

Czy Polska gra z Europą w zielone?



Wydatki na działania związane z klimatem w polskim KPO na tle europejskich strategii odbudowy

1.1 Wprowadzenie

Dostęp do środków pochodzących z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności uzależniony jest od akceptacji Krajowych Planów Odbudowy przez UE. Formalnie, termin na przesłanie planów przez poszczególne państwa do Komisji Europejskiej minął 30 kwietnia.

O ile większość krajów przesłała dokumenty na czas, część z państw złożyła swoje plany z opóźnieniem, a niektóre wystąpiły do KE z prośbą o przedłużenie terminu. Polski Plan Odbudowy, pomimo tego, że został wysłany do KE 3 maja, nie został od razu poddany formalnej ocenie – przedstawiciele rządu zwrócili się do Komisji o przedłużenie dialogu technicznego o miesiąc, tym samym opóźniając początek dalszych procedur. Według doniesień prasowych, w ramach dialogu technicznego, uzupełniane są w KPO zapisy pozwalające na lepsze monitorowanie realizacji przewidzianych w KPO reform oraz inwestycji.

Zgodnie z zapisami rozporządzenia¹, od momentu otrzymania Planów Odbudowy KE ma dwa miesiące na ich ocenę na podstawie jedenastu kryteriów określonych w załączniku V do rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności². Obecnie KE pozytywnie zaopiniowała dokumenty 12 państw członkowskich³, w tym Francji, Niemiec, Hiszpani i Słowacji.

Dotychczas upublicznione dokumenty przedstawiające dokonaną przez KE analizę otrzymanych planów pokazują, że w ramach oceny wpływu KPO na zieloną transformację Komisja zwraca uwagę przede wszystkim na to:

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN#d1e32-56-1>

³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plans-assessments_en

- czy markery klimatyczne zostały przypisane do poszczególnych inwestycji poprawnie, tj. zgodnie z metodologią określoną w załączniku VI do rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności;
- czy przeznaczono co najmniej 37% środków na cele związane z zieloną transformacją gospodarki;
- jaki jest wpływ działań przewidzianych przez KPO na zieloną transformację, w tym bioróżnorodność.

Ocenę polskiego planu Komisja powinna opracować do końca lipca. Po uzyskaniu pozytywnej oceny od KE, następnym krokiem jest akceptacja planu przez Radę Unii Europejskiej, która ma na to 4 tygodnie. Zgoda Rady umożliwi przekazanie poszczególnym krajom pierwszych funduszy z Instrumentu na Rzecz Odbudowy (13% prefinansowania).

Jak pokazujemy w raporcie „Niezdana matura z planowania”⁴, żeby działania przewidziane w ramach planu w efektywny sposób przyczyniły się nie tylko do odbudowy gospodarki, ale i zielonej transformacji, konieczne jest wprowadzenie w KPO zmian, zarówno w warstwie strategicznej, jak i dotyczących poszczególnych reform i inwestycji.

Inwestycje, które mogą potencjalnie mieć największe znaczenie dla zielonej transformacji, zostały poddane ocenie przez ekspertów WiseEuropa w ramach projektu Green Recovery Tracker (GRT). W niniejszej publikacji przedstawiamy wyniki tej analizy oraz porównanie tego, jak zielone inwestycje w polskim KPO wypadają na tle europejskich Planów Odbudowy. Wskazujemy jednocześnie **sześć aspektów planu, które będą kluczowe z punktu widzenia jego skuteczności jako instrumentu odbudowy gospodarczej i zielonej transformacji**, a które będą wymagały szczególnej uwagi na etapie wdrażania KPO.

