



Europejski Zielony Ład

Stan realizacji, wyzwania, nadzieje





**Klub
Jagielloński**

Europejski Zielony Ład

Stan realizacji, wyzwania, nadzieje

Raport powstał w ramach projektu realizowanego we współpracy z Fundacją GCCM Polska – Światowy Ruch Katolików na rzecz Środowiska, która sfinansowała jego wydanie, oraz Instytutem Zielonej Gospodarki



Redakcja:
Michał Wojtyła
Paweł Musiałek

Korekta:
Marcin Byrski

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

Zdjęcie na okładce:
Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen przemawiająca na konferencji klimatycznej w Glasgow, 2 listopada 2021

ISBN 978-83-963944-5-3

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2022

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu raportu oraz podanie linku do naszej strony.

Spis treści

7 / Wprowadzenie

Michał Wojtyło

Polityka

16 / Historia integracji europejskiej pisana opowieściami

dr Marcin Kędzierski

24 / Polityka klimatyczna nową tożsamością UE

Paweł Musiałek

35 / Dyplomacja klimatyczna wielkim wyzwaniem UE

Michał Wojtyło

55 / Parlament Europejski podzielony w sprawie polityki klimatycznej UE

Paweł Łapiński

Polityki publiczne / obszary

73 / Polityka energetyczna

Paweł Musiałek

96 / Polityka transportowa

dr Michał Wolański, Mirosław Czerliński

115 / Polityka rolna

dr Łukasz Kryszak

134 / Polityka przemysłowa

Marta Makowska

150 / Gospodarka o obiegu zamkniętym

dr hab. Marzena Smol

164 / Lasy i bioróżnorodność

dr hab. Krzysztof Niedziałkowski

183 / Polityka wodna i morska

Maria Sobuniewska

200 / Polityka rozwoju regionalnego

dr Michał Dulak

**221 / Ogólne wnioski oraz horyzontalne rekomendacje dla
UE i Polski**

Paweł Musiałek

Michał Wojtyło

Wprowadzenie

Początków oficjalnej unijnej polityki w dziedzinie klimatu można szukać już w komunikacie Komisji Europejskiej z 1988 r., który mocniej niż dotychczas dotyczył tego wyzwania. Dokument był oparty na ustaleniach utworzonego w tym samym roku Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). 2 lata później [wnioski](#) ze szczytu Rady Europejskiej w Dublinie jasno podkreślały potrzebę zdecydowanych zadań Wspólnoty na rzecz zahamowania emisji gazów cieplarnianych. W tym samym roku przywódcy unijni [ogłosili](#) ambicje, aby do 2000 r. ustabilizować emisje na poziomie z 1990 r.

Pierwsze decyzje podjęto już w latach 90. XX w. W 1992 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza podpisała Ramową Konwencję ONZ ws. zmian klimatu (UNFCCC), natomiast w 1998 r. Komisja Europejska podpisała Protokół z Kioto i zadeklarowała obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 8% w latach 2008–2012. Kolejne akty w kierunku bardziej uwspólnotowionej polityki klimatycznej były stopniowo ustanawiane na początku obecnego stulecia (np. dyrektywa na rzecz promocji energii elektrycznej z Odnawialnych Źródeł Energii z 2001 r.), a najważniejszą propozycją był system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), który został przyjęty w 2003 r. z datą rozpoczęcia działania ustaloną na 2005 r. (system ETS tłumaczy Paweł Musiałek w rozdziale dot. energetyki).

Na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w 2007 r. został ustalony cel zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 20% do 2020 r. Narzędziem do realizacji tej ambicji był uzgodniony w 2008 r. Pakiet energetyczno-klimatyczny, zakładający m.in. wzrost udziału OZE w europejskim miksie energetycznym do 2020 r. na poziomie 20% (cel dla Polski wynosił 15%). W 2014 r. przyjęto następny pakiet energetyczno-klimatyczny, którego kluczowym postanowieniem było dalsze podniesienie celu redukcji emisji CO₂ o 40% do 2030 r.

(wobec 1990 r.), wzrost udziału OZE do 27% (ale nie zdefiniowano państw krajowych) oraz zwiększenie efektywności energetycznej do 27%. Na dalszym etapie wzmocniono te ambicje do poziomu odpowiednio 32% (OZE) i 32,5% (efektywność energetyczna).

Przełomowym punktem w polityce klimatycznej na poziomie globalnym było przyjęcie w grudniu 2015 r. pierwszego prawnie wiążącego porozumienia klimatycznego – porozumienia paryskiego. Głównym postanowieniem tego dokumentu jest cel zahamowania globalnego ocieplenia znacznie poniżej 2°C i włożenia wszelkich wysiłków, aby wzrost temperatur na Ziemi nie przekroczył 1,5°C.

Kolejnym ważnym wydarzeniem w polityce klimatycznej UE była [rezolucja](#) Parlamentu Europejskiego o stanie zagrożenia w dziedzinie klimatu z listopada 2019 r. Dokument wzywał Komisję Europejską do zapewnienia, że wszystkie jej propozycje budżetowe i legislacyjne są zgodne z celem ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5°C. PE nakłaniał w deklaracji do określenia na COP25 w Madrycie 2050 r. najpóźniejszym punktem neutralności klimatycznej UE i do wpisania do strategii klimatycznej Unii celu redukcji o 55% emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. (względem 1990 r.).

Cała powyższa historia doprowadziła do przemówienia przewodniczącej KE, Ursuli von der Leyen, z grudnia 2019 r., gdy zaprezentowała nowy cel strategiczny jej Komisji – [Europejski Zielony Ład \(EZŁ\)](#). Jest to inicjatywa polityczna, która służy osiągnięciu neutralności klimatycznej przez europejską gospodarkę do 2050 r. W odróżnieniu od pakietów energetyczno-klimatycznych, EZŁ miał się charakteryzować podejściem całościowym, obejmując zarówno sektory energetyczne, jak i inne obszary gospodarki. Tym samym EZŁ nie jest jedynie nową strategią polityki klimatycznej, ale *de facto* całościowej transformacji gospodarki UE w kierunku zeroemisyjności.

Definiując cele redukcyjne, Europa ma ambicje stanowić wzór dla innych kontynentów. Niemniej, równoległe do klimatycznych kamieni milowych w komunikacie KE, Europejski Zielony Ład, wyraźnie

podkreślony jest aspekt gospodarczy. EZŁ ma stać się bodźcem do nowych inwestycji i wysokojakościowych miejsc pracy, w czym unijni urzędnicy identyfikują źródło przewagi komparatywnej UE w światowej rywalizacji gospodarczej. KE broni się przed podnoszonymi zarzutami przesadnych kosztów zielonej transformacji, jakie mają ponieść obywatele UE, zaznaczając ogromną pozytywną rolę innowacyjności.

Europejskie prawo klimatyczne

30 czerwca 2021 r. po długich i burzliwych negocjacjach uchwalono aktualizację [rozporządzenia](#) dot. ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej – Europejskie prawo klimatyczne. EPK było pierwszą horyzontalną inicjatywą, która realizowała EZŁ. Głównymi punktami [dokumentu](#) są zaostrenie celu klimatycznego z 30% do co najmniej 55% redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. (w porównaniu do 1990 r.) i potwierdzenie celu neutralności klimatycznej UE do połowy obecnego wieku. Ponadto EPK zapowiada wprowadzenie analogicznego kamienia milowego redukcji emisji do 2040 r. Definiuje moment jego zaproponowania na najpóźniej 6 miesięcy po pierwszym podsumowaniu światowej implementacji porozumienia paryskiego (*global stocktake*), którego termin jest wyznaczony na 2023 r. (i będzie powtarzany co 5 lat).

[Europejskie prawo o klimacie](#) wyznacza Komisji termin do 30 lipca 2022 r. na przygotowanie „wytycznych określających wspólne zasady i praktyki w zakresie identyfikacji i klasyfikacji materialnych fizycznych zagrożeń klimatycznych oraz zarządzania ostrożnościowego tymi zagrożeniami”. Ponadto do 30 lipca 2023 r. (i co każde następne 5 lat) KE będzie zobowiązana prowadzić ewaluację postępów w osiąganiu celów klimatycznych przez UE i oceniać spójność narzędzi unijnych z ambicjami (w razie braku zbieżności „podejmie działania w ramach Traktatów”).

Co potencjalnie bardzo ważne z perspektywy państw członkowskich, do 30 lipca 2023 r. Komisja będzie oceniać także środki wprowadzone przez poszczególne państwa w UE. Jeżeli ocena kra-

jowych inicjatyw wykaże, że nie są one spójne z kierunkiem całej Unii, KE może opublikować rekomendacje, wobec których państwa będą miały 6 miesięcy, aby określić, jak je zrealizują, a następnie w zintegrowanym krajowym sprawozdaniu z postępów w dziedzinie energii i klimatu udowodnić uwzględnienie ich lub podać powody braku ich wykonania.

Ponadto do monitoringu państw członkowskich w ich wysiłkach redukcyjnych służą także [zintegrowane krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu](#) (NCEPs), wprowadzone jeszcze w 2018 r. [rozporządzeniem](#) w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu. W [ocenie](#) łącznej wszystkich planów na lata 2021–2030 Komisja podkreśliła, że znajdujące się w dokumentach deklaracje zmniejszą emisje gazów cieplarnianych w unijnej gospodarce o 41% w stosunku do 1990 r. (co przekraczałoby ówczesny cel 40%). Jednak przy zwiększeniu powyższego kamienia milowego do 55% w EPK konieczne są aktualizacje, które nastąpią w przyszłym roku.

Co ważne z perspektywy grup uboższych (a przez to i państw na niższym poziomie rozwoju, takich jak Polska), EPK podkreśla potrzebę inkluzywności i sprawiedliwości w procesie zielonej transformacji. Tę kwestię zaznaczyła również Ursula von der Leyen w [Orędziu o stanie Unii](#) z 2021 r., w którym wymieniła m.in. zaproponowany w pakiecie *Fit for 55* Fundusz Społeczny na rzecz Działań w dziedzinie Klimatu (*Social Climate Fund*).

Fit for 55

Kolejnym krokiem w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, który będzie wprowadzał w życie kierunek Europejskiego prawa o klimacie, jest procedowany obecnie pakiet [Fit for 55 \(Gotowi na 55%\)](#), którego projekt opublikowano w lipcu 2021 r. Szeroki zakres tematyczny pakietu powoduje, że druga część kadencji KE pod przywództwem Ursuli von der Leyen, jak i Parlamentu Europejskiego będzie koncentrować się na politycznych negocjacjach i przyjęciu

związanych z nim aktów prawnych. Realizacja *Fit for 55* realnie nabierze tempa w trakcie kolejnej kadencji KE i PE. Zawiera on:

- zmianę unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- zmianę celu redukcyjnego państw członkowskich w sektorach nieobjętych systemem ETS;
- zmianę dyrektywy dot. OZE;
- zmianę dyrektywy dot. efektywności energetycznej;
- zmianę dyrektywy dot. opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej;
- rozporządzenie dot. utworzenia Społecznego Funduszu Klimatycznego;
- zmianę dyrektywy dot. infrastruktury dla alternatywnych paliw;
- zmianę rozporządzenie dot. standardów emisji CO₂ dla nowych samochodów;
- zmianę rozporządzenie dot. włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF);
- rozporządzenie FuelEU Maritime dot. stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim;
- rozporządzenie ReFuelEU Aviation dot. zrównoważonego paliwa lotniczego;
- rozporządzenie CBAM dot. mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

Plany UE są niezwykle ambitne, nie mające precedensu w skali świata. Komisja Europejska argumentuje zaostrenie celów redukcji emisji koniecznością zahamowania zmian klimatu, potrzebą ochrony dobrobytu i zdrowia Europejczyków w kontekście negatywnych skutków zmian, potrzebą zapewniania przewidywalności otoczenia dla gospodarki (w tym nieodwracalności transformacji), a także realizacji prawnie wiążących deklaracji zapisanych w porozumieniu paryskim, w którym to także państwa UE zobligowały się do dążenia do ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5°C. Radykalne zaostrenie w ostatnich latach celów klimatycznych wynika z założenia Komisji Europejskiej – wyrażonego wprost w [komunikacie KE](#), „Gotowi na 55”: *osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej*, „znajdujemy się w decydującym momencie, jeśli chodzi o światową reakcję na kryzys klimatyczny i kryzys związany z różnorodnością biologiczną, a jesteśmy ostatnim pokoleniem, które może jeszcze w porę zadziałać”.

Argumentacja prośrodowiskowa do zwiększania ambicji UE powołuje się w głównej mierze na wiarygodne Raporty Przegładowego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change). Jego [pierwsza część](#) szóstej edycji raportu, opublikowana w 2021 r., podkreśla jasno – wzrost poziomu gazów cieplarnianych od 1750 r. jest bezsprzecznie spowodowany działaniami człowieka. Według dokumentu, pod którym podpisali się przedstawiciele rządów 195 państw, emisje wyemitowane przez ludzi są odpowiedzialne za ok. 1,1°C w latach 1850–1900 oraz zwiększają intensywność ekstremalnych zjawisk pogodowych i klimatycznych na całym świecie. [Podsumowanie ustaleń dla decydentów](#) potwierdza, że jest konieczne, aby ograniczyć przyrost temperatury oraz stanowczo zmniejszyć emisję CO₂ i innych gazów cieplarnianych, m.in. metanu. Szacunki 234 autorów rysują 3 główne scenariusze (w porównaniu do lat 1850–1900):

- bardzo niskie emisje gazów cieplarnianych, które ok. 2050 r. spadną do zera netto – wzrost 1–1,8°C;

- średnie emisje, które są w 2050 r. na podobnym poziomie co dzisiaj – wzrost 2,1–3,5°C;
- bardzo wysokie emisje, które są w 2050 r. dwukrotnie wyższe niż obecnie – wzrost 3,3–5,7°C.

W [trzeciej części](#) 6. Raportu IPCC z kwietnia 2022 r. podkreślono, że aby spełnić się scenariusz ograniczenia globalnego ocieplenia do 1,5°C, konieczne jest osiągnięcie maksymalnego poziomu emisji gazów cieplarnianych najpóźniej do 2025 r., a więc działania redukcyjne na całym świecie muszą być podjęte natychmiast. Bez zwiększenia ambicji polityk powyżej stanu tych zaimplementowanych na koniec 2020 r. emisje będą rosły dalej niż w 2025 r. i spowodują wzrost temperatury do 2,2–3,5°C.

Warto jednak podkreślić, że raporty IPCC dotyczą uwalniania gazów cieplarnianych do atmosfery na całym świecie i niestety ten aspekt sprawia, że finalna, holistyczna ocena niezwykle ambitnego Europejskiego Zielonego Ładu wymaga bardzo starannej analizy konkretnych polityk publicznych, co też czynimy na dalszych stronach raportu. KE chce być prekursorem w zielonym trendzie, aby reszta świata podążyła wytyczoną przez UE ścieżką. Jaka była dotychczasowa skuteczność tego założenia i jakie są dalsze perspektywy jego realizacji, wyjaśnia rozdział o dyplomacji klimatycznej.

Niniejszy raport ma ambicje opisać w sposób wyczerpujący nie tylko powyższe zagadnienia, ale również polityki sektorowe, na których wpływ będzie miała klimatyczna agenda Komisji Europejskiej. Na jego stronach staramy się przybliżyć i wyjaśnić najważniejsze przyjęte i proponowane unijne akty legislacyjne związane z Europejskim Zielonym Ładem. Ponadto podkreślamy największe wyzwania i szanse związane z propozycjami Brukseli, a także proponujemy ich korektę.

Publikacja dzieli się na teksty dotyczące unijnej polityki w konkretnych sektorach, na które szczególnie oddziałuje Europejski Zielony Ład: od energetyki przez politykę przesyłową po zagadnienia związane z leśnictwem i bioróżnorodnością. Każdy z nich wymienia najważniejsze inicjatywy EZŁ w danym obszarze, opisuje w nich zagrożenia oraz proponuje konkretne rekomendacje dla Polski. Co więcej, raport zawiera również rozdziały o charakterze bardziej politycznym, które odpowiadają na pytanie o wagę EZŁ dla kompetencji i tożsamości Unii Europejskiej, a także wpływu na światowych partnerów. Na koniec proponujemy wnioski i rekomendacje ogólne, w których centrum jest Polska.

Publikacja raportu została poprzedzona 9 tematycznymi seminariami eksperckimi, w których uczestniczyło prawie 100 ekspertów, którym dziękujemy za poświęcony czas. Dziękujemy również patronom projektu, Fundacji GCCM Polska – Światowemu Ruchowi Katolików na rzecz Środowiska i Instytutowi Zielonej Gospodarki, którzy podjęli współpracę z Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego w kolejnym już projekcie. Poprzednią naszą wspólną inicjatywą był raport [„Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach”](#), który również polecamy uwadze czytelników.

Polityka

dr Marcin Kędzierski

Historia integracji europejskiej pisana opowieściami

Proces integracji europejskiej od samego początku popychany był marzeniami ubranymi w narracje. Trudno jednak pisać o jednym „europejskim marzeniu” Ojców Europy, którymi dla jednych są tacy politycy jak Robert Schuman czy Alcide De Gasperi, a dla innych Altiero Spinelli czy Paul Henri Spaak. Niezależnie bowiem od tego, którą tradycję polityczną weźmiemy na warsztat, wszyscy wspomniani liderzy byli politycznymi pragmatykami. To zaś oznacza, że swoje idee sprzedawali w postaci konkretnych opowieści. Stąd, aby lepiej zrozumieć istotę nowej wielkiej opowieści w postaci Europejskiego Zielonego Ładu dla przyszłości całej Wspólnoty, warto na początku zrobić krok wstecz i spojrzeć na opowieści z przeszłości, które determinowały kierunek rozwoju instytucji zwanej dziś Unią Europejską.

Od samego początku nawet jeśli istniała dominująca narracja, zwykle musiała ona konkurować z alternatywną opowieścią – czasem równoległą, a niekiedy nawet sprzeczną. Choć swego czasu sporą popularność zdobyło hasło *ever closer Union* (coraz ściślejszej unii), obrazowane symbolicznie przez jazdę na rowerze i konieczność nieustannego pedałowania celem uniknięcia wywrotki, to w wielu momentach historii Wspólnoty można zobaczyć, że jej rozwój nie był historycznie zdeterminowany. Stąd filozofia spod znaku thatcherowskiego *there is no alternative* (nie istnieje alternatywa) to raczej element obcy UE.

Aby przekonać się o prawdziwości tej tezy, wystarczy sięgnąć do początków Wspólnoty – opowieść Schumana o Europie różnorodnych państw, a opowieść Spinellogo o europejskiej federacji znacząco się przecież od siebie różniły. Jeśli mielibyśmy powiedzieć,

która z nich wygrała, powiedzielibyśmy, że żadna, choć w gruncie rzeczy bliższa prawdzie byłaby odpowiedź, że wygrały obydwie. Bez tych dwóch sprzecznych wobec siebie narracji trudno sobie bowiem wyobrazić współczesną Unię Europejską – każda z nich stanowiła istotny bodziec dla pojedynczych procesów, które złożyły się na aktualny kształt UE.

Po drugie, opowieści determinujące kierunek rozwoju procesu integracji europejskiej nigdy nie były oderwane od szerszego kontekstu. Powołanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali było oczywiście motywowane niedawną tragedią II wojny światowej, ale jednocześnie stanowiło odpowiedź na rozpędzający się konflikt zimnowojenny. Prace nad Europejską Wspólnotą Obronną i Europejską Wspólnotą Polityczną, których poziomu zaawansowania nie powstydziliby się współcześni federaliści, motywowane były wojną w Korei i widmem III wojny światowej w Europie. Z kolei śmierć Józefa Stalina i zakończenie wojny koreańskiej stanowiły impuls, aby te śmiało wizje porzucić.

Współcześnie można zidentyfikować kilka opowieści, które wpływają na kierunek i tempo rozwoju procesu integracji europejskiej. Najważniejszą z nich jest opowieść klimatyczna. Warto jednak równoległe narracje scharakteryzować – dopiero ich zestawienie daje pełen obraz sytuacji, a jednocześnie pokazuje odpowiedni kontekst do interpretacji narracji „zielonoładowej”, którą dokonuje w kolejnym rozdziale Paweł Musiałek.

3 nowe opowieści UE

Prezentację współczesnych „opowieści integracyjnych” należy rozpocząć od stwierdzenia podstawowych faktów. Po pierwsze, Unia Europejska w ostatnich kilkunastu latach doświadczyła z jednej strony istotnego rozszerzenia, a z drugiej strony – Brexitu. Ani kraje Bałkanów Zachodnich, ani Partnerstwa Wschodniego nie stanowią dziś w europejskim mainstreamie swoistego punktu odniesienia, tak jak miało to miejsce w przypadku Hiszpanii czy Portugalii w la-

tach 80. XX wieku, Austrii, Finlandii i Szwecji w latach 90. XX wieku czy wreszcie państw naszego regionu na przełomie tysiącleci.

Jednocześnie obecne w przeszłości plany poszerzenia europejskiego marzenia dzięki stworzeniu „europejskiego sąsiedztwa” w postaci Unii na rzecz Państw Morza Śródziemnego (2008) czy wspomnianego już Partnerstwa Wschodniego (2009) dziś jawić się mogą jako zaprzeszłe. Jeśli myślimy o tych regionach, to raczej w świetle kryzysu migracyjnego czy agresywnej polityki Kremla, i to bardziej w kategoriach uniknięcia importu destabilizacji czy też ratowania „europejskiego modelu życia”. W konsekwencji, w perspektywie najbliższej dekady nie widać realnej możliwości powiększenia Unii Europejskiej, co niejako „zabija” obecną przez wiele dekad opowieść o poszerzaniu europejskiej jedności.

Po drugie, za sprawą załamywania się postzimnowojennego ładu międzynarodowego i rosnącego znaczenia Chin, zmienia się globalna pozycja UE. Proste opowieści o odgrywaniu roli pierwszoplanowego gracza, takie jak Strategia Lizbońska, która miała uczynić Wspólnotę najbardziej innowacyjnym miejscem na ziemi do 2010 r., z perspektywy 2022 r. prezentują się jako co najmniej naiwne.

To oznacza, że aby pozostać w globalnej rozgrywce, Unia musi mieć do zaoferowania nieco bardziej wyrafinowane narracje. Także dlatego, że państwa członkowskie UE „zwijają” się, i to zarówno w wymiarze demograficznym, jak i społeczno-ekonomicznym – coraz większy odsetek globalnej klasy średniej będzie żył poza Starym Kontynentem, co z kolei będzie musiało przekładać się na potencjał rynków zbytu. Tak, Unia wciąż jest największym rynkiem wewnętrznym, ale taki stan rzeczy nie potrwa już długo.

Mając to wszystko na uwadze, wśród europejskich elit, obok narracji klimatycznej, mniejsze lub większe uznanie znalazły trzy inne duże opowieści:

- 1) UE jako ostoja demokracji liberalnej w świecie;

- 2) UE jako bezpieczne miejsce do dobrego życia;
- 3) UE jako *rulemaker* w obszarze czwartej rewolucji przemysłowej.

Każda z nich „opakowana” jest różnymi unijnymi programami lub inicjatywami, zgłaszanymi przez poszczególne instytucje oraz państwa członkowskie. Zaczniemy od opowieści o UE jako ostoi demokracji liberalnej w świecie. Narracja ta ma dwie ważne części składowe – rozszerzanie koncepcji praworządności oraz promocja działań na rzecz ochrony praw człowieka, uwzględniająca zwłaszcza tzw. prawa czwartej generacji.

W przypadku praworządności mamy do czynienia z inkrementalnym, a zarazem nieumocowanym wprost w prawie podstawowym UE wzmocnieniem kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE, a jednocześnie wdrażaniem takich mechanizmów jak poszerzona wykładnia art. 7 Traktatu o UE (możliwość zawieszenia państwa w Radzie UE w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad praworządności) czy tzw. rozporządzenia „Pieniądze za praworządność”.

Z kolei w zakresie ochrony praw człowieka na pierwszy plan wysuwa się ogłoszona w 2020 r. Strategia na rzecz równości osób LGBTIQ, a także zapowiedź wprowadzenia unijnego standardu w zakresie tzw. praw reprodukcyjnych, w tym prawa do aborcji. Warto przy tym zaznaczyć, że w tym drugim obszarze (ochrona praw człowieka) nie jest to wcale nowa opowieść – instytucje UE, takie jak choćby Parlament Europejski, niemal od samego początku swego istnienia (1979) stanowiły forum wprowadzania agendy ruchów LGBTIQ do ogólnoeuropejskiej debaty publicznej. Różnica polega wyłącznie na tym, że obecnie agenda ta weszła do oficjalnego programu działań Komisji.

Druga ze wspomnianych opowieści („Unia jako bezpieczne miejsce do życia”) również składa się z dwóch wymiarów – wewnętrznego i zewnętrznego. W przypadku wymiaru wewnętrznego mamy do czynienia z rozbudową Europejskiego Filaru Praw Społecznych, za-

początkowaną podczas szczytu w Göteborgu w listopadzie 2017 r., a kontynuowaną przez konferencję państw członkowskich, która odbyła się w czerwcu 2021 r. w Lizbonie. Choć do unijnej harmonizacji polityki społecznej bardzo daleka droga, widać wyraźnie, że temat ten coraz odważniej wkracza na europejskie salony, co widać choćby w unijnym Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility*, RRF).

