e. EU ETS II. One of the measures to offset the negative effects of ETS II is to be the proposed July 14, 2021. Social Climate Fund (SCF) to help vulnerable households, micro-enterprises and transport users. This policy note will present and discuss this measure.

WSTĘP

W ramach rewizji unijnego systemu handlu emisjami (EU ETS) i pakietu legislacyjnego Gotowi na 55 (ang. *Fit for 55*), Komisja Europejska 14 lipca 2021 roku zaproponowała rozszerzenie handlu emisjami na sektory budownictwa i transportu drogowego¹. Emisje z tych sektorów wedle propozycji Komisji miałyby być objęte nowym, odrębnym systemem handlu emisjami tj. EU ETS II.

Jest to kontrowersyjna propozycja, która wywołała dyskusję zarówno wśród organizacji pozarządowych, jak i wśród państw członkowskich². Z uwagi na głosy, że najbardziej dotknięte EU ETS II zostaną grupy społeczne o największej wrażliwości, niektóre państwa członkowskie wyrażają poważne zastrzeżenia wobec wprowadzenia tego mechanizmu i wzywają do podjęcia szeregu działań w zakresie polityki klimatycznej i społecznej niwelujących jego potencjalne skutki uboczne.

Jednym z środków do zniwelowania negatywnych skutków ETS II ma być właśnie zaproponowany również 14 lipca 2021 r. Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK), którego celem ma być pomoc dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw oraz użytkowników transportu. Jaki będzie ostateczny kształt tego SFK i na co dokładnie będzie mógł być przeznaczony dowiemy się jak zakończą się tzw. trilogi - czyli negocjacje legislacyjne w UE pomiędzy Parlamentem Europejskim, Rada przy wsparciu Komisji Europejskiej.

Jak wynika z wstępnych informacji Komisji Europejskiej, Polska mogłaby zostać największym beneficjentem SFK. Łącznie w latach 2025-2032 moglibyśmy otrzymać 12,7 mld euro, co stanowi 17,61 proc. całego budżetu SFK. W dalszej kolejności największymi beneficjentami Funduszu mają być Francja (łącznie ponad 8 mld euro), Włochy (7,8 mld euro) i Hiszpania (7,5 mld euro)³.

W niniejszym *policy note* przedstawiony i omówiony zostanie Społeczny Fundusz Klimatyczny.

Bazując na wstępnej propozycji KE uważamy, że zaproponowany budżet jest niewystarczający, aby zaspokoić potrzeby gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji i postulujemy o jego zwiększenie. Stoimy również na stanowisku, że Fundusz powinien rozpocząć działalność już w 2024 r. Wreszcie przedstawione zostaną argumenty za oddzieleniem funduszu od nowego systemu ETS II oraz zaproponowane zostaną alternatywne źródła jego finansowania.

¹ Komisja Europejska, 2021.

² Liboreiro J., 2021.

³ Parlament Europejski, 2022.

Kontekst powstania propozycji

Paliwa kopalne nadal dominują w produkcji energii, a 75 proc. budynków w Unii Europejskiej (UE) uważa się za nieefektywne energetycznie. Aż 1 na 4 gospodarstwa domowe w UE nie może sobie pozwolić na odpowiednie ogrzewanie, chłodzenie lub oświetlenie⁴. Jak wynika z danych Eurostatu, przytoczonych przez Komisję Europejską w sprawozdaniu na temat stanu Unii Energetycznej w 2021 r. około 31 milionów Europejczyków żyło w ubóstwie energetycznym i nie było w stanie utrzymać odpowiedniego ciepła w swoich domach⁵.

To właśnie te osoby liczą, że Zielony Ład i powiązane z nim Fundusze będą szansą nie tylko osiągnięcia neutralności klimatycznej ale także podwyższenia standardów życia. Istnieje jednak poważne ryzyko, że propozycje Komisji nakierowane na osiągnięcie zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto mogą doprowadzić do tego, że ludzie o niskich dochodach będą ubożsi w wyniku rozszerzenia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla na budynki i transport (ETS II).