1.2 Polski Krajowy Plan Odbudowy na tle innych państw UE

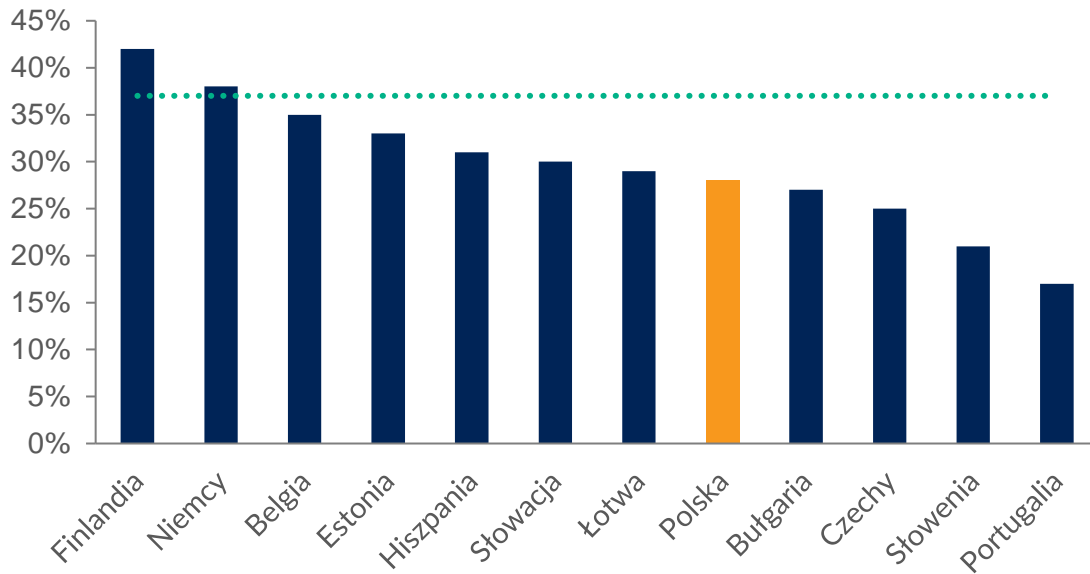
W ramach projektu **Green Recovery Tracker** zostały przeprowadzone analizy planów odbudowy opracowanych przez 16 państw UE⁵. Wyniki analizy pokazują, że zaledwie kilka państw przedstawiło plany, w których udział zielonych inwestycji jest zbliżony do wymaganego przez UE progu 37% wszystkich środków (34% w przypadku Austrii, 35% w planie Belgii, 33% w planie Estonii), lub nieznacznie go przekracza (Niemcy, Finlandia).

Z analizy wynika, że w Polskim planie **na inwestycje przyczyniające się do zielonej transformacji przypada 28% środków**, co jest **znacznie poniżej wymaganego poziomu 37%**. W komponentcie dotacyjnym udział zielonych inwestycji wynosi zaledwie 13%.

⁴ <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2021/05/KPO-niezdana-matura-z-planowania-WiseEuropa.pdf>

⁵ [Green Recovery Tracker Home Page](#)

Wykres 1. Udział środków przeznaczonych na zieloną transformację w strukturze wydatkowania środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zielona linia – próg wymagany przez KE)



Źródło: Green Recovery Tracker (czerwiec 2021)

Polska nie jest jedynym krajem, który nie osiągnął wymaganego pułapu. Podobny lub niższy udział środków na zielone inwestycje przeznaczyły np. Rumunia (24%), Słowenia (21%), Bułgaria (27%), Czechy (25%) i Portugalia (17%).

Wykres 2. Ocena wpływu działań przewidzianych w KPO na proces dekarbonizacji



Źródło: WiseEuropa oraz Green Recovery Tracker (czerwiec 2021)

W planach wszystkich państw jest wiele inwestycji, które zostały ocenione jako mające potencjalnie pozytywne lub negatywne znaczenie dla klimatu. Ostatecznie ich wpływ na zieloną transformację będzie zależny od sposobu wdrożenia. W polskim KPO na **inwestycje, które nie są obojętne dla klimatu, ale na tym etapie nie można stwierdzić, czy przysłużą się łagodzeniu zmian klimatu, czy raczej utrudnią realizację tego celu, przypada aż 29% wszystkich środków (10,5 mld EUR).**