Należy wyraźnie podkreślić, że sam unijny plan odbudowy, który stworzył precedens w postaci uwspólnotowienia długu, pokazał wyraźnie, że nie sposób stworzyć unijnej przestrzeni dobrobytu bez choćby częściowej federalizacji Unii. Stara opowieść o strefie euro, czyli unii gospodarczo-walutowej bez unii politycznej jako drodze do bogactwa Europejczyków, nikogo już nie przekonuje.

Nikogo, w tym też Niemców, którzy przez lata rządów kanclerz Merkel skutecznie blokowali pomysły prowadzące do stworzenia jakiejś formy tzw. unii transferowej. Deklaracje zapisane w umowie koalicyjnej nowego niemieckiego rządu nie pozostawiają wątpliwości, że nawet jeśli mowa o długiej perspektywie czasowej, Unia w pewnych obszarach będzie zmierzać w kierunku federalizacji. Opowieść o sukcesie RRF ma w jakimś sensie być argumentem, którym przekonywać się będzie niedowiarków.

W kontekście wymiaru zewnętrznego kluczową rolę odgrywa polityka *de facto* antymigracyjna. Po kryzysie 2015 r. UE inwestuje coraz więcej środków w sprawne funkcjonowanie agencji FRONTEX, a jednocześnie przyryka oko na nielegalne procedury *pushbacków*, o czym mogliśmy się sami przekonać w kontekście kryzysu migracyjnego na polsko-białoruskiej granicy. Powołanie specjalnego komisarza UE ds. promowania (czyt. ochrony) europejskiego modelu życia, którym *notabene* jest Margaritis Schinas reprezentujący Grecję, czyli kraj najmocniej dotknięty falą nielegalnych migracji, jest wyraźnym sygnałem, że „dobre życie” nie jest możliwe bez postawienia szczelnego muru na zewnętrznych granicach Wspólnoty. W tym duchu można też rozpatrywać działania Francji (ale i innych

europejskich państw), która płaci rządowi państw Sahelu za blokadę napływu migrantów z Afryki Subsaharyjskiej w pobliżu Morza Śródziemnego – z perspektywy europejskiej debaty publicznej „lepiej”, kiedy drastyczne środki wykorzystywane są z dala od naszych granic.

Wreszcie trzecia duża opowieść dotyczy zasad, które mają regulować czwartą rewolucję przemysłową, w tym zwłaszcza rozwój sztucznej inteligencji, uzależniony m.in. od przetwarzania danych osobowych. Nie ma żadnej wątpliwości, że UE nie ma szans w cyfrowej konkurencji z USA czy Chinami, i to na żadnym polu. Tym, co może zrobić, aby choć w niewielkim stopniu pozostać w grze, jest m.in. wprowadzenie globalnych zasad zarządzania danymi osobowymi. Unijna dyrektywa GDPR (znana w Polsce jako RODO), choć budziła wiele kontrowersji w samej Wspólnocie, w pewnym sensie zmusiła potentatów do zaakceptowania tych reguł, gdyż inaczej mieliby oni utrudniony dostęp do wciąż bogatego, unijnego rynku. Podobnie jest z unijnym podatkiem cyfrowym, który co prawda nie wszedł jeszcze w życie, ale może stanowić precedens w globalnej polityce opodatkowania nowych, cyfrowych gałęzi gospodarki.

Na marginesie tej opowieści o czwartej rewolucji przemysłowej, a jednocześnie pewnej rewizji zasad procesu globalizacji, pojawia się jeszcze jedna, duża narracja o unijnej otwartej autonomii strategicznej. Podobnie jak w przypadku opowieści o „europejskiej strefie dobrego życia”, także ona ma wymiar wewnętrzny i zewnętrzny. W wymiarze wewnętrznym chodzi głównie o sprowadzenie z powrotem do Europy części produkcji w przemyśle strategicznym (np. farmaceutyki) lub stworzenie od nowa potencjału wytwórczego (np. mikroelektronika). W wymiarze zagranicznym z kolei jednym z celów, forsowanym zwłaszcza przez Francję, jest uniezależnienie się od NATO i USA w polityce bezpieczeństwa.

Uniwersalność Europejskiego Zielonego Ładu

Wspomniane trzy wielowymiarowe opowieści stanowią bardzo ważny kontekst dla unijnej polityki klimatycznej – żadna z opisanych powyżej narracji nie ma charakteru uniwersalnego.

Trudno bowiem uznać je za narracje, z którymi może utożsamić się większość Europejczyków. Największy potencjał ma z pewnością opowieść antyimigracyjna, tyle że ma ona charakter negatywny i trudno budować na niej strategię, mającą na celu podtrzymanie globalnych aspiracji Wspólnoty. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku praw mniejszości seksualnych, czy też szeroko rozumianych praw człowieka z uwzględnieniem tzw. praw czwartej generacji. Niewątpliwie problematyka wykluczenia wśród osób ze społeczności LGBTIQ zyskuje coraz większe zainteresowanie i życzliwość, nawet w krajach o bardziej konserwatywnym światopoglądzie niż europejski *mainstream*, ale znów nie jest to temat, którym da się, mówiąc kolokwialnie, zawojować świat.

Dlatego niezależnie od oceny skutków zmian klimatycznych, możliwości ich powstrzymania za sprawą odważnych działań wyłącznie ze strony UE, która nie jest największym globalnym emitentem gazów cieplarnianych, czy wreszcie wiarygodności analizy kosztów unijnej transformacji, to właśnie polityka klimatyczna jawi się jako jedyna opowieść, z którą jednocześnie mogą się utożsamiać obywatele Wspólnoty i która ma potencjał budowy globalnej pozycji UE.

Europejski Zielony Ład to niewątpliwie najważniejsza opowieść, która może dać rozpęd procesowi integracji europejskiej, który od jakiegoś czasu ugrzązł w piachu i buksuje w miejscu (nawet jeśli pandemia otworzyła okno możliwości w postaci uwspólnotowienia długu). To także nadzieja na utrzymanie znaczenia na arenie globalnej.

Jednak należy pamiętać, że porażka Europejskiego Zielonego Ładu może mieć drastycznie skutki dla przyszłości samej Wspólnoty. Py-

tanie, czy to ogromne ryzyko się opłaci. Dziś nikt tego nie wie. Pewnie dlatego nikt nie zrezygnuje z równoległego rozwijania innych opowieści, opisanych powyżej. Unijni liderzy rozumieją, że nie mogą obstawiać wszystkich pieniędzy na jedną narrację, choć trzeba przyznać, że w tę z napisem Europejski Zielony Ład zainwestowali naprawdę sporo.

Na koniec warto jeszcze poświęcić kilka słów Polsce. Nie ulega wątpliwości, że stare unijne opowieści były często dla nas korzystne. Tak samo większość nowych narracji opisanych w niniejszym tekście rodzi z perspektywy Polski problemy niezależnie od partii, która będzie nią rządzić. Nasze niedopasowanie ma strukturalny charakter – na czele z Europejskim Zielonym Ładem.

W jakimś sensie proces przygotowania akcesji naszego regionu przez całe lata 90. XX wieku był jedną z kluczowych idei spajających UE w tamtym czasie. Unia i jej obywatele zarabiali bowiem na procesie rozszerzenia. Teraz ta opowieść się skończyła, a dokładniej mówiąc – doświadczyła transgresji, bo na zmianach spowodowanych rozszerzeniem Wspólnoty zaczęli zarabiać już nie starzy, ale nowi członkowie UE. Polityka klimatyczna daje narzędzia do ponownego potwierdzenia dominacji i podporządkowania unijnemu centrum. Z tego przedsięwzięcia Unia może wyjść silniejsza, ale niekoniecznie w istniejącym składzie.



dr Marcin Kędziński

Współzałożyciel i ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Paweł Musiałek

Polityka klimatyczna nową tożsamością UE

Włączenie do UE państw naszego regionu, a także ich dynamiczny rozwój były ostatnimi wielkimi i oczywistymi sukcesami Unii Europejskiej. Przyczyny kryzysów UE według wielu mają leżeć w braku przekonującej odpowiedzi, czym powinna być Europa. Tym, co jawi się obecnie jako propozycja odpowiedzi na tożsamościowe dylematy UE, jest walka z globalnym ociepleniem klimatu.

Poszukiwanie tożsamości

Ostatnia dekada naznaczona jest kolejnymi kryzysami, których doświadcza Unia Europejska. W 2008 r. światowy kryzys gospodarczy mocno wstrząsnął unijnymi gospodarkami. Kilka lat później kryzys strefy euro omal nie zakończył się rozpadem eurolandu. W 2015 r. Europa mierzyła się z ogromną falą uchodźców, która spowodowała polityczne perturbacje. Pięć lat później rozpoczęła się pandemia COVID-19, a tuż przed jej rozprzestrzenieniem się UE opuściło pierwsze państwo – Wielka Brytania.

Wszystkie powyższe kryzysy napędzały pesymizm. Wielu odliczało dni do końca integracji europejskiej. Po raz pierwszy w powojennej historii Europy pojawiło się pokolenie, które uważało, że będzie miało gorzej niż ich rodzice. Nie były to przypuszczenia bezpodstawne. Unia coraz bardziej zajmowała się sama sobą, a coraz mniej światem zewnętrznym. Z zewnątrz regularnie przychodziły nowe wyzwania, podczas gdy stare problemy nie zostały jeszcze rozwiązane.

Wielu intelektualistów wskazywało, że upadki UE nie były źródłem problemu, a jedynie jego przejawem. Kryzys tożsamości Unii, która

wyspecjalizowała się w odcinaniu od swojej przeszłości, miał być prądródem kolejnych kryzysów Europy. Szczególne miejsce w tym procesie miała mieć przyspieszona laicyzacja Europy.

Odejście od chrześcijańskiego dziedzictwa tworzyło aksjologiczną pustkę, którą trudno było zastąpić przyziemną troską o dobrobyt i bezpieczeństwo. O ile więc podaż odpowiedzi na egzystencjalne pytania stawała się coraz bardziej problematyczna, to ewolucyjnie zakorzeniony w nas popyt na nie ustał.

Klimat świętym Graalem UE?

Cel, jakim jest uczynienie Europy pierwszym kontynentem neutralnym klimatycznie do 2050 r., to coś zdecydowanie więcej niż kolejny technokratyczny kamień milowy stworzony przez urzędników i adresowany do urzędników. Osiągnięcie neutralności klimatycznej przez Europę stało się najważniejszym celem obecnego pokolenia i podporządkowano mu wszystkie inne plany. Każdy nowy cel, jeśli nawet nie ma wprost walczyć ze zmianami klimatu, musi przynajmniej w tym nie przeszkadzać. Nie zmieniła tego ani pandemia COVID-19, ani wojna na Ukrainie. Wręcz przeciwnie, wszystkie wydarzenia na zewnątrz UE służą jednemu – potwierdzeniu słuszności obranego kierunku.

Walka z ociepleniem klimatu dalece wykracza poza tematykę energetyczną, z którą przez lata była związana. Przemysł, rolnictwo, transport, budownictwo – wszędzie tam wprowadzane mają być rozwiązania eliminujące emisję gazów cieplarnianych. Dlatego z jednej strony promuje się nisko i zeroemisyjne technologie, a z drugiej wprowadza dodatkowe opłaty i bariery dla emisyjnych rozwiązań. Europejski Zielony Ład jest strategią całościowego przeobrażenia naszego stylu życia. Neutralność klimatyczna stała się więc nie celem, ale paradygmatem rozwojowym stanowiącym filtr, przez który przepuszcza się wszystkie decyzje dotyczące zarządzania politykami publicznymi w Europie.

Co ważne, te rewolucyjne zmiany spotykają się z powszechnym poparciem elit, a także społeczeństw. To, co było zawsze problemem Unii i jej kolejnych pomysłów – elitarność propozycji, które nie interesowały zwykłych Europejczyków – tym razem zostało przezwyciężone. Opowieść o świecie, w którym woda jest czysta, gleba żyzna, żywność zdrowsza, powietrze bez smogu, a śmieci powtórnie wykorzystane przemawia do masowej wyobraźni. Wisienką na torcie jest uratowanie planety przed zagładą.

Można postawić słuszne pytanie – a co w tym złego, że ludzie chcą żyć na zielonej planecie? Nic, to nie cele są wadliwe, ale rola, jaką kwestie klimatyczne zaczynają odgrywać w europejskiej debacie. Nie chodzi więc o sam klimat, ale o atmosferę wokół niego, która prowadzi do groźnej ideologizacji, a przede wszystkim *cancel culture* wobec nieprawomyślnych. Klimatyści widzą w nich groźną niszczycielską dla planety siłę, którą należy obezwładnić.

Wcale nie mowa tutaj o denialistach klimatycznych, ale wszystkich kwestionujących jakiegokolwiek założenia Europejskiego Zielonego Ładu. Klimatyzm produkuje szkodliwą poprawność polityczną, która powoduje zupełny rozjazd oficjalnych i nieformalnych rozmów. Na konferencjach wszystko musi być zielone i oklaskuje radykalnych aktywistów za odwagę głoszenia końca węgla w horyzoncie 10 lat. Na papierosie po spotkaniach rozmawia się o kosztach.

Traktowanie walki z globalnym ociepleniem jako hierarchicznie najwyższego celu we współczesnej polityce powoduje, że do raportów o najróżniejszych światowych problemach wrzuca się kwestie klimatyczne, tylko po to, aby zyskać dodatkowy argument w dyskusji. Klasyczny przykład to „uchodźcy klimatyczni”. Pomimo że decyzja o migracji jest zazwyczaj wieloczynnikowa, to często sprowadza się do jednego – klimatu – bo to on jest w debacie czynnikiem rozstrzygającym.

Ten intelektualny *greenwashing* ma także inne oblicza. Liczba publikacji pokazujących zieloną przyszłość przez różowe okulary jest oszałamiająca. Dyktat optymizmu powoduje, że przyszłe korzyści

zawsze znajdą swoich adwokatów, a terazniejsze koszty swoich prokuratorów. Kluczowe jest jednak to, że duża część przemysłu analitycznego nie służy dziś weryfikacji tez, ale ich udowodnieniu. Raporty mają więc często zasłonić poglądy za rzekomo obiektywną analizą.

Żarliwe zaangażowanie i jego intensywność zdradza, że neutralność nie jest po prostu kolejnym ambitnym celem UE, ale staje się najważniejszą opowieścią współczesnej Europy. Zdaje się także idealnie wypełniać tożsamościową pustkę i staje się wielkim sensotwórczym celem, który na dekady będzie organizował politykę, gospodarkę i zwykłe życie Europejczyków.

Należy podkreślić, że znalezienie św. Graala jest na rękę unijnym instytucjom, które w ten sposób znalazły dla siebie dodatkową legitymizację. To właśnie fakt, że nie są wybierane w demokratycznych wyborach, był często podnoszonym argumentem na rzecz hamowania rozbudowy ich kompetencji. W unijnym dyskursie problem ten nazywa się „deficytem demokracji”. Klimatyzm staje się więc dogodną okazją do kolejnego transferu władzy od państw członkowskich do Brukseli, która zyskała uzasadnienie dla takiego kroku.

Klimatyzm bardzo dobrze współgra także z promowanymi przez unijne instytucje założeniami globalizacji i odejściem od myślenia w kategoriach państw narodowych. Z punktu widzenia technologii władzy daje również dobre uzasadnienie dla samoograniczeń obywateli, którzy nie lubią zaciskać pasa.

Co więcej, narracja ta pozwala odświeżyć spór ze starymi przeciwnikami, nadając mu nowy wymiar – klimatyzm jest więc kolejną „pałą do okładania” reakcjonistów, którzy od zawsze mieli wątpliwości wobec integracji europejskiej i głosowali na narodowych populistów. Unijna narracja świetnie wpisuje się w trójkąt dramatyczny, gdzie mamy sprawcę, ofiarę i wyzwoliciela. Ofiarą jest klimat i nasza planeta, sprawcą co prawda wszyscy emitenci, ale szczególną winę mają ci, którzy nie chcą uznać tego problemu za najważniejszy pro-

blem współczesnego świata. Oczywiście wyzwolicielem jest UE, która swoimi regulacjami i pieniędzmi rzutem na taśmę ratuje planetę, idąc za głosem oddolnej, zielonej rewolucji.

Dlaczego właśnie klimat świetnie wpisał się w zapotrzebowanie europejskiej tożsamości? Ocieplenie klimatu to problem globalny, a ambicją UE było zawsze odgrywanie roli aktora wpływającego na losy świata. Europa porzuciła swoje korzenie, ale nie odrzuciła myślenia w kategoriach uniwersalistycznych. Przywództwo na odcinku klimatycznym pozwala UE odgrywać rolę moralnego lidera, którą tak trudno jej pełnić na innych polach.

„Gospodarka, głupcze!”

W debacie pojawiają się także inne argumenty, uzasadniające znaczenie podniesienie tematu klimatu na najwyższe diapazony. Szkoła realistów wskazuje, że kluczową kwestią jest ekonomia. Podniesienie klimatu na szczyty ma być tak naprawdę bodźcem do modernizacji unijnej gospodarki. Cały sens wielkiej operacji miałby polegać na tym, że UE dzięki odpowiednim regulacjom najpierw wykreuje dodatkowy popyt, dzięki któremu szybciej rozwinię się technologia i UE w technologicznym wyścigu zajmie pozycję lidera. Będzie później dzięki temu czerpała dodatkowy zysk poprzez rentę innowatora, który zrekompensuje początkowe koszty. Narracja ta tłumaczy więc, że mamy gospodarczą bazę tej koncepcji, a cały moralno-ideologiczny dyskurs działa jedynie jako jej nadbudowa. Wiele osób, także decydentów, przyjmuje taką perspektywę, ale nie jest ona do końca satysfakcjonująca.

Koncepcja o prawdziwym motywie wyspecjalizowania się w zielonych technologiach słabo radzi sobie z faktem, że inne regiony świata, inwestując w zielony przemysł, jednocześnie nie narzucają sobie aż tak ambitnych celów redukcyjnych, np. nie płacą 90 euro za 1 tonę emisji CO₂, co grozi wyhamowaniem rozwoju i spadkiem poziomu życia obywateli.

Przemysł analityczny produkujący liczne optymistyczne raporty nie jest też w stanie odpowiedzieć na jedno fundamentalne wyzwanie. Skoro problem ma charakter globalny, to również powinien być rozwiązywany globalnie. Tymczasem Unia Europejska odpowiada za ok. 8% światowych emisji, więc nawet największy wysiłek nie pozwoli na sukces, jeśli za UE nie podążą inni.

Dotychczasowe wysiłki innych regionów świata są bardzo chimeryczne. Żaden inny region świata nie przyjął tak dalece idących rozwiązań jak UE (więcej na ten temat pisze Michał Wojtyła w rozdziale o dyplomacji klimatycznej UE). Analizując więc sytuację z punktu widzenia czystej pragmatyki, pojawia się pytanie, jaki jest sens tak niezwykle ambitnej polityki w sytuacji, w której inni jej nie chcą podjąć, skoro również od ich wysiłku zależy osiągnięcie celu?

Założenie, że warto być pierwszym, aby dać przykład innym, dotychczas nie sprawdziło się – przecież od wielu lat UE prowadzi agresywną politykę klimatyczną i do tej pory nie znalazła swoich realnych naśladowców. Owszem, poszczególne państwa świata adaptują różne rozwiązania niskoemisyjne, ale ich skala i koszty są nieporównywalne do tego, co wprowadza Europa.

EZŁ świecką religią?

Nie brakuje więc głosów wyjaśniających, że uzasadnienie tak radykalnych działań leży gdzie indziej. Alarmizm klimatyczny nie jest tylko mobilizacyjną taktyką, ale stoi za nim zdecydowanie większa siła. Klimatyzm jako główny nurt ekologizmu staje się po prostu nową, świecką religią, która jest odpowiedzią nie tylko na pustkę tożsamościową, ale także duchową współczesnego Zachodu. Jest religią oczywiście w szerokim sensie tego słowa, a więc w jakim zdefiniował religię William James w swojej książce, *Odmiany doświadczenia religijnego*. Amerykański psycholog i filozof wyjaśnił religię jako przekonanie, że świat ma niewidzialny porządek, połączony z pragnieniem życia w harmonii z tym porządkiem.

Aby zrozumieć, dlaczego należy szukać wyjaśnienia klimatyzmu w kontekstach religijnych, warto sięgnąć do przełomowego eseju, *Historyczne korzenie naszego kryzysu ekologicznego*, opublikowanego w Science w 1967 r. W nim historyk Lynn Townsend White Jr. twierdzi, że biblijne nakazy uczyniły chrześcijaństwo najbardziej antropocentryczną religią, jaką widział świat. Istniał w nim czytelny dualizm świata na ludzi i naturę, którą człowiek miał podporządkować własnym potrzebom. W efekcie chrześcijaństwo miało, według Townsenda White'a, dawać licencję na eksploatację naszej planety, która skutkowałą kryzysem ekologicznym Ziemi.

Ważniejsze jednak niż oskarżenie chrześcijaństwa o promocję kultury techno-przemysłowej, która degradowała planetę, była konkluzja jego eseju. Townsend White wierzył, że nauka i technologia nie mogą rozwiązać problemów ekologicznych, które stworzyły, ponieważ nasze antropocentryczne dziedzictwo chrześcijańskie jest zbyt głęboko zakorzenione. Skoro więc korzenie naszych kłopotów są w dużej mierze religijne, lekarstwo musi być również zasadniczo religijne.

Choć opierał swoją nadzieję na „zazielenieniu” chrześcijaństwa, to jego cel został osiągnięty inną ścieżką. Dechrystianizacja spowodowała, że współczesny ekologizm powstał nie na chrześcijańskich korzeniach, ale obok nich. Nie ma w nim osobowego Boga, ale to z chrześcijaństwa wzięto religijne kategorie, którymi posługują się klimatysty. Więcej, klimatyzm, odpowiadając na duchowe potrzeby, wytworzył swoistą ekoteologię z własnym systemem moralnym. Węglowodory w tym systemie stały się rozwiązaniem nie tylko nieoptymalnym, co wręcz strukturą grzechu, którą trzeba wyciąć z naszego życia u samego pnia. Brak wystarczającego zaangażowania w tej walce ma doprowadzić do zagłady, która ma nawet bardzo konkretną datę – 2050 r. Zegar tyka.

Składniki nowoczesnej apokalipsy klimatycznej wcale nie różnią się od tej biblijnej: podnosi się poziom wód morskich, tereny niedotknięte przez katastrofalne powodzie niszczy susza, a resztę ziemi

pustoszą huragany. Takie klęski jawią się więc jako boskie kary za nasze grzechy przeciwko Ziemi. Dobre zaangażowanie, czyli zrównoważony rozwój, ma skutkować z kolei nagrodą już na ziemi – życiem w Edenie w jedności z Matką Naturą. Byłby to powrót do wizji sielskiej przeszłości, którą przerwało zerwanie jabłka ze zwęglonego drzewa, przez które wpadliśmy w stan zanieczyszczenia.

Na szczęście z grzechu możemy się wydobyć, ale musimy go odrzucić. Początkiem nowej drogi jest nawrócenie i życie w czystości od węgla. Współczesną formą sprzedawania odpustów jest kompensacja redukcji CO₂. Żywność ekologiczna będzie pełnić tu rolę komunii, która zasila nas zarówno energetycznie, jak i duchowo do walki. Klimatyzm ma swoich kapłanów, którzy podają liczne argumenty, mające rozwijać życie duchowe, ale także stanowić odpowiedź na zarzuty innowierców. Ma też swoich krzyżowców, którzy są na szpicy walki z niewiernymi oraz proroków, takich jak Greta Thunberg. Jej słynna wypowiedź z Davos z 2019 r., „Nasz dom płonie. Chcę, żebyście panikowali”, wywarła nie mniejszy wpływ na ludzkie umysły i działania niż żmudne wyliczenia naukowców. Tak jak często katolicki rygorizm moralny jest wskazywany jako źródło leków, tak źródłem depresji, szczególnie u młodych ludzi, staje się panika klimatyczna.

Klimatyzm posiada także swoje wielkie księgi z raportami IPCC na czele, a także swoich bigotów i dewotów, którzy wykazują gorliwość w swojej wierze i rygorizm moralny. Negujących zmiany klimatyczne czy wpływ człowieka na ten proces traktują jak jawnych bluźnierców. Ma też swoich heretyków, których się ostro potępia i kiedy trzeba, nakłada ekskomunikę. Takim przykładem niech będzie Michael Shellenger, nagrodzony przez magazyn Time w 2008 r. nagrodą za zaangażowanie ekologiczne, a następnie autor bestsellerowej książki, *Apokalipsy Nie Będzie! Dlaczego klimatyczny alarmizm szkodzi nam wszystkim*. Jest ona swoistą „ekologiczną apostazją”, w której znalazły się nawet przeprosiny za panikę klimatyczną. Religijna perspektywa nie jest podzielana przez wszystkich zwolenników celu neutralności klimatycznej w 2050 r. ani na-

wet większości z nich. Religijny prozelityzm wykazuje mniejszość, ale za to głośniejszą, przesuwając granice dyskursu i kryteriów stosowności.