Aby to zniwelować Komisja Europejska zaproponowała w ramach pakietu Gotowi na 55 nowy Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK), który ma wspierać osoby, gospodarstwa domowe i mikroprzedsiębiorstwa zagrożone ubóstwem energetycznym oraz ubóstwem transportowym w okresie transformacji energetycznej. To z pewnością sygnał dla priorytetowego traktowania biedniejszych gospodarstw domowych. Ale to tylko sygnał, albowiem jest bardzo mało prawdopodobne, aby SFK w zaproponowanym przez KE kształcie mógł zrekompensować straty wynikające z wyższych rachunków za energię dla osób o niskich dochodach.

Budżet

W swojej propozycji KE zaproponowała, aby całkowita pula środków finansowych na realizację SFK na lata 2025–2032 wyniosła 72,2 mld EUR w bieżących cenach⁶. Komisja proponuje wkrótce ukierunkowaną zmianę rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 w celu uwzględnienia dodatkowych unijnych wydatków w wysokości 23,7 mld EUR w latach 2025–2027.

⁴ Right to Energy Coalition, n.d.

⁵ Komisja Europejska, 2021.

⁶ COM(2021) 568 final.

Kwota 48,5 mld EUR na lata 2028–2032 uzależniona jest od dostępności środków w ramach rocznych pułapów obowiązujących wieloletnich ram finansowych, o których mowa w art. 312 TFUE, w odniesieniu do których Komisja przedstawi wniosek przed dniem 1 lipca 2025 r. W związku z tym w latach 2025–2032 SFK miałby być finansowany z zasobów własnych budżetu Unii, w tym od 2026 r. z dochodów z systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do budynków i transportu drogowego, jak przewidziano w zmianie decyzji w sprawie zasobów własnych, którą Komisja wkrótce przedstawi.

Państwa członkowskie wedle propozycji KE powinny finansować co najmniej 50% całkowitych kosztów społecznych planów w dziedzinie klimatu. W tym celu mają one wykorzystać część swoich spodziewanych dochodów z tytułu włączenia budynków i transportu drogowego do zakresu stosowania dyrektywy o handlu emisjami bez uszczerbku dla uruchomienia Funduszu w 2025 r.

W dniu 22 czerwca br. Parlament Europejski przyjął stanowisko w sprawie SFK i jest gotowy do rozpoczęcia negocjacji z rządami UE. Eurodeputowani wnioskuje aby koperta finansowa na realizację funduszu w okresie do 2027 roku wyniosła co najmniej 11 140 000 000 EUR w cenach bieżących. Fundusz powinien zostać uzupełniony dochodami wynikającymi ze sprzedaży na aukcji 150 mln uprawnień zgodnie z dyrektywą w sprawie ETS [orientacyjna kwota 5 250 000 000 EUR] w tym okresie, co stanowiłoby łączną kwotę oszacowaną przez Par-

lament na 16,39 mld EUR. Natomiast Koperta finansowa na realizację funduszu w latach 2028-2032 miałyby zostać określona po zmianie rozporządzenia, z zastrzeżeniem kwot dostępnych w ramach rocznych pułapów obowiązujących wieloletnich ram finansowych oraz oceny i - w stosownych przypadkach i po spełnieniu warunków - docelowej zmiany dyrektywy w sprawie ETS. Dodatkowo PE stoi na stanowisku, że aby pomoc przewidziana w planach SFK była skutecznie realizowana od pierwszych lat po wejściu w życie Funduszu, Komisja powinna mieć możliwość prefinansowania do 13% wkładu finansowego państw członkowskich na podstawie wniosku złożonego przez państwo członkowskie wraz ze społecznym planem klimatycznym.

Wedle propozycji KE tylko 25 proc. przychodów z nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla budynków zostanie przeznaczone na ten fundusz, Parlament stoi na stanowisku że również to powinno zostać rozszerzone - zwłaszcza Frakcja Zielonych zaproponowała aby cały dochód z ETS II był przeznaczony właśnie na SFK.

29 czerwca 2022 Rada przyjęła swoje stanowiska negocjacyjne i uzgodniła, że Fundusz będzie częścią budżetu UE i będzie zasilany przez zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel do maksymalnej kwoty 59 mld euro. Taka struktura budżetu umożliwiłaby funduszowi korzystanie z szeregu gwarancji związanych z budżetem europejskim, bez ponownego otwierania wieloletnich ram finansowych UE. Jest to o wiele mniej niż propozycje PE i KE.

