

## Czego nie kupią w Polsce fundusze unijne. Zielona transformacja energetyczna poza zasięgiem.

Więcej informacji:

**Julia Krzyszkowska**  
Koordynatorka kampanii  
CEE Bankwatch Network/  
Polska Zielona Sieć  
julia@bankwatch.org

**Analiza planów inwestycyjnych Europejskiej Polityki Spójności 2014–2020 w Polsce pod kątem przeciwdziałania zmianom klimatu.  
Streszczenie w języku polskim.**

CEE Bankwatch Network, międzynarodowa sieć ekologicznych organizacji pozarządowych z krajów Europy Środkowej i Wschodniej, monitoruje działalność międzynarodowych instytucji finansowych oraz wydatkowanie funduszy UE pod kątem ich oddziaływania na środowisko. Bankwatch przygotował szeroko zakrojony raport, obejmujący Polskę oraz 8 innych krajów regionu, w którym dokonano analizy i oceny planów inwestycyjnych wspieranych ze środków Europejskiej Polityki Spójności 2014–2020

**Pełen raport w języku angielskim:**

**<http://bankwatch.org/enfants-terribles>**

Niniejszy tekst jest streszczeniem w języku polskim analizy dotyczącej polskich krajowych i regionalnych Programów Operacyjnych: planów inwestycyjnych finansowanych w latach 2014–2020 przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Spójności w Polsce. Analiza ta przedstawia rozczarowujący, choć częściowo oczekiwany obraz. Pomimo zabiegów Komisji Europejskiej, aby ochrona środowiska oraz łagodzenie zmian klimatycznych znalazły się w centrum Funduszy Polityki Spójności, rzeczywistość jest daleka od ideału. W obecnym kształcie, polskie plany inwestowania środków unijnych nie przyniosą zielonej transformacji – ich rolą będzie raczej podtrzymanie obecnego zasobochłonnego, uzależnionego od węgla modelu gospodarki.

Przez nadchodzące siedem lat, Polska utrzyma swój status największego beneficjenta netto unijnego budżetu. W okresie 2014–2020 Polska otrzyma blisko 80 miliardów euro z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, w których skład wchodzi m.in. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności.

Trudno jest przecenić znaczenie unijnego wsparcia dla polskiej gospodarki. Od czasu wstąpienia do Unii w 2004 roku, Polska stała się modelowym przykładem wolnorynkowego rozwoju gospodarczego. Poziom życia obywateli wzrósł znacznie dzięki rosnącym inwestycjom w infrastrukturę publiczną i wsparciu dla przedsiębiorców, a Polska gospodarka rozwijała się nawet w latach światowego kryzysu finansowego. Uważa się powszechnie, że odpowiedzialne za to są w znacznej mierze fundusze europejskie, których udział we wszystkich inwestycjach publicznych w Polsce w latach 2009–2013 wyniósł ponad 50 procent.<sup>1</sup>

Jednak wydawanie unijnych pieniędzy nie zawsze idzie w Polsce w parze z realizacją Europejskich polityk – szczególnie tych dotyczących zobowiązań klimatycznych i energetycznych. Polska tradycyjnie sprzeciwia się kolejnym unijnym próbom podjęcia ambitnych działań na rzecz ochrony klimatu i niezmiennie wspiera politycznie oraz finansowo górnictwo i energetykę węglową. Jak ocenia ClientEarth w raporcie z 2013 roku<sup>2</sup>, tylko jedna z trzynastu dyrektyw klimatyczno-

energetycznych Unii Europejskiej została przeniesiona do polskiego porządku prawnego w terminie. Dla Polski niechęć wobec polityk i celów klimatycznych UE nie stoi jednak na przeszkodzie, aby jednocześnie czerpać korzyści z miliardów euro płynących do kraju w formie transferów z budżetu UE.

### *Potrzeba transformacji systemu energetycznego*

Polska polityka energetyczna oraz niechęć do długoterminowych zobowiązań do dekarbonizacji wynika wprost z uzależnienia polskiej gospodarki od (przeważnie) rodzimego węgla. Blisko 85% energii elektrycznej w Polsce powstaje w wyniku spalania węgla kamiennego i brunatnego. Rynek energii jest oligopolem na którym funkcjonuje kilka dużych podmiotów, w większości lub częściowo należących do Skarbu Państwa.