Warto podkreślić, że religijność klimatyzmu nie jest zła sama w sobie, bo przecież sama religijność nie jest niczym złym. Problem zaczyna się wtedy, kiedy jest religią nieuświadomioną, ponieważ jej wyznawcy uważają, że rozpoznali po prostu obiektywnego ducha dziejów.

Jeśli religię traktować za Kierkegaardem jako akt wiary w coś bez lub wbrew empirycznym dowodom, to jest to najcięższe działo, jakie można wytoczyć komuś, kto uważa, że nie ma poglądów, a jedynie przytacza wnioski z naukowych badań i analiz. Klimatyści odrzucają autoidentyfikację w kategoriach religijnych, bo przyjmując scjentyistyczny obraz świata wiedzą, że szufladka „religijność” jest podstawą do odrzucenia czy zignorowania ich poglądów. Ruch proklimatyczny w wersji alarmistycznej staje się więc nie tylko ideą wypełniającą pustkę tożsamościową Unii, ale także pustkę duchową w sercach wielu osób współczesnego Zachodu.

Religijne uniesienie klimatyczne nie oznacza, że problemu globalnego ocieplenia nie ma, raporty IPCC są bezwartościowe, a UE powinna zająć się poważniejszymi problemami. Problem jest i należy go podjąć. Co więcej, UE jako unia najbardziej rozwiniętych państw świata powinna wziąć na siebie większy ciężar niż inne kontynenty.

Większa odpowiedzialność nie oznacza, że Unia Europejska powinna i ma narzędzia do tego, żeby zbawić świat. Globalne ocieplenie nie spowodowało także, że innych problemów nie ma, a każdy, kto inaczej rozkłada akcenty, powinien być odstawiony na boczny tor. Silne naukowe podstawy wpływu człowieka na klimat to jedno, a brak jednomyślności co do politycznych wniosków, jakie z tego płyną, to drugie.

Polityczne konsekwencje

O ile zarzut religijnej żarliwości klimatysty z pewnością będą odzierać, to nie powinni oni bagatelizować bardziej pragmatycznej wątpliwości, jaką jest potencjalna nieskuteczność ich działań. Obudowanie walki z globalnym ociepleniem religijną ornamentyką i budowanie wokół tego ekskluzywnej tożsamości jest przeciwnie skuteczne, o czym pisał wspomniany Shellenberger. „Przegrzanie” tematu zamiast dodatkowego paliwa odstrasza „normalistów”. Zamiast odpowiedzialnej troski o planetę widzą w klimatystach osoby odklejone od rzeczywistości.

Jest także poważniejsze ryzyko. Postawienie wyłącznie na klimat w centrum troski współczesnego Europejczyka może prowadzić do pogłębienia problemów. Jeśli skonfrontowani z kosztami rewolucji Europejczycy nie będą w stanie ich udźwignąć, to może pojawić się ryzyko nie tylko porażki na klimatycznym odcinku, ale także pogłębionego kryzysu tożsamościowego Europy. Wykroczenie poza technokratyczną logikę i zaapelowanie do głębszych pokładów ludzkiej duszy to bowiem obosieczny miecz.

Dla Polski konsekwencje są jeszcze poważniejsze. Opowieść o wspólnym problemie klimatycznym, który nas wszystkich łączy i przewycięża stare spory, jest pozorna. Bo ani konsekwencje globalnego ocieplenia, ani koszty walki z tym problemem nie są równo rozłożone. Duże opóźnienie rozwojowe i wysoka emisyjność gospodarki powoduje, że polityka klimatyczna stanowi ogromne wyzwanie dla konkurencyjności naszej gospodarki, nie wspominając o wyższym poziomie ubóstwa energetycznego.

Problem nie dotyczy tylko Polski, ale w zasadzie całego naszego regionu, który jeszcze nie nadrobił zaległości modernizacyjnych wobec zachodniej Europy, a już na horyzoncie widać proces, który może spowodować, że Zachód znowu nam ucieknie. Religijna „nadbudowa” i dyskurs wyrzeczeń stanowi dobry pretekst na unijnym forum do odmowy odpowiedniej kompensacji za ponoszone koszty.

Nie jest przypadkiem, że ci, którzy w największym stopniu przyswoili dyskurs klimatycznej ascezy, w najmniejszym stopniu będą odczuwać jej dolegliwości. Symbolem tego procesu niech będzie redukujący emisję CO₂ samochód elektryczny, który w przypadku zamożnych ekologów pochodzących z bogatych państw Europy Zachodniej jest kosztowo mało odczuwalną operacją, a w przypadku biednej klasy ludowej z Europy Środkowo-Wschodniej będzie oznaczał konieczność rezygnacji z wielu innych dóbr konsumpcyjnych. Nietrudno odgadnąć polityczne reakcje tego procesu.

Polska powinna być więc na froncie racjonalizacji dyskursu wokół spraw klimatycznych, obniżając temperaturę debaty i przenosząc ją na pragmatyczne tory. Klimat powinien przestać być religią, a zacząć być traktowany jako ważny, ale należący do sfery *profanum*, a nie *sacrum* problem publiczny. Promocja realizmu klimatycznego nie będzie łatwa. Aby obronić państwowe interesy, Polska musi znaleźć i zaproponować dyskurs, który będzie akceptowalny dla innych, a jednocześnie respektować zasady gry, które wydają się nienaruszalne.



Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ, ekspert CAKJ ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Michał Wojtyło

Dyplomacja klimatyczna wielkim wyzwaniem UE

Rezultaty szczytu klimatycznego z Glasgow i dalej notowane wzrosty światowych emisji gazów cieplarnianych potwierdzają, że reszta świata jest daleko za Unią Europejską w realizacji zadań, których celem jest zmniejszenie negatywnego wpływu człowieka na klimat. COP26 i kolejne chińskie zapowiedzi inwestycji w energetykę węglową po raz kolejny potwierdzają, jak bardzo ograniczony wpływ w zwiększaniu ambicji klimatycznych w skali globalnej mają unijni przywódcy i urzędnicy. Nadzieje na zmiany niesie wzrost świadomości ekologicznej społeczeństw także poza Europą oraz nadal możliwy rozwój technologiczny, który obniży koszty bezemisyjnych technologii i umożliwi ich popularyzację.

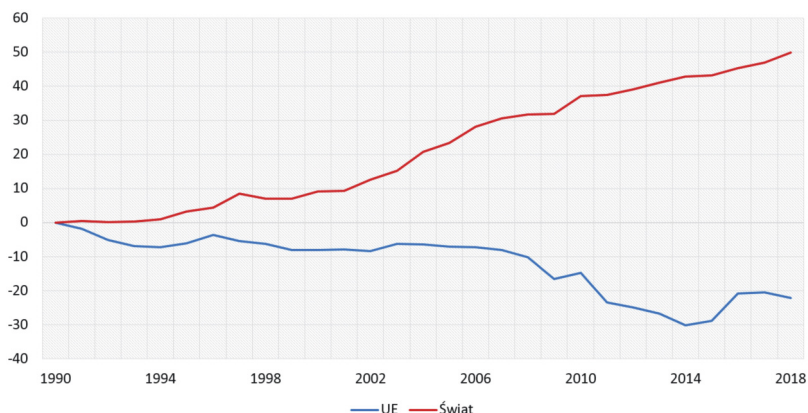
Unijna bezradność

Skuteczność polityki klimatycznej UE wymaga nie tylko działań skierowanych na państwa członkowskie, ale także aktywności zewnętrznej, ukierunkowanej na kluczowych emitentów spoza UE. W [komunikacie](#) Komisji Europejskiej, „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, podkreślono, że Europejski Zielony Ład i realizowane w jego ramach inicjatywy mają potwierdzić światowe przywództwo UE na froncie walki z globalnym ociepleniem. Równocześnie zaznaczono, że Unia nie jest w stanie sama podjąć wystarczających kroków, aby zatrzymać zmiany i potrzebuje wsparcia reszty świata.

Według Europejskiej Agencji Środowiska Unia Europejska jest odpowiedzialna za [8%](#) światowych emisji gazów cieplarnianych (w 1990 r. było to [15%](#)). Dzięki podejmowanym od lat wysiłkom, emisje te dla całej UE spadły o [24%](#) w latach 1990–2019 (zgodnie

z danymi Eurostatu). Jednak równocześnie nastąpił wzrost światowych emisji – w 2016 r. był większy o 40% względem 1990 r.

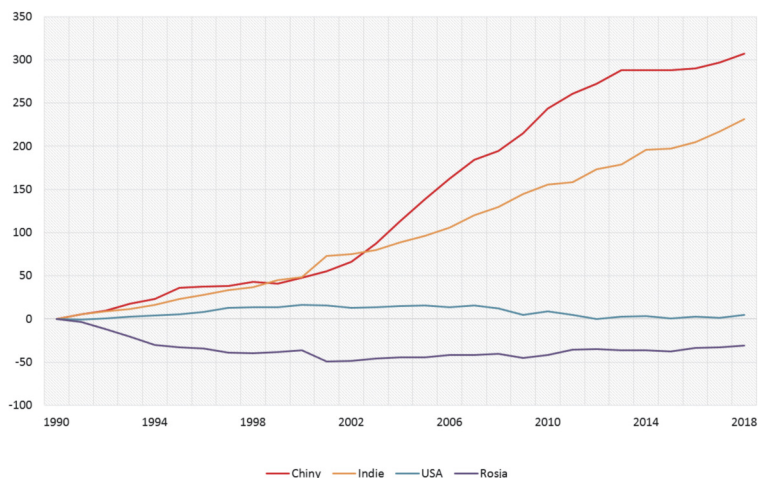
Rysunek 1. Zmiana całkowitych emisji gazów cieplarnianych dla UE-27 i w skali całego świata, z uwzględnieniem emisji w ramach użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) w latach 1990–2018 w odniesieniu do 1990 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [CAIT Climate Data Explorer](#) via Climate Watch

Powyższe statystyki wyraźnie wskazują na dotychczas mocno ograniczoną skuteczność dyplomacji klimatycznej Brukseli. Aby zrozumieć przyczyny, należy spojrzeć na czynniki, które na to wpłynęły, a w szczególności na relacje UE z innymi największymi emitentami i wyniki negocjacji na ubiegłorocznej 26. Konferencji Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP26). W dalszej części tekstu znajduje się również analiza nowych instrumentów, które planuje wdrożyć Bruksela, opis największych wyzwań w obszarze dyplomacji klimatycznej UE oraz rekomendacje dla skutecznego szerzenia realnej agendy proklimatycznej poza granicami Europy.

Rysunek 2. Zmiana całkowitych emisji gazów cieplarnianych dla Chin, Indii, Stanów Zjednoczonych i Rosji, z uwzględnieniem emisji w ramach użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) w latach 1990–2018 w odniesieniu do 1990 r. (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [CAIT Climate Data Explorer](#) via Climate Watch

Brak wspólnoty interesów z Chinami

Zdecydowanie najważniejszym odcinkiem dyplomacji klimatycznej UE są relacje z państwem uwalniającym do atmosfery największą ilość gazów cieplarnianych (w 2018 r. [27%](#)) – Chińską Republiką Ludową. Oficjalna unijno-chińska współpraca dot. walki z globalnym ociepleniem na najwyższym politycznym poziomie [rozpoczęła się](#) już w 2005 r. dzięki partnerstwu na rzecz zmian klimatu, którego głównymi celami miały być rozwój i popularyzacja technologii związanych z czystą produkcją energii, w tym m.in. związanych z „zeroemisyjnymi technologiami węglowymi”.

We wrześniu 2020 r. został ogłoszony unijno-chiński dialog wysokiego szczebla w dziedzinie środowiska i klimatu (HECD), w ramach

którego w 2021 r. odbyły się dwa spotkania wiceprzewodniczącego KE odpowiedzialnego za Europejski Zielony Ład, Fransa Timmermansa, z wicepremierem ChRL, Han Zhengiem. W rozmowie krótko przed COP26 obaj decydenci podkreślili, że UE i Chiny powinny być wzorem dla reszty świata.

Jednak spójność perspektyw Brukseli i Pekinu jest tak naprawdę wątpliwa. Dotychczasowa polityka klimatyczna Chiny jest pełna sprzecznych ruchów. Z jednej strony tylko w 2020 r. ChRL uruchomiła elektrownie węglowe o łącznej mocy [38 GW](#) (według PSE w zeszłym roku łączna moc zainstalowana takich jednostek w Polsce wyniosła ok. [32 GW](#)), a w chińskim systemie nadal ponad [60%](#) energii elektrycznej pochodzi z węgla (dane Międzynarodowej Agencji Energii). Pekin jest w trakcie [budowy](#) ponad 60 kompleksów elektrowni węglowych i według [doniesień](#) Bloomberg'a rozstraca plany zwiększenia wydobycia węgla do 300 mln ton.

Z drugiej strony Chiny produkują ok. 80% paneli słonecznych i [70%](#) akumulatorów dla pojazdów elektrycznych na świecie oraz intensywnie rozwijają energetykę jądrową (dane MAE). Moc produkcji energii elektrycznej z wiatraków w 2020 r. była w Chinach [trzykrotnie większa](#) niż w jakimkolwiek innym państwie, tam też przeprowadzany jest intensywny program zwiększania powierzchni lasów. Dyrektor komisji ds. rozwoju i reform, He Lifeng, [zapowiedział](#) w marcu budowę fotowoltaiki i farm wiatrowych na terenach pustynnych o łącznej mocy 450 GW. Ponadto Pekin w planie pięcioletnim (2021–2025) i planie do 2030 r. [zapisał](#) ochronę środowiska jako priorytet, do czego skłoniły władze także [protesty społeczne](#) przeciw zanieczyszczeniom w kraju.

Xi Jinping, przewodniczący ChRL, na 75. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2020 r. [ogłosił](#) cele dościa do szczytu emisji Chin do 2030 r. (choć nie została określona wielkość maksimum) i neutralności węglowej do 2060 r. (lecz nie klimatycznej). Co więcej, Chiny wprowadziły w życie system handlu uprawnieniami do emisji CO₂, który jest największym takim rynkiem świata –

znajduje się na nim nawet [4 mld ton CO₂](#) (dwukrotnie więcej niż w UE). Jednak chiński odpowiednik ETS obejmuje tylko produkcję energii elektrycznej, ok. [40%](#) emisji. Co więcej, nie ma konkretnego harmonogramu włączania do systemu kolejnych sektorów gospodarki, a także ceny uprawnień są na razie niskie – oscylują wokół 9 euro za tonę, gdy unijne ceny przekraczają już poziom 70 euro.

Proklimatyczne działania Chin są więc zauważalne. Brakuje konkretnej ścieżki do osiągnięcia redukcji emisji. Ten dysonans stawia pytanie odnośnie do realnej determinacji Pekinu w zielonej rewolucji. W jakim stopniu dotychczasowe obietnice są narzędziem *greenwashingu* na forum międzynarodowym, elementem pragmatycznej strategii eksportowej i próbą wzmocnienia swojej pozycji politycznej na globalnych forach?

Chińskie elity najprawdopodobniej będą dalej traktować kwestie klimatyczne instrumentalnie. Chiny nadal są na etapie wzrostu gospodarczego, który przekłada się na większe zużycie energii elektrycznej (w 2020 r. pomimo pandemii było ono ok. [3,5%](#) większe niż rok wcześniej), a także często jest on oparty na energochłonnej produkcji przemysłowej, która jest tania także dzięki wykorzystaniu energii z jednostek węglowych.

Już jesienią 2021 r. Chiny doświadczyły poważniejszego niż w ostatnich latach kryzysu energetycznego, który spowodował poważne ograniczenia dostaw energii. Przedłużająca się do dzisiaj trudna sytuacja energetyczna, która winduje ceny energii, prawdopodobnie spowoduje dalsze osłabienie starań ChRL na rzecz walki z klimatem.

Stany Zjednoczone ponownie uwierzyły w walkę ze zmianami klimatu

Drugim największym emitentem gazów cieplarnianych do atmosfery są Stany Zjednoczone ([13% w 2018 r.](#)). Bruksela więc także w relacjach z Waszyngtonem mocno podkreśla kwestie klimatyczne, co pokazał szczyt USA-UE 15 czerwca 2021 r. W wydanym po wy-

darzeniu [oświadczeniu](#) podkreślono potrzebę współpracy na rzecz „ochrony planety i zielonego wzrostu”, a także wykorzystania handlu i nowych technologii do walki ze zmianami klimatu. Owoce szczytu było powstanie unijno-amerykańskiej komisji ds. handlu i technologii, w której jedna z grup roboczych zajmuje się „klimatyczną i zieloną technologią”. W dokumencie zaznaczono również ambicje obu państw, aby na COP26 walczyć o rozwiązania, które pozwolą na ograniczenie globalnego ocieplenia do 1,5°C. Powstała również grupa unijno-amerykańskiego dialogu wysokiego szczebla ds. działań na rzecz klimatu, która będzie intensyfikować wspólne działania w tym obszarze.

W przeciwieństwie do Chin obecna administracja Białego Domu w kwestiach klimatycznych prezentuje bardzo zbliżoną perspektywę do unijnej. Potwierdza to decyzja Joe Bidena o powrocie do porozumienia paryskiego – ogłoszenie narodowych celów redukcji emisji CO₂ o [50–52%](#) (poniżej poziomu z 2005 r.) do 2030 r. w ramach dążeń do bezemisyjnej gospodarki do 2050 r.

Waszyngton stara się prowadzić własną dyplomację klimatyczną i promować amerykańską technologię za granicą. W kwietniu 2021 r. Joe Biden zorganizował szczyt klimatyczny, w którym wzięło udział 40 głów państw. 4 miesiące później Kongres przyjął ustawę dot. inwestycji ok. 1 biliona dolarów na infrastrukturę i miejsca pracy ([Infrastructure Investment and Jobs Act](#)) wspierającą klimatyczną agendę m.in. poprzez inwestycje w sieć elektroenergetyczną, budowanie odporności na zmianę klimatu, inwestowanie w ładowarki elektryczne dla pojazdów czy sekwestrację dwutlenku węgla.

Jednak musimy pamiętać, że ambitna proklimatyczna polityka Bidena może zostać spowolniona przez politykę wewnętrzną USA. Pakiet propozycji pod szyldem *Build Back Better*, który posiadał duży komponent prośrodowiskowy (obejmujący m.in. [555 mld dolarów](#) na czystą energię) napotkał opór na ścieżce legislacyjnej i [utknął](#) w grudniu 2021 r. w Senacie. Ponadto reelekcja Joe Bidena nie jest przesądzona i nie wiadomo, jaki kurs obejmie kolejny pre-

zydent niezależnie od jego barw politycznych – prezydentura Donalda Trumpa zachwiała międzynarodowe zaufanie do Stanów Zjednoczonych, szczególnie w kwestii polityki klimatycznej. Odzyskanie pełnej wiarygodności Waszyngtonu w tym obszarze będzie trwało jeszcze lata.

Indyjski ostrożny, ale zielony zwrot

Kolejnym kluczowym kierunkiem w dyplomacji klimatycznej UE jest 4. największy emitent gazów cieplarnianych – Indie ([7% w 2018 r.](#)). Indie nadal nie zaktualizowały swoich deklaracji z 2016 r. do UNFCCC i w ostatnich dekadach notowały stabilny wzrost emisji, w tym dwutlenku węgla.

W relacjach na linii Indie-UE kwestie klimatyczne są oficjalnie ważnym punktem agendy od 2016 r., gdy zostało uruchomione [partnerstwo](#) na rzecz czystej energii i klimatu, które zostało podkreślone ponownie w obecnej kadencji KE na [15. szczycie tych państw](#) w 2020 r. Na tej samej wideokonferencji strony uzgodniły [deklarację](#) dot. gospodarki obiegu zamkniętego, która ma umocnić dialog, badanie i rozwój oraz międzynarodowe finansowanie w tym wymiarze. Podpisano wówczas również umowę między Euratomem a Indiami ws. B+R w sektorze energetyki jądrowej.

Kolejne spotkanie odbyło się w maju 2021 r., gdy przywódcy 27 państw członkowskich, przewodniczący Rady Europejskiej, Charles Michel i Ursula von der Leyen wzięli udział w wideokonferencji z premierem Narendrą Modim. W podsumowującym [oświadczeniu](#) mocno podkreślono kwestie zmian klimatu, walki z zanieczyszczeniami powietrza, gleby i wody i „zielonego wzrostu”. Ogłoszono także powrót do negocjacji związanych z umową o wolnym handlu UE-Indie, które będą okazją dla Brukseli na zwiększenie oddziaływania także na indyjską politykę klimatyczną.

W obliczu ogromnego zanieczyszczenia, które mocno wpływa na jakość życia mieszkańców, potrzeby pobudzenia innowacyjności indyjskiej gospodarki oraz znaczącego uzależnienia od importu

paliw kopalnych, rządzący Indiami coraz mocniej zmieniają narrację na prośrodowiskową. Choć warto podkreślić, że zmiana ta jest nadal mocno ograniczona i ostatnie lata wpisywały się w dalszy trend zwiększania emisji gazów cieplarnianych przez Indie.

Na rozpoczęcie zwrotu przez New Delhi wskazuje podpisanie się pod finalnym dokumentem COP26 premiera Narendry Modiego, a także ogłoszenie [zwiększenia](#) ambicji celu redukcji emisji do 2030 r. (50% produkcji energii z OZE i obniżenie szacunkowych emisji o 1 mld ton CO₂) i neutralność klimatyczną do 2070 r.

Rosja – sankcje jedyną odpowiedzią

Rosja jest piątym największym emitentem gazów cieplarnianych ([5,5%](#) w 2018 r.). Warto zwrócić uwagę, że rozpad ZSRR pomaga Federacji Rosyjskiej w określaniu swoich celów klimatycznych w stosunku do 1990 r., dzięki czemu na arenie międzynarodowej może pochwalić się [spadkami](#) w odniesieniu do tego roku, mimo to, że równocześnie w 2019 r. emisje były najwyższe od 1998 r. Rosja zanotowała poziom emisji o [34%](#) mniejszy niż w 1990 r., czyli już *de facto* nie tylko osiągnęła swoje cele klimatyczne na następną dekadę, ale zrobiła to bez celowej polityki i w przyszłości może nawet podwyższać emisje. Jak [podkreśla](#) dr Szymon Kardaś z OSW, mamy do czynienia z „ambivalencją klimatyczną” Moskwy, która jest mimo wszystko ograniczonym postępem. Nic nie wskazuje, że polityka klimatyczna stanie się dla Rosji priorytetem, zwłaszcza w obliczu wyzwań agresji na Ukrainę.

Imperialna polityka międzynarodowa Moskwy, które doprowadziła do zbrodniczej inwazji na terytorium Ukrainy, praktycznie eliminuje pogłębioną współpracę na linii Rosja-UE, także tę klimatyczną. Ponadto Rosja nie wierzy w sukces Brukseli w jej ambitnych celach – zwłaszcza w obecnej dekadzie – i dalej długookresowo widzi w eksporcie węglowodorów do UE ważne źródło przychodów. Niejako dała argumenty Kremlowi pod udowodnienie tej tezy niechęć części państw członkowskich do embarga na surowce energetyczne w ramach sankcji na rosyjski reżim. Jednak średniookresowe plany odej-

ścia od rosyjskich paliw pokazują, że trend odchodzenia od rosyjskich paliw kopalnych w dłuższej perspektywie jest najprawdopodobniej nieodwracalny.

Najbliższe sąsiedztwo – największe oddziaływanie

Unia Europejska ma największe możliwości oddziaływania na mniejsze państwa poprzez strategie regionalne dla państw sąsiadujących – w Partnerstwie Wschodnim, Bałkanach Zachodnich i w północnej Afryce. Na kierunku południowym plany unijne dotyczą Maroka i Tunezji (państwa o świetnych warunkach pogodowych pod OZE), które są postrzegane jako potencjalni partnerzy w zielonej transformacji Europy, szczególnie we współpracy w zakresie rozwoju infrastruktury do produkcji zielonego wodoru.

Na odcinku wschodnim w dokumentach unijnych wyróżniona jest Ukraina, która ogłosiła [cel](#) zerowego bilansu węglowego do 2060 r. i oficjalnie poparła EZŁ. W unijnej Strategii wodorowej Kijów jest wymieniony jako jeden z głównych partnerów w rozwoju rynku zielonego wodoru. Co więcej, Ukraina może okazać się ważnym źródłem surowców dla gospodarki UE – wiele z istotnych metali rzadkich (m.in. lit, kobalt i neodym) jest wydobywana w tym kraju. W lipcu 2021 r. premier Denys Szmyhal i wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, Maroš Šefčovič, uroczyście [złożyli podpisy](#) pod strategicznym partnerstwem w tej kwestii. Niestety, wojna na terytorium tego państwa zmusza do przełożenia tych planów na czasy pokoju i odbudowy niepodległego państwa ukraińskiego.

UE planuje także wspierać pozostałe państwa Partnerstwa Wschodniego w zielonej transformacji i zwiększaniu ich odporności na zmiany klimatu, skupiając się na *low-hanging fruits* (łatwych do osiągnięcia celów). Jako priorytety w [komunikacie](#) Rady Unii Europejskiej z marca 2020 r., *Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r.: Wzmacnianie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim*, wskazano: odpowiednie zarządzanie zasobami naturalnymi, gospodarkę obiegu zamkniętego i efektywność energetyczną; rozwój „zielonych miejsc pracy”; rozwój OZE; dbanie

o bioróżnorodność; zrównoważone rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe; a także ekologiczny transport. Powyższe cele mają być realizowane w ramach istniejących struktur i będą podstawą programowania pomocy na lata 2021–2027.

Kolejnym ważnym planem dla regionu sąsiadującego jest [Zielona Agenda dla Bałkanów Zachodnich z października 2020 r.](#) (element Gospodarczego i Inwestycyjnego Planu dla Bałkanów Zachodnich opiewającego na 9 mld euro w latach 2021–2027), który opiera się na 5 fundamentach: klimacie, gospodarce obiegu zamkniętego, bioróżnorodności, walce z zanieczyszczeniami powietrza oraz zrównoważonej produkcji i systemu żywnościowego. Komisja Europejska w swoim komunikacie podkreśla konieczność wsparcia zielonego multimodalnego transportu, pomocy tym państwom w przygotowaniu długofalowych strategii klimatycznych i energetycznych, a także wsparcia rozwoju gospodarki obiegu zamkniętego i zrównoważonej produkcji żywności.

Bałkany Zachodnie są istotne dla UE ze względu na ich aspiracje do wejścia do Unii Europejskiej. Ponadto ten region jest ważny z perspektywy rdzenia Europy ze względu na swoją wykwalifikowaną i tanią siłę roboczą oraz ważne położenie z perspektywy geopolitycznej i handlowej. Szczególnie znaczenie będzie miało unijne wsparcie w obszarze dekarbonizacji gospodarek tego regionu ze względu na ich duże uzależnienie od paliw kopalnych.

Słodko–gorzki COP26

Najświeższym istotnym wydarzeniem, mówiącym „sprawdzam” skuteczności dyplomatycznej UE, była 26. Konferencja Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

Po stronie sukcesów można zapisać fakt, że po raz pierwszy państwa zostały wezwane do stopniowego odchodzenia od energetyki węglowej i nieefektywnych dotacji do paliw kopalnych w porozumieniu klimatycznym po szczycie COP. Sfinalizowano także zasady nad

realizacją porozumienia paryskiego (*Paris rulebook*) i redukcji emisji, w tym sposób raportowania emisji, uspołnieniu monitoringu i wytyczne dot. światowego rynku węglowego.

Ponadto UE, USA, Francja, Niemcy i Wielka Brytania podpisały porozumienie na transformację sektora energetycznego w RPA – [Just Energy Transition Partnership](#). W jego ramach ma zostać uruchomione w 1. fazie finansowania 8,5 mld dolarów na dekarbonizację państwa, które uwalnia najwięcej gazów cieplarnianych w Afryce.

W trakcie COP26 w Glasgow zostało także opublikowane zaskakujące wspólne [oświadczenie](#) USA i Chin. Dwaj rywale postanowili dać sygnał o istotności współpracy na rzecz osiągnięcia celu nieprzekroczenia 1,5°C globalnego ocieplenia, a także podkreślić brak wystarczających działań do tej pory, aby osiągnąć cele porozumienia paryskiego.

Na pozytywny wydźwięk COP26 mocno wpłynęło porozumienie ponad 100 państw w sprawie [redukcji emisji metanu](#) o 30% do 2030 r. (gazu cieplarnianego 80-krotnie bardziej szkodliwego od CO₂, choć szybciej znikającego – po ok. dekadzie), któremu przewodniczyły UE i USA. Należy jednak pamiętać, że ma ono charakter jak na razie deklaracyjny, a pod dokumentem nie podpisały się m.in.: Chiny, Indie i Rosja.

Zeszłoroczne COP26 w Glasgow po raz kolejny potwierdziło, że polityka klimatyczna państwa odpowiedzialnego za 27% emisji gazów cieplarnianych, ChRL, jest mocno uzależniona od polityki wewnętrznej i nawet bardzo ambitna dyplomacja klimatyczna Zachodu jest na tym kierunku mocno ograniczona. Na samym końcu konferencji Chiny wraz z m.in. Indiami [zgłosiły sprzeciw](#) w sprawie umieszczenia terminu *phase out* (zaprzestania) w kontekście wykorzystywania węgla w swoich gospodarkach w końcowej deklaracji ze szczytu, [Glasgow Climate Pact](#), grożąc odrzuceniem całego dokumentu. UE, USA i pozostałe państwa uległy – zastąpiono go wyrażeniem *phase down* (stopniowe zmniejszanie).

Pomimo tego nagłego zwrotu w negocjacjach Chiny ostatecznie [zgodziły się](#) na drobne ustępstwa w swojej dotychczasowej narracji – m.in. przychylniej podeszły do postulatu *keep 1.5 alive* („utrzymać cel 1,5°C realnym”), nie zawetowały wezwania do przedstawiania przez wszystkie strony zaktualizowanych celów klimatycznych (choć nie wiadomo, czy Pekin i pozostali najwięksi emitenci taki dokument przedstawia) oraz wstępnie wyraziły poparcie dla kontroli emisji metanu (ale nie przyłączyły się do inicjatywy w tej sprawie).

Ponadto warto przypomnieć, że tuż przed konferencją, na szczycie G20 wszystkie państwa tego formatu (w tym ChRL) podpisały się pod zakazem nowych, zagranicznych inwestycji węglowych, co zostało po raz kolejny zakomunikowane na COP26. Według [raportu](#) Międzynarodowej Agencji Energii (MAE), World Energy Outlook 2021, jeśli zamiast wspomnianych inwestycji węglowych powstaną jednostki niskoemisyjne, realizacja tej zapowiedzi w scenariuszu wyznaczonym przez dotychczas ogłoszone na świecie cele klimatyczne może ograniczyć przyrost infrastruktury węglowej o 190 GW, a przyrost emisji o podobną wielkość do tej, którą potrzebuje ograniczyć cała Unia Europejska, aby stać się neutralna. Warto jednak zaznaczyć, że inwestycje węglowe już wcześniej cechował trend opadający – w 2020 r. żadna nowa chińska elektrownia węglowa za granicami ChRL [nie została ogłoszona](#).

Według dr Fatiha Birola ([MAE](#)) wszystkie obowiązujące aktualnie cele razem z dodatkowymi deklaracjami ogłoszonymi na COP26 – jeśli zostaną wykonane w całości i w terminie, co jest bardzo optymistycznym scenariuszem – zahamują globalne ocieplenie do 1,8°C do 2100 r. Jednak równocześnie według [dyrektora Międzynarodowej Agencji Energii](#), ten poprawiony scenariusz nadal pozostawia lukę 70% redukcji emisji do 2030 r. potrzebnej do zbliżenia się do celu 1,5°C.

Niestety, z [raportu](#) sekretariatu UNFCCC z 25 października wynika, że obecna trajektoria zadeklarowanych ambicji klimatycznych przez

165 państw prowadzi do emisji gazów cieplarnianych w 2030 r. na poziomie 15,9% powyżej poziomu z 2010 r. (dla scenariusza 1,5°C potrzeba spadku emisji o 45% do 2030 r., a dla trendu prowadzącego do 2°C spadku o 25%).

Jak UE chce zmienić swoją dyplomację klimatyczną?

Bruksela jest świadoma wyzwania przekonania innych państw do ambitnych działań w dziedzinie klimatu, co widać w większości dokumentów poświęconych tej kwestii.

W styczniu 2021 r. Rada Unii Europejskiej opublikowała [wnioski](#) z posiedzenia w sprawie dyplomacji klimatycznej, w których to podkreśla już obecnie ambitną politykę zewnętrzną, która przekłada się na znaczące kwoty wydane przez UE (w tym Europejski Bank Inwestycyjny) i fakt, że państwa członkowskie już wydają znaczące kwoty na publiczne finansowanie na rzecz klimatu (*public climate finance*) – w 2019 r. wyniosły one aż [23,2 mld euro](#). W [Orędziu o stanie Unii 2021](#) Ursula von der Leyen zaznaczyła oczekiwania w stosunku do innych krajów, aby też zwiększyły wysiłki, wymieniła w tym kontekście Stany Zjednoczone.

RUE wzywa w dokumencie Wysokiego Przedstawiciela do wzmocnienia dyplomacji klimatycznej przy jednoczesnym dbaniu o konkurencyjność UE. Podkreśla, że sektor energii jest odpowiedzialny za 2/3 światowych emisji gazów cieplarnianych, więc priorytetem unijnej dyplomacji energetycznej będzie przyspieszenie światowej transformacji energetycznej. Rada wspomina o międzynarodowej współpracy w sektorze wodoru, szczególnie produkcji i importu do UE zielonego odpowiednika, przy którego produkcji wykorzystuje się energię z Odnawialnych Źródeł Energii i może on pomóc w osiągnięciu celów neutralności klimatycznej.

Rada Unii Europejskiej w [komunikacie](#), *Dyplomacja klimatyczna i energetyczna – realizacja zewnętrznego wymiaru Europejskiego Zielonego Ładu*, podkreśla, że nowe porozumienia handlowe UE będą spójne z celami klimatycznymi i każde będzie zawierało jesz-

cze bardziej istotny komponent dot. realizacji porozumienia paryskiego. Zresztą to już się dzieje – porozumienie w sprawie wolnego handlu pomiędzy UE i Japonią wprost odnosi się do porozumienia paryskiego i redukcji emisji, a podobne umowy z Gruzją, Ekwadorem czy Koreą Południową [zawierają](#) wątek zrównoważonego handlu i rozwoju.

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂

Ważnym narzędziem Unii w przyszłych negocjacjach będzie mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*), który ma poprzez mechanizmy rynkowe obniżyć emisje gazów cieplarnianych państw eksportujących do UE produkty oraz skłonić do modernizacji do niskoemisyjnych technologii ich wybranych sektorów gospodarki. CBAM został wpisany do pakietu *Fit for 55*.

Graniczny podatek węglowy jest instrumentem wyceniającym koszt węglowy dla importowanych towarów do UE z państw, w których nie występują systemy handlu emisjami na odpowiednim poziomie. Nie będzie on dotyczył Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii. Systemem zostaną objęte: żelazo i stal, aluminium, nawozy, cement i energia elektryczna.

Cena certyfikatów CBAM będzie odpowiadać cenom pozwoleń na handel emisjami wewnątrz unijnego rynku i wynosić tyle, co średnia cena uprawnień w tygodniu poprzedzającym zakup certyfikatu. Pula certyfikatów dla importerów nie będzie limitowana, lecz ich handel między podmiotami będzie ograniczony, aby nie doszło do sytuacji, w której ten instrument premiuje importerów spoza państw UE przez zbyt niską cenę certyfikatów w stosunku do cen handlu emisjami.

Ślad węglowy każdego towaru ma być obliczany poprzez dzielenie emisji danej instalacji produkującej towar, wytworzonych w trakcie jego produkcji w raportowanym okresie, podzielony przez

liczbę/ilość dóbr wyprodukowanych, do którego na końcu zostają dodane emisje uwolnione w produkcji innych produktów wykorzystanych w tworzeniu tych towarów. Jeżeli powyższe wskaźniki nie są możliwe do określenia, wartość emisji będzie obliczana na podstawie średniej intensywności emisji państwa pochodzenia. Jeżeli nie ma danych o państwie trzecim, którym można ufać, cena będzie odpowiadać średniej intensywności emisji 10% najgorszych instalacji dot. danego produktu w UE. Pomiędzy 2023 a 2025 r. odbędzie się wdrażanie systemu, w którym podmioty będą składać kwartalne raporty dot. pośrednich i bezpośrednich emisji związanych z towarem, a także podatku węglowego płaconego w kraju pochodzenia.

Równoległe ze stopniowym wprowadzaniem CBAM, pula darmowych uprawnień w unijnym systemie handlu emisjami ma być konsekwentnie zmniejszana. To ma zapewnić przestrzeganie zasad Światowej Organizacji Handlu (WTO), aby nowa opłata nie skutkowała podwójnym uprzywilejowaniem dla europejskich firm – unijny przemysł nie może być jednocześnie chroniony przez nowy podatek dla zewnętrznych przedsiębiorców i darmowe pozwolenia na emisję CO₂.

Jednak UE, wprowadzając CBAM, musi pamiętać o jego wpływie na mniejsze państwa, także te z najbliższego sąsiedztwa, które mogą stracić najwięcej (m.in. Ukraina ze swoją energochłonną gospodarką i eksportem stali do Unii), czy to poprzez tymczasowe wyłączenia z podatku dla części państw lub realne ich wsparcie w zielonej transformacji. Należy pamiętać, że nawet zwolnienie z granicznego podatku węglowego przy obecnej trajektorii polityki unijnej może ograniczyć mocno dostępność do zielonych technologii i finansowania bez celowych funduszy dla określonych regionów. Podwyższenie standardów środowiskowych i bariery wejścia na unijny rynek dla firm i towarów z Ukrainy czy Bałkanów Zachodnich może wypchnąć je ze sfery wpływów UE w ramiona rosyjskie lub chińskie, co jest szczególnie niebezpieczne w obecnie bardzo napiętej sytuacji międzynarodowej.

„Brama na świat” (The Global Gateway)

Jednym z najnowszych pomysłów dyplomacji klimatycznej Unii jest „Brama na świat”. Inicjatywa, oficjalnie [ogłoszona](#) w grudniu 2021 r., zawiera 5 obszarów priorytetowych, na które w latach 2021–2027 zostaną uruchomione fundusze na kwotę nawet do 300 mld euro – w tym inwestycje warte 135 mld euro (m.in. w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju+, EFSD+), 18 mld euro w formie grantów, 145 mld planowanych inwestycji przez europejskie instytucje finansowe i rozwojowe.

2 z 5 głównych celów zawierają prośrodowiskowe działania, a są to: transport („zielony, inteligentny i bezpieczny”) oraz „klimat i energia” (m.in. transformacja energetyczna i odporność klimatyczna w krajach rozwijających się). Projekty będą podporządkowane zasadzie „nie szkodzić” (*do no significant harm principle*) znanej z Europejskiego Zielonego Ładu i będą wymagane odpowiednie analizy skutków środowiskowych. Jako przykład podano planowane inwestycje dla Północnej i Subsaharyjskiej Afryki w OZE (w tym inicjatywy związane z zielonym wodorem), efektywność energetyczną, sprawiedliwą transformację i „zazielenienie” lokalnych łańcuchów wartości.

Wsparcie unijne będzie „pozytywne”, a tym samym finansowanie będzie udzielone pod „sprawiedliwymi i korzystnymi warunkami, aby ograniczyć ryzyko problemów z długiem”. Głównie skupi się na infrastrukturze materialnej. Takie sformułowania niejako pokazują, że UE chce swoje zaangażowanie wskazywać jako przeciwagę do inwestycji chińskich, które na przestrzeni ostatnich lat okazały się często niekorzystne gospodarczo i ograniczające suwerenność dla państw przyjmujących je.

Ponownie podkreślona jest potrzeba współpracy z podmiotami o podobnej perspektywie m.in. na zmiany klimatu i zwiększenia ich wysiłków na rzecz neutralności razem z UE.

Najważniejsze wyzwania i rekomendacje

Dotychczasowe, wieloletnie starania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej w kwestii realnych redukcji emisji gazów cieplarnianych przyniosły niewielkie efekty, choć przyczyniły się do zbudowania prośrodowiskowego trendu w deklaracjach przywódców największych państw. O ile Rosja przez inwazję na Ukrainę wypadła na dłuższy czas z grona partnerów UE, to pozostałe kierunki (w tym amerykański, indyjski i chiński) nadal mają potencjał negocjacyjny.

Chiny niezmiennie pozostają priorytetem UE w dyplomacji klimatycznej ze względu na pozycję światowego lidera w uwalnianych emisjach i plany dalszego inwestowania w produkcję energii elektrycznej z węgla. Niestety, Pekin będzie dbał w pierwszej kolejności o własny interes i wzrost gospodarczy. W obliczu nasilających się kryzysów energetycznych Państwo Środka nie będzie się oglądać na Zachód i najpewniej będzie kosztem celów klimatycznych walczyć o dalszy rozwój poprzez inwestycje infrastrukturalne. Szczególnie w czasach cichego przyzwolenia ChRL na rosyjską inwazję na Ukrainę i zwiększenia napięć na linii Waszyngton-Pekin współpraca Unii z Chinami staje się coraz trudniejsza, także na odcinku dot. walki ze zmianami klimatu.

Jednak Chiny są ważne także w realizacji zielonej transformacji UE. Pekin inwestuje w nową zieloną gałąź światowej gospodarki, będąc dostawcą komponentów i technologii kluczowych do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Ponadto według [raportu](#) Grupy Banku Światowego, *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition*, scenariusz 2°C będzie wymagał ponad 4,5-krotnego wzrostu produkcji grafitu, kobaltu i litu (w porównaniu do 2018 r.), aby zaspokoić popyt napędzany zieloną transformacją na te surowce. Chiny są na tym polu zdecydowanym liderem – według [publikacji](#) Polskiego Instytutu Ekonomicznego, *Polska na mapie „zielonego” handlu*, odpowiadają za 98% dostaw metali rzadkich do UE. Nawet te wydobywane w innych państwach trafiają najpierw do rafinacji w Państwie Środka – co jest [umocnione](#) ich ofensywą

dyplomatyczną w krajach rozwijających się, mających dostęp do tych surowców. Jak podkreśla [analiza](#) ECFR, *Climate superpowers: How the EU and China can compete and cooperate for a green future*, konieczne jest, aby UE wyznaczyła jasne cele i granice tej współpracy. Na froncie klimatycznym jest ona konieczna, jeśli poważnie traktujemy troskę o środowisko.

Niezależnie od postawy reszty świata i zdolności dyplomatycznych przedstawicieli państw członkowskich i brukselskich urzędników najważniejszym warunkiem powodzenia dyplomacji klimatycznej UE jest skuteczność wewnętrznej zielonej transformacji Europy. Sukces oznacza naśladownictwo reszty świata, wyznaczanie standardów i import europejskich technologii.

Jeśli Unia na tej drodze upadnie – nie realizując swoich ambitnych celów lub popadając w poważny, długotrwały kryzys gospodarczy i tracąc swoją konkurencyjność, choćby poprzez zbyt wysokie ceny energii – nikt za nią nie podąży. Kluczowym elementem tego równania będzie to, czy transformacja będzie społecznie sprawiedliwa i inkluzywna. Tak ambitna zielona transformacja UE będzie kosztowna i bolesna dla wielu, a zwłaszcza dla najuboższych. Największym zagrożeniem dla idei redukcji emisji jest silny wewnętrzny sprzeciw wobec klimatycznych założeń.

UE sama jest zbyt mała, żeby wymusić ustępstwa reszty świata w zakresie klimatu. Ustalenie z takimi partnerami jak USA, Kanada i Japonia standardów klimatycznych i dalszych działań związanych z zieloną transformacją przed negocjacjami z Chinami czy Indiami mogą zwiększyć skuteczność dyplomacji klimatycznej. Takie porozumienie polityczne w ramach szerszego bloku państw o podobnej perspektywie miałyby większą siłę nacisku gospodarczego na państwa jedynie pozorujące ambitną politykę klimatyczną.

Zwłaszcza w kontekście Chin aspekt gospodarczy może być znacząco istotniejszy niż polityczne naciski i spotkania bilateralne (co nie oznacza, że należy je zaprzestać). Ważnym forum w kontekście realnych działań na dużą skalę może stać się G20, którego państwa

są odpowiedzialne za ponad 80% światowych emisji gazów cieplarnianych, co pokazał szczyt w Rzymie tuż przed COP26. Ponadto graniczny podatek węglowy (CBAM) mógłby być narzędziem nacisku ekonomicznego na największych graczy niechętnych do znaczącej i szybkiej dekarbonizacji, jak Chiny, Rosja i Indie. Jednak musi on być ustalony z sojusznikami, aby nie powodował tarć wewnątrz bloku próśrodkowiskowego.

Na rosyjskim odcinku rekomendowana polityka klimatyczna Brukseli właściwie ogranicza się obecnie do wprowadzenia przytłaczających sankcji gospodarczych, które na wzór skutków pandemii spowodują zahamowanie rosyjskiej gospodarki, a przez to również obniżenie emisji przemysłu, który przy braku komponentów i zachodnich technologii nie będzie mógł pracować na dotychczasowych poziomach produkcji. W tym celu kluczowe byłoby zatrzymanie importu do UE w szczególności ropy i węgla natychmiast, a w perspektywie średniokresowej także gazu.

UE nie może również zapomnieć o wsparciu państw trzecich, szczególnie państw sąsiadujących – np. w ramach dodatkowo dofinansowanej inicjatywy „Brama na świat” – w zielonej transformacji i inwestycjach oczyszczających środowisko, budując realnymi inwestycjami swoje zielone *soft* i *smart power*.

Bruksela powinna wykorzystać obecną próśrodkowiskową modę i zaangażować się bardziej we współpracę klimatyczną z państwami północnej Afryki, Norwegii, Zatoki Perskiej i innymi eksporterami węglowodorów. Kraje te na COP24 mocno walczyły o dowartościowanie technologii wychwytu, utylizacji i składowania CO₂ (CCUS), której długofalowy rozwój i popularyzacja są potrzebne do rozwoju technologii BECCS (*Bioenergy with Carbon Capture and Storage*) w drugiej połowie XXI w., która długofalowo może być ważnym elementem ograniczania globalnego ocieplenia – negatywne emisje najprawdopodobniej są konieczne do osiągnięcia celu 1,5°C wzrostu temperatury. CCUS też mogą być ważne w kon-

tekście produkcji niskoemisyjnego wodoru przy wykorzystaniu z energii z paliw kopalnych w dalszej przyszłości.

UE już jest światowym liderem na froncie walki ze zmianami klimatu. Jednak unijni urzędnicy powinni stabilnie i przewidywalnie prowadzić wysiłki dekarbonizacyjne UE (także przez respektowanie dotychczasowych zobowiązań), nie zwiększając dalszych ambicji ponad swoje możliwości – tutaj kluczowa jest dokładna i rzetelna analiza kosztów i strat przy projektowaniu kolejnych celów. Unii nie stać na to, aby ze względu na polityczne lub ideologiczne kryteria największych państw członkowskich, wykluczać jakiegokolwiek technologie, w tym atomu. Ważny jest też ciągły monitoring dostępnych technologii i dbanie o realizm celów klimatycznych w danej sytuacji.

Zielona transformacja w wielu wymiarach może opłacić się UE – skorzystają na niej aktorzy, którzy zareagują jako pierwsi (*first-movers*), wprowadzający zielone technologie, na których eksporcie będą zarabiać i budować wartość dodaną. Warto także pamiętać, że UE jest importerem paliw kopalnych netto i w ten sposób europejskie środki zasilają gospodarki państw zewnętrznych, zamiast zostać w państwach Unii.

Jednak to wizja długoterminowa, do której prowadzi długa i wyboista ścieżka. W okresie przejściowym UE powinna być liderem światowym, angażującym państwa trzecie do wysiłku, ale równocześnie powinna pamiętać o konkurencyjności swojej gospodarki i ograniczonym wpływie na aktualną sytuację klimatyczną.



Michał Wojtyła

Redaktor portalu klubjagiellonski.pl, członek zespołu Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Absolwent elektrotechniki na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie oraz stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie.

Paweł Łapiński

Parlament Europejski podzielony w sprawie polityki klimatycznej UE

Aby zidentyfikować istniejące podziały w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu w Unii Europejskiej, warto spojrzeć na debatę polityczną w Parlamencie Europejskim. Parlament posiada uprawnienia legislacyjne, budżetowe i kontrolne, dzięki czemu może realnie wywierać presję na dany kierunek rozwoju UE. Ponadto debaty europosłów ze wszystkich państw członkowskich nad unijnymi aktami na forum tej instytucji pokazują nastroje w całej Wspólnocie i potencjalne obszary zmian, także w Europejskim Zielonym Ładzie. Jakie są ich stanowiska i pomysły na kontynuację sztandarowej propozycji Komisji Europejskiej?

Na przestrzeni drugiej dekady XXI w. temat walki ze zmianami klimatycznymi przesunął się z obszaru zainteresowania środowisk aktywistów i ekspertów do głównego nurtu europejskiej polityki. W pewnej mierze dzięki mobilizacji młodzieży w ramach „Piątków dla Przyszłości” i „Młodzieżowych Strajków Klimatycznych” w 2019 r. temat ten odegrał istotną rolę w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Hasło Europejski Zielony Ład pojawiało się przed wyborami do PE w maju 2019 r. wśród lewicowych i ekologicznych aktywistów. Zielony Nowy Ład dla Europy (A Green New Deal for Europe) był też tytułem programu wyborczego Europejskiej Partii Zielonych w 2009 r. Końcem ścieżki szerokiej popularyzacji haseł ekologicznych było ogłoszenie Europejskiego Zielonego Ładu sztandarową inicjatywą Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen w 2019 r.