Dodatkowo Rada stoi na stanowisku, że SFK winien rozpocząć się on o rok później (w 2027 r. zamiast w 2026 r.), oraz domaga się aby ściśle zrównać ramy czasowe SCF i ETS II (oba wedle życzeń Ministrów krajów członkowskich miałyby rozpocząć się w 2027 r.). Wreszcie, co nie mniej ważne, Rada w swoim stanowisku usunęła wymóg współfinansowania w wysokości 50% przez państwa członkowskie.

Oznacza to, że gospodarstwa domowe prawdopodobnie będą musiały zmierzyć się z jeszcze wyższymi rachunkami za energię w 2027 r. w związku z wejściem w życie ETS II, nie otrzymując odpowiedniego wsparcia na ocieplenie swoich domów lub przejście na zeroemisyjną mobilność przed wejściem w życie ETS II. A nawet gdy ETS II w końcu wejdzie w życie, to wedle zamysłu Rady tylko około 25% przychodów z ETS II zostanie wykorzystane na wsparcie najbardziej narażonych gospodarstw domowych.

Jest to dość rozczarowujące stanowisko Rady - przed trylogiami ciężki czas i negocjacje międzyinstytucjonalne będą trudne. Na tę chwilę nie wiemy, kiedy negocjacje się zaczną ani kiedy zakończą, będzie to najprawdopodobniej końcówka 2022 roku.

Dlaczego Komisja Europejska chce wprowadzić ETS II?

Zwiększony poziom ambitnych celów klimatycznych Unii Europejskiej wiąże się również z koniecznością zwiększenia wkładu ze strony wszystkich sektorów. W tym celu zaproponowano handel uprawnieniami do emisji w odniesieniu do budynków i transportu drogowego w ramach procesu przeglądu Dyrektywy 2003/87/WE („dyrektywa o handlu emisjami”)⁷.

W opinii Komisji ma to stanowić dodatkową zachętę gospodarczą do ograniczenia bezpośredniego zużycia paliw kopalnych i do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Wprowadzenie ceny rynkowej uprawnień do emisji dwutlenku węgla w tych dwóch sektorach w połączeniu z innymi środkami powinno w perspektywie średnio- i długoterminowej obniżyć koszty utrzymania budynków i transportu drogowego, a także stworzyć nowe możliwości inwestowania i tworzenia miejsc pracy.

Jednakże wzrost cen paliw kopalnych będzie miał znaczące skutki społeczne, co może w nieproporcjonalny sposób wpłynąć na znajdujące się w trudnej sytuacji gospodarstwa domowe, mikroprzedsiębiorstwa i użytkowników transportu, którzy wydają większą część swoich dochodów na energię i transport i którzy w niektórych regionach nie mają dostępu do alternatywnych, przystępnych cenowo rozwiązań w zakresie mobilności.

⁷ Dz.Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32.

Te skutki będą różne w poszczególnych państwach członkowskich, choć wpływ na ceny będzie prawdopodobnie bardziej odczuwalny w państwach członkowskich, regionach i wśród ludności o niższych średnich dochodach.

Oznacza to, że ci, którzy są najmniej odpowiedzialni za obecny kryzys klimatyczny, ale jednocześnie są najbardziej narażeni na katastrofy klimatyczne, muszą zapłacić najwyższą cenę za transformację energetyczną.

Społeczny Fundusz Klimatyczny jako remedium?

SFK ma na celu zaradzić społecznym i dystrybucyjnym wyzwaniom, z którymi zmierzą się najbardziej wrażliwe grupy, wynikającym z handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do dwóch sektorów budownictwa i transportu drogowego.

W ramach SFK finansowane będą głównie działania, których cele nie będą mogły zostać w wystarczającym stopniu osiągnięte przez wszystkie państwa członkowskie działające osobno (tzw. „test konieczności”) i w przypadku których interwencja Unii Europejskiej może przynieść wartość dodaną. Ponadto utworzenie programu unijnego zagwarantuje również, że wszystkie państwa członkowskie będą mogły wprowadzać środki uzupełniające działania w dziedzinie klimatu na szczeblu unijnym. Aby móc skorzystać ze środków, państwa członkowskie będą musiały przedstawić kompleksowy wachlarz środków i inwestycji, które miałyby być objęte finansowaniem z funduszu.