Przestarzała flota elektrowni węglowych (dwie trzecie mocy to elektrownie mające ponad 30 lat) oraz energochłonność gospodarki na poziomie ponad dwukrotnie wyższym niż średnia unijna<sup>3</sup> sprawiają, że Polska stoi obecnie przed rosnącymi problemami związanymi z bezpieczeństwem dostaw energii oraz zanieczyszczeniem powietrza pochodzącym z domowej i przemysłowej produkcji energii z węgla. Miliardy euro funduszy UE mogłyby być skutecznym impulsem aby dymiące kominy elektrowni węglowych zastąpić innowacyjnymi, niskowęglowymi technologiami. Do tego potrzeba jednak woli politycznej. Oraz, co równie ważne, przewodnictwa i nadzoru ze strony Unii Europejskiej.

Jednak polskie plany wydatkowania 80

<sup>1</sup> Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth report on economic, social and territorial cohesion, European Commission, 2014

<sup>2</sup> Black Paper: Implementation of EU Climate and Energy Law in Poland, ClientEarth, Warsaw 2013

<sup>3</sup> Energy efficiency in Poland in years 2003–2013, Central Statistical Office, Warsaw 2015

miliardów euro z budżetu UE wciąż preferują inwestycje w wysokoemisyjny transport anizeli niskowęglowe rozwiązania, betonową infrastrukturę ponad naturalne metody adaptacji do zmian klimatu oraz infrastrukturę turystyczną zamiast ochrony różnorodności biologicznej. Co kluczowe, ważniejsze zdają się być także wydatki na tradycyjną, scentralizowaną energetykę opartą o paliwa kopalne, zamiast wsparcia inteligentnych, rozproszonych technologii i budowy systemu w którym w pierwszej kolejności inwestuje się w efektywność energetyczną, a obywatele mogą aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu rynku energii.

### *Priorytety niskowęglowego rozwoju*

Dostępne w Polsce fundusze europejskie niosą za sobą poważny potencjał zmian. Zgodnie z podyktowanym przez Komisję Europejską<sup>4</sup> podziałem funduszy, „wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną” jest jednym z priorytetów inwestycyjnych zawartych we wszystkich strategiach, których realizację wspierać będzie Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Dotyczy to zatem 16 regionalnych programów operacyjnych, ogólnokrajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz, w ograniczonym zakresie, Programu Operacyjnego Polska Wschodnia. Niemal 9 miliardów euro wynosi łączna alokacja na inwestycje w obszarze niskoemisyjnej gospodarki, przede wszystkim w sektorach energetyki i czystego transportu publicznego.

Kwota takiej wysokości bez wątplenia pomoże zmobilizować znaczące inwestycje – jednak aby rzeczywiście wesprzeć odchodzenie od paliw kopalnych, znacznie bardziej wyraźny nacisk powinien zostać położony na efektywność

energetyczną, czyste, odnawialne technologie energetyczne oraz inteligentną dystrybucję energii. Podział środków wygląda jednak inaczej – to infrastruktura transportu publicznego skonsumuje 45 procent dostępnej alokacji.

Uznając niewątpliwe znaczenie jakie czysty transport miejski ma dla rozwoju polskich regionów, taki podział środków tworzy niepotrzebny konflikt pomiędzy różnymi obszarami priorytetowych inwestycji, przenosząc fokus z transformacji przestarzałego i zanieczyszczającego systemu energetycznego, na zakup nowych taborów tramwajowych i autobusowych. W niektórych regionalnych strategiach, w ramach inwestycji w niskoemisyjną gospodarkę, betonowanie ścieżek pieszych i rowerowych otrzyma więcej wsparcia finansowego niż inwestycje w odnawialne źródła energii, rodząc pytanie, jak w Polsce rozumie się innowacyjność i zrównoważony rozwój.