Odpowiedzi na pytanie, jakiego kierunku działań UE należy głównie szukać w dokumentach programowych europejskich partii i w debatach parlamentarnych dotyczących: kandydatury Ursuli von der

Leyen na przewodniczącą Komisji, składu i programu obecnej KE oraz projektu Europejskiego Zielonego Ładu.

Perspektywa Komisji Europejskiej

Podczas prezentacji swojej kandydatury na przewodniczącą Komisji Europejskiej, w lipcu 2019 r., Ursula von der Leyen wymieniła globalne ocieplenie jako jedno z kluczowych procesów destrukcyjnych obok zmiany demograficznej, globalizacji gospodarki i nagłej cyfryzacji. Już wtedy wytyczyła również główne ambicje: neutralność klimatyczną kontynentu europejskiego do 2050 r. i zwiększenie redukcji gazów cieplarnianych do 2030 r. o nawet 55%.

Miesiąc później, prezentując skład i program swojej Komisji przed Parlamentem Europejskim, przewodnicząca (elekt) von der Leyen wskazała ochronę klimatu jako najważniejszy cel, dla którego świat wymaga od UE przywództwa. EZŁ jest zdaniem szefowej Komisji nowym modelem gospodarczym UE, który będzie redukował emisje przy jednoczesnym tworzeniu miejsc pracy. Podkreśliła, że towarzyszyć mu będzie strategia przemysłowa, wspierająca innowacje. Transformacja energetyczna została przedstawiona przez Ursulę von der Leyen jako wyzwanie pokoleniowe, które musi zostać przeprowadzone w sposób sprawiedliwy.

W przemówieniu zaznaczyła, że finansowanie EZŁ będzie pochodzić nie tylko z budżetu UE, ale także z rynków finansowych, a regiony, które będą musiały wykonać największy postęp, otrzymają odpowiednie wsparcie z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. Von der Leyen zaproponowała wówczas transformację części Europejskiego Banku Inwestycyjnego w Bank Klimatyczny. Biorąc pod uwagę, że UE odpowiada za jedynie 8% światowych emisji, podkreśliła, że konieczna będzie współpraca międzynarodowa na rzecz klimatu. Przyszłe umowy handlowe mają zawierać ważniejszy niż dotychczas rozdział poświęcony odpowiedzialnemu rozwojowi. Aby ograniczyć „wyciek emisji”, przyszła szefowa Komisji zapowiedziała wprowadzenie „cła węglowego”.

W grudniu tego samego roku Ursula von der Leyen przedstawiła projekt Europejskiego Zielonego Ładu. Prezentując go przed Parlamentem Europejskim, porównała go do momentu wystąpienia człowieka na księżyc. Powołała się na wezwania do działania ze strony protestujących na rzecz ambitniejszej walki ze zmianą klimatu i europejskich wyborców. Podkreślała, że będzie to zadanie wymagające, ale zaznaczyła, że koszty bezczynności byłyby wyższe niż koszty transformacji. W wypowiedzi wśród priorytetów wymieniła wsparcie dla innowacji, wysokiej jakości żywność i nowoczesną mobilność.

Takie jest stanowisko Komisji. Czy wszystkie grupy polityczne w Parlamencie podchodzą równie entuzjastycznie do Europejskiego Zielonego Ładu?

Europejska Partia Ludowa (177 europosłów)

Największa siła w PE, do której należą Platforma Obywatelska i Polskie Stronnictwo Ludowe, w swoim [manifeście](#) z 2019 r. walkę ze zmianami klimatu określiła jako jeden z pięciu priorytetów w ramach bloku programowego „Europa, która chroni swoich obywateli”. Prezentując rolę ochrony klimatu, partia ta wskazała, że jest to ukierunkowana na przyszłość polityka gospodarcza, która umożliwi Europie pozostanie liderem w innowacyjnych i czystych technologiach. Zaprezentowane przez EPL postulaty w tym wymiarze objęły: zapewnienie dobrego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji (stymulując dalsze ich obniżanie); inwestycje i innowacje (w tym autonomiczne samochody i mobilność elektryczna); a także „budowanie Unii Energetycznej z prawdziwego zdarzenia”, w której gaz i prąd będą płynąć bez przeszkód, koszty życia Europejczyków będą niższe, wspierany będzie opłacalny rozwój OZE i Europa będzie niezależna od szantaży energetycznych ze strony zewnętrznych sił. W innych, istotnych dla klimatu obszarach EPL opowiedziała się za zawieraniem przez UE dalszych umów handlowych, reformą Wspólnej Polityki Rolnej na rzecz konkurencyjności, obrony przed globalizacją i ochrony klimatu.

W [komunikacie](#), *Fit for 55 must leave no one behind*, z września 2021 r. Europejska Partia Ludowa zaznaczyła 3 własne paradygmaty działania, na których powinna się opierać Komisja Europejska w dążeniu do neutralności klimatycznej:

- „tworzyć miejsca pracy i gospodarcze szanse”;
- „skalować innowacje i utrzymać konkurencyjność”;
- „przekonać wszystkich, nie tylko bogate elity”.

EPL postuluje, aby walczyć ze zmianami klimatycznymi „innowacyjnością, konkurencyjnością i europejskimi miejscami pracy”. Zaznacza, że od samego początku przemysł i możliwość konkurowania na globalnym rynku technologicznym były kluczowe dla tej grupy parlamentarnej. Jako przykład konkretnego postulatu podaje dynamiczny rozwój sektora „czystych pojazdów”, który pomoże zatrzymać deindustrializację europejskiej gospodarki. W komponencie o inkluzywności transformacji komunikat EPL postuluje stworzenie odpowiedniego społecznego instrumentu, który będzie odpowiedzią na ubóstwo energetyczne i transportowe. Co warto podkreślić, w całym tym manifeście kwestie środowiskowe są niejako jedynie w tle, główny nacisk jest położony na aspekty gospodarcze i społeczne.

W odpowiedzi na prezentację kandydatury na przewodniczącą Komisji Europejskiej Manfred Weber (EPL) zauważył, że wystąpienie Ursuli von der Leyen to działanie na rzecz szukania porozumienia w czasach, gdy przebijają się najbardziej skrajne wypowiedzi. Odnosił się głównie do kwestii politycznych, pomijając program Komisji, w tym problemy środowiskowe.

Gdy Ursula von der Leyen przedstawiła projekt Europejskiego Zielonego Ładu, Esther de Lange (EPL) podkreśliła, że w realizacji przedstawionej wizji nie wystarczą zakazy i podatki. Konieczne jest wydobywanie tego, co najlepsze w ludziach, tworzenie nowych przedsiębiorstw i przełomowych wynalazków. Domagała się, żeby

Europa stworzyła alternatywne paliwa lotnicze, jednocześnie reformując kolej i produkując niskoemisyjną stal. De Lange przedstawiła swoją frakcję słowami: „nie jesteśmy klimatycznymi wojownikami, ale jesteśmy klimatycznymi kujonami (nerdami)”.

Jej parlamentarny kolega Markus Pieper stwierdził, że EPL z zadowoleniem przyjmuje bardziej ambitne cele klimatyczne. Zwrócił uwagę na rolę gazu ziemnego jako koniecznej technologii przejściowej, również w kontekście rozwoju gospodarki wodorowej. Zaapelował także o objęcie systemem ETS budynków i transportu. Ponadto Marian-Jean Marinescu (EPL) wyraził nadzieję, że działania będą oparte o oceny skutków, w tym dotyczących miejsc pracy i konkurencyjności. Konieczne jego zdaniem są uzgodnienia z przemysłem. Zaapelował też o wykorzystaniu całego potencjału programu Horyzont Europa, aby zintensyfikować pracę nad nowymi, niskoemisyjnymi technologiami.

Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (145 europosłów)

Partia Europejskich Socjalistów (PES), czyli trzon frakcji parlamentarnej Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów (S&D), do której należą Sojusz Lewicy Demokratycznej i Wiosna, w swoim [manifeście](#) z 2019 r., *Nowa umowa społeczna dla Europy*, wymienia 7 celów. Trzecim z nich jest „Zrównoważona Europa, która chroni naszą planetę”. Pojawia się w nim postulat przywództwa Europy w walce o środowisko i przeciwko zmianom klimatycznym. Tłumacząc wprowadzanie ambitnych reform chroniących klimat, autorzy z PES zwracają uwagę, że konieczny w tym celu będzie pakt zrównoważonego rozwoju z celami społecznymi i ekologicznymi. Do proponowanych rozwiązań należą Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, ambitne klimatyczne kamienie milowe i opodatkowanie emisji dwutlenku węgla. Ponadto partia domaga się przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym w Europie. PES podkreśla w programie aspekt socjalny, domagając się tanich i energooszczędnych mieszkań oraz zeroemisyjnego transportu zbiorowego.

W liście do Komisji Europejskiej z 2019 r. Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów w alarmistycznym tonie nawołuje do zdecydowanych zmian – „To nie czas na *business as usual*. Nie mamy czasu do stracenia”. S&D zaznaczyło w dokumencie 9 głównych punktów, które powinna zrealizować KE. Wśród nich już wtedy pojawiły się postulaty redukcji emisji o 55% do 2030 r.; włączenie transportu morskiego i lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami do emisji EU ETS; reformy wspólnej polityki rolnej w kierunku celów środowiskowych (m.in. popularyzacja ekoschematów); wzmocnienie regulacji w obszarze jakości wód i powietrza; zapewnienie „sprawiedliwej transformacji”, aby ze środowiskowym postępowem szedł ten społeczny (m.in. tworzenie wysokojakościowych miejsc pracy); budowanie Europy „spójnej społecznie”, w której Europejczycy nie będą rywalizować niskimi płacami i słabymi warunkami pracy, a innowacyjnością i wiedzą oraz ubóstwo energetyczne i polityka mieszkaniowa, które znajdują się w centrum agendy.

Po przedstawieniu przez Ursulę von der Leyen projektu Europejskiego Zielonego Ładu Iratxe García Pérez skomentowała propozycję jako nadanie UE nowego modelu wzrostu i stwierdziła, że Zielony Ład wskazuje drogę do zmiany. Jej zdaniem konieczne są trzy filary dla planu: zielony (wcielenie Celów Zrównoważonego Rozwoju i agendy 2030 ONZ, uchwalenie planu klimatycznego), czerwony (społeczny, inkluzywny, nieuprzywilejowane klasy nie mogą zapłacić za transformację) i finansowy (wysokie środki wieloletnich ram finansowych i sprawiedliwa polityka podatkowa). Poślanka Pérez zaznaczyła, że UE nie osiągnie celów klimatycznych – konieczny będzie eksport standardów środowiskowych. Przewodnicząca stwierdziła, że „miliony ludzi protestujących na ulicach są gotowe na zmianę, nasza partia też”.

Socjaldemokratka Miriam Dalli była podobnego zdania, ogłaszając utworzenie nowego modelu rozwoju gospodarczego. Jej zdaniem Zielony Ład jest rewolucją przemysłową, która w centrum stawia prawa socjalne, prawa pracownicze, zrównoważony rozwój i konkurencyjność. Zwróciła się o cel redukcji emisji dwutlenku węgla

o 55% do 2030 r. i zakazanie subsydiów dla paliw kopalnych. Zaznaczyła, że dla redukcji emisji nie może być żadnego wyjątku, w tym dla frachtu i lotnictwa. Dalli podkreśliła, że konieczne będzie innowacyjne finansowanie, zarówno publiczne, jak i prywatne.

Grupa Renew Europe (101 europosłów)

Renew Europe jest następcą liberalnej partii ALDE (Porozumienia Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy), która szła do wyborów w 2019 r., zapowiadając utworzenie frakcji z partią La République En Marche! Emmanuela Macrona. Przyjęła ona w Madrycie w 2018 r. manifest, którego hasłami przewodnimi były wolność, możliwości i dobrobyt. W [tym dokumencie](#) ALDE podkreśla, że stoimy w obliczu poważnych wyzwań: m.in. zmian klimatu, degradacji środowiska i potrzeby natychmiastowej transformacji energetycznej. Dokument postuluje, aby UE była „wiodącą siłą na świecie” w odpowiedzi na zmianę klimatu. Aby zapewnić zrównoważony wzrost, według tej partii, należy ukończyć Unię Energetyczną i rozwijać badania naukowe w obszarach: technologii niskoemisyjnych, infrastruktury, produkcji czystej energii, efektywności energetycznej i redukcji emisji, w tym w lotnictwie oraz transporcie morskim.

Według ALDE powinno się wzmocnić system handlu emisjami ETS i objąć nim więcej sektorów, co pomogłoby osiągnąć słuszny cel neutralności klimatycznej z pośrednim celem redukcji emisji o 55% do 2030 r. (w porównaniu do 1990 r.). Liberaliści widzą dużą rolę do odegrania dla inteligentnej mobilności i rozbijania monopolii państwowych na kolei. UE w ich opinii powinna być pionierem w technologii samochodów autonomicznych i inwestować w transport rzeczny, kolej i terminale intermodalne, a to wszystko powinno być powiązane z funduszami spójności.

W dostępnym na [portalu](#) grupy omówieniu priorytetów na lata 2019–2024, *Our vision to Renew Europe: Form reflection to action*, jednym z czterech bloków programowych jest: „Inwestowanie w zrównoważoną przyszłość”. W tej sekcji podkreśla się determinację do osiągnięcia ambicji porozumienia paryskiego i do dopro-

wadzenia do neutralności klimatycznej najpóźniej do połowy wieku. Renew wzywa do przyspieszenia transformacji (m.in. zaostrezenie mechanizmu ETS), która ma być obecna w każdej polityce unijnej, aby osiągnąć sukces. Zaznaczona jest wyraźnie rola innowacji w zapewnieniu wyższej jakości życia mieszkańców UE, budowania wartości dodanej w gospodarce i zapewnieniu konkurencyjności europejskiego przemysłu, w tym małych i średnich przedsiębiorstw. Dokument wzywa do ambitniejszej polityki energetycznej – wyższych celów OZE i efektywności energetycznej, także wsparcia dla nowych czystych technologii (m.in. wodoru). W manifeście wymieniona została zrównoważona Strategia *Od pola do stołu*, zapobieganie utracie bioróżnorodności, zrównoważony transport (w tym ukończenie sieci transportowej TEN-T), a także gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym cel możliwych do recyklingu wszystkich opakowań do 2030 r. Renew podkreśla potrzebę budżetu unijnego opartego na konkretnych rezultatach i wolnego od defraudacji.

Dacian Cioloș, stojący na czele grupy Renew, wyraził poparcie dla Komisji w trakcie debaty dot. kandydatury na Przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen i zapowiedział wsparcie w licznych obszarach, m.in. kwestiach środowiskowych.

Cioloș po przedstawieniu projektu Europejskiego Zielonego Ładu podkreślił, że sukces polityki klimatycznej jest możliwy tylko wtedy, jeśli UE przekuje wyzwanie w szansę dla obywateli i gospodarki. Według niego EZŁ nie może prowadzić do nadmiernej biurokracji i musi uwzględniać konieczność wdrożenia zielonej cyfryzacji i modernizacji zamiast odejścia od dotychczasowych polityk, podając za przykład wspólną politykę rolną, którą należy dostosować do nowych realiów. Pascal Canfin z tej samej frakcji oświadczył, że dzięki propozycji Komisji jest dumny z bycia Europejczykiem i zaapelował o wprowadzenie celu redukcji emisji o 55% do 2030 r.

Zieloni (73 europołów)

Partia Zielonych w swoim [manifeście](#) z 2019 r. przedstawia się jako siła na rzecz zmiany. W kontekście globalnego ocieplenia Zieloni podkreślają w nim, że kryzys klimatyczny zagraża nagłym podkopaniem fundamentów naszej cywilizacji. Oświadczają, że chcą Europy, w której zwierzęta nie są wykorzystywane w przemyśle, a starodrzewy nie są wycinane dla krótkoterminowego zysku. Wśród 5 rozdziałów tematycznych drugi z nich jest zatytułowany „Pozwolić dzieciom i młodzieży odziedziczyć czystą i bezpieczną planetę”. Zieloni stwierdzają, że ludzki postęp jest możliwy tylko w granicach wyznaczonych przez planetę i podkreślają potrzebę, aby to Europa przewodziła światu w sprawiedliwej transformacji.

Pierwszym priorytetem w tym obszarze według dokumentu ma być dołożenie wszelkich starań, żeby ograniczyć wzrost temperatury na Ziemi o 1,5°C (względem poziomów sprzed epoki przemysłowej). Domagają się prawa klimatycznego z wiążącymi budżetami węglowymi i redukcją emisji o przynajmniej 55% do 2030 r. Według nich konieczny jest wzrost nakładów na klimat, a potencjalnie potrzebne jest wprowadzenie tzw. cła węglowego. Jasno podkreślają, że ani jedno euro z podatków nie może finansować paliw kopalnych, a środki powinny iść na m.in. efektywność energetyczną, pociągi transgraniczne i ekologiczne rolnictwo. Według Zielonych Europa musi odejść od węgla i innych paliw kopalnych, w tym gazu, do 2030 r. W manifeste zaznaczają, że energetyka jądrowa nie może odgrywać żadnej roli w czystej przyszłości energetyki – celem jest przejście w 100% na energię odnawialną.

W ramach transportu konieczny jest rozwój kolei, a ciężarówki, pociągi, statki i samoloty mają zdaniem Zielonych docelowo stać się pojazdami zeroemisyjnymi. Sprzedaż samochodów spalinowych po 2030 r. powinna być wstrzymana, a Europa powinna wspierać tworzenie stref niskoemisyjnych w miastach, jak też wspierać chodzenie i jazdę na rowerze.

Kolejnym celem jest gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym walka z „planowaną bezużytecznością” (*planned obsolescence*) i opodatkowanie lub zakazanie plastików niepodlegających recyklingowi. Zieloni domagają się przejścia na rolnictwo przyjazne środowisku i odejście od tego przemysłowego, w tym organizmów modyfikowanych genetycznie. Ostatni punkt w rozdziale poświęconym ochronie Ziemi stanowi „sprawiedliwość środowiskowa”. Zawiera on m.in. postulat powołania specjalnego, międzynarodowego sądu zajmującego się największymi przestępstwami środowiskowymi.

Podczas debaty nad kandydaturą Ursuli von der Leyen na przewodniczącą Komisji Europejskiej Zieloni głosem Philippe’a Lamberts’a, zapowiedzieli, że opowiedzą się przeciwko Niemce ze względu na zbyt mało ambitne propozycje klimatyczne. Ska Keller, współprzewodnicząca Zielonych, choć przyznała, że kwestie klimatyczne są priorytetem nowej Komisji, to wyraziła obawę, że za deklaracjami nie pójdą działania, chociażby ze względu na brak wystarczającego uwzględnienia klimatu w polityce handlowej i wspólnej polityce rolnej. Ze względu na brak rzekomej wiarygodności wśród komisarzy, Zieloni odrzucili proponowany skład Komisji, ale obiecali współpracę w jej działaniach.

Gdy Ursula von der Leyen przedstawiła projekt Europejskiego Zielonego Ładu, Philippe Lamberts oświadczył, że jego frakcja przyjmuje z zadowoleniem, że EZŁ to pierwsza zapowiedź nowej Komisji i uznał, że stoją za nią dobre intencje. Jak podkreślił, dla skuteczności EZŁ kluczowa będzie solidarność, a więc drastyczne zmniejszenie społecznych i gospodarczych nierówności, aby uniknąć powrotu protestów podobnych do ruchu francuskich „żółtych kamizelek”. W jego opinii należy też okazać solidarność osobom zwalnianym w związku z transformacją i zreformować odpowiednio podatki. Kolejnym zaznaczonym fundamentem ma być spójność, która objawiałaby się podporządkowaniem Zielonemu Ładowi reformy wspólnej polityki rolnej i handlowej.

Eleonora Evi z tej samej frakcji uznała, że cel neutralności klimatycznej do 2050 r. jest odpowiedni, a problemem pozostaje znalezienie finansowania zmian. Zdaniem Evi zielone inwestycje powinny być uwzględnione w Pakcie dla Stabilności i Wzrostu. Jej koleżanka z ław poselskich Marie Toussaint oświadczyła, że propozycje Komisji byłyby fantastyczne, ale 25 lat wcześniej. Powinniśmy, jej zdaniem, wyznaczyć cel redukcji emisji o 65% do 2030 r. i zatrzymać jakiegokolwiek finansowanie dla wszystkich, którzy niszczą naszą planetę.

Tożsamość i Demokracja (65 europołów)

Obecna frakcja Tożsamość i Demokracja (ID) powstała po ostatnich wyborach europejskich na fundamencie Europy Narodów i Wolności (ENF). W archiwach internetowych zachował się program Ruchu na rzecz Europy Narodów i Wolności (MENF) opublikowany na stronie włoskiej Ligi Północnej przed wyborami w 2019 r. Nie odnosi się on do kwestii środowiskowych, koncentrując się na poszanowaniu odrębności i specyfiki narodów europejskich.

Dwa dokumenty programowe opublikowało natomiast francuskie Zjednoczenie Narodowe Marine Le Pen, ważna siła w ID. Ekologia nie stanowi w nich priorytetu, okazjonalnie służąc jedynie jako uzasadnienie bardziej protekcyjnej polityki handlowej, jaką powinna prowadzić Unia. Na pierwszym planie znajdowała się w nich fundamentalna krytyka zasad rządzących Unią Europejską.

Stojący na czele ID, Marco Zanni po prezentacji kandydatury na Przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen zwracał uwagę, że troski obywateli są inne, niż wynika to z propozycji Komisji, w tym EZŁ. Podkreślał problem deindustrializacji i fakt, że Europa odpowiada za mały ułamek emisji gazów cieplarnianych.

Przy przedstawieniu projektu Europejskiego Zielonego Ładu Silvia Sardone z ID argumentowała, że redukcja emisji o 50% do 2030 r. to senne marzenia a neutralność klimatyczna do 2050 r. nie uwzględnia kosztów społecznych. Przyniosła statystykę 70% udziału Chin w imporcie baterii do UE, podczas gdy produkcja aku-

mulatorów w Europie to, w jej opinii, mrzonki. Sardone podała przykład swoich ojczystych Włoch jako kraju, który chce się reformować, ale Komisja zbyt rygorystycznie kontroluje jego budżet. Aspekt finansowy Zielonego Ładu uznała za nierealistyczny i porównała go do Planu Junckera. Według Paolo Borchia z tej grupy politycznej zabrakło oceny konsekwencji EZŁ dla miejsc pracy, co uznał za zagadnienie kluczowe ze względu na ryzyko przeniesienia się firm, aby zanieczyszczać środowisko poza UE.

Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy (64 europosłów)

EKR, do której należy Prawo i Sprawiedliwość, przedstawia się opinii publicznej jako eurorealiści. W marcu 2019 r. zaprezentowali dokument, *Wizja dla Europy*, której trzecia sekcja zatytułowana została „Zdrowy rozsądek i ochrona środowiska”. W jej wstępie autorzy wskazują, że zamiast nierealistycznych celów, które rzekomo nigdy nie zostaną spełnione, EKR wspiera „ambitne, stopniowe i praktyczne podejście, które poprzez mogą wszystkie państwa członkowskie”.

Wśród priorytetów z tego obszaru znalazły się: walka z nielegalnym handlem produktami zwierzęcymi i roślinnymi, obniżenie emisji gazów cieplarnianych, czyste powietrze i ochrona rybołówstwa oraz mórz. Autorzy podkreślają, że „Grupa EKR przeprowadziła przez Parlament Europejski system handlu emisjami ETS”. Ich zdaniem te zmiany zachowują właściwą równowagę między długoterminowymi zobowiązaniami UE w stosunku do ochrony klimatu a ochroną europejskiego przemysłu od nieuczciwej konkurencji z krajów z niższymi standardami.

W kontekście zanieczyszczenia powietrza EKR przytacza szacunkową liczbę 330–940 mld euro rocznie jako społeczny koszt skutków zdrowotnych. Zapowiada, że wraz ze wdrożeniem zobowiązań do redukcji emisji szeregu związków chemicznych ten koszt powinien do 2030 r. obniżyć się o połowę (względem 2005 r.).

Odnosząc się do prezentacji kandydatury na Przewodniczącą Komisji Europejskiej, Raffaella Fitto (EKR) zaznaczył, że popiera takie postulaty UvdL jak fundusz przejściowy i bank na rzecz zrównoważonych inwestycji, ale równocześnie sceptycznie podchodzi do debaty nad coraz ambitniejszymi kamieniami milowymi bez dyskusji, jak je osiągnąć. Ryszard Legutko, współprzewodniczący EKR, zobowiązał się do współpracy z Komisją w niektórych obszarach, w tym w wyznaczaniu ambitnych celów klimatycznych. Jednak dodał do tej zapowiedzi zastrzeżenie o konieczności wsparcia społeczeństw najbardziej narażonych na skutki zmian. Wzywał także do polityki opartej na dowodach, a nie dowodów opartych na polityce.