W propozycji wprowadzenia SFK uwzględniono katalog inwestycji, na które będzie można pozyskać środki. Pod warunkiem, że środki i inwestycje będą przynosiły korzyści głównie znajdującym się w trudnej sytuacji gospodarstw domowym, mikroprzedsiębiorstwom lub użytkownikom transportu, państwa będą mogły uwzględnić m.in.:

- Wspieranie renowacji budynków (w tym w formie wsparcia finansowego lub zachęt podatkowych),
- Przyniesienie się do obniżenia emisyjności, w tym elektryfikacji, ogrzewania i chłodzenia budynków oraz gotowania w nich, a także do integracji energii ze źródeł odnawialnych, co przyczynia się do osiągnięcia oszczędności energii,
- Zapewnienia dostępu do bezemisyjnych i niskoemisyjnych pojazdów i rowerów (w tym w formie wsparcia finansowego na ich zakup lub zachęt podatkowych do ich zakupu),
- Wspierania podmiotów publicznych i prywatnych w opracowywaniu i zapewnianiu przystępnych cenowo rozwiązań z zakresu renowacji budynków pod kątem efektywności energetycznej oraz odpowiednich instrumentów finansowania,
- Przyznania bezpłatnego dostępu do transportu publicznego lub dostosowanych taryf za dostęp do transportu publicznego.

Środki przeznaczone na Społeczny Fundusz Klimatyczny

Aby sprostać wyzwaniom związanym z finansowaniem powyższych strategii, dokonane zostaną niezbędne korekty unijnych ram budżetowych i w ramach przyszłego pakietu zasobów własnych, w tym we wniosku w sprawie zmiany wieloletnich ram finansowych. W szczególności część przychodów z handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do budynków i transportu drogowego zostanie włączona do budżetu UE, a określony odsetek tych dochodów będzie zasadniczo odpowiadał nowemu Funduszowi.

W celu zapewnienia wystarczających środków, zaproponowano przeznaczenie 25 proc. spodziewanych dochodów z nowo zaproponowanego systemu EU-ETS na transport drogowy i budownictwo, co przyczyni się do zapewnienia 72,2 mld euro finansowania w latach 2025-2032. W połączeniu tego z wkładem krajowym w wysokości co najmniej 50 proc., fundusz osiągnie wartość 144,4 mld euro. Fundusz byłby tworzony w oparciu o plany na rzecz klimatu społecznego, które każde państwo członkowskie powinno przygotować i które obędą wytyczać jego realizację.

Jednak po ogłoszeniu projektu wskazywano wielokrotnie, że planowane środki będą niewystarczające do odpowiedniego finansowania inwestycji ekologicznych, jak i rekompensowania strat gospodarstw domowych (i mikroprzedsiębiorstw), i mogą łatwo nie zapewnić odpowiedniego wsparcia tym, którzy go najbardziej potrzebują.

Kolejnym problemem jest fakt, że definicje podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji mogą nie być wystarczająco precyzyjne. Wobec braku jasno ukierunkowanych, dobrze zakomunikowanych i łatwo dostępnych środków wsparcia dla podmiotów najbardziej podatnych na zagrożenia, Europejczycy o najmniejszej podatności na trudności stworzone przez nowe regulacje, byłiby prawdopodobnie głównymi beneficjentami. Miałoby to miejsce ze względu na ich lepszy dostęp do informacji na temat systemów wsparcia oraz większe możliwości planowania inwestycji.

Dodatkowo Komisja zaproponowała, aby najpierw utworzyć nowe zasoby własne Unii Europejskiej w oparciu o część dochodów z ETS II, a następnie przeznaczyć 25 proc. środków z ETS II na Społeczny Fundusz Klimatyczny. Przyjęcie nowego zasobu własnego UE wymaga jednak jednomyślności w Radzie i ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Dlatego propozycja finansowania SFK ze środków własnych wydaje się wskazywać na chęć Komisji Europejskiej do zatrzymania części przychodów z ETS II dla ogólnego budżetu UE. Jest to sprzeczne z wynikami badań, które podkreślają, że społeczna akceptacja cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla wymaga jasnego i widocznego przeznaczenia wszystkich dochodów na zieloną i sprawiedliwą transformację⁸.