W tej kategorii znajdują się przede wszystkim inwestycje, w przypadku których brak precyzji zapisów KPO **nie pozwala jednoznacznie rozstrzygnąć, czy i w jakim stopniu dane działanie będzie wiązało się ze wsparciem dla paliw kopalnych.** Jest wśród nich np. warta 3,2 mld euro inwestycja w poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, z której ma być zasilony budżet programu Czyste Powietrze, który pomimo zapowiedzianego wycofania dotacji dla kotłów węglowych wciąż będzie wspierał instalację nowych kotłów na pozostałe paliwa kopalne, w szczególności gaz ziemny. W tej samej kategorii projektów jest też warta 1,1 mld euro inwestycja w tabor autobusowy, w ramach której mogą być kupowane autobusy z napędem spalinowym, wykorzystujące gaz ziemny w postaci CNG, LPG i LNG, oraz inwestycja w rozwój gospodarki wodorowej, w ramach której nie jest wykluczone wspieranie produkcji wodoru z paliw kopalnych.

Udział tego rodzaju inwestycji w polskim KPO jest wyższy niż w planach pozostałych analizowanych krajów, gdzie wynosi 26%. Wskazuje to na konieczność stworzenia silnych mechanizmów kontroli planowania i wydatkowania środków, które na etapie operacjonalizacji KPO zagwarantują, że inwestycje będą aktywnie wspierały realizację celów zielonej transformacji z poszanowaniem zasady „nie czyn poważnych szkód”.

Co poszło dobrze, co poszło źle i gdzie są zaskoczenia?



Dobry przykład

Wsparcie dla sektora odnawialnych źródeł energii

W polskim planie przewidziano znaczne wsparcie dla rozwoju energetyki wiatrowej na morzu. Po konsultacjach zmieniono także dobór instrumentu finansowego: budowa farm wiatrowych będzie finansowana w kwocie 3 250 mln EUR z części pożyczkowej, podczas gdy środki dotacyjne w wys. 437 mln EUR trafią tylko na wsparcie budowy infrastruktury terminalowej, co zwiększy efektywność ekonomiczną wsparcia.



Zły przykład

Słabość ram strategicznych zielonej transformacji

Plan nie przewiduje ani zmiany krajowych dokumentów strategicznych i dostosowania ich do celów klimatycznych Unii Europejskiej na 2030 r. i 2050 r., ani wdrożenia ram strategicznych takich jak długoterminowa strategia dekarbonizacji. Zmiany legislacyjne przewidziane w planie nie doprowadzą do przyspieszenia transformacji (np. niektóre z nich wciąż umożliwiają wspieranie inwestycji w gaz ziemny) ani nie przyciągną inwestycji do kluczowych sektorów (takich jak adaptacja do zmian klimatu na obszarach zurbanizowanych). Dla większości inwestycji przewidzianych w planie nie określono konkretnych celów klimatycznych, warunków ani wskaźników rezultatu, co utrudni monitorowanie wyników wdrażania planu.



