

## **Analiza kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej**

Przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nakładają na samorzady szereg nowych obowiązków związanych ze stosowaniem autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej. Jednym z najważniejszych jest obowiązek cyklicznego sporządzania analiz kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem tego rodzaju autobusów. Pierwsze takie analizy muszą zostać sporządzone już do 31 grudnia 2018 roku.

Każda jednostka samorządu terytorialnego, świadcząca lub zlecająca usługi komunikacji miejskiej (w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – z wyłączeniem gmin oraz powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza liczby 50 tys.), ma obowiązek **sporządzić co 36 miesięcy analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej:**

- **autobusów zeroemisyjnych,**
- **innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych** (art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych).

<b>Analiza kosztów i korzyści ma się składać z co najmniej 3 obligatoryjnych części:</b>
1) analizy finansowo-ekonomicznej
2) oszacowania efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi
3) analizy społeczno-ekonomicznej uwzględniającej wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji.

### **Analiza finansowo-ekonomiczna**

**Głównym elementem analizy finansowo-ekonomicznej powinno być porównanie kosztów nabycia i użytkowania floty autobusów „tradycyjnych” i zeroemisyjnych.**

Podstawowe czynniki, jakie należy tu uwzględnić, to różnica w:

- cenie pojazdów,
- kosztach serwisowania,
- kosztach eksploatacyjnych.

Uwzględniając aktualne ceny można ogólnie stwierdzić, że koszt zakupu taboru „elektrycznego” będzie dużo wyższy niż w przypadku taboru „tradycyjnego”. Różnica ta może jednak zostać skompensowana niższym kosztem nabycia energii elektrycznej w porównaniu do cen oleju napędowego. Oczywiście czynniki te mogą ulegać zmianie w perspektywie czasu.

## **UWAGA!**

**Ustawodawca nie wymaga, aby w ramach analizy kosztów i korzyści przedstawiać prognozę zmian ekonomicznych na przyszłość.**

### **Oszacowanie efektów środowiskowych**

**Część analizy dotycząca oszacowania efektów środowiskowych powinna przedstawiać porównanie poziomu i rodzaju emitowanych substancji przez flotę autobusów napędzanych olejem napędowym i zeroemisyjnych.** Trudno oczekiwać od jednostek samorządu terytorialnego, że samodzielnie przeprowadzą badania poziomu emisji (tym bardziej w odniesieniu do taboru, którego jeszcze nie nabyły). Dlatego w praktyce analizy prawdopodobnie będą uwzględniać dane podawane przez producentów pojazdów. Pojawia się tutaj dość oczywiste pytanie o miarodajność takich analiz. Dane pochodzące od producentów wcale nie muszą być rzetelne (przypadki zafałszowywania informacji o emisji spalin zdarzają się w ostatnim czasie dość często).

### **Emisja szkodliwych substancji**

Trzeci obligatoryjny element analizy kosztów i korzyści to wycena kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji. Analiza ta powinna opierać się przede wszystkim na wskaźnikach ekonomicznej wartości bieżącej netto (ENPV) oraz ekonomicznej stopy zwrotu (ERR).

### **Dodatkowe elementy analizy**

Analiza kosztów i korzyści może obejmować również inne elementy, niż te wymienione przez ustawodawcę. Może to być np. analiza ryzyka albo ocena, czy w związku z ustaleniami analizy konieczna będzie zmiana planu transportowego jednostki samorządu terytorialnego.

### **Udział społeczeństwa w opracowaniu analizy**

Ustawa o elektromobilności przewiduje obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w opracowaniu analizy kosztów i korzyści. Istotny (choć czasami pomijany) jest obowiązek dołączenia do przyjętej analizy uzasadnienia. Ma ono zawierać informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu. Musi też wskazywać, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

### **Gdy brak korzyści**

Jeżeli wyniki analizy kosztów i korzyści wskazują na brak korzyści z wykorzystywania autobusów zeroemisyjnych, jednostka samorządu terytorialnego może nie realizować obowiązku osiągnięcia wymaganego poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej. Docelowo ma to być 30% takich autobusów od 1 stycznia 2028 r.

Taką regulację należy z pewnością traktować jako duże ułatwienie dla tych jednostek samorządu terytorialnego, dla których inwestycje w tabor zeroemisyjny stanowiłyby nadmierne obciążenie. Takie „zwolnienie” nie jest jednak bezterminowe.