### *Nie tylko semantyka: niskowęglowe czy niskoemisyjne?*

Wątpliwości wokół pytania, jak postrzegany jest w Polsce zrównoważony rozwój, są uzasadnione. Oficjalne dokumenty tłumaczą angielskie „low-carbon” (dosłownie: niskowęglowy) na „niskoemisyjny”, celowo usuwając konotacje dotyczące odchodzenia od węgla jako podstawy produkcji energii. W pewnym stopniu legitymizuje to dalsze wsparcie dla bardziej efektywnych i mniej zanieczyszczających paliw kopalnych, pod hasłem finansowania zrównoważonej energii. Zjawisko to ma też głębszy wymiar, kształtując stosunek Polski do zielonych zmian w gospodarce, przyczyniając się do podtrzymywania gospodarki opartej na węglu, wbrew światowym trendom i uzasadnieniom

<sup>4</sup> Rozporządzenie Common Provisions Regulation 1303/2013

ekonomicznym, oraz wpływając na strategie inwestycyjne.

Krajowy Plan Działania w zakresie odnawialnych źródeł energii<sup>5</sup> szacuje, że około 6,2 GW dodatkowej mocy zainstalowanej w instalacjach OZE jest potrzebne, aby Polska mogła wypełnić swoje zobowiązania unijne i osiągnąć cele strategii Europa 2020, które obligują nas do wykazania 15-procentowego udziału energii odnawialnej w naszym miksie energetycznym. Według wskaźników przyjętych w polskich programach operacyjnych, fundusze unijne będą wspierać budowę instalacji o łącznej mocy mniejszej niż 1 GW. Nawet biorąc pod uwagę czas miniony od przyjęcia dokumentu oraz rządowe deklaracje, że środki inwestycyjne to zaledwie fragment pomocy publicznej którą Polska będzie wspierać rozwój odnawialnych źródeł energii, trudno zgodzić się, że wskaźnik ten adekwatnie odzwierciedla możliwości miliardów euro dostępnych na inwestycje w sektorze energetyki odnawialnej. Ta liczba obrazuje nie tylko brak ambicji – może stać się symbolem straconej szansy polskich regionów.

Niewielkie ambicje i zachowawcze planowanie wsparcia na transformacyjne technologie to jedna strona medalu – towarzyszą im również bezpośrednie wsparcie rozwiązań opartych o paliwa kopalne, które wprost kłócą się z paradygmatem redukcji emisji CO<sub>2</sub> we wszystkich sektorach. Na przykład, województwa małopolskie i podkarpackie wykorzystają dostępne im środki unijne na bezpośrednie dopłaty do instalacji węglowych, wspierając wymianę starych kotłów na nowsze, czystsze i sprawniejsze piece na węgiel. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy ma być

problem zanieczyszczenia powietrza, a źródłem funduszy unijny priorytet inwestycyjny dotyczący poprawy jakości powietrza. Nie tylko więc wykorzystuje się pieniądze publiczne do podtrzymania długoterminowej zależności od węgla, dopłacając do instalacji, które przez kilkanaście lat będą zasilane brudnymi paliwami i uwalniały do atmosfery niebezpieczne gazy cieplarniane. Wedle unijnego rozporządzenia wykonawczego 215/2014, 40% kwoty przeznaczonej na nowe kotły węglowe zaliczać się będzie do wydatków sprawozdawanych przez regiony jako „akcja na rzecz walki ze zmianami klimatu”.

### *Efektywność energetyczna w budownictwie*

Sektor budowlany to najbardziej energochłonny obszar polskiej gospodarki, odpowiedzialny za około 40 procent konsumpcji energii<sup>6</sup>. Całkowita alokacja na poprawę efektywności energetycznej budynków jest znacząca – wynosi bowiem 2,1 miliarda euro, ponad czterokrotnie więcej niż 500 milionów euro przeznaczonych na ten cel w poprzedniej perspektywie budżetowej na lata 2007–2013. Nawet biorąc pod uwagę potencjał, jaki inwestycje publiczne w efektywność energetyczną mają dla lewarowania inwestycji prywatnych, kwota ta może być za niska aby przynieść znaczący efekt. Opracowania eksperckie szacują bowiem że skuteczna modernizacja sektora budownictwa w Polsce niosłaby za sobą koszt około 100 miliardów euro. Jednak nawet wśród istniejącej alokacji 2,1 miliarda euro największy potencjał poprawy efektywności energetycznej budynków, tkwiący w budownictwie mieszkalnym, może pozostać bez znaczącej odpowiedzi.