Zaskoczenie

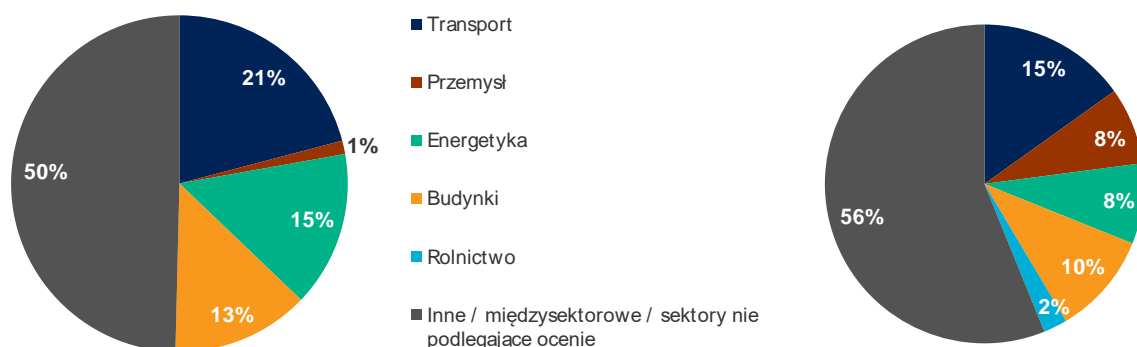
Niski poziom ambicji w sektorze kolei

W planie przeznaczono znaczne kwoty na wsparcie inwestycji w sektorze kolei (3,4 mld EUR z komponentu dotacyjnego i 700 mln EUR z komponentu pożyczkowego). Będą one jednak wspierać przede wszystkim modernizację istniejących linii kolejowych oraz zakup taboru, nie jest natomiast przewidziana – mimo ogromnych potrzeb w tym obszarze – rozbudowa sieci kolejowej.

1.3

Ocena inwestycji w kluczowych obszarach

Wykres 3. Procentowy udział środków przeznaczonych w KPO na działania przyczyniające się do dekarbonizacji poszczególnych sektorów w Polsce (lewa strona) oraz we wszystkich analizowanych w ramach GRT państwach UE (prawa strona)

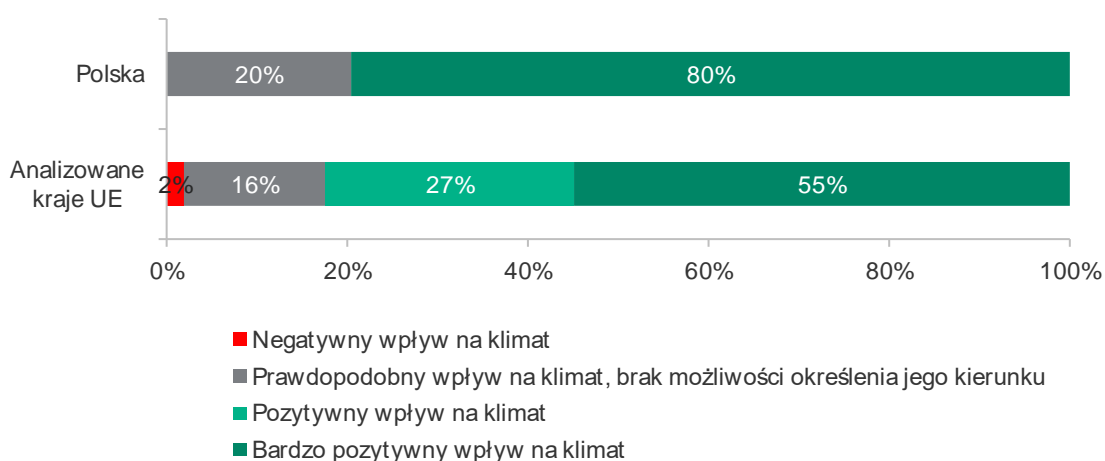


Źródło: WiseEuropa oraz Green Recovery Tracker (czerwiec 2021)



Rozwój OZE

Wykres 4. Ocena środków przeznaczonych w KPO na działania istotne z punktu widzenia emisji pochodzących z sektora energetyki w Polsce oraz we wszystkich analizowanych w ramach GRT państwach UE



Źródło: WiseEuropa oraz Green Recovery Tracker (czerwiec 2021)

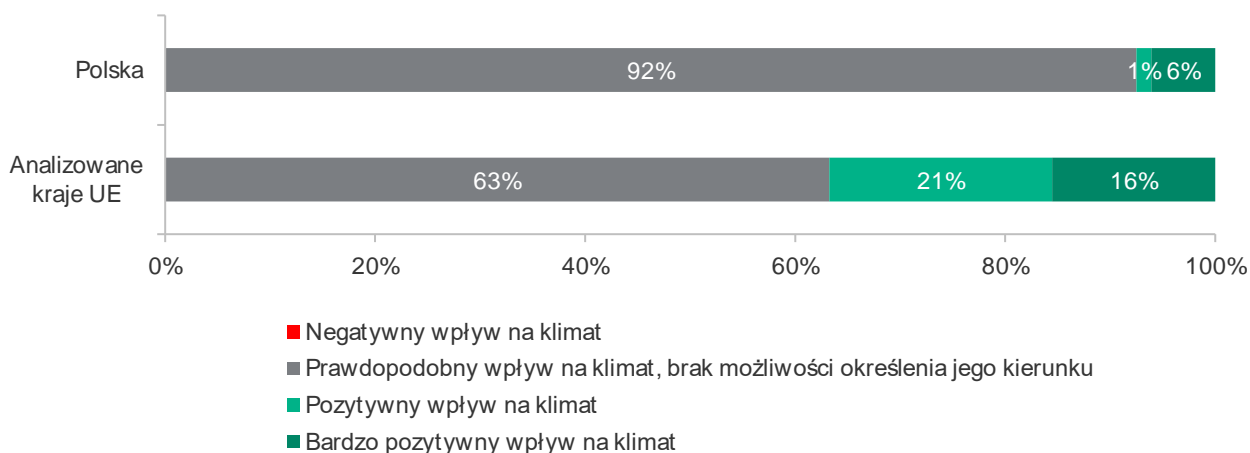
Przewidziane w planie inwestycje w odnawialne źródła energii zostały w większości ocenione jako bardzo pozytywne z punktu widzenia transformacji energetycznej i ochrony klimatu, tzn. wystarczająco ambitne i odnoszące się do najważniejszych wyzwań polskiej

transformacji. Na działania prowadzące do redukcji emisji z sektora energetyki przewidziano jednak stosunkowo niewielką część środków w ramach KPO: 5,4 mld EUR, co stanowi niecałe 15% całości. Na tle pozostałych państw ujętych w analizie jest to wciąż dość wysoki wynik, odsetek ten w przypadku pozostałych przeanalizowanych planów wynosi bowiem nieco ponad 8%. Niemniej w kraju o tak dużych potrzebach inwestycyjnych w obszarze energetyki, można było oczekiwać jeszcze większego skoncentrowania wydatków z KPO na transformacji energetycznej. Cele związane z rozwojem odnawialnej energetyki, poprawą efektywności energetycznej, rozwojem infrastruktury przesyłowej, budową magazynów energii itp. będą wspierane także z innych źródeł, np. środków Polityki Spójności, Funduszu Modernizacyjnego, wpływów budżetu ze sprzedaży uprawnień do emisji, a także ze środków prywatnych. W KPO brakuje jednak jasnego wskazania, jakie projekty będą finansowane z którego źródła, jak źródła te będą się nawzajem uzupełniać, i w jaki sposób zostanie zapewniona podaż gotowych do finansowania projektów, dzięki którym środki ze wszystkich dostępnych źródeł będzie można optymalnie wykorzystać w czasie, kiedy będą dostępne. Brak długoterminowej strategii energetycznej spójnej z celami klimatycznymi UE utrudnia także kompleksową ocenę potrzeb inwestycyjnych, przez co nie można również ocenić adekwatności zaplanowanych wydatków względem potrzeb wynikających z unijnych scenariuszy dekarbonizacji.



Poprawa efektywności energetycznej budynków

Wykres 5. Ocena środków przeznaczonych w KPO na działania istotne z punktu widzenia emisji pochodzących z sektora budynków w Polsce oraz we wszystkich analizowanych w ramach GRT państwach UE



Źródło: WiseEuropa oraz Green Recovery Tracker (czerwiec 2021)

Na działania dotyczące efektywności energetycznej budynków przeznaczono w planie mniej środków niż na działania w obszarze energetyki, bo tylko 4,7 mld euro, co stanowi 13% całości. Procentowy udział jest większy niż w pozostałych analizowanych krajach (10%), jednak poziom ambicji działań zaplanowanych przez Polskę jest w tym przypadku niższy. Na działania bardzo pozytywne, tj. zakładające głęboką modernizację energetyczną i rozwój