Po przedstawieniu przez Ursulę von der Leyen projektu Europejskiego Zielonego Ładu Legutko uznał wstępną propozycję już 10 dni po zaprzysiężeniu KE i przed pełnym wdrożeniem poprzednich celów za ambitną, ale nierozważną. Zaznaczył, że jego frakcja liczyła na to, że nowa Komisja będzie bardziej ostrożna i będzie ściślej pracowała z państwami członkowskimi w ramach traktatów. Przewodniczący EKR przytoczył Art. 15 Traktatu o Unii Europejskiej, według którego to Rada Europejska nadaje kierunek działaniom Unii i zadał pytanie o wykroczenie poza swoje kompetencje przez Komisję. Zdaniem Legutki cel neutralności do 2050 r. powinien zostać uprzednio mocniej skonsultowany z krajami członkowskimi. Ryszard Legutko podkreślił również, że same cele nic nie znaczą, jeśli nie można ich osiągnąć, a wprowadzanie ich siłą ocenił jako potencjalnie dramatyczne w skutkach.

Grupa Lewicy GUE/NGL (39 europostów)

Europejska Partia Lewicy, na której opiera się grupa parlamentarna GUE/NGL, [opublikowała](#) w 2019 r. Manifest Klimatycznego Stanu Wyjątkowego (Climate Emergency Manifesto). Lewica stoi na stanowisku, że walka ze zmianami klimatu to dla grupy GUE/NGL priorytet i opowiada się przeciwko podporządkowania środowiska i zdrowia „siłom dążącym do zysku”. Lewica twierdzi, że walczy przeciwko kapitalizmowi, neoliberalnej polityce i korporacyjnemu

zawłaszczaniu. Pierwszy punkt dotyczy „podstawy prawnej dla sprawiedliwości klimatycznej”. Postulaty w tej sekcji dotyczą m.in. sprawiedliwej transformacji, osiągnięcia Celów Zrównoważonego Rozwoju, oddania ludziom głosu w kształtowaniu polityki klimatycznej, osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych o 65% do 2030 r., neutralności klimatycznej do 2040 r. oraz natychmiastowego odejścia od energetyki jądrowej i pierwszej generacji biopaliw. W obszarze polityki zewnętrznej Lewica chce utworzenia legalnych ścieżek dostępu do azylu dla uchodźców klimatycznych.

W trakcie debaty dotyczącej prezentacji kandydatury Ursuli von der Leyen Manon Aubry, współprzewodnicząca GUE/NGL, mocno skrytykowała nową przewodniczącą za niewystarczającą ambicję Europejskiego Zielonego Nowego Ładu, porównując ją do strażaka i piromana jednocześnie. Hasłem przewodnim jej wystąpienia było „Ludzie [tej] planety zasługują na więcej”.

Odnosząc się do projektu Europejskiego Zielonego Ładu, Manon Aubry (GUE/NGL) stwierdziła, że debata nad nim to dyskusja, której stawką jest przetrwanie ludzkiej cywilizacji. Jej zdaniem problemem u podstaw jest system gospodarczy, który prowadzi do niszczenia ekosystemu i pogarsza nierówności. Pozytywnie oceniła takie aspekty jak pomoc publiczna, zadrzewienie i oszczędność energii, resztę uznając za ogólnikową. Skrytykowała natomiast brak terminu odejścia od węgla i gazu oraz brak propozycji reformy wspólnej polityki rolnej. Zwróciła także uwagę, że plan ignoruje wymiar społeczny, wobec czego zapłacą za niego najslabsi.

Linie podziału

Podsumowując, Komisja Europejska w swojej argumentacji podkreśla ambicje, obiecuje korzyści z transformacji, a także przyznaje, że konieczne będą nowe poświęcenia. Jej przedstawiciele odwołują się do młodzieżowych strajków klimatycznych, stanowisk naukowców, jak i do obecnych kosztów katastrof i prognoz ich wzrostu, wyraźnie szukając legitymizacji dla swoich projektów. Koszty bezczynności będą według KE wyższe od kosztów transformacji. Pod-

kreśla ona też znaczenie innowacji. Brak jest wyraźnych linii podziału w kwestiach klimatycznych wewnątrz Komisji, które byłyby prezentowane na zewnątrz.

Europejska Partia Ludowa wielokrotnie podkreślała konieczność współpracy z przemysłem i stymulowania innowacji. Jest to siła opowiadająca się za walką ze zmianami klimatu, ale nie kosztem rozwoju gospodarki i wyraża nadzieję, że przy odpowiednim wsparciu zielona transformacja może się opłacić. Argumentując za ochroną miejsc pracy, zwraca uwagę na argumenty podnoszone przez przedstawicieli biznesu.

Socjaldemokraci odwołują się w swojej narracji do klimatycznego stanu wyjątkowego ogłoszonego przez Parlament i protestów klimatycznych. Podkreślają aspekt społeczny zielonej transformacji i konieczność zadbania o osoby gorzej sytuowane, co jest organicznie powiązane z celami ekologicznymi w ich wydaniu, ale nie dominuje przekazu. Domagają się przeznaczania jak największych środków na cel sprawiedliwej transformacji. S&D zwraca także uwagę na konieczność współpracy międzynarodowej dla osiągnięcia celów klimatycznych.

Renew Europe poświęca dużo uwagi szansom, jakie daje zielona transformacja. Koncentruje się często na kwestiach cyfryzacji, nawet jeśli nie leżą one w centrum debaty o EZŁ. Jako liberałowie podkreślają konieczność ograniczania biurokracji i odwołują się do roli wolności gospodarczej. Wydają się pokładać największe nadzieje w roli innowacji w osiągnięciu celów środowiskowych.

Zieloni najczęściej sięgają do liczb przede wszystkim z raportu IPCC, ale również ustaleń Trybunału Obrachunkowego. Od lat domagają się wyraźnego zaostrzenia kursu polityki klimatycznej i podkreślają konieczność osiągnięcia celu wzrostu temperatury o maksymalnie 1,5°C. Na początku kadencji widać było pewne różnice w postulatach posłów tej frakcji, co może wynikać z bardziej lewicowego profilu Zielonych we Francji, podczas gdy w Niemczech

stali się siłą głównego nurtu. Wypracowali oni jednak wspólne stanowisko.

Przedstawiciele frakcji Tożsamość i Demokracja są w wyraźnej opozycji do EZŁ. Uważają cele za nierealistyczne, zwracają uwagę na ryzyko doprowadzenia do deindustrializacji i utraty konkurencyjności europejskiego przemysłu. Przywołują niepowodzenia Planu Junckera w poprzedniej kadencji. Wykorzystują kwestie ekologiczne do wyraźnej krytyki zasad rządzących Unią Europejską i sił politycznych, które w niej dominują.

Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy wyróżniają się przywiązaniem do roli państw członkowskich w kształtowaniu polityki Unii i literalnym odczytywaniem traktatów. Nie negują potrzeby walki ze zmianami klimatycznymi, jednak wytykają propozycjom legislacyjnym zbyt restrykcyjne cele, jak i niedostateczną ilość szczegółów technicznych i wsparcia dla uboższych państw i regionów. Jest to zrozumiałe ze względu na silną reprezentację Europy Środkowo-Wschodniej w tej frakcji, głównie za sprawą posłów PiS. Wśród wypowiedzi przedstawicieli tej frakcji pojawia się krytyka EZŁ jako projektu ideologicznego. Na uwagę zasługuje zadowolenie z wprowadzenia ETS, co w pewnym stopniu koliduje z obecną ostrą krytyką tego systemu przez licznych przedstawicieli tej rodziny politycznej w Polsce.

Lewica najczęściej sięgała po emocjonalny przekaz i odnosiła się do widma nadciągającej katastrofy. Ekologizm w ich wydaniu jest ściśle powiązany z fundamentalną krytyką kapitalizmu. Nie widzą szans na osiągnięcie celów klimatycznych bez zdecydowanych działań regulacyjnych, ale też gruntownych reform ustroju gospodarczego. Podkreślają konieczność troski o najsłabszych, a także krytykują projekty ustawodawcze za zbyt niski poziom ambicji.

W debatach na tematy ekologiczne widać było porozumienie do zasadniczego kierunku działań dla reprezentantów rodzin politycznych z silną reprezentacją w Komisji: Europejskiej Partii Ludowej, S&D i Renew.

Odwołania do polityki krajów pochodzenia posłów są zdecydowanie częstsze wśród reprezentantów prawicy. Posłowie z frakcji ID przytaczali te przykłady bezpośrednio. EKR koncentrowała się na kwestiach ustrojowych. Posłowie z EPL powoływali się na wspólny interes europejski, przemycając tym samym kwestie istotne dla gospodarki Niemiec, chociażby wyrażając troskę o przemysł samochodowy i zużycie gazu ziemnego. Warto o tych podziałach pamiętać, analizując kolejne debaty dotyczące inicjatyw wchodzących w skład Europejskiego Zielonego Ładu na forum Parlamentu Europejskiego. Kolejne rozdziały sektorowe rozbudują wątki gospodarcze zawarte w tym podsumowaniu debaty w PE.



Paweł Łapiński

Członek zespołów *Międzymiastowo* oraz *Polska na mapie* redakcji klubjagiellonski.pl. Członek Klubu Jagiellońskiego. Absolwent prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim.

Polityki publiczne / obszary

Paweł Musiałek

Polityka energetyczna

Wojna na Ukrainie nie sprawiła, że Europejski Zielony Ład przestał być obowiązującym kierunkiem dla polityki energetycznej UE. Dotychczasowe wyzwania – m.in. ogromne koszty radykalnej zielonej transformacji, brak wystarczającego zaawansowania technologicznego sektora niskoemisyjnego czy zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego – są bardziej aktualne niż kiedykolwiek. Obecny kryzys, który będzie trwał nawet w przypadku zakończenia wojny, powinien zostać wykorzystany przez Polskę do forsowania na forum unijnym pragmatycznej korekty części celów EZŁ w sektorze energetycznym.

Podstawy polityki energetycznej UE

Wspólny rynek

Pierwotnie kluczowym celem polityki energetycznej UE była budowa wspólnego rynku energii, dzięki czemu energia miała stać się „zwykłym” towarem, który podlegał standardowym zasadom handlowym, umożliwiając konkurencję dostawców z korzyścią dla klientów końcowych. Głównymi narzędziami realizacji tego celu były kolejne pakiety liberalizacyjne, wymuszające budowę konkurencji w sektorach elektroenergetycznym i gazowym, które wcześniej były zdominowane przez państwowe koncerny.

Wizja ta zakładała wyodrębnienie niezależnego od dostawców handlujących energią operatora sieci przesyłowej odpowiedzialnego za otwarty i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury i jej rozwój. Stworzono także unijnego regulatora energii (ACER), którego zadaniem było tworzenie wspólnych standardów technicznych i koordynację rozwoju sieci między operatorami sieci gazowych, jak i elektroenergetycznych. Ponadto zniesiono subsydiowanie cen

poza sektorem gospodarstw domowych, ujednolicono regulacje i znoszono bariery.

Bezpieczeństwo energetyczne

Temat bezpieczeństwa energetycznego mocniej pojawił się na unijnej agendzie w związku z rozszerzeniem UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r., a kluczowym państwem podnoszącym ten temat była Polska. Nowe państwa członkowskie były wciąż zależne od dostaw surowców energetycznych z Rosji i oczekiwały zaangażowania unijnych instytucji w proces wychodzenia z zależności.

Komisja Europejska za kluczowe narzędzie zwiększające bezpieczeństwo energetyczne wskazała budowę wspólnego rynku energii. Finansowanie infrastruktury umożliwiającej swobodny przepływ energii elektrycznej i gazu między państwami, stworzenie mechanizmów solidarnościowych na wypadek kryzysu i podejmowanie działań antymonopolistycznych miały być konkretnymi działaniami zapewniającymi UE bezpieczeństwo w tej sferze.

Środowisko

Trzeci cel, czyli obniżenie emisji gazów cieplarnianych w trosce o klimat, stopniowo rósł na znaczeniu. Podstawowym narzędziem tej redukcji stał się system handlu emisjami (European Trading System, ETS), który zaczął obowiązywać w 2005 r. Celem działania unijnego ETS jest doprowadzenie do redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez uwzględnienie kosztu emisji CO₂ w produkcji energii i wyrobów przemysłowych. Miało to sprawić, że wysokoemisyjna działalność stała się droższa niż w przypadku wykorzystania w niej czystych alternatyw. EU-ETS zobowiązuje emitentów do pozyskania i umarzania uprawnień do emisji CO₂ (EU allowances, EUA).

Początkowo uczestnicy rynku otrzymali darmowe uprawnienia pokrywające popyt, ale miało się to stopniowo zmieniać na rzecz obowiązkowego zakupu coraz większej ilości uprawnień. Wraz z przyjęciem

pakietu energetyczno-klimatycznego w 2008 r. określono całościowy pułap uprawnień do emisji, których podaż w systemie maleje. Ponadto zmieniła się proporcja między pułką darmową a aukcyjną na rzecz tej drugiej. Przyjęcie stałego poziomu redukcji darmowych pozwoleń ma na celu stopniowe podnoszenie cen uprawnień i tym samym wymuszanie redukcji emisji poprzez wycofywanie się państw z najbardziej emisyjnych technologii.

Dyrektywa z 2009 r. zobowiązuje do zakupu uprawnień do emisji CO₂ (EUA) na giełdzie przez firmy przemysłu energochłonnego i wytwarzania energii elektrycznej (obejmuje ok. 11 000 elektrowni i zakładów produkcyjnych w UE odpowiadających za 40% całkowitej emisji gazów cieplarnianych) po wykorzystaniu przyznanej puli uprawnień państw członkowskich. Poza systemem ETS znajdują się obszary (np. transport, rolnictwo, budynki), gdzie potencjał redukcji emisji CO₂ jest znacznie bardziej kosztowny i technologicznie trudniejszy, więc w tych obszarach (*non-ETS*) zdecydowano się przyjąć inny mechanizm. Rozporządzenie dot. wspólnego wysiłku redukcyjnego obliguje poszczególne państwa członkowskie UE do redukcji emisji w sektorach nieobjętych ETS.

Celem związanym ze środowiskiem, ale wyodrębniony jako osobny, jest rozwój odnawialnych źródeł energii. Ustanowienie OZE jako osobnego celu miało zapewnić podniesienie jego wagi i stymulować rozwój nowej branży. Drugim powiązaniem celem z ochroną środowiska, a również podkreślony jako odrębny, jest efektywność energetyczna, polegająca na obniżaniu konsumpcji energii poprzez zastosowanie najbardziej efektywnych rozwiązań technologicznych. Wzrost efektywności miał służyć obniżaniu emisyjności i długofalowo zmniejszać koszty energii i importu surowców.

Należy podkreślić, że energetyka od traktatu lizbońskiego jest tzw. kompetencją dzieloną między instytucje unijne a państwa członkowskie. W traktacie wyraźnie zaznaczono pozostawienie państwom swobody wyboru źródeł energii, aczkolwiek polityka energetyczna UE w sposób pośredni wpływała w istotny sposób na

konkurencyjność technologii generacji energii. Przede wszystkim wprost promowała OZE. Po drugie, za pomocą odpowiednich mechanizmów, w tym systemu handlu emisjami CO₂, *de facto* opodatkowywała węgiel (w mniejszym stopniu także gaz) i ograniczała możliwość pomocy publicznej dla górnictwa. Po trzecie, przyjmowała neutralną postawę wobec energetyki atomowej, co wobec celu, jakim jest obniżenie emisyjności energetyki, było niezrozumiałe.

Unia Energetyczna – lata 2014–2019

Na skutek rosyjskiej agresji na Ukrainę w 2014 r. temat bezpieczeństwa dostaw ponownie pojawił się na agendzie UE. Premier Donald Tusk zaproponował utworzenie Unii Energetycznej, która pozwoliłaby państwom członkowskim Unii Europejskiej osłabić zależność od rosyjskiej energii. Inicjatywę Tuska podchwycił szef Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, który w swoim programie politycznym uznał plan stworzenia Unii Energetycznej za jeden z dziesięciu priorytetów nowej Komisji Europejskiej.

Należy jednak podkreślić, że temat bezpieczeństwa dostaw surowców nie zakładał tego, co w propozycji Tuska było kluczowe: powołania europejskiej instytucji odpowiedzialnej za wspólny unijny mechanizm kupowania gazu, pełne wykorzystanie istniejących zasobów paliw kopalnych w UE, podpisanie porozumień dotyczących zakupu gazu z eksporterami z państw trzecich oraz wzmocnienie Wspólnoty Energetycznej, zawartej ze wschodnimi sąsiadami UE.

Unia Energetyczna została przełożona na [pakiet](#) legislacyjny, *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, który zawierał głównie zmiany ewolucyjne. Tzw. pakiet zimowy został uchwalony do końca kadencji ówczesnej KE. Przyjęte akty prawne oznaczały m.in.:

- wzmocnienie nadzoru ze strony instytucji unijnych nad politykami energetycznymi państw członkowskich;
- przyspieszenie rozwoju inwestycji w odnawialne źródła

energii;

- wzrost efektywności energetycznej;
- ograniczenie pomocy publicznej dla energetyki wysokoemisyjnej;
- integrację rynków i wzmocnienie koordynacji regionalnej;
- odejście od regulacji cen, w tym dla gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw;
- wzmocnienie praw odbiorców energii.

Przyjęte rozwiązania przez Komisję Junckera są istotne, ponieważ są one realnie wdrażane przez unijne instytucje i państwa członkowskie za obecnej kadencji Komisji pod przewodnictwem Ursuli von der Leyen.

Europejski Zielony Ład

W grudniu 2019 r., niedługo po objęciu funkcji przewodniczącej KE, Ursula von der Leyen ogłosiła, że jednym z głównych celów strategicznych jej kadencji będzie przyjęcie i realizacja nowej strategii rozwoju Europy – Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ).

Pierwszym istotnym krokiem na drodze realizacji EZŁ było uchwalenie w 2021 r. [Europejskiego prawa o klimacie](#) (EPK), którego głównym punktem jest prawne uznanie celu neutralności klimatycznej UE do 2050 r. Jednocześnie przyjęcie tego celu spowodowało zaostrożenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych z 30% do co najmniej 55% redukcji do 2030 r.

Fit for 55

Kluczowym narzędziem do realizacji Europejskiego prawa o klimacie jest procedowany obecnie pakiet [Fit for 55 \(Gotowi na 55%\)](#), którego projekt opublikowano w lipcu 2021 r. Inicjatywy legisla-

cyjne, odnoszące się w jego ramach do sektora energetycznego i omawiane w dalszej części tej analizy to:

- zmiana unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- zmiana celu redukcyjnego państw członkowskich w sektorach nieobjętych systemem ETS;
- zmiana dyrektywy dot. OZE;
- zmiana dyrektywy dot. efektywności energetycznej;
- zmiana dyrektywy dot. opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej;
- rozporządzenie dot. utworzenia Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Powyższe akty prawne wskazują, że osiągnięcie celu neutralności klimatycznej ma odbywać się poprzez zwiększenie kosztów działań emisyjnych i maksymalizacji opłacalności ekonomicznej inwestycji proklimatycznych, w tym głównie zeroemisyjnych innowacji, które będą pobudzane środkami z opłat pobieranych wedle zasady „zanieczyszczający płaci”. Pakiet zawiera również rozwiązania, które mają łagodzić skutki nierównomiernie rozłożonych kosztów transformacji, aby nie pogłębiać zjawiska ubóstwa energetycznego.

Reforma systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ (ETS)

Cel większej redukcji emisji w UE znajduje odzwierciedlenie w propozycji reformy kluczowego systemu ETS. Szczególnie istotna zmiana polega na przyspieszonym wycofywaniu z obiegu uprawnień do emisji. Współczynnik liniowej redukcji (LRF) określa tempo redukcji emisji w ramach systemu poprzez coroczne zmniejszenie całkowitej liczby uprawnień. Propozycja dyrektywy ETS zakłada podniesienie wartości wskaźnika LRF z 2,2% do 4,2%, co będzie prowadziło do przyspieszenia redukcji puli uprawnień w systemie EU ETS z 43% do 61% (w stosunku do 2005 r.) do końca obecnej dekady.

Należy podkreślić, że radykalny wzrost cen pozwoleń na emisje od 2021 r. przebija wszystkie prognozy. Zmniejszenie liczby dostępnych pozwoleń może jeszcze wzmocnić ten trend, co jest egzystencjalnym zagrożeniem dla części przemysłu w UE, dlatego propozycje KE wzbudzają kontrowersje. Państwa o dużym udziale wysokoemisyjnych paliw kopalnych w miksie energetycznym obawiają się bolesnego wzrostu cen energii dla konsumentów.

Choć negocjacje wskaźnika redukcyjnego wydają się być nienaruszalne (są prostą funkcją celu redukcji emisji CO₂ o 55% do 2030 r.), to rośnie presja na zmianę innych elementów systemu ETS. Kluczowym aspektem w tym systemie jest mechanizm rezerwy stabilizacyjnej (MRS) wprowadzony, aby znosić z rynku nadwyżki uprawnień, kiedy ceny uprawnień były bardzo niskie. Komisja proponuje zwiększenie rezerwy ilości uprawnień, co będzie powodować dalszy wzrost cen.

Reforma zakłada także stopniowe wycofywanie przydziału bezpłatnych uprawnień dla sektorów wewnątrz UE, które mają zostać objęte mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM), a także wprowadzenie – za pośrednictwem EU ETS – mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego.

Najwięcej kontrowersji budzi jednak dążenie KE do rozszerzenia ETS na budownictwo i transport drogowy, które obecnie [odpowiadają](#) za ok. 30% emisji gazów cieplarnianych nieujętych w dotychczasowym systemie handlu uprawnieniami. Uwzględnienie kosztów środowiskowych emisji z budynków i transportu jest istotne dla wypierania z rynku najbardziej emisyjnych technologii (piece węglowe, samochody spalinowe). Włączenie budownictwa i transportu do systemu EU ETS wiąże się z licznymi problemami technicznymi, ponieważ jednostkowe koszty dekarbonizacji między nimi się różnią. Wspólna cena EUA grozi sytuacją, w której emisje z sektora transportu nie spadną z uwagi na zbyt niski bodziec cenowy, z kolei

wzrost cen paliwa dla gospodarstw domowych będzie na tyle duży, że istotnie zwiększy ubóstwo energetyczne.

Państwa członkowskie są podzielone odnośnie metod przeprowadzenia tej zmiany. Część państw, np. członkowie Grupy Wyszehradzkiej, sprzeciwia się koncepcji włączenia budownictwa i transportu drogowego do systemu ETS, podnosząc kwestię spodziewanego zbyt dużego obciążenia dla gospodarstw domowych, które będą bezpośrednio obciążone nowymi opłatami.

Propozycja

ETS zakłada, że państwa członkowskie powinny przeznaczyć całość swoich dochodów z aukcji uprawnień do emisji na projekty związane z klimatem i energią. Dotychczas obowiązek taki dotyczył jedynie połowy środków. Zgodnie z inicjatywą dochody te mogą dotyczyć ewentualnego łagodzenia społecznych skutków transformacji na wrażliwe gospodarstwa domowe, mikroprzedsiębiorstwa i użytkowników transportu.

Ponadto – według [propozycji](#) z grudnia 2021 r. dotyczących nowych zasobów własnych UE wymaganych do spłaty długu zaczerpniętego na NextGenerationEU – 25% wpływów ze sprzedaży pozwoleń na emisje mogłoby zasilić budżet Unii (a nie państw). Sprzeciwiają się temu państwa, których budżety znacząco korzystają na sprzedaży pozwoleń na emisje, w tym m.in. Polska, będąca jednym z największych beneficjentów systemu EU ETS.

Reforma ETS przewiduje również zwiększenie środków przeznaczonych na Fundusz Modernizacyjny (wspierający inwestycje w wykorzystanie odnawialnych źródeł energii i poprawę efektywności energetycznej), których Polska już jest głównym finansowym beneficjentem i Fundusz Innowacyjności (dofinansowujący demonstrację innowacyjnych technologii niskoemisyjnych).

Wspólny wysiłek redukcyjny

Poza systemem EU ETS są sektory, które łącznie odpowiadają za ok. 60% emisji gazów cieplarnianych w UE. Rozporządzenie o wspólnym wysiłku redukcyjnym (ESR) wyznacza indywidualne cele redukcyjne państwom członkowskim w tych sektorach (np. budownictwo, rolnictwo, transport i gospodarka odpadami). Cele redukcyjne są różne w zależności od zamożności danego państwa, mierzonego przez poziom PKB *per capita*.

Główna zaproponowana przez Komisję w pakiecie *Fit for 55* zmiana dotyczy celów, które należy osiągnąć w tych sektorach do 2030 r. Projekt rozporządzenia przewiduje zwiększenie unijnego celu redukcyjnego do 40% z obecnych 29% (w porównaniu z 2005 r.) i aktualizuje cele krajowe zgodnie z nowym poziomem ambicji. Wyznaczony w tym zakresie cel dla Polski wynosi $-17,7\%$ (wcześniej -7%).

Spółeczny Fundusz Klimatyczny

Zaproponowanie Społecznego Funduszu Klimatycznego przez KE wynika m.in. z przewidywanych skutków społecznych proponowanego nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji dla budownictwa i transportu drogowego. Fundusz w latach 2025–2032 zapewni 72,2 mld euro na wyrównanie wpływu nowego systemu na te dwa sektory między państwami członkowskimi. W oparciu o plany społeczno-klimatyczne, nad którymi pracować będą państwa członkowskie, ma on zapewnić wsparcie działań i inwestycji korzystnych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw oraz użytkowników transportu.