<sup>5</sup> Krajowy Plan Działania w zakresie odnawialnych źródeł energii, Ministerstwo Gospodarki, 2010

<sup>6</sup> Energy efficiency in Poland in years 2002–2012, Central Statistical Office, Warsaw 2014

Sektor budownictwa mieszkaniowego pochłania około 30 procent całej energii wykorzystywanej przez polską gospodarkę. Pomimo ogromnego potencjału oszczędności a także ograniczenia ubóstwa energetycznego dzięki inwestycjom w modernizację energetyczną niedocieplonych wielorodzinnych budynków mieszkalnych, sektor ten otrzyma zaledwie nieco ponad jedną trzecią dostępnych funduszy unijnych. 788 milionów euro w tym obszarze dzieli przepaść od 1,3 miliarda euro, którymi Polska chce wspierać budynki publiczne, których udział w energochłonności gospodarki nie przekracza 10 procent.<sup>7</sup> Co gorsze, nie będzie wsparcia finansowego na modernizację 5 milionów polskich domów jednorodzinnych, które stanowią 80 procent wszystkich budynków mieszkalnych w Polsce i w których mieszka 40 procent populacji<sup>8</sup>.

### *Wnioski i rekomendacje*

Na podstawie przeprowadzonej analizy, raport Bankwatcha wyciąga szereg wniosków i rekomendacji dla przedstawicieli administracji, zarządzających funduszami unijnymi zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Raport przedstawia wniosek, że podobnie jak środki finansowe są zawsze potrzebne do urzeczywistnienia planowanych polityk publicznych, tak nawet miliardy euro nie kupią w Polsce transformacji energetycznej bez stabilnego oparcia na politycznym i prawnym zobowiązaniu do walki ze zmianami klimatu. Tego zobowiązania w Polsce brakuje – i wygląda no to, że jest jedną z niewielu rzeczy, których nie można kupić za unijne pieniądze.

Aby lepiej uwzględnić konieczność walki ze zmianami klimatu oraz skutecznie spożytkować przeznaczone na ten cel środki unijne, rekomenduje się:

- należy zapewnić, że nie będą wspierane

przedsięwzięcia mające negatywny wpływ na osiągnięcie celów redukcji emisji gazów cieplarnianych

- zapewnienie, że projekty poprawy efektywności energetycznej będą zawsze traktowane priorytetowo względem projektów dotyczących inwestycji w nowe moce energetyczne czy transmisję energii, aby w pierwszej kolejności zmniejszać zapotrzebowanie na energię
- przeprowadzenie reformy systemu wdrażania środków unijnych w Polsce, aby identyczne kryteria wyboru miały zastosowanie do określonych typów inwestycji we wszystkich regionach, dzięki czemu uniknęłoby się nierównego traktowania inwestorów w różnych częściach Polski
- całkowite zniesienie możliwości finansowania z pieniędzy publicznych instalacji do spalania paliw kopalnych oraz zapewnienie zrównoważonego środowiskowo pochodzenia biomasy na cele energetyczne
- przyjęcie lepszych wskaźników rezultatu i produktu, które w rzeczywisty sposób będą obrazować efekty inwestycji w niskowęglowy rozwój
- przeniesienie wsparcia niskoemisyjnego transportu miejskiego poza obowiązkową alokację w wysokości min. 15% całości dostępnych środków na niskoemisyjny rozwój
- zapewnienie rzeczywistego partnerstwa przy wdrażaniu funduszy unijnych, włączającego w proces monitorowania i oceny partnerów społecznych, w tym poprzez efektywne wsparcie finansowe.

<sup>7</sup> Niskoemisyjna Polska 2050, InE, 2013

<sup>8</sup> Główny Urząd Statystyczny, Spis Powszechny of 2011