Ponadto konieczność przyjęcia nowego projektu zasobów własnych podważa szanse na uzyskanie finansowania UE dla Społecznego Funduszu Klimatycznego. W przypadku braku jednomyślności w Radzie, Społeczny Fundusz Klimatyczny pozostałby pustą deklaracją, a państwa członkowskie po prostu otrzymałyby wszystkie dochody z ETS II na użytek krajowy, bez wcześniejszej dystrybucji w całej UE do tych, którzy najbardziej ich potrzebują.

Podsumowanie

Spółeczny Fundusz Klimatyczny nie powinien mieć wyłącznie charakteru naprawczego i koncentrować się jedynie na niesprawiedliwościach powstałych w wyniku rozszerzenia handlu emisjami na transport i budownictwo. Jego głównym celem powinno być zniwelowanie nierówności strukturalnych, takich jak ubóstwo energetyczne i ubóstwo w zakresie mobilności, a także zapewnienie realizacji krajowych i europejskich celów klimatycznych. Dzięki temu będzie możliwa szybsza redukcja emisji.

Dodatkowo, fundusz powinien być skoncentrowany na grupach znajdujących się w trudnej sytuacji, a także umożliwić wszystkim zainteresowanym stronom możliwość korzystania ze środków. Oddolne zarządzanie, współpraca międzysektorowa oraz dopuszczenie zainteresowanych stron pozwoliłoby na to, aby środki z funduszu dotarły do osób najbardziej potrzebujących. Wymogi dotyczące dialogu społecznego i znaczącego uczestnictwa muszą stać się obowiązkowymi kryteriami dostępu do finansowania, a organizacje pozarządowe (w szczególności reprezentujące osoby żyjące w najtrudniejszej sytuacji), związki zawodowe, młodzież i samorządy lokalne muszą być zaangażowane w określanie sposobu wydatkowania dochodów z funduszu. Dobrym rozwiązaniem byłoby przyjęcie inicjatyw partycypacyjnych, takich jak zielone budżetowanie partycypacyjne, ponieważ nie tylko zwiększy to świadomość obywateli na temat korzyści płynących z działań na rzecz klimatu, ale również umożliwi grupom zmarginalizowanym większe zaangażowanie w lokalne zarządzanie i procesy decyzyjne.

⁸ Domonij, 2022.

Bibliografia

- Dominioni G. 2022. Pricing carbon effectively: a pathway for higher climate change ambition, *Climate Policy*, 22:7, 897-905. DOI: 10.1080/14693062.2022.2042177.
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii. Dz.Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0087&from=PL>. Dostęp: 24.07.2022.
- Komisja Europejska. (2022). Increasing the ambition of EU emissions trading. https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/increasing-ambition-eu-emissions-trading_en. Dostęp: 24.07.2022.
- Komisja Europejska. 2021. Sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej z 2021 r.: Odnawialne źródła energii wyprzedzają paliwa kopalne jako główne źródło energii w UE. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_21_5554. Dostęp: 24.07.2022.
- Liboreiro J. 2021. Why is the EU's new Emissions Trading System so controversial?. <https://www.euronews.com/my-europe/2021/07/16/why-is-the-eu-s-new-emissions-trading-system-so-controversial>. Dostęp: 24.07.2022.
- Meyers M. 2021. Fit for 55 will penalise poor Europeans. <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/opinion/fit-for-55-will-penalise-poor-europeans/>. Dostęp: 24.07.2022.
- Parlament Europejski. 2022. Social climate fund. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729460/EPRS_ATA\(2022\)729460_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729460/EPRS_ATA(2022)729460_EN.pdf). Dostęp: 24.07.2022.
- Right to Energy Coalition. (n.d.) About energy poverty. <https://righttoenergy.org/about-energy-poverty/>. Dostęp: 24.07.2022.
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny. COM(2021) 568 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0568&from=EN>. Dostęp: 24.07.2022.