## **UWAGA!**

**Każda jednostka samorządu terytorialnego ma nadal obowiązek sporządzania co 36 miesięcy kolejnych analiz, które mogą dać odmienny rezultat.**

### **Okresy przejściowe**

Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych przewiduje okresy przejściowe, które mają doprowadzić do stopniowego osiągnięcia docelowego poziomu 30% udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie pojazdów użytkowanych w komunikacji miejskiej (art. 68 ust. 4). **Daty wskazane w tym przepisie mają charakter sztywny i nie są powiązane z wynikami kolejnych analiz kosztów i korzyści.** Może to powodować bardzo poważne skutki dla jednostek samorządu terytorialnego organizujących komunikację miejską.

### **Przykład**

Łatwo wyobrazić sobie scenariusz, w którym pierwsza analiza kosztów i korzyści (sporządzona do 31 grudnia 2018 r.) będzie wskazywała na brak korzyści ze stosowania autobusów zeroemisyjnych. Jednostka będzie zatem zwolniona z obowiązku zapewnienia ich odpowiedniego poziomu. Natomiast kolejne analizy (np. analiza sporządzana do 31 grudnia 2021 r.) już taką korzyść może wykazać (np. ze względu na spadek cen taboru zeroemisyjnego). W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego byłaby zobowiązana – stosownie do art. 68 ust. 4 pkt 2 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych – do zapewnienia już od 1 stycznia 2023 r. aż 10% udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie autobusów użytkowanych w komunikacji miejskiej. Skutkowałoby to koniecznością dokonania znaczących inwestycji w tabor bardzo krótkim czasie.

### **Jak rozumieć ocenę korzyści**

Korzyści, o których mowa w art. 37 ust. 5 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, nie dotyczą tylko *stricte* finansów danej jednostki. Dotyczą także wpływu na środowisko i na sytuację społeczno-ekonomiczną.

Ustawodawca nie wskazuje kryteriów, według których miałyby zostać dokonane oszacowanie wartości tych poszczególnych czynników. Nie mówi też, jak powinna być sformułowana ostateczna ocena występowania (albo niewystępowania) korzyści.

Taka sytuacja w praktyce może skutkować zróżnicowanym podejściem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Trudno jest przecież porównać wagę czynnika ekonomicznego, społecznego i środowiskowego.

## **UWAGA!**

**W sytuacji, gdy rezultaty analizy kosztów i korzyści będą niejednoznaczne (np. w pewnych obszarach korzyść zostanie wykazana, a w innych – nie), to w dużej mierze od podejścia jednostki samorządu terytorialnego będzie zależało, czy**

**w podsumowaniu analizy wskaże na występowanie korzyści ze stosowania autobusów zeroemisyjnych, czy też jej brak.**

### **Niespójność pomiędzy ustawami**

Istotnym problemem praktycznym jest też stwierdzenie, w jakim zakresie analizę powinna przygotować jednostka samorządu terytorialnego, której – na podstawie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – inne jednostki (np. okoliczne gminy) przekazały kompetencje organizatora publicznego transportu zbiorowego. Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych posługuje się pojęciem „jednostki samorządu terytorialnego”, które jest węższe od pojęcia „organizatora” z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Organizator może być odpowiedzialny za funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na terenie kilku czy nawet kilkunastu sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego. Jest to rozwiązanie stosunkowo często spotykane. Szczególnie w dużych aglomeracjach. Jednak przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie odnoszą się do tej kwestii. **Nie jest więc jasne, czy analiza kosztów i korzyści powinna obejmować cały obszar, na którym organizator zarządza transportem, czy też powinna zostać ograniczona do obszaru „głównej” jednostki samorządu terytorialnego.**

### **Przekazanie analizy**

Zgodnie z wymogami ustawy o elektromobilności, po sporządzeniu analizy ma ona zostać niezwłocznie przekazana:

- ministrowi właściwemu do spraw energii,
- ministrowi właściwemu do spraw gospodarki,
- ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Nie przewidziano jednak dla tych organów uprawnień do kontroli treści analiz ani nałożenia na jednostki samorządu terytorialnego sankcji za ich wadliwe sporządzenie.

### **Podstawy prawne**

- art. 37, art. 68 ust. 4 ustawy z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 317; ost.zm. Dz.U. z 2018 r. poz. 1356)
- art. 4 ust. pkt 9 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 2016)

Autor: Piotr Szwechłowicz, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy