



Gotowi na 55%.

Przewodnik po finansowaniu transformacji
energetycznej od 2021 r.

Forum Energii to think tank, który w oparciu o dane i analizy tworzy fundamenty czystej, innowacyjnej, bezpiecznej i efektywnej energetyki. Naszą misją jest wsparcie realizacji przez Polskę celów energetyczno-klimatycznych w 2030 r. i 2050 r.

Wszystkie analizy Forum Energii są udostępniane nieodpłatnie i mogą być powielane pod warunkiem wskazania źródła i autorów.

AUTORZY

dr Sonia Buchholtz – Forum Energii
Paweł Wróbel – Gate Brussels

WSPÓŁPRACA

Tobiasz Adamczewski – Forum Energii

OPRACOWANIE GRAFICZNE

Karol Koszniec

ZDJĘCIA

Unsplash.com

DATA PUBLIKACJI

listopad 2021

SPIS TREŚCI

Wstęp (dr Joanna Maćkowiak-Pandera)

1. Kluczowe wnioski	3
2 Kontekst	4
2.1. Dlaczego unijna transformacja energetyczna przyspiesza?	4
2.2. Jakie wyzwania stoją przed Polską?	6
2.3. Ile pieniędzy może otrzymać Polska na transformację energetyczną?	7
2.3.1. Budżet UE: alokacja dla Polski	9
2.3.2. Programy dystrybuowane na poziomie UE z budżetu unijnego i systemu EU ETS	11
2.3.3. Systemy wsparcia polskiej transformacji wpływami z EU ETS	11
2.4. Czy źródła UE i EU ETS wystarczą, żeby sfinansować transformację?	13
2.5. Jak długo poczekamy na pierwsze pieniądze z UE?	13
3. Nowe zasady finansowania transformacji	14
3.1. Kto sfinansuje transformację energetyczną?	14
3.2. Co to jest zrównoważone finansowanie?	15
3.3. Jaką rolę odegra taksonomia?	16
3.4. Jaką działalność promuje taksonomia?	17
3.5. Jak UE będzie wydawać środki?	18
3.6. Które wydatki będą kwalifikowane jako „zielone”?	20
3.7. Dlaczego inwestycje w gaz ziemny nie są uznawane za „zielone”?	21
4. Nowe zasady administrowania transformacją energetyczną	22
4.1. Jak przeprowadzić transformację energetyczną?	22
4.2. Jak mądrze wydać środki UE i EU ETS na transformację energetyczną?	23
4.3. Jak raportować realizację celów klimatycznych?	24
5. Rekomendacje	24
6. Co warto jeszcze przeczytać?	25
Aneks	26

Wstęp

W ubiegłym roku Polska zadeklarowała wolę osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. **Na cel transformacji energetycznej może trafić do Polski ponad 560 mld złotych** tylko z dwóch źródeł: budżetu UE i mechanizmu EU ETS.

Z różnych kieszeni budżetowych UE do 2027 r. Polska może zyskać ponad 190 mld zł w formie dotacji i pożyczek z unijnego budżetu (nie wliczając puli z programów z trybem konkursowym). Chwilowo można jednak wyczuć wśród decydentów zawahanie. Jednym z powodów jest z pewnością globalny kryzys energetyczny – rekordowo wysokie ceny paliw kopalnych. Po drugie, wychodzenie z kryzysu po pandemii koronawirusa naruszyło wątłą równowagę rynku – obserwujemy rosnącą inflację wywołaną m.in. wzrostem cen energii elektrycznej, ciepła, a przez to wielu innych dóbr. Po trzecie, relacje polskiego rządu z UE uległy chwilowemu pogorszeniu, co negatywnie wpływa na rozmowy o wsparciu.

Trudno nam wypowiadać się na tematy polityczne, ale mamy nadzieję, że rządowi uda się porozumieć z europejskimi partnerami i Polska skorzysta z wielkiej szansy na modernizację kraju, którą tworzy nowa perspektywa finansowa UE. Ponad 30% budżetu zostanie wydane na cele klimatyczne, w tym transformację energetyczną.

Niezależnie od pieniędzy z UE, istnieje drugie (bardzo niedocenione) źródło finansowe: przychody z uprawnień do emisji CO₂, z których do Polski popłynie ok. 370 mld zł, z wysokim prawdopodobieństwem dalszej korekty w górę.

Transformacji energetycznej nie można zatrzymać. Nie może jej opóźnić nawet globalny kryzys energetyczny. Najgorsze, co mogłoby się Polsce przydarzyć, to utknięcie w połowie drogi – gdzie ponosimy koszty emisji, eksploatujemy starą infrastrukturę energetyczną, a nie jesteśmy w stanie dostrzec i czerpać korzyści z wdrażanych zmian. Właśnie dlatego trzeba te zmiany przyspieszyć – widząc jak nieprzewidywalne i zależne od wielu czynników, na które nie mamy wpływu, są ceny paliw kopalnych. Im mniej logiczny i bardziej rozciągnięty w czasie będzie proces odchodzenia od węgla, tym koszty będą wyższe.

2

Widać jednak lęk wśród decydentów i uczestników rynku, że nie poradzimy sobie z transformacją. Żeby udźwignąć wyzwanie, pieniądze to zdecydowanie za mało. Przechyłane struktury i organizacja procesu muszą zostać dostosowane do skali wyzwań. Potrzebujemy przede wszystkim dobrych projektów dostarczonych przez prężne firmy, samorządy, organizacje pozarządowe. Do tego potrzebne są ambitne cele oraz decyzje technologiczne. Rząd musi zainwestować w zaplecze strategiczne, które pomoże zaprojektować politykę wdrażania zielonego ładu w Polsce.

Mamy nadzieję, że to opracowanie stanie się przystępnym przewodnikiem po finansowaniu transformacji energetycznej i pomoże naszemu krajowi skutecznie i mądrze skorzystać z tych wielkich pieniędzy.

Zachęcamy do dyskusji.

Z poważaniem,
dr Joanna Maćkowiak-Pandera
Forum Energii

1. Kluczowe wnioski

W nowej perspektywie finansowej UE znajdzie się bezprecedensowo dużo środków finansowych na wsparcie rozwoju UE w stronę zielonej i cyfrowej Europy. Co najmniej 30% finansowania będzie przeznaczone na klimat. To, czy Polska po nie sięgnie, zależy od decyzji politycznych i kolejnych kroków związanych m.in. z praworządnością.

Polska ma szansę na solidarne wsparcie krajów UE w transformacji energetycznej. Mamy możliwość uzyskać w kolejnych latach prawie 42,3 mld euro w formie dotacji i pożyczek. Bardzo ważne jest sięgnięcie po Fundusz Sprawiedliwej Transformacji dla regionów powęglowych. Społecznie odpowiedzialne odchodzenie od węgla pozwoli uniknąć błędów szybkiej i chaotycznej transformacji popełnionych we wczesnych latach 90-tych XX wieku. Po stronie rządu brakuje obecnie w tym temacie wizji i przywództwa.

Niedocenionym źródłem są przychody z EU ETS. Po reformach, jakie proponuje pakiet *Fit for 55*, Polska może uzyskać ponad 82 mld euro. Konstrukcja systemu to jednak miecz obosieczny: wysokie ceny uprawnień do emisji to większy budżet do dyspozycji, ale zarazem wysoki koszt dla emitentów, a w konsekwencji również konsumentów. Dlatego fundamentalne znaczenie ma odpowiednio szybka dekarbonizacja gospodarki: daje ona szansę na czerpanie dochodów z drogich uprawnień, samemu będąc odpornymi na wzrosty cen.

Koszty osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. w Polsce zależą od decyzji politycznych i sposobu ich wdrażania – od przyjętego scenariusza, tempa jego realizacji i trafności wyboru technologii.

Kluczowymi wyzwaniami dla Polski są podaż jakościowych projektów transformacyjnych i efektywna struktura wdrażania funduszy unijnych. Nie obejdzie się bez reformy instytucjonalnej w zakresie wdrażania funduszy oraz stworzenia zaplecza strategicznego dla rządu do projektowania polityki publicznej w zakresie nowego ładu. Tylko dzięki formułowaniu wiarygodnych celów polityki energetyczno-klimatycznej możliwe będzie zmobilizowanie różnych podmiotów do przygotowania dobrych projektów, przynoszących długotrwałe efekty. Jest to tym ważniejsze, że właśnie długofalowa polityka państwa powinna definiować priorytety. Jeśli to podaż projektów miałaby być decydującą siłą, rośnie ryzyko marnotrawienia środków publicznych i wzrostu kosztów transformacji.

Nie tylko fundusze zmobilizują do zainteresowania projektami proklimatycznymi. Spowodują to również zasady zrównoważonego finansowania (w tym taksonomia). Obejmą one instytucje sektora finansowego i spółki giełdowe, aby skutecznie zniechęcać do angażowania się w projekty negatywnie oddziałujące na środowisko, a kierować pieniądze inwestorów do działalności uznawanej za korzystną. Zwiększając transparentność w ocenie wpływu projektów na klimat, inwestorzy zyskają narzędzie do wybierania mądrze.

Zasady taksonomii obejmą również budżet UE. Jednym z kluczowych kryteriów będzie nieangażowanie się w projekty emitujące powyżej 270 gCO₂/kWh, skutkując silną preferencją dla OZE.

2. Kontekst

2.1. Dlaczego unijna transformacja energetyczna przyspiesza?

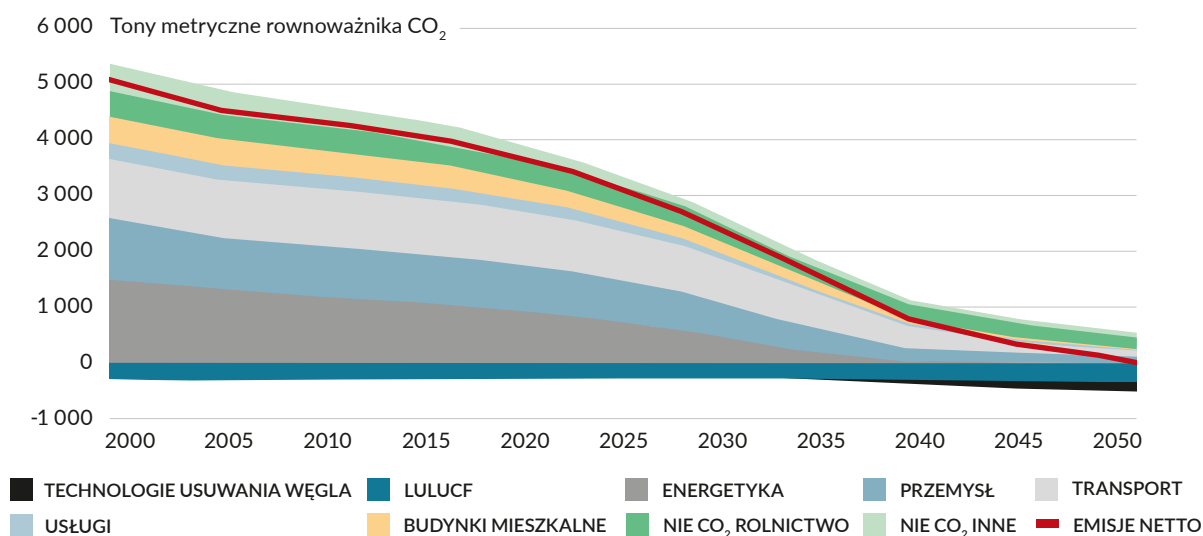
Polska przechodzi moment zawahania w kwestii wdrażania neutralności klimatycznej i kilku innych obszarów polityki publicznej. Jednak wiemy, że powody, dla których proces transformacji energetycznej trwa, są dużo głębsze i przejściowe wątpliwości nie wpłyną na zmianę tego trendu. Chęć osiągnięcia neutralności klimatycznej wynika nie tylko z troski o przyszłość planety. Stoi za tym jeszcze więcej:

- przemiany społeczne, które zachodzą, głos młodego pokolenia,
- potrzeba inwestycji w odnowienie przestarzałej infrastruktury energetycznej, przewaga źródeł o zerowych kosztach zmiennych nad konwencjonalnymi metodami wytwarzania energii,
- zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego – uniezależnienie się od paliw kopalnych,
- zwiększanie innowacyjności oraz tworzenie nowoczesnych miejsc pracy – wobec coraz większej globalnej konkurencji gospodarczej, która opiera się na niskich kosztach pracy i wysokiej degradacji środowiska.

Dostrzeżenie tych procesów leży w interesie Polski. Przed nami wielka perspektywa, aby w proces zmiany zaangażować środki UE. Nie będzie drugiej takiej szansy. Dlatego należy mieć nadzieję, że uda się osiągnąć porozumienie z instytucjami unijnymi w zakresie zielonej transformacji.

Unia Europejska zobowiązała się przekształcić gospodarkę na neutralną dla klimatu do 2050 r., aby zredukować swój wpływ na globalne ocieplenie, ale też przyspieszyć rozwój nowych technologii. Za cel pośredni przyjęto **redukcję emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r.**¹ Dla Polski oznacza to redukcję emisji o 43-51% do 2030 r.² Dlatego najbliższa dekada upłynie pod znakiem zielonej modernizacji wszystkich sektorów odpowiedzialnych za emisje, m.in. energetyki, ciepłownictwa, transportu, przemysłu czy rolnictwa (wykres 1).

Wykres 1. Ścieżka prowadząca do osiągnięcia neutralności klimatycznej UE w 2050 r.



Źródło: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Przygotowanie podstaw do zwiększenia długoterminowych ambicji z 31.10.2019 r.; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0559&from=PL>

Uwaga: trajektoria emisji gazów cieplarnianych w scenariuszu 1,5°C.

1 W grudniu 2020 r. cel został zrewidowany w górę, z 40 do 55%, aby zwiększyć prawdopodobieństwo terminowego osiągnięcia neutralności.
2 Forum Energii (2020), *Jak Polska może osiągnąć zwiększone cele redukcyjne emisji GHG do 2030 roku*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/analiza-55ghg>

Warto podkreślić, że chociaż inwestycje będą najbardziej widocznym elementem transformacji, chodzi o znacznie trwalszą zmianę: o **przestawienie całej gospodarki na ścieżkę neutralną klimatycznie**. Oznacza to:

1. bardziej efektywne wykorzystanie zasobów;
2. rozwój nowych produktów i usług;
3. impuls dla innowacyjności.

Z tej perspektywy neutralność klimatyczna jest postrzegana jako szansa na podniesienie pogarszającej się w ostatnich dekadach konkurencyjności Europy wobec USA czy Chin. Aby tak jednak się stało, należy konsekwentnie zrealizować ambitną strategię Europejskiego Zielonego Ładu.

Wchodzimy w okres rewizji szeregu dyrektyw i rozporządzeń z zakresu m.in. polityki klimatycznej i energetycznej. Główny pakiet służący osiągnięciu celu pośredniego, znany jako *Fit for 55* (*Gotowi na 55*³), został zaproponowany przez Komisję Europejską (KE) w lipcu 2021 r. (ramka). Jego wprowadzanie rozpocznie się prawdopodobnie nie wcześniej niż od 2023 r., z uwagi na negocjacje toczące się w Radzie Unii Europejskiej oraz w Parlamencie Europejskim. W praktyce, im szybciej to nastąpi, tym więcej czasu zostanie państwom członkowskim na realizację ambitnych zamierzeń redukcyjnych.

Co zawiera pakiet *Fit for 55*?

Pakiet *Fit for 55* to 13 inicjatyw, które łącznie mają umożliwić osiągnięcie celu pośredniego w 2030 r., tj. redukcji emisji gazów cieplarnianych o min. 55%. Znajdują się w nim m.in.:

- rewizja unijnego mechanizmu handlu prawami do emisji CO₂ (EU ETS), który dostarcza ekonomicznych bodźców do ograniczania emisji przez podmioty wybranych branż (obecnie energetyki i przemysłu) – podniesienie celu redukcyjnego i włączenie nowych obszarów;
- wprowadzenie nowego mechanizmu handlu prawami do emisji CO₂ na budynki i transport (tzw. mini-ETS);
- wprowadzenie granicznego podatku węglowego (CBAM) na granicy UE, tak aby producenci dóbr energochłonnych w UE byli konkurencyjni wobec podmiotów spoza Unii, które nie płacą za prawa do emisji (EU ETS);
- regulacja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego (*Effort Sharing Regulation*), która ustanawia wiążące cele dla państw członkowskich w zakresie emisji gazów cieplarnianych z sektorów nie objętych systemem EU ETS;
- rewizja dyrektywy w sprawie opodatkowania energii (*Energy Taxation Directive*), która określa ramy instytucjonalno-prawne opodatkowania energii elektrycznej i produktów energetycznych;
- rewizja dyrektywy dotyczącej OZE (RED II), promującej stosowanie energii z odnawialnych źródeł (cel: 40% końcowego zużycia energii w 2030 r. z OZE wobec obecnie obowiązujących 32%);
- rewizja dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej (EED), promującej działania służące zwiększonej efektywności energetycznej (cel: 36-39% do 2030 r. wobec obecnie obowiązującego celu 32,5% przy nieco zmienionej metodyce liczenia);
- rewizja rozporządzenia określającego normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dostawczych.

Dodatkowo, w IV kwartale 2021 r. mają pojawić się kolejne inicjatywy, m.in. rewizja dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD) i rewizja pakietu dla gazów.

Pakiet obejmuje bardzo szerokie spektrum obszarów polityki klimatycznej. Wybrane skutki dla Polski wynikające z wprowadzenia *Fit for 55* analizujemy w tekście *Gotowi na 55% - co znajdzie się w pakiecie?*⁴.

2.2. Jakie wyzwania stoją przed Polską?

Mimo ostatniego boomu na elektrownie fotowoltaiczne, polska gospodarka pozostaje mocno uzależniona od węgla i staje się to dla niej rosnącym obciążeniem. **Koniec węgla jest nieuchronny** z wielu powodów, m.in.:

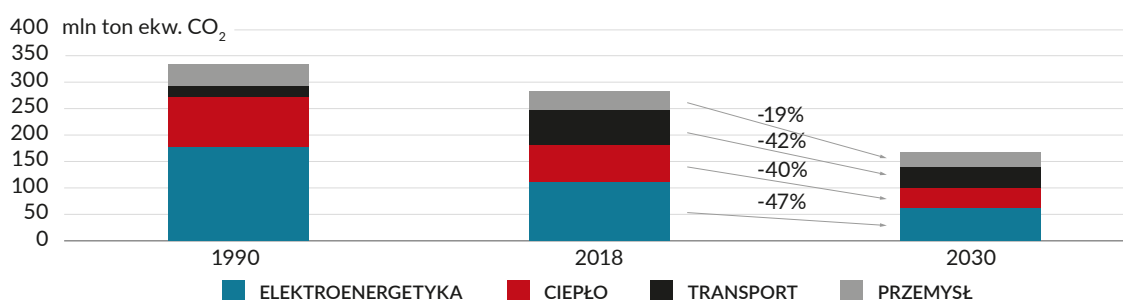
- rosnących kosztów jego pozyskania i wykorzystywania (coraz trudniejszy do wydobycia surowiec niskiej jakości, przestarzałe elektrownie, niedostateczne inwestycje w sieci itd.),
- ryzyk wynikających z uzależnienia od importowanego (głównie z Rosji) surowca (mimo że chwilowo sytuacja się odwróciła w związku z gwałtownym wzrostem cen paliw kopalnych),
- trudności w sfinansowaniu i utrzymaniu infrastruktury wytwórczej,
- negatywnego wpływu na klimat i rosnących kosztów emisji CO₂,
- ryzyk środowiskowych związanych z wydobyciem węgla (nieodwracalne szkody w otoczeniu⁵),
- spadającej akceptacji społecznej dla spalania węgla zarówno w energetyce, jak i ogrzewnictwie (m.in. z powodu ich wpływu na zdrowie ludności).

Wyzwaniem dla Polski będzie również wykorzystanie gazu jako paliwa przejściowego i rozsądne (biorąc pod uwagę uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego oraz ograniczone zasoby) wykorzystanie go w poszczególnych sektorach.

Ważne są również nasze zobowiązania międzynarodowe. Polska zgodziła się na cel neutralności klimatycznej dla całej UE – zwłaszcza na cel pośredni: 55% redukcję emisji przez UE do 2030 r. Oznacza to, że do tego roku Polska powinna wnieść swój wkład redukcji o ok. 43-51% względem 1990 r.⁶ Bez zastąpienia węgla zero- i niskoemisyjnymi źródłami energii cel jest nie do osiągnięcia, a dalszy wzrost gospodarczy i dobrostan Polaków stanie pod znakiem zapytania.

6 Taka reforma jest jednak możliwa, o czym piszemy w raporcie *Jak Polska może osiągnąć zwiększone cele redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku*⁷. Przedstawiamy w nim projekty flagowe w obszarach elektroenergetyki, ciepłownictwa, transportu i przemysłu, które umożliwią redukcję gazów cieplarnianych o 42% w latach 2018-2030 (wykres 2). Brakująca część będzie wymagała większych redukcji w przemyśle, rolnictwie i leśnictwie.

Wykres 2. Ścieżka prowadząca do realizacji celu pośredniego przez Polskę w 2030 r. przy zastosowaniu projektów flagowych



Źródło: Opracowanie Forum Energii.

Nie da się ukryć, że wyzwania stojące przed Polską są duże. Transformacja energetyczna będzie kształtować strukturę produkcji, konsumpcji i zatrudnienia w najbliższych dekadach (ramka). Jednocześnie, dobrze skonstruowane instrumenty polityczne mogą stać się w kolejnych latach pozytywnym impulsem dla gospodarki. Modernizacja infrastruktury to impuls inwestycyjny, obniżenie kosztów energii to źródło przewagi konkurencyjnej, przyjazne środowisku produkty i usługi to okazja do zagospodarowywania nisz na krajowym i europejskim rynku. Nowe kompetencje to szansa na lepiej wynagradzaną pracę. Globalne odejście od paliw kopalnych daje ostatnią szansę na ucieczkę przed ekstremalnymi

5 Skalę uszczerbku przytaczano m.in. w pozwie Czech wobec Polski złożonego do TSUE – zapylenie, obniżenie stanu wód itd.

6 Forum Energii (2020), *Jak Polska może osiągnąć zwiększone cele redukcyjne emisji GHG do 2030 roku*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/analiza-55ghg>

7 Forum Energii (2020), *Jak Polska może osiągnąć zwiększone cele redukcyjne emisji GHG do 2030 roku*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/analiza-55ghg>

skutkami zmiany klimatu, które niosą za sobą konsekwencje zarówno gospodarcze, jak i społeczne (gwałtowne zjawiska pogodowe, zniszczenia infrastruktury, niedobory żywności m.in. wskutek powodzi, suszy, masowe migracje itd.).

Jak transformacja energetyczna wpływa na gospodarkę?

Transformacja energetyczna to wyzwanie gospodarcze. W kolejnych dekadach zmiany obejmą m.in.:

- **krajową produkcję** – zmniejszanie energochłonności produkcji i usług, większy udział odnawialnych źródeł energii itp.; mobilizować będą do tego rosnące ceny energii ze źródeł konwencjonalnych i spadająca konkurencyjność firm z nich korzystających;
- **krajową konsumpcję** – bardziej świadome wybory gospodarstw domowych i przemysłu wzmacniane przez bodźce cenowe, np. większą uwagę będzie poświęcać się efektywności energetycznej (tańsza eksploatacja), wykorzystaniu OZE czy gospodarce w obiegu zamkniętym itp.
- **zatrudnienie** – wynikające bezpośrednio z wielkości popytu na krajowe dobra i usługi; zmniejszanie zatrudnienia w sektorach schyłkowych (np. górnictwie) powinno być równoważone przez tworzenie nowych miejsc pracy związanych z produkcją i magazynowaniem energii z OZE, unowocześnieniem dobrze znanych procesów w energetyce i ciepłownictwie czy pojawieniem się zupełnie nowych produktów i usług.

O tym, czy staniemy się beneficjentem transformacji, zdecyduje nie tylko skala wsparcia finansowego, ale przede wszystkim jakość krajowej polityki publicznej.

W tym wysiłku Polska nie pozostaje osamotniona. Unia Europejska znajduje się w awangardzie globalnej polityki klimatycznej, ale jest oczywiste, że kraje członkowskie różnią się punktem startowym i dostępnymi ścieżkami dojścia do neutralności (wynikającymi m.in. z położenia i wielkości kraju). W efekcie wspólnym zobowiązaniom unijnym towarzyszą znaczące środki na niezbędne inwestycje, aby transformacja nie odbyła się kosztem uboższych krajów i słabszych grup społecznych.

2.3. Ile pieniędzy może otrzymać Polska na transformację energetyczną?

Wysoki priorytet nadany kwestiom klimatyczno-środowiskowym znajduje odzwierciedlenie w wielkości i zasadach wsparcia w nowym budżecie UE. Oznacza to, że kraje o dalekiej pozycji wyjściowej i dużych wyzwaniach rozwojowych będą mobilizowane do transformacji energetycznej silniej niż dotąd: ambitnymi regulacjami oraz szerokim strumieniem pieniędzy. Jakość inwestycji pod kątem ich wpływu na środowisko będzie jednak weryfikowana bardziej restrykcyjnie (ramka).

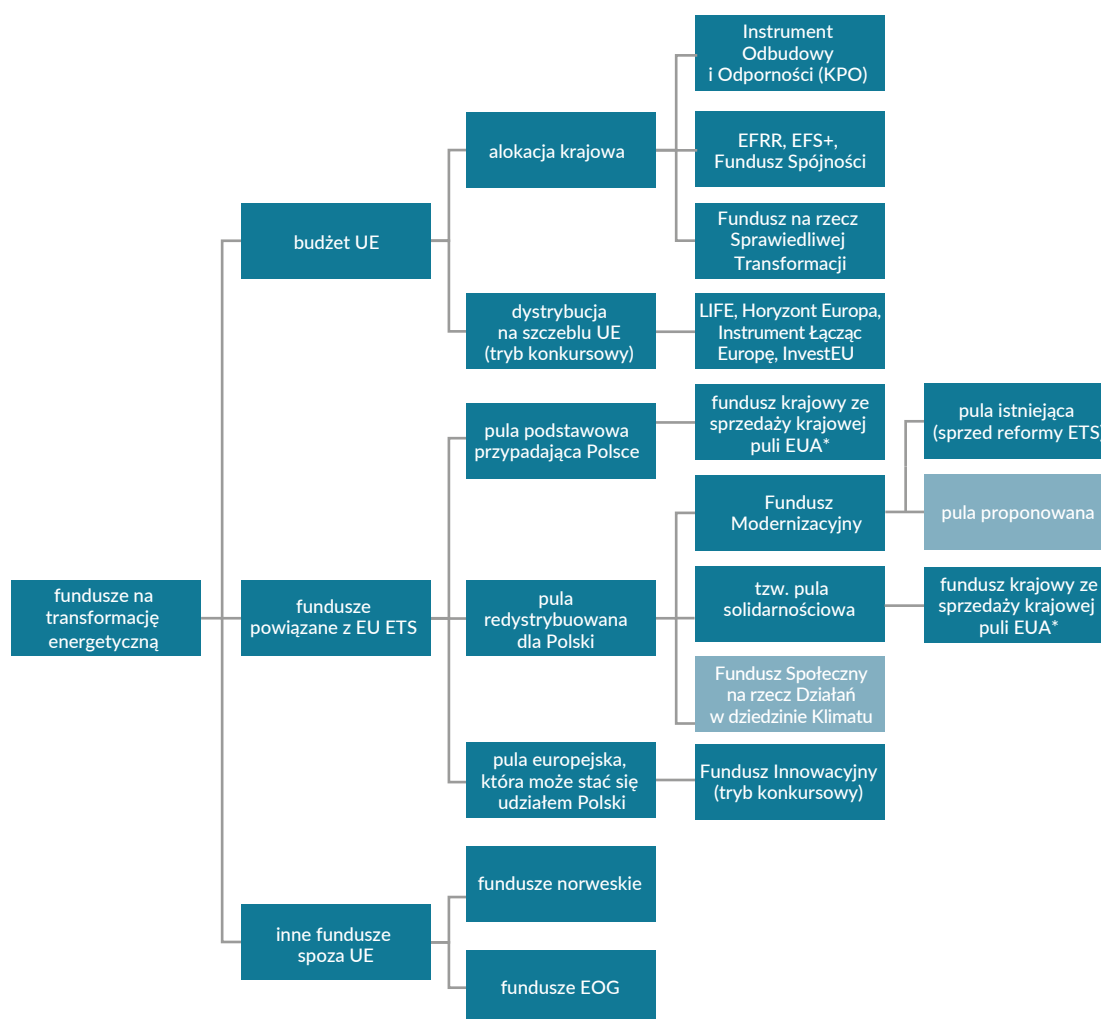
Czym różni się budżet europejski 2021-2027 od poprzednich?

Warto zwrócić uwagę na trzy różnice:

1. **Rekordowy budżet** – wieloletnie ramy finansowe (*Multiannual Financial Framework 2021-2027*) uzupełniają środki interwencyjne na walkę ze skutkami pandemii (*Next Generation EU*) – łącznie tworząc budżet przekraczający 1,8 bln euro⁸. Sfinansuje on niemal 40 europejskich programów.
2. **Najwyższy priorytet dla klimatu** – znajduje to odzwierciedlenie w dużych alokacjach programów przeznaczonych na klimat i środowisko, obecności „zielonych” komponentów w programach dotyczących innych obszarów interwencji (np. nauki, inwestycji czy rozwoju społecznego – tzw. *climate mainstreaming*) oraz w procedurach weryfikujących sposób wydatkowania i raportowania środków europejskich.
3. **Usztywnione zasady kwalifikowalności wydatków na klimat (*climate proofing*)** – minimum 30% budżetu UE zostanie wydane na cele klimatyczne. Nie ma możliwości alternatywnego wydatkowania pieniędzy, jeśli obligatoryjny odsetek na działania klimatyczne nie został spełniony. Wzmacnia to bodziec do ambitnych inwestycji w redukcję emisji zamiast wydatkowania na obszary formalnie uchodzące za zielone.

Z wysokim uwęglaniem gospodarki oraz materiało- i energochłonnością produkcji, Polska jest największym w UE krajem wymagającym zasadniczej transformacji energetycznej w ciągu najbliższej dekady. Biorąc pod uwagę, że wciąż nadrabiamy dystans rozwojowy wobec bogatszych państw, zewnętrzne wsparcie finansowe procesów transformacyjnych w Polsce jest zasadne.

Schemat 1. Źródła finansowania transformacji energetycznej wynikające z polityki europejskiej



Źródło: Opracowanie Forum Energii.

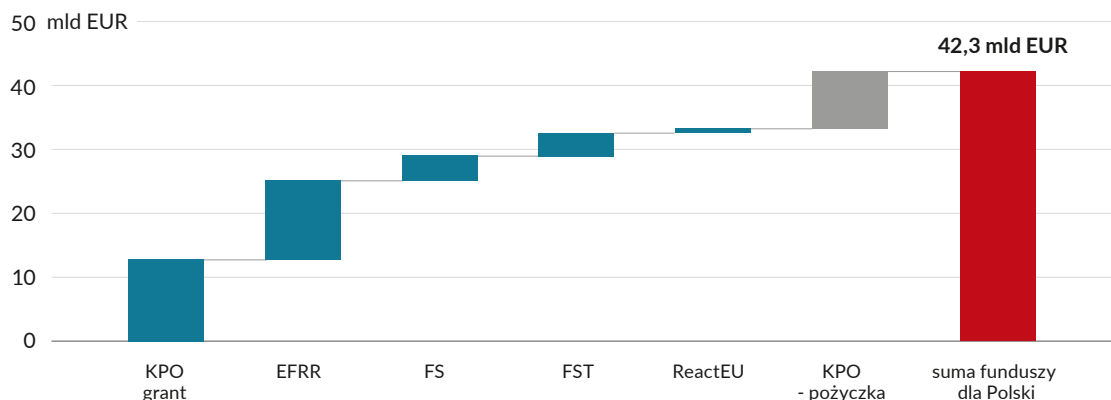
Uwaga: Jasnoniebieskim tłem oznaczono propozycje rozwiązań wskazane w pakiecie *Fit for 55*. *Fundusz krajowy ze sprzedaży krajowej puli EUA formalnie nie powstał – Polska jest zobowiązana do wydatkowania równowartości min. 50% łącznych przychodów z EU ETS na cele klimatyczne (w tym, całości przychodów z puli solidarnościowej). W tym celu tworzony jest obecnie Fundusz Transformacji Energetyki.

Strumienie finansowe na transformację opisuje schemat 1. Część zawartych na nim źródeł jest już dobrze w Polsce znana. Wśród nowych źródeł wyróżniamy instrument przeciwdziałania skutkom pandemii (KPO) oraz instrumenty balansujące ambitniejszą politykę klimatyczno-środowiskową (redystrybucja przychodów z EU ETS). Warto pamiętać, że losy nie wszystkich wymienionych funduszy są rozstrzygnięte. W szczególności, instrumenty z pakietu *Fit for 55* wciąż stanowią jedynie propozycję KE, z kolei struktura funduszy dla Polski nie jest ostatecznie ustalona między Warszawą a Brukselą.

2.3.1 Budżet UE: alokacja dla Polski

Według naszych szacunków, w latach 2021-2027 Polska może pozyskać niemal 42,5 mld euro (niemal 200 mld złotych) na transformację energetyczną z budżetu UE tylko z tzw. koperty krajowej. Obejmuje ona znane już programy polityki spójności, a także Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz interwencyjny Krajowy Plan Odbudowy.

Wykres 3. Fundusze na transformację energetyczną w Polsce z budżetu UE w latach 2021-2027



Źródło: Opracowanie Forum Energii.

Uwaga: Wielkości dla KPO (komponenty *Zielona energia...* i *Zielona, inteligentna mobilność*) podane w cenach bieżących, zakładają przekazanie 100% zakładanej kwoty do 2023 r. Wielkości dla pozostałych funduszy – ceny stałe z roku 2018. Różnica w związku z sumowaniem cen stałych i zmiennych nie przekracza 2 mld EUR. Nie uwzględniono środków z programów, w których nabory realizowane są w trybie konkursowym.

Krajowy Plan Odbudowy

Najwcześniej do Polski powinny trafić pieniądze z interwencyjnego Instrumentu Odbudowy i Odporności (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), wydatkowanego przez Krajowy Plan Odbudowy (KPO), choć sytuacja jest niepewna w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie relacji prawa unijnego i polskiej konstytucji, oraz możliwymi reperkusjami ze strony instytucji unijnych – KE, Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej (państw członkowskich).

Łącznie do pozyskania Polska ma 58,1 mld euro⁹, z czego 23,9 mld w dotacjach bez wkładu własnego i 34,2 mld w niskooprocentowanej pożyczce. Z tej sumy zdecydowano się wykorzystać całą dotację i 12,1 mld euro pożyczki – chęć wykorzystania pozostałej części może być zgłoszona później. W latach 2021-2022 Polska ma otrzymać 70% zgłoszonej kwoty. Uzyskanie pozostałych 30% w 2023 r. będzie zależeć głównie od skali pandemicznej recesji w latach 2020-2021. Pieniądze należy wydać do 2026 r.

W KPO znajdują się dwa komponenty środowiskowe, które powinny kontrybuować do transformacji energetycznej:

- *Zielona energia i zmniejszenie energochłonności* (5,7 mld euro w części grantowej i 8,6 mld w części pożyczkowej);
- *Zielona, inteligentna mobilność* (odpowiednio 6,8 i 0,7 mld euro).

RRF został zaprojektowany jako mechanizm finansowy umożliwiający wsparcie realizacji reform strukturalnych oraz jednocześnie jako impuls popytowy dla gospodarek mierzących się z recesją. Tworzy to pewne wyzwania (ramka). Podaż projektów i procedury ich selekcji powinny być przemyślane, aby realizacja przebiegła szybko. Jednocześnie, inwestycje powinny dobrze wpisywać się w szerszy kontekst – tym bardziej, że część pożyczkowa będzie wymagała spłaty zobowiązań przez polski rząd od 2028 r.

Wyzwania dla Polski

Na inwestycje finansowane z KPO nałożone są trzy istotne warunki:

1. **Inwestycje stanowią dopełnienie reform.** Akceptacja planu wiąże się z obowiązkiem przedstawienia przekonującej diagnozy, barier rozwoju i sformułowania celów, które mają zostać osiągnięte. Ważne jest też zaproponowanie instytucjonalnych reform koniecznych do realizacji celów. Płatności z UE uzależnione są od realizacji kamieni milowych, do których rząd się ostatecznie zobowiąże.
2. **Szybkie wydatkowanie pieniędzy.** Z uwagi na charakter instrumentu (wyjście gospodarek europejskich z recesji wywołanej pandemią), wydatkowanie środków musi się zakończyć się w 2026 r. Oznacza to, że wysoki priorytet nadawany jest projektom szybkim do wdrożenia i opartym na dojrzałych technologiach.
3. **37% pieniędzy na klimat.** Szytywno określone progi wydatków oraz precyzyjnie definiowane kategorie wydatków. Wiążące pozostają inne zasady wydatkowania funduszy od 2021 r., m.in. zasada *nie szkodzić* z unijnej taksonomii zrównoważonego finansowania. Niewłaściwe wydatkowanie pieniędzy będzie skutkować brakiem refinansowania polskiemu rządowi.

Wydatki na cele klimatyczne KPO powinny wynieść łącznie co najmniej 37% krajowego budżetu – bez względu na wielkość części pożyczkowej. Jednym z powodów, dla których KPO wciąż nie zostało zaakceptowane, są rozbieżności merytoryczne. Jak pokazuje Green Recovery Tracker¹⁰, jedynie 28% budżetu KPO ma udowodniony pozytywny wpływ na klimat.

Polityka spójności

W latach 2021-2027 Polska będzie wciąż uznawana za kraj nadrabiający dystans rozwojowy. Oznacza to, że otrzyma wsparcie z Funduszu Spójności (którego przedmiotem są głównie inwestycje w transport i środowisko). W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego+ (EFS+) wsparcie obejmie znaczną większość polskich regionów – z wyłączeniem warszawskiego stołecznego (którego PKB *per capita* przekracza średnią UE-27). Polsce ma przypaść ponad 66,4 mld euro (wraz z programem transportowym i działaniami transnarodowymi), co uczyni nasz kraj wyraźnie największym beneficjentem polityki spójności. W programach wymagany jest wkład własny, którego poziom zależy od stopnia rozwoju regionu, typu beneficjenta czy projektu.

Transformacja energetyczna będzie finansowana z EFRR (42,0 mld euro) oraz Funduszu Spójności (10,8 mld euro), a ich wydatki klimatyczne powinny wynieść nie mniej niż odpowiednio 30 i 37% budżetów programu. Na tym tle EFS+ pełni niejako pomocniczą rolę, ułatwiając osiągnięcie celów klimatycznych poprzez inwestycje w znoszenie barier rynku pracy czy edukacji.

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

Nowym komponentem polityki spójności jest Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji¹¹. Z ponad 3,5 mld euro mogą skorzystać wybrane polskie regiony mierzące się z odejściem od węgla. Program wspiera obszary wymagające dużych przemian społeczno-gospodarczych w związku z koniecznością osiągnięcia neutralności klimatycznej. Dostęp do funduszy będzie uzależniony od oceny złożonych do KE terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, w których identyfikowane są m.in. wyzwania (przede wszystkim wysoka emisyjność oraz społeczne skutki transformacji), ścieżka odejścia od węgla do 2030 r. i niezbędne potrzeby inwestycyjne zgłaszane przez regiony. KE wskazała trzy województwa, które mogą liczyć na wsparcie: wielkopolskie, dolnośląskie i śląskie. Do rozstrzygnięcia pozostaje, czy fundusze popłyną do województw: łódzkiego, lubelskiego i małopolskiego.

¹⁰ Green Recovery Tracker, <https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/poland>.

¹¹ Dotacyjny Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji uzupełnia środki z programu Invest EU oraz instrumentu pożyczkowego Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Wyzwanie dla Polski

Pozyskanie pieniędzy z FST wymaga od regionów przedstawienia jednoznacznej deklaracji o odejściu od węgla oraz przekonującego programu transformacji społeczno-gospodarczej obszaru powęglowego. Odraczenie zamykania kopalń lub deklaracji o ich zamknięciu oddala pozyskania wsparcia. Takie sygnały słychać o regionie lubelskim, które chciałoby dokonać transformacji, utrzymując kopalnię węgla koksującego jeszcze w latach 40-tych.

Regionalne plany transformacji energetycznej zostały przekazane do KE i czekają na ostateczne rozstrzygnięcia.

2.3.2. Programy dystrybuowane na poziomie UE z budżetu unijnego i systemu ETS

Wiele środków może zostać wykorzystanych przez polskie podmioty pod warunkiem uczestnictwa w unijnej procedurze konkursowej. W takim trybie finansowane będą projekty m.in. z programów UE:

- LIFE na działania środowiskowe (pula 4,8 mld euro);
- Horyzont Europa na projekty innowacyjne, badania i rozwój (84,9 mld euro, z czego 25% na cel zrównoważonej gospodarki);
- InvestEU, który łączy instrumenty finansowe wspierające inwestycje kluczowe dla wzrostu gospodarczego (gwarancje na 24,3 mld euro);

oraz redystrybuowane z systemu EU ETS:

- Fundusz Innowacji, który będzie wspierał rozwój innowacyjnych technologii np. wodoru – kwota zależy będzie od liczby i cen sprzedawanych uprawnień do emisji – jeszcze przed *Fit for 55* wartość puli 2021-2030 szacowano na ok. 31,5 mld euro¹²; realizacja reform ją powiększy.

11

2.3.3. Systemy wsparcia polskiej transformacji wpływami z EU ETS

Jako kraj uczestniczący w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Polska sprzedaje posiadane uprawnienia i stanowi to przychód budżetu państwa. Obok podstawowej puli (352 mln EUA po reformie), do Polski trafią również środki ze sprzedaży dodatkowych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przekazanych przez bogatsze państwa.

Zasilą one:

- Fundusz Modernizacyjny (zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny z kopertami krajowymi);
- Mechanizm solidarnościowy (uprawnienia sprzedawane bezpośrednio przez Polskę).

Funduszem Modernizacyjnym objęto 10 uboższych krajów UE mierzących się z największymi wyzwaniami w zakresie transformacji energetycznej¹³. W jego puli znajdzie się 2% wszystkich uprawnień z lat 2021-2030 oraz ewentualne zwiększenia – dodatkowe 0,5 p. proc. wszystkich uprawnień (pochodzących z niewykorzystanych darmowych uprawnień dla przemysłu). Polska otrzyma 43,4% podstawowej puli uprawnień przewidzianej dla Funduszu. Podobnie jak Fundusz Innowacji, Fundusz Modernizacyjny jest zarządzany na poziomie UE przez Europejski Bank Inwestycyjny, który sprzedaje uprawnienia na rynku i weryfikuje plany wydatkowania środków przez poszczególne kraje.

Podstawowe zasady działania Funduszu Modernizacyjnego zostały ustalone w ustawie o systemie handlu uprawnieniami do emisji¹⁴. Operatorem tych środków będzie Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), a jego realizacja odbędzie się przez programy priorytetowe.

¹² Przy założeniu puli 450 mln EUA i średniej ceny uprawnień na poziomie 70 euro.

¹³ Oprócz Polski: Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Węgry.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001223>.

Ostateczna kwota będzie zależeć od liczby i cen uprawnień do emisji w okresie do 2030 r.¹⁵ Te środki mają zostać w całości przeznaczone na transformację energetyczną (ramka). Jeśli w życie wejdzie propozycja KE, by powiększyć Fundusz Modernizacyjny, to od 2024 r. zasili go pula 2,5% wszystkich uprawnień do 2030 r. Polska również będzie jego największym beneficjentem. Wówczas z obu Funduszy przypadnie Polsce ok. 12,1 mld euro¹⁶.

W ramach mechanizmu solidarnościowego obowiązującego w okresie EU ETS (2021-2030) 10% uprawnień aukcyjnych zostało przekazanych „w interesie solidarności i wzrostu w Unii w celu redukcji emisji i adaptacji do skutków zmiany klimatu”. W praktyce pula ta jest redystrybuowana między 16 państw potrzebujących wsparcia. Ponownie, Polska jest jego największym beneficjentem. Liczba uprawnień, które rząd może sprzedać na aukcjach rośnie o 39%. Wartość tych uprawnień dla Polski oszacowana jest na 12,8-14,6 mld euro¹⁷, w zależności od wejścia w życie reformy ETS według propozycji *Fit for 55* (ilości i ceny uprawnień).

Wyzwanie dla Polski

System EU ETS stanowi największe stabilne źródło finansowania transformacji energetycznej w Polsce w najbliższej dekadzie. Dzięki uczestnictwu w systemie, Polski rząd może pozyskać ponad 82,3 mld euro do 2030 r. (ok. 370 mld złotych). Konstrukcja systemu to jednak miecz obosieczny: z jednej strony, im wyższa cena uprawnień do emisji, tym większy budżet do dyspozycji – z drugiej strony, wysokie ceny uprawnień to koszt dla emitentów, a co za tym idzie – konsumentów. Dlatego fundamentalne znaczenie ma odpowiednio szybka dekarbonizacja gospodarki: daje ona szansę na czerpanie dochodów z drogich uprawnień, samemu będąc odpornym na wzrosty cen. Umożliwi to również uruchomienie strumienia inwestycji, które odpowiednio zaplanowane, będą kołem zamachowym gospodarki i przemysłu.

O ile pieniądze z Funduszu Modernizacyjnego mogą być wydatkowane wyłącznie na projekty proklimatyczne¹⁸ (tzw. odzyskiwanie/recykling przychodów), to pozostałe źródła nie nakładają podobnych ograniczeń. W świetle dyrektywy ETS 50% przychodów powinno trafiać na politykę klimatyczną. Polska nie ma krajowych ram regulacyjnych, które by te środki znakowały i przeznaczały na inwestycje w redukcję emisji. Proponowana reforma ETS ma zwiększyć wymóg wydatkowania do 100%, z pełnym znakowaniem środków – i jest to w interesie Polski. Niezależnie od wyników negocjacji, Polska już teraz powinna przeznaczyć te przychody na inwestycje w technologie niskoemisyjne, aby zmniejszyć presję na zakup uprawnień przez zobowiązane branże przemysłu i energetyki, czyli uodpornić gospodarkę i społeczeństwo na dalsze wzrosty cen uprawnień do emisji CO₂.

Proponowana w pakiecie *Fit for 55* zmiana dotycząca wydatkowania środków ze sprzedaży puli aukcyjnej (z "50% POWINNO sfinansować wydatki klimatyczno-środowiskowe" na "100% MUSI sfinansować wydatki klimatyczno-środowiskowe") oznacza efektywnie dużo więcej pieniędzy na polską transformację energetyczną. To zwiększa presję na instytucje odpowiedzialne za przeprowadzenie transformacji i zarządzanie strumieniami pieniędzy.

Dodatkowy zastrzyk pieniędzy może pochodzić z Funduszu Społecznego na rzecz Działań w dziedzinie Klimatu, proponowanego jako narzędzie łagodzące skutki rozszerzania EU ETS o budynki i transport. Polska miałaby otrzymać 12,7 mld euro wsparcia. Jednak aby tak się stało, cała Unia Europejska musi uzgodnić wprowadzenie opłat za emisje w sektorze budynków i transportu. Dyskusje na ten temat będą się toczyć w kolejnych miesiącach. Jeśli mechanizm wszedłby w życie, polski budżet zyskałby dodatkowy przychód (poza Funduszem Społecznym) ze sprzedaży podstawowej puli nowych uprawnień w tych sektorach¹⁹.

15 Jeszcze na początku roku MKiŚ zakładało przychód 18 mld PLN (135 mln EUA, ok. 31 EUR/EUA, kurs 4.30 PLN/EUR). Przy prognozowanych cenach uprawnień na poziomie 70 EUR budżet Funduszu rośnie do ok. 41 mld złotych, a tańszy złoty jeszcze powiększa tę kwotę.

16 Ok. 173 mln uprawnień (w tym 67 mln EUA w rozszerzenia Funduszu), 70 EUR/EUA – źródło: <https://www.forum-energii.eu/pl/blog/ets-imbalance>.

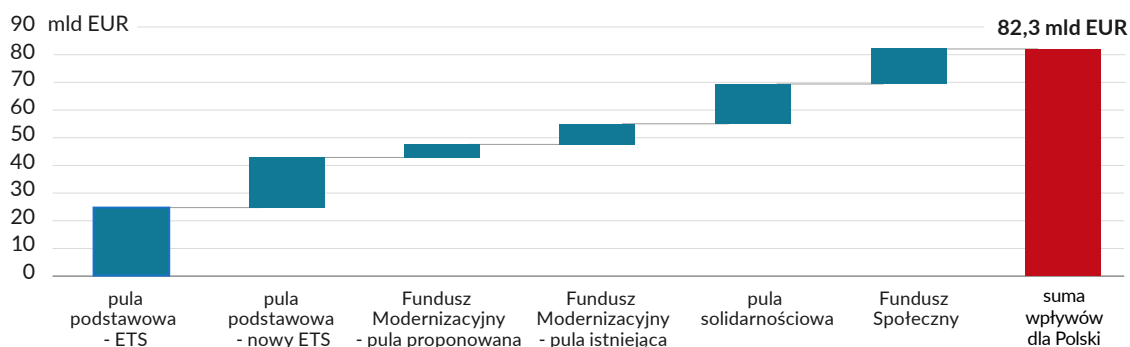
17 Przed reformą: 213 mln EUA, 60 EUR/EUA, po reformie: 208 mln EUA, 70 EUR/EUA – źródło: <https://www.forum-energii.eu/pl/blog/ets-imbalance>.

18 Na projekty służące transformacji energetycznej, w tym: na wytwarzanie i użytkowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, ciepłownictwo, magazynowanie energii i modernizację sieci, sprawiedliwą transformację regionów uzależnionych od węgla; efektywność energetyczną. Z finansowania są wyłączone paliwa stałe.

19 KE zakłada, że w latach 2005-2032 Fundusz zgromadzi 25% przychodu ze sprzedaży uprawnień w nowych sektorach (72,2 mld EUR). Pozostałe przychody z 75% uprawnień (216,6 mld EUR) będzie bezpośrednim przychodem państw członkowskich. Polski udział w emisjach w tych sektorach wynosił ok. 8,4% w 2019 r. (źródło: Eurostat). Jeśli ta proporcja zostanie utrzymana w latach 2025-2032, to do budżetu Polski ze sprzedaży podstawowej puli uprawnień trafi w tym czasie 18,3 mld EUR.

Łącznie Polska z EU ETS może pozyskać ponad 82,3 mld euro do 2030 r. (prawie 370 mld złotych). Wzrosty cen uprawnień i słaby złoty będą sprzyjać powiększaniu wielkości tej puli (wykres 3).

Wykres 4. Fundusze na transformację energetyczną w Polsce z EU ETS w latach 2021-2030



Źródło: Opracowanie Forum Energii.

2.4. Czy źródła UE i EU ETS wystarczą, żeby sfinansować transformację?

Polska ma szansę stać się największym beneficjentem wsparcia na transformację energetyczną, jeśli liczyć budżet UE i pieniądze z mechanizmów powiązanych z ETS. Związane jest to z wysokim uwęglaniem polskiej gospodarki – a przez to skalą niezbędnych inwestycji – oraz relatywnie niższym poziomem zamożności w porównaniu do średniej w UE. Aby kraje o trudnej pozycji startowej były zmotywowane do transformacji, a ich obywatele nie musieli ponosić nadmiernych kosztów zmian, kieruje się środki spójnościowe i uruchamia mechanizmy solidarnościowe w EU ETS.

Czy źródła europejskie wystarczą, aby przeprowadzić transformację? Szacunki kosztów bardzo się różnią. Komisja Europejska estymuje, że w nadchodzącej dekadzie koszt dla Polski wyniesie 240 mld euro²⁰. PEP2040 w 2019 r. prognozował nakłady rzędu 335 mld euro do 2040 r., z czego niemal 58 mld euro do 2030 r. KOBIZE-CAKE wskazuje na inwestycje w energetyce (z wyłączeniem m.in. sieci) na poziomie ok. 295 mld euro do 2050 r.²¹

Rzeczywistą skalę inwestycji trudno precyzyjnie oszacować – przede wszystkim z uwagi na brak lub niedojrzałość technologii, oraz obecność efektów wtórnych (inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych). Ponadto istotna jest ścieżka transformacji, którą Polska wybierze – a to nadal nie jest jasne. Z naszych analiz wynika, że koszty pomiędzy scenariuszami znacząco się różnią w zależności od zakładanego tempa zmian i sposobu zarządzania transformacją.

Mimo to, pieniądze z budżetu UE i mechanizmu EU ETS mogłyby pokryć istotną część początkowych nakładów inwestycyjnych transformacji – przede wszystkim zwiększania efektywności energetycznej w budownictwie, odchodzenia od węgla na rzecz OZE oraz redukcji emisji w najłatwiejszych obszarach.

Pieniądzy na transformację zapewne będzie jeszcze więcej. Zwiększeniu puli będzie sprzyjać wzrost cen uprawnień, poszerzanie skali redystrybucji (jak w przypadku Funduszu Społecznego na rzecz Działań w dziedzinie Klimatu) oraz wyższy priorytet transformacji w krajowej dystrybucji funduszy UE.

2.5. Jak długo poczekamy na pierwsze pieniądze z UE?

Pieniądze z mechanizmu ETS powiększają polski budżet zgodnie z harmonogramem aukcji – w 2021 r. niemal co tydzień²². Pod rosnącym znakiem zapytania stoją jednak pieniądze z budżetu UE.

Obecnie największą przeszkodę w dalszym procedowaniu i wypłacie pierwszej transzy stanowią krajowe uwarunkowania prawne. Dwa przedmioty sporu między polskim rządem a instytucjami UE to podawana w wątpliwość niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz wydany niejako w odpowiedzi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 października

²⁰ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/aktualnosci/fundusz-sprawiedliwej-transformacji-do-ktorych-regionow-trafi-wsparcie/>

²¹ <https://www.kobize.pl/pl/article/aktualnosci-2021/id/1926/analiza-cake-polska-net-zero-2050>

²² W pierwszych 10 miesiącach 2021 r. Polska uzyskała z tego źródła ponad 20 mld złotych.

2021 r. mówiący, że wybrane przepisy europejskie są niezgodne z Konstytucją RP. W Europie sprzeciw budzi perspektywa wspierania kraju nieprzestrzegającego unijnego porządku prawnego. Obecnie wyraźne opóźnienie notuje procedowanie KPO²³. Eskalacja konfliktu może spowodować nałożenie na Polskę grzywny i wstrzymanie wypłat z innych źródeł. O tym, że wstrzymanie wypłat jest realnym scenariuszem, świadczą losy programu REACT-EU – doświadczyło tego pięć województw z tzw. uchwałami anty-LGBT, a podstawą zawieszenia było złamanie zasady niedyskryminacji.

3. Nowe zasady finansowania transformacji

3.1. Kto sfinansuje transformację energetyczną?

Działalność gospodarcza podlega nieustannym przemianom – zarówno po stronie podażowej (technologie i metody produkcji), jak i popytowej (zainteresowanie klientów). Utrzymanie konkurencyjności wymaga inwestycji w bardziej efektywne procesy wytwórcze. O skali i zakresie inwestycji decydują przedsiębiorstwa. Niedoszacowanie zmian to ryzyko biznesowe, z którym się muszą mierzyć.

Transformacja energetyczna to jeden z megatrendów, który będzie determinował funkcjonowanie biznesów. Rośnie dostępność coraz tańszych źródeł energii, które charakteryzują się mniejszym oddziaływaniem na środowisko – z kolei świadomi konsumenci chcą innych produktów i usług niż dotąd. Ryzyko związane z utrzymywaniem za wszelką cenę *status quo*, kiedy inni się modernizują, rośnie. W przypadku Polski szczególnie istotne jest jednak to, że konsekwencje trwania przy przestarzałym miksie zostaną poniesione w największym stopniu nie przez upaństwowione monopole energetyczne, a przez nabywców energii (firmy i konsumentów). Gdyby ten rynek był bardziej konkurencyjny, transformacja zapewne nastąpiłaby znacznie szybciej.

Istnieje kilka powodów, dla których finansowe zaangażowanie sektora przedsiębiorstw jest konieczne:

1. Biznes dla zachowania konkurencyjności musi się modernizować i dostosowywać do zmieniających się warunków.
2. Redukcja śladu węglowego i działania prośrodowiskowe coraz częściej stają się fundamentem prowadzenia biznesu, ze względu na oczekiwania konsumentów oraz innych firm.
3. Skala potrzeb jest zbyt duża, by przeprowadzić transformację wyłącznie środkami publicznymi.
4. Nie ma uzasadnienia, by transformację podmiotów prowadzących działalność komercyjną²⁴ w głównej mierze finansował podatnik.
5. Biorąc pod uwagę proporcje między inwestycjami firm a sektora publicznego (w Polsce 2019 te pierwsze były ok. 2,5 razy większe niż drugie²⁵), dużo szybciej można osiągnąć znaczące cele redukcyjne, mobilizując sektor prywatny do działania.

Komisja Europejska wprost wskazuje, że **realizacja Europejskiego Zielonego Ładu zależy od zwiększenia wkładu sektora prywatnego** w finansowanie wydatków związanych ze środowiskiem i klimatem. Stąd też bierze się system „zachęt i metod pobudzających przedsiębiorstwa do pomiaru środowiskowych kosztów ich działalności i zysków pochodzących z korzystania z usług środowiskowych”²⁶. Wsparcie publiczne trafi zaś tam, gdzie konieczne będzie zwiększenie wysiłków – zwłaszcza w najtrudniejszych obszarach, wrażliwych społecznie czy gospodarczo.

²³ W październiku 2021 r. Polska pozostaje jedynym krajem bez zaakceptowanego programu spośród tych, które plany złożyły do końca kwietnia. Ponadto, Umowa Partnerstwa między Warszawą a Brukselą, opisująca sposób wydatkowania funduszy europejskich, nie została podpisana.

²⁴ Przykładowo, roczna wartość polskiego rynku energii (ciepła i energii elektrycznej) przekracza 100 mld zł – oszacowanie własne na podstawie Forum Energii (2016) *Jak sprawić, aby konsument poprawiał bezpieczeństwo systemu energetycznego i jednocześnie na tym skorzystał? Transparentność i efektywność ekonomiczna detalicznego rynku energii*, <https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/polak-zaoszczedzi-i-odciazy-system-energetyczny>.

²⁵ źródło: Eurostat

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32020R0852>

Co istotne, system bodźców kierowany jest nie tylko bezpośrednio do przedsiębiorstw, ale również do instytucji dostarczających kapitału na inwestycje (m.in. banków czy funduszy inwestycyjnych). Ich włączenie zwiększa szanse powodzenia procesu poprzez kierowanie finansowania do bardziej przyjaznych klimatowi rozwiązań oraz promowania pozytywnych standardów wśród pożyczkodawców.

Co zmieni się od 2021 roku?

Aby inwestorzy publiczni i prywatni mieli bodźce do działań sprzyjających neutralności klimatycznej, europejskie regulacje wprowadzają zasady zrównoważonego finansowania. W praktyce oznacza to:

1. Przekierowanie strumieni finansowych na inwestycje służące realizacji celu neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz ograniczenie możliwości finansowania inwestycji, które stoją w sprzeczności z tym celem.
2. Objęcie nowymi zasadami uczestników rynków finansowych (m.in. banki, fundusze inwestycyjne, wybrane spółki), by także kontrybuowali do osiągnięcia neutralności.
3. Ujednolicenie systemu oceny działalności gospodarczych oraz inwestycji pod względem realizacji celów klimatyczno-środowiskowych, aby łatwiej rozstrzygać o pożądanym inwestycjach.

3.2. Co to jest zrównoważone finansowanie?

Zrównoważone finansowanie to powrót do paradygmatu, w którym inwestuje się przede wszystkim, by tworzyć i ulepszać swoje otoczenie – nie zaś dla czerpania krótkookresowych zysków finansowych. Na poziomie unijnym opracowywane są reguły, które spowodują, że zasadami zrównoważonego finansowania objęte zostaną wszystkie istotne instytucje finansowe.

15

Wprowadzenie zasad zrównoważonego finansowania w inwestycjach oznacza, że obok zwrotu z inwestycji analizowane są inne czynniki: oddziaływanie środowiskowe, społeczne i z zakresu ładu korporacyjnego (*Environmental, Social, Governance*, ESG). W praktyce **projektom inwestycyjnym stawia się wyższe oczekiwania niż dotąd**. Decyzję o przyznaniu finansowania poprzedza badanie oczekiwanego wpływu inwestycji na otoczenie – jeśli jest on negatywny, korzyści finansowe nie są wystarczającym argumentem do udzielenia wsparcia.

Regułom zrównoważonego finansowania podlegać będą:

- instytucje finansowe UE (np. Europejski Bank Inwestycyjny) i unijny budżet – także w zakresie funduszy na transformację energetyczną,
- banki komercyjne i banki centralne,
- giełdy papierów wartościowych i notowane na nich spółki,
- firmy ubezpieczeniowe,
- fundusze inwestycyjne oraz doradcy inwestycyjni.

Działalność inwestycyjna w UE zyskuje na transparentności dzięki wprowadzeniu nowych regulacji. Wśród nich znajdują się:

- ustanowienie taksonomii zrównoważonego finansowania (więcej w kolejnym rozdziale);
- ustanowienie unijnego standardu zielonych obligacji (instrumentu dłużnego o niskim ryzyku);
- ustanowienie systemu informacji o ryzykach środowiskowo-społecznych (ESG) wiążącego inwestorów instytucjonalnych, zarządzających aktywami oraz doradców inwestycyjnych oraz zobowiązanie do ujawniania sposobów zarządzania tymi ryzykami w działalności;
- stworzenie katalogu wskaźników referencyjnych służących inwestorom porównywanie inwestycje ukierunkowane na zmiany klimatyczne.

Wskutek tych reform bodźce dla inwestorów ulegną wzmocnieniu – zarówno pozytywne (zachęcanie i wspieranie działań pożądaných), jak i negatywne (zniechęcanie, a docelowo zakaz działań pogłębiających zmianę klimatu). Dzięki takiemu podejściu kapitał (prywatny i ten w dyspozycji sektora publicznego) zostanie przekierowany na bardziej zrównoważone inwestycje. Ma to poważną konsekwencję dla decydentów: aby zrealizować średnio- i długookresowe zobowiązania klimatyczne, należy zadbać o podaż projektów spełniających kryteria finansowe i środowiskowe równocześnie.

Wyzwanie dla Polski

Zobowiązania klimatyczne wpływają na horyzont zwrotu z inwestycji w sektorze energetycznym, a przez to – ich rentowność i szanse finansowania przez banki, fundusze inwestycyjne czy sektor publiczny. Jak pokazuje przykład Ostrołęki C, budowa nowego bloku węglowego w elektrowni nie znalazłaby dziś źródła finansowania. Wkrótce podobne ograniczenia osiągną większość inwestycji w gaz ziemny. Losy energetyki jądrowej wciąż się waży. Rosnący popyt na energię i uwolnienie strumienia inwestycji przełożą się na rozwój bardziej przyjaznych klimatowi rozwiązań, m.in. na OZE, magazynowanie energii, produkcję wodoru czy efektywność energetyczną.

3.3. Jaką rolę odegra taksonomia?

Najważniejszą regulacją tworzącą ramy zrównoważonego finansowania jest tzw. taksonomia. Jest to system klasyfikacji działań prośrodowiskowych. Pełni rolę słownika, dzięki któremu uczestnicy europejskiego rynku otrzymują wiarygodną i czytelną informację, czy aktywność gospodarcza realizuje cele środowiskowe (ramka). Taksonomia będzie więc sprzyjać:

16

- konsumentom i inwestorom w ocenie, które działania producentów i usługodawców faktycznie sprzyjają środowisku, a które to *greenwashing* („ekościema”);
- inwestorom w decyzjach o zaangażowaniu w projekty inwestycyjne dzięki jawności ich wpływu na środowisko, a więc umożliwiających pełniejszy szacunek kosztów, horyzontu zwrotu, rentowności czy ryzyk;
- zrównoważonym producentom i usługodawcom, którzy będą mogli pozyskać dostęp do atrakcyjnych źródeł finansowania jako prowadzący najbardziej pożądaną działalność z perspektywy uczestników rynków finansowych;
- producentom i usługodawcom w obszarach uznanych za szkodzące zrównoważonemu rozwojowi w uzyskaniu bodźca do zmian poprzez stopniowe ograniczanie dostępu do finansowania i ich pogarszające się warunki (co widać już teraz w odniesieniu do aktywów węglowych);
- środowisku, dzięki upowszechnieniu działań co najmniej mu nie szkodzących.

Korzystanie z taksonomii będzie obowiązkowe dla:

1. instytucji UE i państw członkowskich przy wydatkowaniu środków unijnych;
2. uczestników rynku finansowego - udostępniane przez nie „zrównoważone” produkty finansowe (np. zielone obligacje) będą musiały spełniać określone wymogi od 2022 r.;
3. spółek zobowiązanych do corocznej publikacji oświadczeń nt. istotnych informacji niefinansowych dotyczących kwestii środowiskowo-społecznych²⁷.

Wiele podmiotów zamierza stosować taksonomię dobrowolnie, w ramach standaryzacji swoich produktów i usług. To pożądaný kierunek zmian.

Należy podkreślić, że **taksonomia nie wprowadza obowiązku prowadzenia zrównoważonego biznesu, a jedynie obowiązek transparentnego informowania, czy działalności wspierają czy utrudniają realizację celów środowiskowych**. KE zakłada, że firmy oraz inwestorzy sami będą decydować o (nie)spełnianiu kryteriów taksonomii, a dostęp do finansowania będzie skutecznie zachęcał do prowadzenia przyjaznej środowisku działalności biznesowej.

3.4. Jaką działalność promuje taksonomia?

Taksonomia opisuje pożądaną dla środowiska aktywność gospodarczą przez pryzmat 6 celów (ramka). Aby działalność mogła być uznana za zrównoważoną musi wyraźnie spełniać co najmniej jeden z sześciu opisanych poniżej celów, jednocześnie nie szkodząc pozostałym (o zasadzie *nie szkodzić* piszemy w kolejnej części).

Jaką aktywność gospodarczą opisuje taksonomia?

Szczegółowe wykazy i opisy działalności gospodarczych w ramach taksonomii określają kryteria w obszarze sześciu celów:

1. Redukcji emisji.
2. Adaptacji do zmiany klimatu.
3. Zrównoważonego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych i morskich.
4. Gospodarki o obiegu zamkniętym, zapobieganiu powstawania odpadów i recyklingu.
5. Zapobiegania zanieczyszczeniu i jego kontroli.
6. Ochrony i odbudowy bioróżnorodności i ekosystemów.

17

Do tak sformułowanych celów KE opublikowała szczegółowe wytyczne, jak oceniać poszczególne aktywności gospodarcze. W przypadku redukcji emisji i adaptacji do zmiany klimatu dotyczą one m.in. energetyki, ciepłownictwa i transportu. Prace nad rozwinięciem taksonomii do poziomu aktów delegowanych są tam najbardziej zaawansowane i należy się ich spodziewać wcześniej. W przypadku pozostałych szczegółów powinny zostać określone w 2022 r.

Wyzwanie dla Polski

Jednym ze wskaźników rozstrzygających, czy inwestycja w energetyce może być uznana za zrównoważoną, będą standardy emisyjności:

- kryterium dopuszczalne (wynikające z zasady *nie szkodzić*): **limit 270 g CO₂e/kWh**;
- znacząca realizacja celu klimatycznego: **limit 100 g CO₂e/kWh**.

Dotyczy to głównie produkcji energii elektrycznej i ciepłej, a także przesyłu i dystrybucji energii.

Limit emisyjności pozwalający klasyfikować działalność jako zrównoważoną spełniają OZE (z wyjątkiem części biomasy), a także wodór z OZE, z gazu ziemnego przy użyciu technologii wychwytywania emisji CO₂ oraz z energii jądrowej (emisje poniżej 3 ton CO₂ na tonę wodoru). Limity emisyjności odegrają kluczową rolę w kształtowaniu warunków inwestycyjnych przez sektor finansowy dla poszczególnych rodzajów paliw oraz technologii.

3.5. Jak UE będzie wydatkować środki?

Fundusze europejskie mogą stanowić w najbliższych latach jedno z głównych źródeł finansowania polskich inwestycji w transformację energetyczną. Dla jakości programowania i w konsekwencji efektywności wydatkowania środków kluczową rolę odegrają dwie zasady (ramka).

Co zmieni się od 2021 roku?

- W życie wchodzi zasada *nie szkodzić* – ustanawiająca minimalne kryteria klimatyczne dla wydatków z budżetu UE.
- Minimum 30% budżetu UE zostanie skierowane na zielone inwestycje (czyli takie, które przyczyniają się do realizacji celów klimatycznych).

Pierwszą z nich jest wspomniana już zasada *nie szkodzić* (a dokładniej: *nie czyni poważnych szkód – do no significant harm, DNSH*). Jest to kryterium obowiązujące wszystkie unijne fundusze od 2021 r. Potencjalne szkody opisane są przez pryzmat kryteriów taksonomii (tabela 1). W żadnym z wymienionych obszarów nie może nastąpić istotne pogorszenie, aby działalność została uznana za zrównoważoną.

Tabela 1. Szkodliwe inwestycje według taksonomii zrównoważonego rozwoju

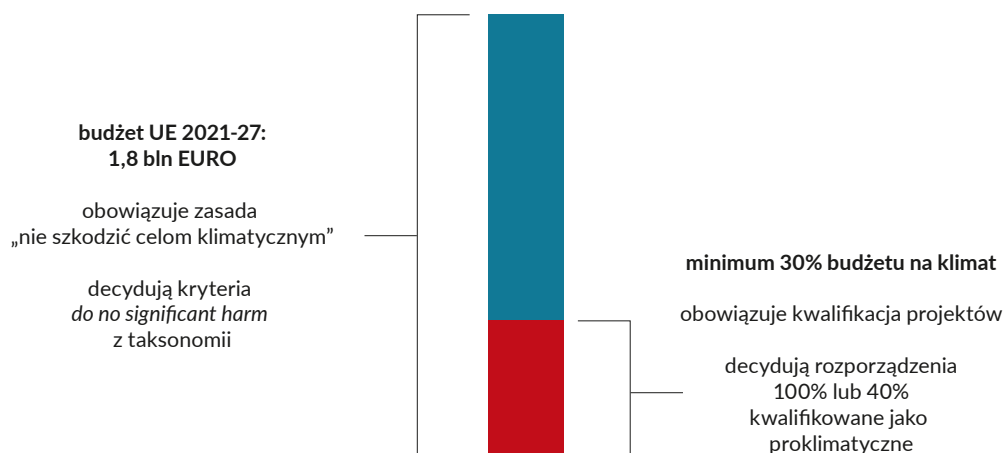
	Obszar taksonomii	Kryterium szkodliwości
1	Redukcja emisji	Działalność prowadzi do znaczących emisji gazów cieplarnianych.
2	Adaptacja do zmiany klimatu	Działalność prowadzi do nasilenia niekorzystnych skutków zmiany klimatu wywieranych na tę działalność, na ludzi, przyrodę lub aktywa.
3	Zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich	Działalność szkodzi stanowi wód.
4	Gospodarka o obiegu zamkniętym, zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling	Działalność prowadzi do znaczącego nieefektywnego wykorzystywania materiałów lub zasobów naturalnych (m.in. nieodnawialnych źródeł energii, surowców, wody i gruntów), znacznego zwiększenia wytwarzania, spalania lub unieszkodliwiania odpadów, bądź jeśli długoterwałe składowanie odpadów wyrządzi poważne i długoterminowe szkody dla środowiska.
5	Zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola	Działalność prowadzi do znaczącego wzrostu emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody lub ziemi.
6	Ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów	Działalność w znacznym stopniu szkodzi stanowi i odporności ekosystemów, siedliskom lub gatunkom.

Źródło: Opracowanie Forum Energii.

Drugą zasadą jest minimalny udział 30% wydatków budżetu UE na realizację celów związanych z klimatem. Dotyczy ona wszystkich środków na lata 2021-2027 – w tym instrumentu *Next Generation EU*, służącego odbudowie gospodarek po recesji spowodowanej pandemią. Weryfikacja spełniania powyższych kryteriów będzie integralną częścią programowania i wdrażania poszczególnych funduszy.

Warto wiedzieć, że obowiązek alokacji środków na cele klimatyczne 20% znalazł się już w budżecie 2014-2020, nie było jednak skutecznych mechanizmów jego egzekwowania. Teraz to się zmienia. Wykazanie finansowania zielonych inwestycji stanie się elementem pozyskania pieniędzy – jeśli proporcje wydatków na klimat nie zostaną zachowane, to realizacja inwestycji odbędzie się z krajowych strumieni. Ponadto, wprowadzono konieczność wpisywania się strategii wydatkowania funduszy UE w realizację celów klimatyczno-energetycznych do 2030 i 2050 r. (o czym piszemy dalej).

Schemat 2. Zasady wydatkowania środków z budżetu UE od 2021 roku



Źródło: Opracowanie Forum Energii.

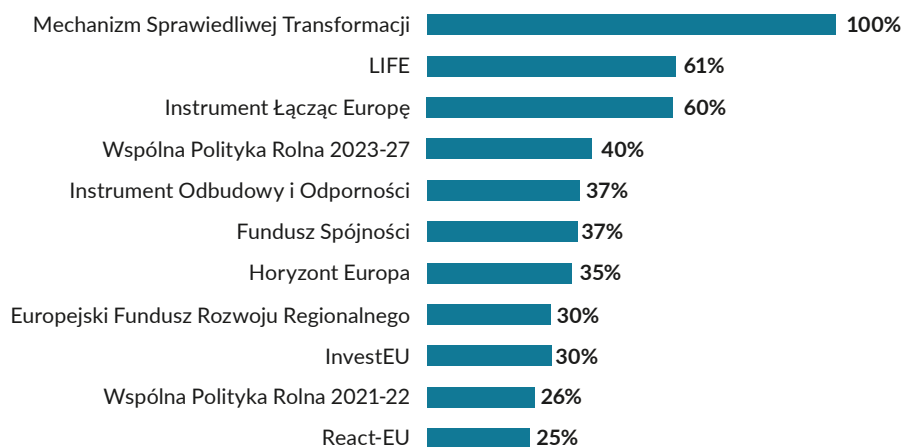
Uwaga: kryteria *do no significant harm* – rozporządzenie 2020/852 dot. taksonomii zrównoważonego finansowania (art. 17), kwalifikowanie projektów jako proklimatyczne – rozporządzenie CPR oraz rozporządzenia poszczególnych funduszy.

Minimalny udział wydatków klimatycznych różni się między programami (wykres 4). W przypadku Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji, który wesprze modernizację obszarów powęglowych, oczekuje się, że całość wydatków zostanie skierowana na zielone inwestycje (automatycznie eliminuje to inwestycje w paliwa kopalne). Obowiązek przeznaczenia co najmniej 60% środków na klimat znalazł się w programie LIFE, Instrumencie Łącząc Europę, którego przedmiotem są duże inwestycje infrastrukturalne (w tym, w sieci energetyczne).

W pozostałych programach wymagania są mniejsze. Dla Instrumentu Odbudowy i Odporności (finansującego KPO) oraz Funduszu Spójności odsetek zielonych wydatków powinien być nie niższy niż 37%, dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – co najmniej 30%. Alokacja na cele klimatyczne musi zostać uwzględniona przy projektowaniu programów, a wydatki zostaną ostatecznie zweryfikowane *ex post*.

19

Wykres 5. Minimalny udział wydatków na cele klimatyczne według funduszy UE od 2021 r.



Źródło: Opracowanie Forum Energii.

Dużym wyzwaniem dla Polski będzie zapewnienie dobrej jakości projektów, które będą miały szansę uzyskać europejskie dofinansowanie.

3.6. Które wydatki będą kwalifikowane jako „zielone”?

Zielone wydatki to takie, które sprzyjają osiąganiu celów klimatycznych. Komisja Europejska precyzuje, które obszary są z tej perspektywy najbardziej pożądane. Wyodrębniono trzy kategorie wydatków (na podstawie tzw. wskaźników z Rio²⁸):

1. Uznane za proklimatyczne w całości (100%),
2. Częściowo (40%),
3. Wcale (0%).

Za najbardziej pożądane obszary interwencji z punktu widzenia realizacji celów klimatycznych UE uważane są przede wszystkim OZE, efektywność energetyczna budynków oraz dekarbonizacja ciepłownictwa i transportu. Poniżej przedstawiamy zestawienie wydatków w zależności od stopnia ich zazielenienia. Szczegółowy podział zawarty jest w rozporządzeniu ustanawiającym wspólne przepisy dla funduszy spójności (tzw. rozporządzeniu CPR).

Odnawialne Źródła Energii	
inwestycje uznane za proklimatyczne w całości (100%)	• Prawie wszystkie inwestycje w OZE - m.in. odnawialna energetyka wiatrowa, słoneczna, wodna/morska (<i>marine</i>), geotermalna; • W przypadku biomasy używanej do produkcji energii elektrycznej lub ciepłej taka możliwość dotyczy tylko projektów z największą redukcją gazów cieplarnianych.
inwestycje uznane za proklimatyczne częściowo (w 40%)	• Biomasa nie spełniająca kryterium 100%.

Ciepłownictwo	
100%	• Wysokosprawna kogeneracja spełniająca kryterium emisji niższych niż 100g CO₂e/kWh w cyklu życia; • Efektywne sieci ciepłownicze, których infrastruktura towarzysząca spełnia kryteria dyrektywy EED lub jeśli istniejąca infrastruktura zostanie zmodernizowana tak, by spełnić warunki efektywnych sieci ciepłowniczych lub projekt jest zaawansowanym systemem pilotażowym lub prowadzi do niskotemperaturowych systemów ciepłowniczych;
40%	• Wysokosprawna kogeneracja lub sieci ciepłownicze, które nie spełniają kryteriów 100%.

Efektywność energetyczna	
100%	• Renowacja istniejących budynków, projekty demonstracyjne lub działania wspierające, których celem jest osiągnięcie min. 30-60% oszczędności energii pierwotnej; • Renowacja istniejącej infrastruktury budynków publicznych lub działania wspierające osiągnięcie min. 30% redukcji emisji gazów cieplarnianych; • Projekty demonstracyjne w przedsiębiorstwach i działania wspierające zgodne z tymi kryteriami.
40%	• Inwestycje wiążące się z rozwijaniem efektywności energetycznej, które nie spełniają kryterium 100%; • Konstrukcja nowych budynków, których zapotrzebowanie na energię pierwotną jest mniejsze o min. 20% niż normy budynków o niemal zerowym zużyciu energii.

Transport	
100%	- Miejski – infrastruktura i pojazdy, pod warunkiem realizacji zeroemisyjnego transportu; - Infrastruktura rowerowa; - Infrastruktura paliw alternatywnych (po spełnieniu innych warunków); - Kolejowy – inwestycje w nowe lub istniejące tory w ramach sieci TEN-T, inwestycje w elektryfikację lub zeroemisyjne sieci kolejowe, inne zeroemisyjne lub elektryczne zasoby kolejowe (<i>rail assets</i>).
40%	- Pozostałe inwestycje w transport kolejowy - np. sieci kolejowe nie będące częścią TEN-T, inwestycje w cyfryzację; - Większość pozostałych inwestycji w transport, np. multimodalny w ramach TEN-T, porty morskie i śródlądowe.

Pozostałe	
100%	- Inteligentne sieci energetyczne oraz magazynowanie energii; - Działania adaptacyjne do zmian klimatu, w tym prewencja i zarządzanie ryzykami wynikającymi ze zmian klimatycznych; - Inwestycje w B+R, współpracę i transfer technologii, centra badawcze służące gospodarce niskoemisyjnej, odporności i adaptacji do zmian klimatu; - Działania mające na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w obszarze ochrony i odtwarzania obszarów naturalnych o wysokim potencjale do pochłaniania i magazynowania CO₂; - Projekty dotyczące zielonych kompetencji i miejsc pracy.
40%	Większość inwestycji związanych z zarządzaniem wodą czy odpadami, poprawą jakości powietrza oraz redukcją hałasu.

21

Wyzwanie dla Polski

Zasada *nie szkodzić* dotyczy wszystkich środków z budżetu UE, także wydatków w ramach KPO. Jej interpretacja znajduje się w wytycznych opublikowanych przez KE na początku 2021 r. Należy założyć, że identyczna interpretacja będzie wiążąca dla środków z perspektywy 2021-2027 – także środków nie służących bezpośrednio realizacji celów klimatycznych (a to nawet 70% całego budżetu UE). Oznacza to, że większość inwestycji w paliwa kopalne w krótkim czasie nie będzie mogła być finansowana z budżetu UE.

3.7. Dlaczego inwestycje w gaz ziemny nie są uznawane za „zielone”?

Polska gospodarka jest mocno uzależniona od węgla. W debacie publicznej często pojawia się narracja zastępowania węgla gazem ziemnym. Na takie rozwiązania jest jednak za późno, ponieważ gaz również jest paliwem emisyjnym, od importu którego jako UE (w tym Polska) jesteśmy uzależnieni. Strategicznym celem UE jest nie tylko ograniczanie emisji, ale również zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. O ile pewne inwestycje w gaz ziemny są Polsce potrzebne – ze względu na zbilansowanie systemu elektroenergetycznego oraz poprawę jakości powietrza – nie można zakładać, że węgiel zostanie zastąpiony gazem 1:1. Polska pilnie potrzebuje strategii dla gazu, określającej potencjał jego wykorzystania w sektorach gospodarki – elektroenergetyce, ciepłownictwie, przemyśle i ogrzewnictwie. Gaz trzeba kierować tam, gdzie nie ma obecnie możliwości elektryfikacji. Jednocześnie strategia powinna wziąć pod uwagę potencjał rozwoju zielonych gazów (biometanu i wodoru) jako alternatywy dla gazu ziemnego²⁹.

KE ma świadomość, że gaz ziemny w Polsce jest paliwem pomostowym, który ma rolę do odegrania nie tylko w elektroenergetyce, ale również w ciepłownictwie. Z tego powodu finansowanie inwestycji w gaz ziemny ze środków europejskich (KPO, EFRR, Fundusz Spójności) jest dopuszczone jedynie na restrykcyjnych zasadach:

- inwestycja spełnia restrykcyjny limit emisji (250 g CO₂e/kWh – w porównaniu do 270 g realizujących zasadę *nie szkodzić*), zastępując infrastrukturę opartą na węglu (lub emisje są kompensowane w wiarygodny sposób);
- infrastruktura przesyłowa i dystrybucyjna: o ile jest przystosowana do zastosowania z innymi gazami np. zielonym wodorem;
- ciepłownictwo indywidualne: o ile urządzenia mają jedną z dwóch najwyższych klas efektywności energetycznej lub są instalowane w budynkach objętych konkretnymi programami modernizacyjnymi; ponadto muszą prowadzić do istotnej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz istotnej poprawy jakości powietrza, a także być spójne z długoterminową strategią modernizacji budynków do 2050, której celem jest dekarbonizacja tego sektora.

Po spełnieniu tych warunków będzie można maksymalnie wydatkować na takie projekty 1,55% krajowej alokacji, a więc nie więcej niż 820 mln euro (EFRR i Fundusz Spójności). Inwestycje w infrastrukturę gazu ziemnego nie będą uznane za realizujące cele klimatyczne. Innymi słowy, pod względem stopnia zazielenienia wydatków, zawsze zastosowany zostanie przelicznik 0% - nawet jeśli takie inwestycje wpływają na zmniejszenie zużycia węgla lub w istotny sposób redukują emisje gazów cieplarnianych.

4. Nowe zasady administrowania transformacją energetyczną

22

4.1. Jak przeprowadzić transformację energetyczną?

O sukcesie transformacji energetycznej przesądzą m.in.:

1. Poprawne sformułowanie priorytetów.
2. Przygotowanie ram prawnych, które zmotywują wszystkich uczestników do wspólnego wysiłku na rzecz przyjętych celów środowiskowych i przygotowania dobrych projektów.
3. Zapewnienie adekwatnych środków do sfinansowania inwestycji wymagających wsparcia publicznego i sprawne procesy alokowania środków.
4. Dostosowanie struktur finansowania i wdrażania funduszy w Polsce do obecnych wyzwań.
5. Skuteczność działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych kierowanych do grup docelowych.

Samo finansowanie nie jest więc ani warunkiem koniecznym, ani wystarczającym, by transformację skutecznie przeprowadzić. Kluczowe znaczenie dla powodzenia przedsięwzięcia mają dobrze zdefiniowane, wiążące cele zapisane w strategiach (PEP2040, KPEiK) i programach sektorowych oraz korespondujące z nimi prawo. Nie bez znaczenia jest komunikacja, dzięki której wszyscy uczestnicy dowiadują się z wyprzedzeniem, jak mogą kontrybuować w procesie zmian i jakie projekty są pożądane z perspektywy państwa.

Z pewnością pieniędzy będzie więcej niż dotąd, ale trudniej też będzie po nie sięgnąć ze względu na konieczność spełnienia rygorystycznych norm środowiskowych. Ambicje redukcyjne rosną, a cel 2030 r. nieuchronnie się zbliża. Bez zdecydowanych działań coraz trudniej osiągnąć postęp w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu. Dlatego też **fundamentalne znaczenie w najbliższych kwartałach odegra podaż projektów**. Brak jakościowych projektów uniemożliwi wykorzystanie znacznej puli pieniędzy, z kolei nieprzemyślane i słabe projekty pochłoną znaczne kwoty, nie przyczyniając się do poprawy sytuacji polskich gospodarstw domowych i przedsiębiorstw oraz środowiska.

Tak duża pula do wykorzystania, liczne cele i mnogość strumieni oznacza również wyzwanie organizacyjne dla administracji. W pierwszej kolejności, istotnym jest, by cele strategiczne dobrze korespondowały z wydatkowaniem środków. Raz w trakcie siedmioletniej perspektywy odbywa się przegląd programów finansowanych przez środki z polityki spójności.

Jedną z reguł tego procesu jest ich dostosowanie do KPEiK tak, aby wydatkowanie funduszy podążało za rosnącymi ambicjami klimatycznymi. Tymczasem obowiązujący KPEiK znacznie odbiega od celów klimatycznych przyjętych przez Radę Europejską w grudniu 2020 r. W związku z tym państwa członkowskie będą musiały zaktualizować te dokumenty strategiczne do roku 2023. Przy programowaniu wydatkowania pieniędzy publicznych warto z wyprzedzeniem wziąć pod uwagę, że docelowy efekt środowiskowy powinien być bardziej ambitny niż dotychczas planowano.

Równie ważne jest, aby sam proces wydatkowania przebiegał sprawnie. Przestrzeganie realizacji celów jest monitorowane przez KE w oparciu o wydatki kwalifikowalne zadeklarowane przez beneficjentów (w podziale na rodzaje interwencji). Jeśli realizacja celu jest niewystarczająca, państwo członkowskie i KE uzgadniają środki zaradcze na corocznym posiedzeniu przeglądowym. Jeśli postępy kraju do 2024 r. okażą się niewystarczające, ten fakt zostanie uwzględniany w śródkresowym przeglądzie funduszy.

4.2. Jak mądrze wydać środki UE i EU ETS na transformację energetyczną?

Jak szacujemy, pieniędzy będzie dostatecznie dużo, by wiele przedsięwzięć zainicjować. Konieczna będzie jednak mobilizacja środków prywatnych. Znaczenie ma, jak te dodatkowe pieniądze wpiszą się w ogólną politykę państwa.

1. Transformacja energetyczna wciąż ma nisko wiszące owoce.

Wiele trudności z transformacją energetyczną polega na tym, że nie wszystkie technologie są jeszcze znane lub dojrzałe. Nie one obecnie stanowią największy problem w polskiej transformacji, a brak reform oraz brak celów określających, które z technologii państwo zamierza wspierać i rozwijać. Należy dostosować krajowe strategie, ramy instytucjonalno-prawne do nowych warunków, stworzyć spójny system wsparcia, aby zwiększyć przewidywalność i skuteczność prowadzonych działań (bez względu na źródło ich finansowania). Przykładowo, wzrost udziału OZE w miksie energetycznym, produkcja zielonego wodoru i rozwój umów cPPA (*corporate Power Purchase Agreements*) będzie znacząco utrudniony bez odblokowania potencjału wiatrowej energetyki lądowej (zmiana reguły tzw. 10H) oraz kompleksowego wsparcia dla produkcji biometanu. Poprawa efektywności energetycznej w budynkach będzie nieskuteczna, jeżeli zabraknie standardów i norm, które budynki powinny spełniać. Poprawa w tym aspekcie leży w gestii krajowej administracji.

2. Warto postawić na sprawdzone w UE obszary inwestycji.

Najbardziej pożądane obszary reform i inwestycji były wielokrotnie wskazane w głównych unijnych strategiach. Poszukiwanie synergii z programami unijnymi nie dość, że wpisze się w cele gospodarcze naszego państwa, to przyczyni się do stworzenia atrakcyjnych miejsc pracy.

Wśród nich znajdują się m.in:

- przyspieszenie rozwoju i wdrażania czystych technologii, w tym OZE;
- zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach;
- promocja przyszłościowych czystych technologii w celu przyspieszenia wykorzystania zrównoważonego, dostępnego i inteligentnego transportu, stacji ładowania i uzupełniania paliwa oraz rozbudowy transportu publicznego.

Są to obszary, w które inwestowanie jest niekontrowersyjne, a jednocześnie na tyle szeroko zdefiniowane, że łatwo znaleźć w ich ramach coś odpowiadającego lokalnej specyfice.

3. Należy zadbać o rozsądną demarkację funduszy.

Środków finansowych na transformację energetyczną jest bardzo dużo – są ulokowane w różnych funduszach. Należy dokonać odpowiedniej demarkacji, czyli ustalić zasady podziału środków między poszczególnymi funduszami, tak aby ze sobą nie konkurowały o projekty, a dostarczały kompleksowych rozwiązań. Fundusze mają różne ramy czasowe i priorytety – skuteczność inwestycji wymaga uwzględnienia tej specyfiki. Jasne zasady pozwolą zoptymalizować efekty projektów m.in. według wielkości, typów beneficjentów, priorytetów regionalnych i ram czasowych, w których przedsięwzięcia powinny być zrealizowane.

4. **To popyt na projekty stworzy podaż (nie odwrotnie).**

W praktyce to instytucje zarządzające wykreują podaż projektów. Mają w swojej dyspozycji bardzo silny argument, ale jednocześnie ciąży na nich duża odpowiedzialność. Aby zagwarantować osiągnięcie efektów klimatycznych, należy wiele uwagi poświęcić programowaniu interwencji. Rozsądnie ułożyć harmonogram konkursów oraz nadać priorytet realizacji projektów „zazielenienia” – rozpoczynając od tych uważanych za proklimatyczne w całości (waga 100%), a gdy podaż ambitnych projektów wyczerpie się, angażując środki w mniej zazielenione inwestycje (waga 40%). Projekty neutralne dla realizacji celów klimatycznych (waga 0%, ale podlegające obowiązkowej zasadzie *nie szkodzić*) powinny być wspierane tylko o ile starczy środków, a udział (restrykcyjnie rozumianych) zielonych wydatków zostanie zapewniony.

4.3. Jak raportować realizację celów klimatycznych?

Od 2021 r. państwa członkowskie są zobowiązane do informowania, jak fundusze UE wspierają cele w zakresie klimatu i środowiska. Takie dane będą przekazywane z etapu programowania oraz wdrażania przez administracje państwową zgodnie z określoną metodyką. W metodyce trzeba zastosować kategorie i wagi określające rodzaje i typy projektów – są one określone w rozporządzeniu CPR.

5. Rekomendacje

1. Konieczne jest osiągnięcie porozumienia z instytucjami unijnymi w celu jak najszybszego uruchomienia finansowania transformacji energetycznej w Polsce.
2. Ważne jest przygotowanie reformy instytucjonalnej wdrażania środków unijnych oraz projektowania polityki publicznej w zakresie wdrażania neutralności klimatycznych. Czas łatwych i dużych projektów (jak budowa dróg, kanalizacji, oczyszczalni ścieków) się skończył. Większość istniejących instytucji publicznych nie poradzi sobie z dużą falą, stosunkowo małych i trudnych projektów. Skutkiem będzie nieefektywne i zbyt wolne wydatkowanie środków unijnych lub bardzo wysokie koszty.
3. Kluczowe jest określenie priorytetów wydatkowania środków (czyli pilna weryfikacja KPEiK oraz strategię sektorowe np. termomodernizacji budynków, OZE, elektryfikacji, rozwoju samochodów elektrycznych). Istotne jest określenie technologii pożądanych w osiąganiu neutralności klimatycznej. Jest to ważne dla zmobilizowania graczy rynkowych. Transformacja nie uda się, jeżeli nie będziemy mieli firm, które w sposób efektywny kosztowo ją zrealizują.
4. Dużę znaczenie ma określenie linii demarkacyjnych pomiędzy funduszami. Nie można dopuścić do sytuacji, w której na rynku pojawią się konkurujące ze sobą sposoby wsparcia projektów, bo wywoła to zamieszanie i spowolni proces transformacji.

6. Co warto jeszcze przeczytać?

- **Wyzwania gospodarcze UE związane z ocieplaniem klimatu:** Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AR5736&from=PL>
- **Ścieżka dojścia UE do neutralności klimatycznej:** Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Przygotowanie podstaw do zwiększenia długoterminowych ambicji z 31.10.2019 r.;
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0559&from=PL>
- **Realizacja celów redukcyjnych dla Polski – propozycja Forum Energii:** Forum Energii (2020) *Jak Polska może osiągnąć zwiększone cele redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku?*
<https://www.forum-energii.eu/pl/analizy/analiza-55ghg>
- **Europejski Zielony Ład:** Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład - COM/2019/640 final
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0640&from=PL>
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pl (omówienie)
- **Pakiet Fit for 55 – propozycja Komisji Europejskiej:** Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=PL>
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-plan-for-a-green-transition/> (omówienie)
- **Taksonomia zrównoważonego finansowania:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (zasada *do no significant harm* – art. 17)
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=PL>
- **Zazielenienie wydatków:** Rozporządzenie CPR, Annex I - Dimensions and codes for the types of intervention for the ERDF, the ESF+, the Cohesion Fund and the JTF - Article 17(5);
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6180-2021-ADD-1/en/pdf>

Aneks

Tabela 1. Inwestycje współfinansowane z budżetu UE i przypisywane im wagi związane z realizacją celów klimatycznych

	OZE	Ciepłownictwo	Efektywność energetyczna	Transport	Inne
100%	wszystkie inwestycje w OZE (energetyka wiatrowa, słoneczna, wodna, geotermalna) oraz biomasa osiągająca co najmniej 80% oszczędności emisji w porównaniu do odpowiedników kopalnych;	wysokosprawna kogeneracja emitująca poniżej 100 g CO ₂ e/kWh w cyklu życia; efektywne sieci ciepłownicze których infrastruktura spełnia kryteria dyrektywy EED lub jeśli istniejąca infrastruktura zostanie zmodernizowana by spełnić warunki efektywnych sieci ciepłowniczych lub projekt jest zaawansowanym systemem pilotażowym lub prowadzi do niskotemperaturowych systemów ciepłowniczych;	renowacja istniejących budynków, projekty demonstracyjne lub działania wspierające - których celem jest co najmniej średni poziomu renowacji wg zaleceń KE z 2019 (tj. 30-60 % oszczędności energii pierwotnej), również budynków publicznych czy działań wspierających zgodnych z w/w kryterium lub prowadzących na uśrednionym poziomie do co najmniej 30% redukcji pośrednich i bezpośrednich emisji gazów cieplarnianych, projekty demonstracyjne w przedsiębiorstwach i działania wspierające zgodne z w/w kryteriami;	miejski – zarówno infrastruktura jak i tabor (pojazdy) pod warunkiem realizacji zeroemisyjnego transportu, infrastruktura rowerowa, infrastruktura paliw alternatywnych pod warunkiem zgodności z celem dyrektywy REDII 2018/2001, kolejowy – inwestycje w nowe lub istniejące tory w ramach sieci TEN-T, inwestycje w elektryfikację lub zeroemisyjne sieci kolejowe, czy inne zeroemisyjne lub elektryczne zasoby kolejowe;	inteligentne sieci energetyczne, magazynowanie energii, działania adaptacyjne do zmian klimatu, w tym prewencja i zarządzanie ryzykami wynikającymi ze zmian klimatycznych - powodziami, osuwiskami, pożarami, huraganami i suszami, inwestycje w B+R, współpracę i transfer technologii, centra badawcze służące gospodarce niskoemisyjnej, odporności i adaptacji do zmian klimatu, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w obszarze ochrony i odtwarzania obszarów naturalnych o wysokim potencjale do pochłaniania i magazynowania dwutlenku węgla, np. poprzez ponowne nawadnianie torfowisk, wychwytywanie gazu wysypiskowego, rozwijanie zielonych kompetencji i miejsc pracy (EFS+);

	OZE	Ciepłownictwo	Efektywność energetyczna	Transport	Inne
40%	pozostała biomasa (niepełniająca kryterium co najmniej 80% oszczędności emisji w porównaniu do odpowiedników kopalnych);	pozostała kogeneracja oraz sieci ciepłownicze (niepełniające w/w kryteriów);	pozostałe inwestycje w efektywność energetyczną (niepełniające w/w kryteriów), konstrukcja nowych budynków, których zapotrzebowanie na energię pierwotną jest mniejsze co najmniej o 20% niż normy budynków o niemal zerowym zużyciu energii;	pozostałe inwestycje w transport kolejowy - np. sieci kolejowe nie będące częścią TEN-T, inwestycje w cyfryzację, większość pozostałych inwestycji w transport np. multimodalny w ramach TEN-T, porty morskie i śródlądowe (z wyjątkiem infrastruktury i urządzeń do transportu paliw kopalnych);	większość z inwestycji związanych z zarządzaniem wodą czy odpadami, a także poprawą jakości powietrza;

Notatki

28

Gotowi na 55%.
Przewodnik po finansowaniu transformacji
energetycznej od 2021 r.



FORUM ENERGII

ul. Wspólna 35/10, 00-519 Warszawa

NIP: 7010592388, KRS: 0000625996, REGON: 364867487

www.forum-energii.eu