Fundusz ma pozwolić sfinansować inwestycje zwiększające efektywność energetyczną budynków, dekarbonizację systemów ciepłowniczych i chłodniczych w budynkach, wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych oraz dostęp do mobilności i transportu, które są bezemisyjne lub niskoemisyjne.

Spółeczny Fundusz Klimatyczny jest rozwiązaniem dalece niewystarczającym, zwłaszcza z polskiej perspektywy. Mając na uwadze z jednej strony dużą skalę potrzeb, a z drugiej fakt, że pochodzi ze środków z systemu ETS, które już teraz są w budżetach państw członkowskich. Dla najuboższych polskich gospodarstw domowych Instytut Ekonomiczny oszacował w [raporcie](#), *Impact on Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS*, 50% wzrost udziału kosztów energii w wyniku wprowadzenia opłat za emisje w transporcie indywidualnym i aż 108% wzrost kosztów ogrzewania w budynkach mieszkalnych.

Dyrektywa OZE

Dyrektywa o odnawialnych źródłach energii ustanawia krajowe cele dot. udziału OZE w krajowych systemach energetycznych. Obecny cel dla całej Unii został uchwalony przed aktualizacją celu redukcji emisji i wynosi 32%. Projekt zmiany dyrektywy zakłada wzrost o minimum 40%. Co więcej, dyrektywa podniesie cele szczegółowe, np. dotyczące udziału OZE w transporcie, w ciepłownictwie, a także udziału zaawansowanych biopaliw.

Zaostrzone zostaną regulacje dot. biomasy, biogazu i biopaliw, co wzbudza kontrowersje. Wprowadzone regulacje mają m.in. ograniczyć zużycie drewna. Komisja rozważa system promowania gazu ziemnego i wodoru uzyskiwanego z paliw kopalnych, jeżeli może to przyczynić się do zmniejszenia emisji w krótkim okresie. Sprzeciwiają się temu organizacje ekologiczne i część przemysłu związanego z OZE. Sektor biopaliw jest ważny dla Polski, ze względu na to, że stanowią one 72% OZE w polskim miksie energetycznym (dane [GUS](#) za 2020 r.).

Dyrektywa o opodatkowaniu energii

Pierwotnie dyrektywa miała na celu harmonizację stawek podatkowych energii elektrycznej i produktów energetycznych (jak np. paliwa). Znajduje się w niej jednak bardzo dużo wyjątków, które pozwalają państwom członkowskim wspierać paliwa kopalne przez

zwolnienia z podatku. Dyrektywa pozwala np. na obniżoną stawkę podatku dla diesla. KE próbowała już przeprowadzić reformę tej dyrektywy w 2015 r., ale wobec sprzeciwu państw członkowskich wycofała tę propozycję.

Komisja planuje połączyć minimalne stawki podatków określone w dyrektywie z emisyjnością danego paliwa. Znowelizowana dyrektywa ma też zawierać ulgi dla OZE i paliw alternatywnych w transporcie. Polska będzie lobbować za możliwie niskimi stawkami opodatkowania paliw, przywołując argumenty o zagrożeniu nasilenia się zjawiska ubóstwa energetycznego.

Dyrektywa o efektywności energetycznej

Dyrektywa o efektywności energetycznej nakłada na państwa członkowskie obowiązek redukcji zużycia energii i przygotowywania krajowych planów efektywności energetycznej. Wskazuje ona obecnie niewiążący cel wzrostu efektywności energetycznej dla całej UE na 2030 r. (32,5%). Pomimo obowiązywania dyrektywy zużycie energii w UE cały czas rośnie, utrudniając osiągnięcie celów klimatycznych.

Z tego powodu Komisja zaproponowała podniesieniu obecnego celu do 36% dla zużycia energii końcowej i do 39% w przypadku zużycia energii pierwotnej. Ponadto nowelizacja przewiduje zaostrezenie obowiązków dotyczących rocznych oszczędności energii i wprowadza ukierunkowane środki ochrony konsumentów podatnych na zagrożenia, a także nowe przepisy zmniejszające zużycie energii w budynkach sektora publicznego.

Strategia na rzecz energii z morskich farm wiatrowych

W listopadzie 2020 r. KE przyjęła Strategię UE mającą na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości, która zakłada, że zainstalowane moce wytwórcze tej technologii wzrosną z 12 GW do minimum 60 GW w 2030 r. i 300 GW w 2050 r. W ocenie KE morskie farmy wiatrowe mają stać się kluczowym elementem miksu ener-

getycznego UE i będą mogły zaspokoić nawet 30% popytu na energię elektryczną w Europie w 2050 r.

Oprócz tego Komisja zakłada wytwarzanie w 2050 r. 40 GW energii oceanicznej oraz wykorzystanie innych innowacyjnych technologii, np. pływających elektrowni wiatrowych i słonecznych. Potrzebne do tego inwestycje szacuje obecnie na ok. 800 mld euro i mają one zostać sfinansowane m.in. ze środków z programu InvestEU zarządzanego przez Europejski Bank Inwestycyjny, a także z Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności (element NextGenerationEU).

Obecnie Polska nie posiada żadnych farm na Bałtyku, jednak według [Polityki energetycznej Polski do 2040 r.](#) do 11 GW mocy zostanie zainstalowana do końca przyszłej dekady (całkowita moc zainstalowana polskich elektrowni to ponad 50 GW).

Strategia w zakresie metanu

Globalne ocieplenie jest konsekwencją uwalniania się do atmosfery gazów cieplarnianych, zwłaszcza dwutlenku węgla (CO₂), ale przyczyniają się do niego także inne gazy – drugi pod względem szkodliwości jest metan (CH₄). Jego emisje stanowią podwójne zagrożenie: zatrzymują ciepło w atmosferze i zwiększają zanieczyszczenie powietrza. Ograniczenie emisji metanu stało się więc naturalnym celem obok redukcji CO₂. Choć w UE jedynie ok. 19% antropogenicznych emisji metanu [pochodzi](#) z sektora energii (wobec 53% z rolnictwa i 26% z odpadów), to właśnie ten obszar został przez KE uznany za priorytetowy, ponieważ w sektorze energii można ograniczyć emisje metanu w sposób generujący najmniejsze koszty.

Według KE realizacja związanego z *Fit for 55* celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55% wymaga do 2030 r. redukcji emisji metanu o [35–37%](#) (w porównaniu z 2005 r.). Odpowiadając na to wyzwanie, 14 października 2020 r., KE [przedstawiła](#) Strategię na rzecz ograniczenia emisji metanu. Wśród planowanych działań są m.in. ujednoczenie ram sprawozdawczych kwestii emisji metanu,

utworzenie międzynarodowego niezależnego obserwatorium emisji metanu i ulepszenie satelitarnego nadzoru nad emisjami. Przedsięwzięcia w sektorze energii mają dotyczyć całego łańcucha dostaw ropy, gazu (w tym gazu skroplonego LNG i biometanu) oraz węgla.

Największe obawy co do nowych regulacji mają europejscy przedsiębiorcy, którzy wskazują, że spodziewane koszty podwyższenia standardów są przez KE niedoszacowane i będą dla nich dużym obciążeniem. Nowe regulacje szczególnie uderzą w polski sektor energii, zwłaszcza w kopalnie węgla, uznawane za jedno z największych źródeł emisji metanu w UE.

Strategia w zakresie wodoru

Wodór jest bezemisyjnym nośnikiem energii, który ma stopniowo zastępować gaz ziemny jako nośnik energii m.in. w energetyce i przemyśle, a tym samym pomóc w dekarbonizacji gospodarki UE. Szersze wykorzystanie wodoru wymaga m.in. modernizacji gazociągów, które muszą być szczelniejsze, aby mogły przesyłać wodór. W większości istniejących gazociągów ze względów technicznych i bezpieczeństwa możliwe jest zmieszanie tylko niewielkich ilości wodoru i gazu (maksymalnie 20%). Ponadto wyzwaniem jest rozwój produkcji wodoru przy wykorzystaniu źródeł bezemisyjnych na przemysłową skalę. Obecnie ponad 95% produkowanego wodoru wiąże się z paliwami kopalnymi, a z wykorzystaniem OZE wytwarza się mniej niż 1% z uwagi na znacząco wyższy koszt.

W [przyjętej](#) w lipcu 2020 r. Strategii w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu Komisja zakłada potencjał produkcyjny do 1 mln ton wodoru przy wykorzystaniu OZE do 2024 r. i nawet 10 mln ton wodoru z elektrolizerów o mocy 40 GW do 2030 r. – ma on wówczas stać się istotnym elementem systemu energetycznego (obecnie globalna produkcja to ok. [115 mln ton](#)). KE nadaje priorytet zielonemu wodorowi z energii wiatrowej i słonecznej. Od 2030 r. wodór z OZE ma być wykorzystywany na szeroką skalę w branżach trudnych do zdekarbonizowania (np. produkcja stali).

Zostawia jednak furtkę dla wykorzystania w krótkim i średnim okresie „niskoemisyjnego” (tj. niebieskiego) wodoru, przy którego produkcji wykorzystywany jest gaz ziemny.

Polska jest jednym z unijnych liderów produkcji wodoru, ale jest to wodór „szary” (z węgla), który nie jest promowany w strategii UE. Polski przemysł widzi przede wszystkim szansę w konwersji wodoru „szarego” na „niebieski” (z gazu ziemnego), który najprawdopodobniej będzie tolerowany przez UE w okresie przejściowym. Natomiast dużym wyzwaniem jest promocja „zielonego” wodoru, ponieważ – nawet długofalowo – trudno będzie Polsce (państwu o znacznie mniej korzystnych warunkach pogodowych od choćby Hiszpanii) stworzyć nadwyżki w produkcji OZE, które mogą być do tego wykorzystane.

Transeuropejskie sieci energetyczne

Budowa transeuropejskiej sieci energetycznej (TEN-E) jest polityką skoncentrowaną na łączeniu infrastruktury energetycznej krajów UE. Zrealizowanie celu budowy efektywnego wspólnego rynku energii w UE oznaczałoby również zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego poprzez możliwość dywersyfikacji kierunków dostaw energii.

Brak wystarczających połączeń między państwami stanowił dotychczas kluczową barierę w wewnętrznym handlu energią. UE pomaga więc krajom w realizacji priorytetowych – z punktu widzenia całości UE – projektów, głównie współfinansując infrastrukturę energetyczną.

Wobec nowych celów klimatycznych także rozporządzenie TEN-E wymagało rewizji. KE pod koniec 2019 r. przedstawiła inicjatywę jego zmiany, która nie ograniczyła się do aktualizacji korytarzy, ale wprowadziła wymóg tworzenia odpowiedniej infrastruktury do wykorzystania nowych niskoemisyjnych technologii, w tym morskich farm wiatrowych i gospodarki wodorowej.

W ocenie Komisji przekształcenie istniejącej infrastruktury gazu ziemnego do przesyłu wodoru może przyczynić się do racjonalnej (pod względem kosztów) transformacji energetycznej – koszt tej operacji jest zdecydowanie niższy niż w przypadku budowy nowych gazociągów wodorowych. Komisja proponuje utworzenie nowej kategorii inwestycji, tj. inteligentnych sieci gazowych, aby umożliwić zastąpienie gazu ziemnego czystymi gazami. Priorytetowo we wniosku KE traktuje się inteligentne sieci elektroenergetyczne, magazyny energii, natomiast infrastruktura ropy naftowej i gazu ziemnego nie będzie kwalifikować się do wsparcia.

Polska wraz z pozostałymi państwami V4 wyrażały poparcie dla możliwości wydłużenia finansowania infrastruktury gazowej poza horyzont 2029 r. z uwagi na konieczność dokończenia planowanych inwestycji, a także możliwość mieszania wodoru z gazem.

Strategia integracji systemów energetycznych

Jednym ze sposobów osiągnięcia neutralności klimatycznej jest integracja systemów energetycznych, której celem jest system jako całość. Poprzez łączenie poszczególnych nośników energii, infrastruktury energetycznej i wszystkich sektorów zużycia system ma być planowany i zarządzany w sposób skoordynowany. W obecnym modelu zużycie energii w transporcie, przemyśle i budynkach funkcjonuje w osobnych łańcuchach wartości i w ramach różnych regulacji i rozdzielonej infrastruktury, co utrudnia dyfuzję innowacyjnych rozwiązań. Integracja sektorowa oznacza łączenie sektorów ze sobą np. poprzez elektryfikację transportu i połączenie go z systemem elektroenergetycznym. Silne powiązania międzysektorowe w obecnym systemie UE mają stworzyć warunki, w których różne nośniki energii mogą konkurować na równych zasadach i wykorzystywać cały potencjał zmniejszenia emisji.

KE [określiła](#) trzy główne filary Strategii UE dotyczącej integrację systemu energetycznego. Po pierwsze, system energetyczny ma funkcjonować w obiegu zamkniętym, którego podstawą jest efektywność energetyczna. W praktyce ma się to przejawiać bardziej

efektywnym wykorzystaniem lokalnych źródeł energii. Strategia zwraca uwagę na znaczny potencjał w zakresie ponownego wykorzystania ciepła odpadowego z zakładów przemysłowych czy centrów danych oraz energii wytwarzanej z bioodpadów lub w oczyszczalniach ścieków.

Kolejnym wskazywanym przez KE filarem nowej inicjatywy jest większa bezpośrednia elektryfikacja sektorów końcowych. Komisja zwraca uwagę, że w podsektorze energii elektrycznej funkcjonuje najwięcej odnawialnych źródeł energii, więc należy w miarę możliwości coraz częściej wykorzystywać energię elektryczną np. do pomp ciepła w budynkach, pojazdów elektrycznych w transporcie lub pieców elektrycznych. W tych sektorach, w których elektryfikacja jest trudna, strategia promuje m.in. odnawialny wodór oraz zrównoważone biopaliwa i biogaz.

Największe wyzwania dla UE i Polski

1. Wojna na Ukrainie a EZŁ

Rozpoczęta 24 lutego agresja Rosji na Ukrainę zrodziła poważne konsekwencje dla gospodarki, a szczególnie dla energetyki. Choć nie zostały podjęte jeszcze formalne decyzje dotyczące embarga na rosyjską ropę naftową i gaz, to państwa UE już tworzą plany odejścia od rosyjskich surowców. Niezależnie od tempa tego procesu, a także liczby państw, które będą go realizować, konsekwencje będą dotyczyć całej UE. Najważniejszym aspektem sytuacji na rynku energii będą wysokie ceny ropy i gazu, które wzrosły po wybuchu wojny. Jednak nawet jeśli wojna się zakończy, to – z uwagi na utrudnienia logistyczne i duży popyt na ograniczoną podaż nierosyjskich paliw kopalnych – Europa jeszcze długo będzie odczuwała wysokie ceny.

Takie zjawisko będzie mieć fundamentalne konsekwencje dla Europejskiego Zielonego Ładu. Droga ropa będzie przyspieszać elektryfikację transportu, natomiast drogi gaz będzie oznaczać ograniczenie jego roli jako paliwa przejściowego w transformacji

energetycznej. Plany derusyfikacji energetyki w UE stworzone przez KE będą oznaczać konieczność szukania alternatywy wobec gazu, który dla wielu państw, w tym Polski, miał w najbliższych latach odgrywać znaczącą rolę, choćby poprzez inwestycje w elektrociepłownie zasilane gazem.

Tą alternatywą ma być przyspieszenie inwestycji w Odnawialne Źródła Energii, co wpisuje się w cele EZŁ. Należy jednak podkreślić, że ze względu na profil produkcji OZE nie są one w stanie zastąpić gazu ziemnego. Z tego wynika obecnie większe otwarcie KE na wydłużenie eksploatacji elektrowni węglowych, które wcześniej miały być zastąpione tymi gazowymi. W kryzysowej sytuacji może pomóc także przyspieszenie działań na rzecz efektywności energetycznej. W dobie wysokich cen surowców energetycznych zwiększa się potencjał inwestycji w oszczędność energii, które długoterminowo będą opłacalne.

Wojna na Ukrainie rodzi poważne konsekwencje finansowe dla całej UE. Koszty wsparcia militarnego, gospodarczego i humanitarnego Ukrainy, a także koszty wzrostu cen surowców energetycznych, do tego rekordowo wysoka inflacja powodują, że zmniejszają się możliwości finansowe państw do inwestycji niezbędnych do osiągnięcia celów zapisanych w EZŁ. Efektem tego powinno być dopasowanie ambicji klimatycznych do nowych realiów.

2. Wysokie koszty transformacji

Cały pakiet *Fit for 55* stanowi ogromne wyzwanie finansowe dla państw członkowskich, w szczególności tych, których gospodarki są wysokoemisyjne. Wraz ze wzrostem ambicji klimatycznych widać rosnące krańcowe koszty redukcji emisji.

Według [analizy](#) Centrum Analiz Klimatyczno-Ekonomicznych, *Polska net-zero 2050: Mapa drogowa osiągnięcia wspólnotowych celów polityki klimatycznej dla Polski do 2050 r.*, realizacja scenariusza osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r. wymaga nakładów w samej energetyce na poziomie 295 mld euro w latach

2021–2050. Są to szacunki o blisko 60% większe niż w przypadku scenariusza redukcji emisji o 60%, czyli kontynuacji dotychczasowego tempa redukcji CO₂ (ok. 185 mld euro). Natomiast w [raporcie](#) banku Pekao, *Wpływ pakietu „Fit for 55” na polską gospodarkę*, koszty związane z podniesieniem celów redukcyjnych z 40 do 55% tylko do 2030 r. są oszacowane na poziomie 189 mld euro.

3. Dysfunkcjonalność rynku handlu emisjami

Polska powinna zabiegać o złagodzenie kosztów proponowanych zmian, ponieważ proponowane przepisy niosą dla Polski bardzo duże ryzyko utracenia konkurencyjności gospodarki, szczególnie jeśli zostanie wydłużona praca elektrowni węglowych.

Gwałtowne wzrosty cen EUA w 2021 r. oraz gwałtowne ich spadki w tym roku jasno dowodzą, że cena uprawnień jest często odewana od swoich fundamentów, które stanowią popyt i podaż podmiotów mających obowiązek posiadania uprawnień do emisji. System ETS stał się dysfunkcjonalny – cena uprawnień wzrosła tak znacząco, że ogranicza możliwości inwestycyjne emitentów.

W przypadku Polski fakt pozyskania większej ilości środków do budżetu państwa z tytułu wyższych cen uprawnień CO₂ ma ograniczone znaczenie, ponieważ Polska musi kupować więcej pozwoleń, niż dostaje w formie płatnej, co wymusza zakup EUA za granicą, a więc transferowanie środków do innych państw. Ponadto nawet zbilansowanie popytu i podaży uprawnień nie spowodowałoby neutralności w relacji zysków i kosztów transformacji.

Rosnąca aktywność instytucji finansowych na rynku handlu pozwoleńiami na emisję CO₂ zaburza odpowiednie zachowanie rynku, wzmacniając niepewność, która w sektorze energetycznym i tak jest bardzo wysoka. Ceny EUA podlegają spekulacjom na rynkach finansowych, czego dowodzi przygotowany na zlecenie PGE raport firmy Compass Lexecon. Także [raport](#) Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd Papierów Wartościowych ESMA wskazuje na potrzeby zmian – nawet 2/3 uprawnień, które znajdują się na rynku, jest

w posiadaniu instytucji finansowych, liczących na przyszłe zyski i dywersyfikację portfela inwestycyjnego.

Rekomendacje dla Polski

1. Kompleksowa analiza o wpływie wojny na EZŁ

W kontekście inwazji rosyjskiej na Ukrainę Polska powinna naciskać na przygotowanie przez KE kompleksowego raportu Komisji Europejskiej, który pokazałby, w jakim stopniu skutki wojny będą wpływać na EZŁ i jakiej aktualizacji należy wymagać. Z pewnością będzie konieczne ograniczenie ambicji lub odłożenie w czasie realizacji wielu wskaźników, które w nowych realiach będzie znacznie trudniej osiągnąć. Niemniej, niektóre kamienie milowe mogą zostać zaostrome, jak np. te w odniesieniu do efektywności energetycznej – przy tak drastycznym wzroście cen energii i surowców energetycznych będzie łatwiej je osiągnąć.

2. Wydłużenie korzystania z elektrowni węglowych i systemowe wsparcie dla atomu

Konieczność minimalizacji konsumpcji gazu w UE, aby obniżyć jego cenę, wymaga wyhamowania inwestycji w nowe elektrownie i elektrociepłownie gazowe. To z kolei pociąga za sobą konieczność zapewnienia alternatywnych stabilnych źródeł energii. Z braku alternatywy tym źródłem w Polsce powinien być węgiel, a jego wykorzystanie powinno być wydłużone do czasu możliwości zastąpienia go przez elektrownie atomowe, a także OZE wspierane magazynami energii oraz wodorem. Komisja Europejska powinna więc przygotować pakiet rozwiązań umożliwiających funkcjonowanie elektrowni węglowych, w tym możliwość finansowania inwestycji przynajmniej o charakterze modernizacyjnym.

Dotychczasowa niejednoznaczna unijna polityka wobec energetyki jądrowej musi ulec zmianie, ponieważ atom jest drugim obok węgla rozwiązaniem, które pozwala ograniczyć popyt na gaz ziemny. Ponadto jest to bezemisyjne i stabilne źródło. Im więcej elektrowni

atomowych powstanie, tym wcześniej będzie można zrezygnować z wykorzystania paliw kopalnych. Polska powinna zabiegać o jak najlepsze warunki regulacyjne i finansowe dla inwestycji w energetykę jądrową, zarówno „klasyczną”, jak i w technologię małych reaktorów modułowych (SMR). Stworzenie możliwości współfinansowania z unijnych środków elektrowni jądrowej byłoby wysoce pożądanym rozwiązaniem – to właśnie wysokie koszty inwestycyjne są największą barierą inwestycyjną dla atomu.

3. Więcej środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego i Funduszu Modernizacji

Ogromne koszty włączenia budownictwa i transportu do systemu ETS powinny skłaniać do wprowadzenia unijnych mechanizmów redystrybucji, które będą wspierały gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszym położeniu. Za [Polskim Instytutem Ekonomicznym](#) należy wskazać, że w przypadku budynków mieszkalnych może to obejmować transfery, dopłaty do rachunków za energię lub programy wspierające poprawę efektywności energetycznej.

Z kolei w sektorze transportu kluczowe byłoby zapewnienie rabatów dla konsumentów na pojazdy niskoemisyjne i elektryczne oraz ulgi podatkowe rekompensujące wzrost cen paliw spowodowany wzrostami cen emisji dwutlenku węgla. Środki powinny pochodzić ze znacząco rozszerzonego Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Fundusz Modernizacji jest także ważnym kanałem wyrównywania możliwości redukcji emisji między państwami na różnym poziomie rozwoju w UE. Powstał głównie z myślą o państwach Europy Środkowo-Wschodniej, które będą ponosić relatywnie wyższy koszt transformacji energetycznej od państw Europy Zachodniej. Obecnie jest zasilany kwotą pochodzącą ze sprzedaży 2% puli uprawnień do emisji CO₂ w latach 2021–2030, a pakiet *Fit for 55* zakłada zwiększenie tej kwoty do 2,5% puli w latach 2024–2030.

Jednak jest to zdecydowanie zbyt ograniczone uwzględnienie potrzeb państw, które ponoszą największe koszty. Sprawiedliwym rozwiązaniem byłoby zwiększenie tej puli, najlepiej kosztem Funduszu Innowacji, który nie ma przydziałów narodowych i jest przeznaczony na innowacyjne projekty, które trafią w dużej mierze do państw Europy Zachodniej.

4. Reforma mechanizmów wyznaczania i stabilizacji cen w systemie ETS

W celu stabilizacji systemu ETS warto rozważyć wprowadzenie „korytarza cenowego”, a więc ustanowienie maksymalnej i minimalnej ceny, co zmniejszyłoby poziom przewidywalności kosztów dla inwestorów. Ceny powinny być wyznaczone w efekcie badań wpływu na unijną gospodarkę – na tyle wysokie, aby zapewnić bodziec inwestycyjny do technologii niskoemisyjnych, a zarazem na tyle niskie, aby ograniczyć nadwyżkę kosztów dla emitentów, która mocno uderzałaby w ich zdolności inwestycyjne i rozwojowe.

Bardzo duże wahania cen EUA wymagają wzmocnienia roli stabilizatorów rynku handlu EUA. Dotychczasowe rozwiązanie w postaci uwolnienia z rezerwy MSR 100 mln uprawnień do emisji CO₂ i ich sprzedaż na aukcjach w przypadku nagłego wzrostu cen uprawnień nie spełnia swojej roli. Art. 29a dyrektywy ETS wymaga korekty, aby łatwiej można było dokonać interwencji na rynku. Dotychczas były one dokonywane jedynie w sytuacji, kiedy cena uprawnień była zbyt niska, ale nigdy wtedy, gdy znacząco przewyższała prognozowane przez KE ceny.