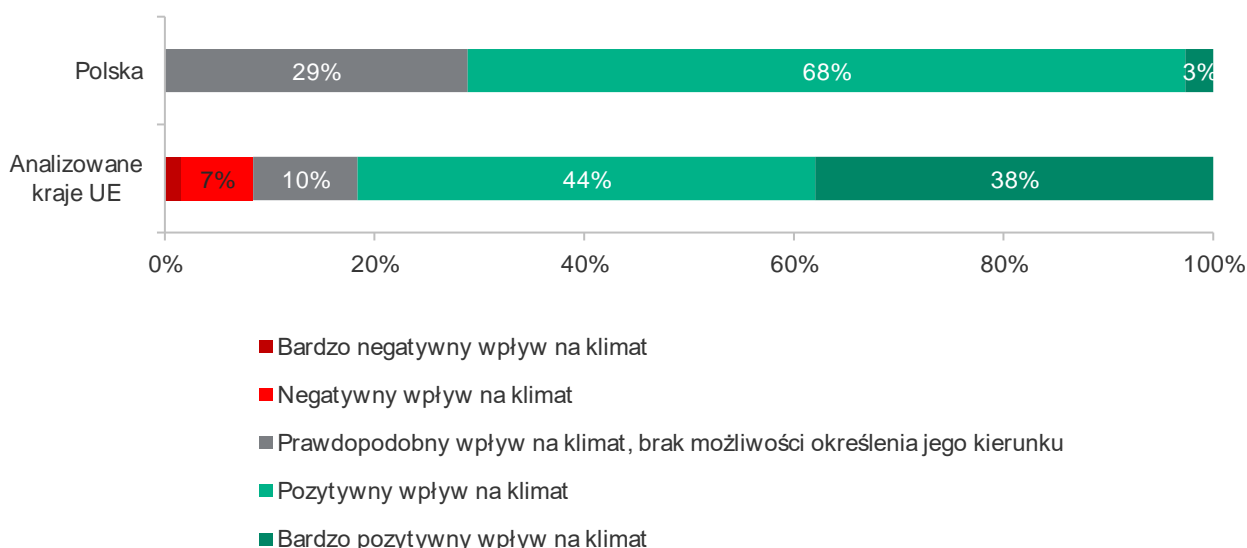
zeroemisyjnych źródeł ciepła, oraz pozytywne, czyli mniej ambitne, ale wciąż znacząco przyczyniające się do ograniczenia emisji z sektora budynków, trafi zaledwie 257 mln euro, podczas gdy 4,4 mld euro przeznaczono na działania, które będą miały wpływ na klimat, ale nie jest pewne, czy będzie on pozytywny, ponieważ mogą wiązać się ze wspieraniem projektów wykorzystujących paliwa kopalne. Chodzi m.in. o flagową inwestycję „Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych”. Środki z KPO przewidziane na to działanie miałyby zasilić budżet programu Czyste Powietrze, w ramach którego wciąż wspierane jest instalowanie nowych kotłów na paliwa kopalne, w tym węgiel (zgodnie z zapowiedziami ma być wycofany od przyszłego roku) oraz gaz ziemny, w odniesieniu do którego nie ma w tej chwili mowy ani o granicznej dacie wsparcia, ani o ograniczeniu skali tego rodzaju projektów, np. przez wprowadzenie limitu wydatków na kotły gazowe. Powoduje to ryzyko, że środki w ramach KPO będą finansować działania skutkujące przedłużaniem uzależnienia od paliw kopalnych (tzw. lock-in).

W pozostałych analizowanych państwach udział pozytywnych i bardzo pozytywnych inwestycji w łącznej kwocie przeznaczonej dla sektora budynków jest znacznie wyższy. Stwarza to ryzyko, że w Polsce postęp w ograniczaniu zapotrzebowania na energię w budynkach i wymianie emisyjnych źródeł ciepła będzie wolniejszy niż w innych państwach, mimo przeznaczenia na ten cel dużej części środków z KPO.



