

Warszawa, 13 maja 2021

Uwagi Polskiej Zielonej Sieci do Krajowego Planu Odbudowy

Krajowy Plan Odbudowy trafił już na biurka urzędników w Komisji Europejskiej. Państwa UE w ciągu kilku najbliższych lat dostaną setki miliardów euro na budowę lepszej, odporniejszej i bardziej zrównoważonej klimatycznie Europy po pandemii. Do samej Polski popłynie 260 miliardów złotych. To kwota równa 65 proc. wszystkich naszych wydatków budżetowych na ten rok. Polska otrzyma czwarty co do wielkości pakiet z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Unii Europejskiej.

Moment, w którym nasz kraj dostaje tak długi zastrzyk finansowy, jest szczególny. Widmo pandemii Covid-19 wciąż jeszcze wisi nad Europą, a tuż za nim już czai się nowe, jeszcze groźniejsze: widmo katastrofy klimatycznej. Naukowcy są zgodni: działania naprawcze należy podjąć już teraz, w skali globalnej, zanim będzie za późno. Stąd duże **ambicje klimatyczne** Unii Europejskiej wyrażone w projekcie Europejskiego Zielonego Ładu, w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej do roku 2050 i redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r.

Pierwsza wersja KPO, przedstawiona opinii publicznej na przełomie lutego i marca, była dokumentem dalece nieprzystającym do tych ambicji. Ich wyrazem mogłaby być na przykład deklaracja osiągnięcia neutralności klimatycznej zgodnej z celami unijnymi, czyli najpóźniej w roku 2050. Co więcej, uważaliśmy wówczas (i dalej uważamy) że w takim projekcie jak KPO, wizja zmian, w szczególności tempo redukcji emisji gazów cieplarnianych, powinna być zarysowana śmieiej. Zgodnie ze wskazaniami naukowców dałoby nam to większe szanse na uniknięcie katastrofy klimatycznej.

Wszelkim planom rozmach nadają **ambitne cele**. Ich jasne określenie na wstępie sprawia, że łatwiej połączyć poszczególne reformy i inwestycje w spójną strategię. Niestety autorzy wersji KPO przesłanej do Komisji Europejskiej i przedstawionej opinii publicznej pod koniec kwietnia, nie skorzystali z okazji żeby umieścić Polskę w awangardzie „zielonej transformacji”. Wciąż nie znajdziemy w Planie żadnych szacunkowych **wyliczeń, w jakim stopniu realizacja KPO zredukuje emisję gazów cieplarnianych i przyczyni się do realizacji wspólnotowych celów klimatycznych**. Odnotowujemy jednak, że w stosunku do pierwotnego dokumentu, zostało wprowadzonych kilka ważnych, pozytywnych zmian czyniących KPO bardziej „zielonym”.

Strategia nieco lepsza, ale wciąż problematyczna

Tekst KPO, który Warszawa wysłała do Brukseli, istotnie różni się od tego, który rząd przedstawił dwa miesiące temu do publicznych konsultacji. Część uwag zgłoszonych przez stronę społeczną została faktycznie uwzględniona, jednak większość strategicznych wad KPO nie została należycie zaadresowana.

W części głównej Planu wciąż brakuje choćby jednego wskaźnika, który pozwoliłby oszacować wpływ KPO na redukcję gazów cieplarnianych, czy neutralność klimatyczną Polski. Podobnie jak wersja pierwotna, wersja finalna zdaje się być zakładnikiem mało ambitnych klimatycznie dokumentów, m.in.:

- Polityki energetycznej Polski do 2040 r.
- Krajowego Planu na Rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030

Niestety znalazły się w nim fragmenty podkreślające, że zawarta niedawno śląska umowa społeczna, zakładająca zamknięcie większości kopalń do 2049 r., jest elementem polskiego wkładu w redukcję europejskich gazów cieplarnianych o 55% do roku 2030. Wspomnianą umowę trudno nawet w najmniejszym stopniu uznać za spójną z tym celem. Zamiast tego **KPO powinien uwzględnić konieczność wdrożenia strategicznych reform, umożliwiających wykorzystanie transformacyjnego potencjału unijnych środków**. Zdaniem ekspertów z think-tanku WiseEuropa, pośród takich reform, powinny znaleźć się:

- Krajowa Strategia Niskoemisyjna
(Strategia Transformacji do Gospodarki Neutralnej Klimatycznie)
- Długoterminowa Strategia Renowacji
- Krajowa Strategia Zrównoważonego Finansowania
- Aktualizacja Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. oraz Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku tak, żeby założenia przyjęte w tych dokumentach były adekwatne do wymogów określonych przez wspomniany wcześniej unijny cel redukcji emisji oraz cel neutralności klimatycznej

Oprócz wskaźników klimatycznych w KPO brakuje również wskaźników wpływu inwestycji na przyrodę. W opisie poszczególnych inwestycji próżno szukać warunków środowiskowych, które dana inwestycja powinna spełnić, aby uzyskać wsparcie z planu odbudowy. Zapisy określające rodzaj inwestycji nie odnoszą się również do kryteriów technicznych określonych w europejskiej taksonomii zrównoważonego finansowania.

Przez brak powyższych wskaźników nadal nie można określić w jakim stopniu poszczególne działania, jak i cały Plan, będą przekładały się na realizację celów określonych przez rząd lub UE, a dotyczących: klimatu, redukcji emisji, zielonej transformacji i cyfryzacji.

Spalarnie odpadów skasowane

Wymienione w pierwotnej wersji Planu instalacje termicznego przetwarzania odpadów, potocznie zwane spalarniami, nie tylko generują ogromne emisje gazów cieplarnianych, ale nade wszystko ich rozwój systemowo osłabia wysiłki na rzecz rozwoju krajowego – i tak dalece niedoskonałego – systemu recyklingu odpadów. Wykreślenie z KPO wsparcia dla nowych spalarni to efekt konsultacji społecznych, w których bardzo aktywnie uczestniczyły organizacje ekologiczne i jeden z największych sukcesów społeczeństwa obywatelskiego w tym procesie.

Czyste powietrze i “Czyste Powietrze”.

Pozytywnie należy ocenić również zapewnienie w KPO alokacji znacznych środków na program “Czyste Powietrze”. Sam program wciąż jednak wymaga solidnych zmian. Brakuje w nim jednoznacznego wyeliminowania wsparcia dla beneficjentów inwestujących w źródła ciepła zasilane węglem (ok. 16%). Zgodnie z polityką UE, środki wspólnotowe nie mogą pokrywać takich wydatków. Tym bardziej, że spalanie węgla oznacza silnie zanieczyszczone powietrze w Polsce, które przyczynia się do prawie 50 tys. przedwczesnych zgonów rocznie.

Warto natomiast docenić w tym obszarze zapowiedzi opracowania norm na pellet drzewny, czy wzmocnienia ustaw antysmogowych. Do tej wyliczanki powinna zostać dodana jeszcze **rewizja zasad wsparcia dla źródeł gazowych**. Bezwarunkowe wsparcie dla gazu ziemnego powinno zostać z KPO wyeliminowane. Zgodnie z unijną zasadą „nie czyn poważnych szkód”, infrastruktura dla gazu ziemnego może być wspierana tylko w wyjątkowych, ograniczonych przypadkach, pod warunkiem, że nie prowadzi to do pogłębienia zależności od paliw kopalnych i nie generuje znacznych emisji gazów cieplarnianych w całym cyklu działania.

Nadzieję budzi zapowiedź opracowania długo oczekiwanego, efektywnego wsparcia finansowego dla osób o najniższych dochodach. Obawy budzi fakt, że podobne zapowiedzi słyszymy od lat, a jedyne co z nich do tej pory wynika to nieefektywny system dodatków energetycznych z pomocy społecznej i promowany, choć niedziałający, program StopSmog. Lepszym rozwiązaniem byłoby zastąpienie StopSmog nowym narzędziem, wzorowanym na programach, które sprawdziły się w innych krajach. Niestety z bardziej dostępnej pomocy **gminnego ekodoradcy**, który pomógłby rozeznaczyć się w przepisach i indywidualnie pomóc w konkretnym przypadku, będą mogli w najbliższym czasie skorzystać tylko mieszkańcy Małopolski i Wielkopolski. Tam samorządy wystąpiły o dofinansowanie z unijnego programu LIFE. Sytuacja, w której obecność ekodoradcy nie jest normą w gminach, nie prowadzi do szybkiego rozwiązania problemu.

Energia, efektywność energetyczna i termomodernizacja

Dzięki KPO, budżet programu "Czyste Powietrze" zostanie zasilony znaczącymi środkami przeznaczonymi na dopłaty do wymiany pieców i termomodernizacji budynków. To dobra wiadomość, ale w związku z tym, że "Czyste Powietrze" wciąż wspiera węgiel, rodzi to jednak pewne ryzyko. Eksperti z WiseEuropa ostrzegają przed tym, że powstaną dwa równoległe systemów finansowania inwestycji na tym polu: niskoemisyjnych (finansowany w ramach KPO) i wysokoemisyjnych (wciąż finansowany ze środków krajowych).

Pozytywnym choć niewystarczającym elementami jest wsparcie rozwoju **odnawialnych źródeł energii**. W przesłanej do Komisji Europejskiej wersji dokumentu znalazł się rozbudowany opis planowanych zmian w ustawie o odnawialnych źródłach energii. Inaczej będzie wyglądał rozwój energetyki wiatrowej na lądzie. Chodzi przede wszystkim o złagodzenie ustawy odległościowej. Do polskiego porządku prawnego ma wkrótce zostać wdrożona część zapisów unijnej dyrektywy RED II oraz kilka innych zmian liberalizujących funkcjonowanie rynku energii m.in. dla prosumentów zbiorowych i wspólnot energetycznych. Plan nadal nie określa jednak mierzalnych celów ani wskaźników ich realizacji dla poszczególnych reform.

Trudna do określenia w KPO jest również rola **gazu ziemnego** w inwestycjach związanych ze źródłami ciepła i chłodu oraz efektywnością energetyczną budynków mieszkalnych. Istnieje ryzyko, że technologie gazowe będą dominującym rodzajem wspieranych w Polsce technologii. W Planie utrzymane zostały zapisy umożliwiające wsparcie inwestycji gazowych w przedsiębiorstwach. Ograniczenia dotyczące maksymalnego udziału projektów gazowych nie zostały wprowadzone. Nie jest również jasne, czy i w jakim stopniu wsparcie będzie różnicowało projekty oparte na źródłach zeroemisyjnych oraz projekty gazowe. Doprecyzowano jedynie, że w ramach wsparcia inwestycji ciepłowniczych, projekty kogeneracyjne oparte na gazie będą musiały spełniać warunek emisji niższych od 250 g CO₂/kWh.

Gaz ziemny to w zielonej transformacji paliwo przejściowe. Nie powinniśmy dopuścić do sytuacji, że zostanie paliwem dominującym w ciepłownictwie i to na długie lata. Gaz musi zostać zastąpiony zeroemisyjnymi nośnikami energii. Dlatego środki publiczne nie powinny przyczyniać się do przejściowego wzrostu popytu na gaz ziemny. W związku z tym KPO powinien jeszcze mocniej wspierać inwestycje w efektywność energetyczną i OZE, na warunkach wsparcia zwrotnego, a także wspierać rozwój zeroemisyjnych alternatyw dla konwencjonalnych instalacji gazowych (na warunkach wsparcia bezzwrotnego).

W obszarze energetyki znów pojawia się znany nam dobrze problem. Dokument w swoich propozycjach cały czas nie uwzględnia nowych celów UE na rok 2030 i 2050. Mimo, że plany **inwestycji wodorowych** uległy doprecyzowaniu i poprawie w porównaniu z poprzednią wersją

KPO, nadal istnieje ryzyko finansowania emisyjnych działań, takich jak produkcja wodoru z paliw kopalnych.

Kontrowersje rodzi też pomysł finansowania energetycznych projektów komercyjnych z grantów, a niekomercyjnych z pożyczek. Konieczne do zrealizowania projekty offshore (energetyka wiatrowa na morzu), choć są komercyjne, mają dostać bezzwrotne granty. Podczas gdy granty powinny iść przede wszystkim na walkę z ubóstwem energetycznym, na ochronę przyrody oraz transport publiczny. Plan zdaje się też nadmiernie wspierać komercyjne projekty offshore, które będą realizowane przez spółki skarbu państwa. A przecież projekty te bez trudu wygenerują środki na spłatę niskooprocentowanej pożyczki. Samorządowa walka z ubóstwem energetycznym i ochrona przyrody wymagają zakładania celów dłuższej perspektywie. Dlatego lepiej nadają się do części grantowej niż pożyczkowej KPO.

Transport

Reformy w transporcie kołowym należy zapisać na plus polskiego planu odbudowy. Działania w tym obszarze adresują potrzeby społeczne związane z osiągnięciem celów klimatycznych i walki z wykluczeniem transportowym. Zastrzeżenia budzi jednak wpisana w program możliwość finansowania autobusów na gaz. W Polsce emisje z transportu wciąż rosną, a w myśl polityki klimatycznej UE, będą musiały spaść o 20-25 proc. do 2030 r. Oznacza to, że finansowanie ze środków publicznych jakichkolwiek emisyjnych technologii w transporcie stoi w sprzeczności z realizacją tego celu. Pozytywne jest natomiast skierowanie środków przede wszystkim na rozwój transportu publicznego, nie tylko w miastach, ale i w ośrodkach wiejskich.

Większe wątpliwości budzą reformy w transporcie szynowym. O ile sam fakt zapowiedzi zwiększenia inwestycji w kolej jest bardzo pozytywny, o tyle w KPO niedostatecznie uwzględnione potrzeby kolei regionalnej.

W kontekście zeroemisyjnego transportu dziwi też brak osobnego komponentu poświęconego rozwojowi infrastruktury rowerowej. Ten środek transportu niestety nie jest priorytetem.

Bioróżnorodność i DNSH

W finalnej wersji KPO nadal nie znalazły się żadne zapisy dotyczące ochrony bioróżnorodności, choć wytyczne Komisji Europejskiej jednoznacznie wskazywały na konieczność ujęcia w dokumencie tego obszaru. Na cele klimatyczne, w tym adaptację do zmian klimatu i ochronę bioróżnorodności, Polska musi przeznaczyć co najmniej 37% środków z funduszu. KPO w obecnym kształcie zdaje się wypełniać ten warunek tylko połowicznie. Do wszystkich finansowanych z Planu działań ma być zastosowana zasada „nie czyni poważnych szkód” (Do No Significant Harm - DNSH). Wedle tej zasady, z funduszu odbudowy nie mogą być wspierane żadne inwestycje szkodliwe dla

klimatu i środowiska naturalnego. Wytyczne Komisji Europejskiej stanowią, że analiza DNSH powinna być przeprowadzona osobno dla każdej inwestycji oraz reformy ujętej w KPO. Próżno szukać takiego podejścia w polskim planie.

Autorzy dokumentu odnoszą się do zasady DNSH w sposób bardzo ogólny, z góry zakładając, że wszystko co proponują, jest z zasadą "nie czynić poważnych szkód" zgodne. To groźne niedopatrzenie. Bowiem niezastosowanie się do wytycznych KE o DNSH może postawić pod znakiem zapytania akceptację polskiego planu przez Brukselę.

Ochrona przyrody to najłabszy punkt w całym KPO. Zapisy dotyczące ochrony wód są wciąż nietransparentne. Zdaniem organizacji zrzeszonych w Koalicji Ratujmy Rzeki, zostawiają one furtkę do realizacji piętrzeń na rzekach oraz grożą powrotem do regulacji i grodzenia małych rzek na masową skalę. Szczególnie rozczarowującym zapisem jest komponent B3.3.1. o realizacji **wielofunkcyjnych inwestycji hydrotechnicznych**, który może oznaczać budowę progów i zbiorników zaporowych niszczących rzeki. Jest on rozczarowujący tym bardziej, że został dodany już po zakończeniu konsultacji społecznych. Na ten cel rząd chce przeznaczyć blisko 670 mln euro pożyczek.

Z zapowiedzią tych inwestycji łączy się reforma B3.3.(wsparcie dla zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi w rolnictwie i na obszarach wiejskich). Zawiera ona zapowiedź niesprecyzowanych poprawek do Prawa wodnego, Prawa budowlanego oraz Prawa górniczego i geologicznego. Mają one na celu uproszczenie procedur i **ułatwienie uzyskiwania pozwoleń związanych z budową sztucznych zbiorników retencyjnych**. Tworzenie "szybkiej ścieżki" dla takich inwestycji rodzi uzasadnione obawy o rzetelność oceny ich wpływu na przyrodę i spełnianie unijnych norm ekologicznych.

Zamiast tego, w ramach KPO warto byłoby precyzyjnie wskazać, że **retencja zasobów wodnych powinna być prowadzona na terenie całej zlewni rzecznej, z wykorzystaniem mechanizmów naturalnych, a nie dopiero w korytach rzek**. Dlatego Fundacja WWF Polska proponuje zastąpienie obecnego zapisu KPO następującym: "Planowane zadania będą obejmowały inwestycje wyłącznie na ciekach sztucznych, tj. kanałach i rowach zlokalizowanych wśród gruntów rolnych lub leśnych oraz przedsięwzięcia z zakresu renaturyzacji cieków naturalnych i mokradła, służące poprawie bilansu wody oraz zwiększeniu jej dostępności dla rolnictwa i leśnictwa. Jednocześnie planowane jest wsparcie inwestycji związanych z rewitalizacją infrastruktury kulturowej w postaci młynów wodnych, lecz bez odbudowy bądź tworzenia towarzyszących młynom budowli piętrzących wodę na ciekach naturalnych."

Bardzo kontrowersyjnym elementem KPO wciąż pozostaje niestety zapowiedź **specustawy o inwestycjach zakresie przeciwdziałania skutkom suszy**. Miałaby ona zapobiegać suszy przede

wszystkim przez szybką, wymykającą się rzetelnej ocenie środowiskowej, budowę betonowej infrastruktury na rzekach. To ślepa uliczka.

Obie te propozycje otwierają furtki dla najbardziej szkodliwych inwestycji, mogących prowadzić do dewastacji polskich rzek. Zapisy te muszą być zmienione i wykluczać możliwość finansowania ze środków UE inwestycji w infrastrukturę hydrotechniczną destrukcyjną dla środowiska (taką jak piętrzenia na rzekach czy sztuczne zbiorniki wymagające przegradzania naturalnych cieków). Zamiast tego powinny znaleźć się tam propozycje inwestycji zwiększających naturalną retencję w skali zlewni przez rewitalizację rzek i terenów podmokłych oraz poprawiających stan ekologiczny rzek i obszarów podmokłych.

Zdaniem ekspertów Koalicji Ratujmy Rzeki, w przypadku Polski zapewnienie zgodności z zasadą "nie czyn poważnych szkód" wymaga w pierwszej kolejności dostosowania krajowych przepisów dotyczących ochrony środowiska do prawa Unii Europejskiej. Zidentyfikowane przez Komisję Europejską naruszenia prawa UE przez Polskę powinny zostać usunięte w taki sposób, żeby krajowe przepisy gwarantowały pełną ochronę środowiska przyrodniczego. Dotyczyć to powinno realizacji wszystkich inwestycji, w tym przedsięwzięć wspieranych w ramach KPO.

Zastrzeżenia budzi w szczególności Ustawa o lasach, której obecne przepisy faktycznie zwalniają gospodarkę leśną z części unijnych obowiązków dotyczących ochrony gatunków i siedlisk, a także uniemożliwiają społeczną kontrolę nad gospodarką leśną.

Dla skutecznej ochrony bioróżnorodności w ramach KPO, niezbędne jest także dokończenie wyznaczania sieci Natura 2000 oraz prawidłowe zdefiniowanie dlaczego poszczególne obszary są chronione. Bardzo potrzebne jest również ustanowienie oraz wdrożenie planów zadań ochronnych dla sieci Natura 2000.

Kontrola społeczna nad środkami KPO

Na koniec należy się odnieść jeszcze do kwestii kontrolowania wydawania środków w ramach KPO. Organem kontrolnym ma być Komitet Monitorujący. Na początku w jego składzie byli przewidziani jedynie przedstawiciele administracji rządowej, jednak po wysłuchaniach publicznych, w nowej wersji uwzględniono partnerów społecznych: samorządy, przedsiębiorców i organizacje pozarządowe. Nadal nie wiadomo jednak ani w jakiej liczbie ani w jaki sposób przedstawiciele strony społecznej będą do Komitetu wybierani. Aby zapewnić pełną transparentność wydatkowania środków z KPO, strona społeczna powinna mieć większość w Komitecie monitorującym, a jej przedstawiciele powinni zostać autonomicznie wybrani przez swoje środowiska.