Zeroemisyjny transport

Wykres 6. Ocena środków przeznaczonych w KPO na działania istotne z punktu widzenia emisji pochodzących z sektora transportu w Polsce oraz we wszystkich analizowanych w ramach GRT państwach UE



WiseEuropa oraz Green Recovery Tracker (czerwiec 2021)

Polska zamierza przeznaczyć relatywnie więcej niż inne analizowane państwa członkowskie na rozwój mobilności. **Inwestycje w mobilność są największą kategorią w KPO:**

przypada na nie 7,5 mld euro, co stanowi niemal 21% łącznej sumy wydatków ujętych w planie. Pozostałe analizowane państwa na mobilność przeznaczyły 15% środków. Mimo to widoczna jest różnica w poziomie ambicji między Polską a pozostałymi krajami, które dużo większą część środków na rozwój mobilności planują wydać na ambitne działania ocenione jako bardzo pozytywne z punktu widzenia zielonej transformacji, tzn. posiadające duży transformacyjny potencjał i wnoszące znaczny wkład w dekarbonizację transportu. W przypadku Polski taką ocenę otrzymała tylko warta 200 mln euro inwestycja w tramwaje dla miast (przy czym należy zaznaczyć, że środki na tramwaje pochodzą z komponentu pożyczkowego i nie jest pewne, czy samorządy będą w stanie je w pełni wykorzystać).

Wśród inwestycji ocenionych jako pozytywne, a więc mniej ambitne i w mniejszym stopniu przyczyniające się do transformacji sektora, dominują inwestycje kolejowe, przewidujące modernizację istniejących linii kolejowych i zakup taboru, ale nie stawiające sobie za cel rozbudowy sieci kolejowej i zwiększenia dostępności transportu kolejowego na obszarach, które obecnie nie mają dostępu do kolei.

Inwestycje, które będą oddziaływać na klimat, ale na tym etapie nie jest możliwe rozstrzygnięcie, czy będzie to wpływ pozytywny, to m.in. warta 1,1 mld EUR inwestycja w tabor autobusowy, w ramach której mogą być kupowane autobusy z napędem spalinowym, wykorzystujące gaz ziemny w postaci CNG, LPG i LNG. Powyższe oznacza, że Polska wprawdzie zamierza zainwestować znaczne środki z KPO w transport, jednak istnieje ryzyko, że wniosą one niewielki wkład w proces zielonej transformacji sektora transportu i ograniczanie generowanych przezeń emisji gazów cieplarnianych. Mogą także wesprzeć przedsięwzięcia dla klimatu szkodliwe, bo skutkujące zwiększeniem uzależnienia od paliw kopalnych lub przedłużeniem zależności od wysokoemisyjnych gałęzi transportu. Jest to niepokojące ze względu na rosnący trend emisji gazów cieplarnianych z sektora transportu w Polsce.

1.4 Co dalej z KPO?

W przesłanym do Komisji projekcie KPO przewidziano 10,5 mld euro na inwestycje, które zostały ocenione jako wpływające na klimat, przy czym obecnie nie można stwierdzić, czy będzie to wpływ pozytywny, czy negatywny. Przedsięwzięcia te będą wymagały szczególnej uwagi na etapie wdrażania planu, kiedy konieczne będzie stworzenie precyzyjnych ram dla ich realizacji oraz monitorowanie ich wpływu na zieloną transformację. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że zostaną one wdrożone w kształcie, który opóźni lub utrudni transformację, zwiększy uzależnienie Polski od paliw kopalnych lub będzie sprzeczny z zasadą „nie czynić poważnych szkód”.

Wytyczne dotyczące sposobu wdrażania poszczególnych elementów planu oraz monitorowania jego realizacji prawdopodobnie znajdą się w jego ocenie przygotowywanej obecnie przez Komisję oraz w Decyzji Implementacyjnej Rady, która będzie formalną

podstawą przekazania Polsce środków. Z obecnej perspektywy, według WiseEuropa niezbędne jest, aby wytyczne uwzględniły sześć następujących aspektów:

- konieczność zaktualizowania ram strategicznych wspierających dekarbonizację (przyjęcia długoterminowej strategii energetycznej i zaktualizowanych strategii sektorowych oraz weryfikowania zgodności projektów planowanych i wdrażanych w ramach KPO z tymi strategiami;
- konieczność szczegółowej weryfikacji zgodności planowanych i wdrażanych działań z zasadą „nie czyn poważnych szkód”;
- konieczność weryfikacji zasadności inwestycji, które będą opierać się o paliwa kopalne, w sytuacji, w której tego rodzaju projekty zostaną dopuszczone (np. inwestycje w ciepłownictwo gazowe);
- konieczność właściwego doboru instrumentów finansowych (dotacje, pożyczki, itd.), tak by były odpowiednie dla rodzaju inwestycji i zapewniały maksymalną efektywność ekonomiczną zagospodarowania środków;
- konieczność właściwego przypisania działań do różnych źródeł finansowania (poza KPO dostępne będą także środki Polityki Spójności, Fundusz Modernizacyjny, przychody budżetu ze sprzedaży uprawnień do emisji), tak aby cele realizowane z poszczególnych źródeł finansowania się uzupełniały, a ich wykorzystanie nie było względem siebie konkurencyjne;
- konieczność powołania Komitetu Monitorującego, który będzie posiadał wystarczająco szerokie uprawnienia i zasoby, by skutecznie zagwarantować na etapie wdrażania planu zgodność wszystkich projektów z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, monitorować postęp i osiągnięte rezultaty oraz zagwarantować transparentność procesu wdrażania planu.

Jednocześnie trzeba też zaznaczyć, że sam fakt akceptacji polskiego Planu Odbudowy nie jest końcem procesu. Treść upublicznionego na przełomie kwietnia i maja dokumentu w wielu obszarach interwencji wytyczy jedynie kierunki rozwoju. W najbliższych miesiącach niezwykle ważne jest, aby rząd, samorządy oraz przedstawiciele biznesu i organizacji społecznych w ramach wspólnego dialogu wypracowali kolejne kroki, niezbędne do wdrożenia KPO.

Szczegółowe uwagi WiseEuropa do KPO z 30.04 dostępne są na stronie internetowej:

<https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2021/05/KPO-niezdana-matura-z-planowania-WiseEuropa.pdf>



Autorzy: Izabela Zygmunt, Zofia Wetmańska

Współpraca: Joanna Fabiszewska, Karolina Marszał, Aleksander Śniegocki

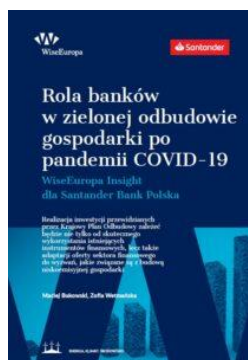
Z wykorzystaniem danych od [Green Recovery Tracker](#)

1.5 WiseEuropa

Instytut WiseEuropa przygotował serię publikacji poświęconych odbudowie gospodarki po pandemii COVID-19. Zawierają one zarówno 1) ocenę tego, jak proponowane przez rząd rozwiązania wpływają na zdolność polskiej gospodarki do przeciwdziałania potrójnemu kryzysowi: zdrowotnemu, ekonomicznemu oraz klimatycznemu; jak i 2) rekomendacje dotyczące działań, których wdrożenie umożliwiłoby wykorzystanie dostępnych środków na odbudowę gospodarki jako dźwigni rozwojowej dla Polski.

Wszystkie publikacje dostępne są na:

<https://wise-europa.eu/odbudowa-po-covid-19/>



Kontakt: Zofia Wetmańska, Starsza Analityczka WiseEuropa, zofia.wetmanska@wise-europa.eu

Ponadto, eksperci WiseEuropa co miesiąc przygotowują Polish Sustainable Recovery Monitor. W Monitorze znajdują się najważniejsze informacje dotyczące działań podejmowanych w poszczególnych sektorach w odpowiedzi na kryzys ekonomiczny oraz wyzwanie niskoemisyjnej transformacji gospodarki po pandemii.

Aby otrzymać najnowsze wydanie Monitora wystarczy wysłać e-mail na: monitor@wise-europa.eu



Aleksandra Ziębka
Head of Communication & PR, WiseEuropa
aleksandra.ziebka@wise-europa.eu