Według [analizy](#) Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), *Reform of the market stability reserve in the „Fit for 55” package*, proponowane przez KE zmiany systemu MSR, w połączeniu ze wzrostem ściągania z rynku EU ETS uprawnień do emisji, mogłyby spowodować wzrost ceny uprawnień EUA do ok. 130 euro w 2030 r. (w scenariuszu średnich cen). W zależności od potrzeb uczestników rynku EU ETS (choćby instytucji hedgingowych) ceny EUA mogą być jeszcze wyższe i osiągnąć wartości nawet

200 euro w ekstremalnym scenariuszu cenowym *Fit for 55*. KOBiZE zasadnie podkreśla, że obniżenie wskaźnika wycofywania uprawnień do MSR o połowę, czyli obniżenie go do 12%, pozwoli zrealizować cel emisyjny do 2030 r., a jednocześnie obniżyć ceny uprawnień dla unijnej gospodarki.

5. Reforma podziału puli aukcyjnej EUA

Wątkiem podnoszonym przez Polskę jest reforma podziału puli aukcyjnej uprawnień do emisji, tak by ich dystrybucja opierała się na danych dotyczących redukcji emisji w UE z lat 2016–2018, a nie 2005–2007. Utrzymanie proporcji historycznej sprawia, że państwa, które dokonały większych redukcji emisji, mogą spodziewać się nadwyżki uprawnień na lata 2021–2030, co krytykuje polski rząd, ponieważ Polska i kilka innych państw odnotowuje tzw. niezbilansowanie – liczba przyznaných uprawnień EUA nie będzie się pokrywać z potrzebami instalacji objętych ETS, co będzie oznaczać konieczność zakupu ich od państw mających historyczną nadwyżkę. Taki zakup będzie oznaczał wyciek środków finansowych z Polski zamiast przeznaczenie ich na transformację.

Niezbilansowanie wynika z faktu, że jako punkt odniesienia do przyznania puli uprawnień brane są emisje z 2005 r., a od tego czasu Polska, jak i inne państwa naszego regionu, rozwijała się szybciej niż Europa Zachodnia, co hamowało redukcję emisji CO₂, która była dotychczas skorelowana ze wzrostem PKB.

Analizy wykonane przez KOBiZE dowodzą, że wysiłki redukcyjne państw członkowskich niekoniecznie idą w parze z posiadaniem dodatniego bilansu lub niewielkiego deficytu uprawnień. Może to świadczyć o tym, że problem deficytu uprawnień jest poważny i ma charakter strukturalny wynikający z metody rozdziału uprawnień w EU ETS, a niekoniecznie jest rezultatem wyłącznie zaniedbań w działaniach redukcyjnych poszczególnych państw członkowskich w przeszłości. Polska, według raportów Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, może stać się państwem, które

będzie najsilniej dotknięte deficytem uprawnień w gronie państw UE o najniższym PKB.

6. Rozdzielenie transportu i budownictwa w systemie mini-ETS

Polska powinna zabiegać o odrębne pule emisji dla transportu i budynków, aby uniknąć drastycznych wzrostów kosztów dla domów nadal opalanych węglem. Za analizą [Forum Energii](#), *Ile waży emisje CO₂ w budynkach i transporcie? Unijne plany i polska racja stanu*, warto rozważyć propozycję ustalenia przewidywalnego korytarza cenowego w nowym systemie (z ceną minimalną i maksymalną), co pozwoli uniknąć gwałtownych wzrostów kosztów. Za warty poparcia należy także uznać postulat, aby 100% dochodów z uzyskanych opłat było przeznaczone na wsparcie osób zagrożonych ubóstwem energetycznym.

Aby zwiększyć pozycję negocjacyjną, rząd powinien zgodzić się na propozycję KE przeznaczenia całości kwoty ze sprzedaży emisji CO₂ na transformację energetyczną, ponieważ potrzeby inwestycyjne będą przekraczały uzyskaną kwotę dla polskiego budżetu. Kolejnym elementem zwiększenia siły Polski w debatach na forum unijnym powinno być także zaktualizowanie całej Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (nie tylko jej założeń) i przyjęcie kompleksowej Strategii obniżania emisyjności polskiej gospodarki.



Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ, ekspert CAKJ ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim.

dr Michał Wolański, Mirosław Czerliński

Polityka transportowa

Transport będzie mniej emisyjny, ale droższy dla wszystkich – takie wrażenie można odnieść podczas analizy unijnych polityk na lata 2021–2027 i kolejne. Transformacja energetyczna i zrównoważona mobilność stają się w Unii Europejskiej motywami przewodnimi podejmowanych działań. Stawia to przed Polską ogromne wyzwanie, jak ekonomicznie przejść przez cały proces, a przy okazji zapewnić transfer użytkowników na bardziej zrównoważone formy przemieszczania się. Wymaga to wyzbycia się planów sprzed dziesięcioleci, podjęcia rzetelnych analiz sytuacji obecnej i stworzenia wizji mobilności, do której chcemy dążyć.

Lata 2014–2020 i wcześniej

Promowanie zrównoważonego transportu i ulepszanie infrastruktury transportowej były jednymi z 11 celów polityki unijnej na lata 2014–2020. Działania prowadzono w 5 branżach transportu: drogowym, kolejowym, miejskim, lotniczym, wspólnie morskim, śródlądowym i intermodalnym. Narzędziem do realizacji tego celu były: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Fundusz Spójności (FS) poprzez Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) i instrument Łącząc Europę (CEF).

Według zapowiedzi priorytet inwestycyjny nastawiony miał być na transport niskoemisyjny i szynowy. Jednak w Polsce nie przełożyło się to na środki przeznaczane w ramach programów. Przykładowo, w ramach POLiŚ na infrastrukturę drogową przeznaczono 53 mld złotych, na transport kolejowy 21 mld złotych, a na rozwój transportu zbiorowego w miastach 9 mld złotych. Oznaczało to więc, że 2/3 środków zostało przeznaczonych w ramach tego programu na transport indywidualny, a 1/3 na transport publiczny.

Wcześniej, w latach 2007–2013, również zaobserwowano nierównomierność inwestycji w transport drogowy względem pozostałych branż. Według Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) wówczas [wybudowano](#) (bądź przebudowano) w Polsce 1415 km dróg ekspresowych i autostrad. Tymczasem w miastach wybudowano lub zmodernizowano jedynie 259 km sieci transportu szynowego i trolejbusowego, a w transporcie kolejowym 583 km linii kolejowych w całym kraju.

W realizacji inwestycji uwagę zwraca nierównomierne tempo wydatkowania środków przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (PKP PLK). Na koniec 2020 r. GDDKiA [wydała](#) 74% alokowanych środków UE z POLiŚ, natomiast PKP PLK zaledwie 44% pomimo tego, że pula środków dla PKP PLK była o ponad połowę niższa niż środki przeznaczone dla GDDKiA – 18 mld względem 43 mld złotych (dane CUPT).

Równolegle przeznaczamy na tych samych korytarzach ogromne środki na drogi samochodowe i transport publiczny, co utrudnia uzyskanie środowiskowego efektu przejścia pasażerów i towarów między gałęziami na ten mniej emisyjny. Przy skracaniu czasu podróży oboma środkami transportu uzyskujemy dodatkowo rosnący koszt eksploatacji zarówno transportu drogowego, jak i kolejowego.

Instrument *Łącząc Europę* (CEF) był istotnym wsparciem w budowie spójnej infrastruktury dla transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T. Przez Polskę przebiegają 2 korytarze: Morze Północne-Morze Bałtyckie (korytarz [NSB](#)) oraz Morze Bałtyckie-Morze Adriatyckie (korytarz [BAC](#)). O ile w przypadku sieci drogowej cel osiągnięcia jej realizacji do 2030 r. w 100% w klasie drogi ekspresowej lub autostrady jest niezagrażony – korytarz BAC zrealizowany był w 2019 r. w 86%, a NSB w 73%, tak w sieci kolejowej najniższe jest pokrycie linii kolejowych Europejskim Systemem Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) – [22%](#) w korytarzu BAC i zaledwie [8%](#) w korytarzu

NSB (dane za raportami Anne Elisabet Jensen i Catherine Trautmann na zlecenie Komisji Europejskiej z 2020 r.).

W obszarach miejskich ze środków unijnych (POLiŚ, RPO, ZIT i POPW) w ostatnich latach znacznie zmodernizowano sieci transportu publicznego, jednak równolegle realizowano też duże inwestycje drogowe. Przy gęstym rozmieszczeniu przystanków czas przejazdu tramwajem nie stawał się konkurencyjny względem samochodu, nawet gdy realizowano inteligentne systemy sterowania ruchem wraz z priorytetem dla tramwajów.

Znaczną zmianę osiągnięto natomiast w zakresie wymiany taboru, szczególnie w komunikacji autobusowej. Wolniej wymiana ta postępuje w sieciach tramwajowych, gdzie jednostka taboru jest trwalsza, ale kilkakrotnie droższa od autobusu. Jednak to nie nowy tabor zachęca do korzystania z komunikacji miejskiej, a punktualnie, szybko i często kursujące pojazdy.

Duże zmiany w ostatnich latach zachodzą też w obszarach aglomeracji miejskich, gdzie postawiono na rozwój kolei aglomeracyjnych. Dobrym [przykładem](#) jest rozwój Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej (ŁKA), który opiera się nie tylko na modernizacji linii kolejowych i nowym taborze, finansowanych ze środków unijnych, ale też na atrakcyjnej ofercie przewozów w integracji z transportem miejskim. Z drugiej strony postępująca suburbanizacja w Polsce staje się coraz większym wyzwaniem dla polityki rozwoju. Osiedlamy się coraz dalej od centrów miast, a to generuje coraz wyższe koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

Myślenie aglomeracyjne o transporcie publicznym zakreślił projekt wsparcia miejskich obszarów funkcjonalnych w przygotowaniu Planów zrównoważonej mobilności miejskiej (Sustainable Urban Mobility Plan, [SUMP](#)). SUMP jest strategią długoterminową, nastawianą na zapewnienie dobrego dostępu do celów podróży i usług, zawierającą również plan wdrożenia dla całego obszaru aglomeracji. Inwestycje zarysowane w [planach](#) mają mieć priorytet w realizacji

w okresie wydatkowania funduszy unijnych na lata 2021–2027, szczególnie przez obszary funkcjonalne miast wojewódzkich.

Podsumowując, można stwierdzić, że działania prowadzone w minionych latach w oparciu o środki unijne doprowadziły do rozbudowy infrastruktury i wymiany taboru. Niestety w większości przypadków utrwały istniejący podział międzygałęziowy w transporcie lub wręcz pogłębiały wykorzystanie transportu samochodowego. Inwestycje w polski sektor transportu finansowane ze środków unijnych były więc nieskuteczne w promowaniu zrównoważonego transportu.

Europejski Zielony Ład a transport

Jedną z podstaw [Europejskiego Zielonego Ładu](#) jest przyspieszenie przejścia na zrównoważoną i inteligentną mobilność. Termin „mobilność” sygnalizuje zmianę podejścia do gałęzi transportu, gdzie nie mówimy już o tylko zapewnianiu sprawnego przepływu osób i ładunków, ale o realizacji potrzeb ludzi w przemieszczaniu się i dostarczaniu dóbr. To wyraźna zmiana.

Dotychczasowe podejście często sprowadzało się do powiększania przepustowości systemów transportowych i zwiększania prędkości przemieszczania się wraz z ulepszaniem infrastruktury transportowej. Niejednokrotnie powodowało to wzrosty natężenia ruchu, a w przypadku Polski nakręcało zjawisko suburbanizacji. W najlepszym wypadku czas podróży mieszkańców nie wydłużał się, ale podróż odbywała się już na dużo większą odległość.

Mobilność obejmuje w kręgu zainteresowania zagospodarowanie przestrzenne, co kluczowo zmienia podejście do zagadnienia. Jako nowe rozwiązania problemów występujących przy potrzebie przemieszczania się wskazywane są minimalizowanie odległości, budowa centrów lokalnych czy dywersyfikacja funkcji zabudowy.

Zrównoważona mobilność u swoich podstaw ma zaplanowanie działań w zakresie adekwatnym do skali podróży. Działania powinny

być z jednej strony ukierunkowane na rozwiązanie największych bolączek w transporcie, a z drugiej na prowadzenie aktywnych działań na rzecz zmiany postaw mieszkańców. Przykładem takiej inicjatywy zmieniającej zachowania jest [Rowerowy Maj](#) – to akcja, która rozpoczęła się w Gdańsku, a zeszłoroczna 7. edycja kampanii objęła już 33 miasta i gminy w Polsce. Premiowanie codziennych dojazdów uczniów do szkół zachęca również ich rodziców do zmiany zachowań transportowych.

Inteligentna mobilność to szukanie nowoczesnych rozwiązań wykorzystujących dobrodziejstwa cyfryzacji. Nie wystarczy jedynie budować konkurencyjnych usług w sferze realnej, ale również należy je podierać odpowiednim wsparciem w wymiarze cyfrowym. Zaliczać się do tego mogą np. aplikacje kompleksowo ułatwiające podróż (również w czasie zakłóceń w ruchu).

Kolejne założenie to zautomatyzowana i oparta na sieci multimodalna mobilność. Kierunek automatyzacji transportu szczególnie oczekiwany jest przez przedsiębiorstwa komunikacyjne, które borykają się z brakami kadry w zakresie prowadzących pojazdy. Nie wydaje się jednak, by perspektywa 2021–2027 miała być przełomowa, jeśli chodzi o projekty transportu autonomicznego. Istotna zmiana może jednak zająć w multimodalnej mobilności miejskiej – potencjał tworzą tu aplikacje Mobilności jako usługi (Mobility as a Service, MaaS), które w ramach jednego rozwiązania powinny integrować możliwość zakupu usług u wszystkich dostawców mobilności – od biletów komunikacji miejskiej przez operatorów przewozów taksówkowych po operatorów współdzielenia pojazdów – samochodów, rowerów, hulajnóg elektrycznych itp. Już dziś w europejskich metropoliach (np. Jelbi w Berlinie, Whim w Helsinkach) uruchamiane są tzw. Budżety Mobilności, które przy określonej opłacie miesięcznej pozwalają korzystać ze zróżnicowanych form transportu i mobilności.

Komisja Europejska w ramach Zielonego Ładu postuluje, aby cena transportu odzwierciedlała jego wpływ na środowisko i zdrowie.

Cel ten ma być realizowany poprzez utworzenie tzw. [Eurowiniety](#), włączenie sektora transportu drogowego do systemu europejskiego handlu uprawnieniami do emisji (funkcjonującego w sektorze energetyki) jako uzupełnienia obecnych i przyszłych norm emisji CO₂ dla pojazdów oraz bardziej rygorystyczne normy emisji zanieczyszczeń. Zielony Ład stawia też na silniejsze wsparcie kolei i śródlądowych dróg wodnych. Działania te mają doprowadzić do zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń generowanych przez transport.

Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności

Cele Europejskiego Zielonego Ładu i potencjalne działania w zakresie transportu [doprecyzowała](#) Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności, opublikowana w grudniu 2020 r.

W strategii zawarto konkretne cele dla całej UE do realizacji w perspektywie lat 2030, 2035 i 2050.

Cele do 2030 r.:

- co najmniej 30 mln pojazdów bezemisyjnych;
- 100 miast neutralnych dla klimatu;
- dwukrotnie zwiększony ruch kolei dużych prędkości;
- regularny transport zbiorowy do 500 km neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla;
- wdrożenie na szeroką skalę zautomatyzowanej mobilności;
- przygotowanie bezemisyjnych statków do wprowadzenia na rynek.

Cele do 2035 r.:

- przygotowanie bezemisyjnych dużych statków powietrznych do wprowadzenia na rynek.

Cele do 2050 r.:

- bezemisyjność niemal wszystkich samochodów osobowych i dostawczych, autobusów oraz pojazdów ciężkich;
- dwukrotnie zwiększony ruch kolejowy przewozów towarowych;
- trzykrotnie zwiększony ruch kolei dużych prędkości;
- kompleksowa transeuropejska sieć transportowa (TEN-T) wspierająca swoimi rozwiązaniami zrównoważony i inteligentny transport.

Strategia dodaje do celów mobilności zrównoważonej i inteligentnej mobilność odporną (na kryzysy i pandemię) oraz określa podstawowe założenia ich realizacji.

Mobilność zrównoważona – do 2050 r. redukcja o 90% emisji gazów cieplarnianych z transportu. Wszystkie miasta średniej i dużej wielkości są zobowiązane przygotować plany zrównoważonej mobilności miejskiej (SUMP) do 2030 r., zawierające wskaźniki emisyjności wraz z konkretnymi wartościami docelowymi do osiągnięcia i planem działania rozpisany na poszczególne lata. Jednym ze środków realizacji ma być też uwzględnienie wpływu środowiskowego w koszcie wykorzystania poszczególnych środków transportu. Ruch na kolejowych liniach dużej prędkości ma ulec podwojeniu do 2030 r., a ruch towarowy do 2050 r.

Idea mobilności zrównoważonej za najpoważniejsze wyzwanie, z jakim mierzy się sektor transportu, uznaje ograniczenie emisji. Komisja zwraca zresztą w strategii uwagę na to, że odsetek pojazdów niskoemisyjnych i bezemisyjnych w parku samochodowym jest dziś zdecydowanie za niski. KE [planuje](#) m.in. wprowadzenie bardziej rygorystycznych norm w zakresie emisji zanieczyszczeń powietrza dla pojazdów z silnikami spalinowymi (Euro 7). Mimo że normy Euro pozwoliły na wielokrotne ograniczenie jednostkowe emisji przez nowe pojazdy (m.in. tlenków azotu czy pyłów zawie-

szonych PM), to ruch drogowy w Polsce stale rośnie (w latach 2000–2020/21 wzrósł o [100 p.p.](#) według raportu dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, *Synteza wyników GPR 2020/21 na zamiejskiej sieci dróg krajowych*) i nadal przez mieszkańców kraju wykorzystywane są stare pojazdy, niespełniające dziś obowiązujących norm dla tych nowych.

Efekt mniejszej emisji, z powodu wprowadzania bardziej restrykcyjnych norm, niwelowany jest więc przez wzrost ruchu i średnich odległości, na których wykonywane są podróże samochodem. Ponadto nie można tego kontekstu rozpatrywać w oderwaniu od sektora energetycznego, który wymaga ogromnych zmian, jeśli w Polsce rzeczywiście ma to doprowadzić do ograniczenia emisyjności.

Dziś, mimo że wprowadzamy do eksploatacji liczne autobusy elektryczne, efekt ekologiczny z działania tych pojazdów nie jest uzyskiwany, [mówi się](#) wręcz o wzroście kosztu eksploatacji systemów transportowych. Tymczasem tak restrykcyjne działania nie są prowadzone w transporcie indywidualnym, co zwiększa przepaść konkurencyjną względem transportu publicznego.

Mobilność inteligentna – do 2030 r. pełne wykorzystanie potencjału *open data*, powszechne wdrożenie transportu autonomicznego oraz zintegrowanie elektronicznych systemów biletowych w transporcie pasażerskim.

Idea mobilności inteligentnej opiera się na integracji środków transportu, by tworzyć systemy multimodalne przy wykorzystaniu rozwiązań cyfrowych i inteligentnych systemów transportowych (ITS). W transporcie drogowym cyfryzacja ma opierać się na certyfikatach elektronicznych dla kierowców i pojazdów oraz informacjach przewozowych, w tym w formie elektronicznych listów przewozowych, łatwym i przystępnym cenowo korzystaniu z transgranicznych wypożyczalni samochodów, bezdotykowych płatności za parkowanie i opłaty drogowe oraz lepszej informacji o obszarach, w których miasta lub władze lokalne ograniczają korzystanie z sa-

mochodów w celu rozwiązania problemu zatorów komunikacyjnych czy poprawy jakości powietrza.

W transporcie kolejowym Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) ma być głównym elementem integrującym kolej w Europie. Zostanie przeprowadzona także aktualizacja technicznych specyfikacji interoperacyjności (TSI) z myślą o uwzględnieniu nowych technologii, takich jak sieć 5G i dane satelitarne, oraz zapewnieniu łatwej do modernizacji wspólnej architektury systemu.

Mobilność odporna – do 2050 r. budowa w pełni interoperacyjnej i multimodalnej sieci transportowej TEN-T z połączeniami dużej prędkości; zapewnienie dostępności w mobilności dla wszystkich osób, w tym dla osób o ograniczonej mobilności, oraz ograniczenie liczby ofiar śmiertelnych we wszystkich gałęziach transportu do zera.

Idea mobilności odpornej uznaje za kluczowe to, by mobilność była dostępna i przystępna cenowo dla wszystkich (także dla osób z obszarów oddalonych od metropolii i tych o ograniczonej możliwości poruszania się), a także by sektor oferował dobre warunki społeczne (m.in. możliwość zmiany kwalifikacji i atrakcyjne miejsca pracy).

Należy podkreślić, że w Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności postawiono na gruntowną i błyskawiczną transformację transportu w Europie zamiast na stopniowe wprowadzanie zmian. To założenie budzi ogromne wątpliwości i podnoszone są obawy, czy nie zostaną zaprzepaszczone osiągnięcia poprzednich lat, a użytkownicy borykać się będą z nowymi problemami, np. gwałtownym wzrostem cen, co doprowadziłoby do pogłębiania się wykluczenia transportowego.

Fit for 55

Główny cel klimatyczny zawarty w obowiązującym Europejskim prawie klimatycznym określony jest jako ograniczenie do 2030 r.

emisji netto CO₂ o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz stania się przez Europę pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu do 2050 r. Jak wynika z treści [komunikatu](#) Komisji o Zielonym Ładzie, obecnie transport odpowiada za 1/4 unijnych emisji gazów cieplarnianych.

W zakresie transportu w dokumencie powtarzają się inicjatywy, które wymieniono już przy Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności, tj.:

- umocnienie systemu handlu emisjami, w tym w lotnictwie;
- rozszerzenie systemu handlu emisjami i objęcie nim gospodarki morskiej, transportu drogowego i budynków;
- bardziej restrykcyjne normy emisji CO₂ w przypadku samochodów osobowych i dostawczych;
- nowa infrastruktura na potrzeby paliw alternatywnych;
- ReFuelEU – bardziej zrównoważone paliwa lotnicze;
- FuelEU – bardziej ekologiczne paliwa żeglugowe.

Społeczny Fundusz Klimatyczny zasilony środkami z systemu handlu uprawnieniami do emisji ma przeznaczać środki na wsparcie obywateli Unii najbardziej dotkniętych i zagrożonych ubóstwem energetycznym lub ubóstwem w zakresie mobilności (wykluczeniem komunikacyjnym na obszarach wiejskich i peryferyjnych miast). Fundusz ten będzie więc obejmował także finansowanie dostępu do mobilności bez- i niskoemisyjnej. To najciekawsza z inicjatyw, jaka powinna zostać wykorzystana do walki z wykluczeniem komunikacyjnym, które obserwujemy na terenie Polski, i mogłaby przyczynić się do zapewnienia stabilnego finansowania regionalnego transportu publicznego.

Komisja zaproponowała rozpoczęcie stosowania handlu emisjami od 2026 r. w przypadku transportu drogowego i budynków. Wed-

ług założeń systemem w transporcie drogowym miałyby zostać objęte paliwa. W pierwszym roku ich dostawcy będą zobowiązani do posiadania zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych oraz do złożenia sprawozdań na temat swoich emisji za lata 2024 i 2025. Pułap emisyjności w nowym systemie handlu uprawnieniami będzie co-rocennie obniżany, aby w 2030 r. osiągnąć redukcję emisji o 55% w porównaniu z 1990 r.

Zmiana norm emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych i samochodów dostawczych ma na celu dalsze ograniczenie emisji gazów cieplarnianych przez te pojazdy oraz zapewnienie jasnej i realistycznej ścieżki prowadzącej do mobilności bezemisyjnej. W transporcie morskim i lotniczym zostaną natomiast wprowadzone zachęty do stosowania syntetycznych paliw niskoemisyjnych (e-paliw w ramach projektów ReFuelEU i FuelEU).

Krajowy Plan Odbudowy

W ramach europejskiego Instrumentu na rzecz Odporności opracowano [Krajowy Plan Odbudowy](#) (KPO), który ma wspomóc państwa członkowskie we wdrożeniu Europejskiego Zielonego Ładu. W części grantowej polskiego KPO środki będą przeznaczane na inwestycje związane z gospodarką niskoemisyjną, wymianą ok. 1580 autobusów na zero- i niskoemisyjne, linie kolejowe, tabor kolejowy, transport intermodalny, bezpieczeństwo ruchu i cyfryzację. W części pożyczkowej środki będą przeznaczane na inwestycje w tramwaje (110 sztuk) i regionalny tabor kolejowy (75 sztuk). Oprócz części grantowej i pożyczkowej KPO, które przewidują środki na finansowanie inwestycji transportowych, zawarto też istotne zmiany regulacyjne.

Jednym z głównych zapisów w tym obszarze była [zmiana](#) Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (z grudnia 2021 r.), która podwyższyła wymagane poziomy pojazdów ekologicznych w zamówieniach publicznych jednostek samorządu terytorialnego i spółek zależnych. Zmiana dotyczy pojazdów osobowych, ciężarowych (do i powyżej 3,5 t)

i autobusów. Zgodnie z [Polityką Energetyczną Polski 2040](#) od 2025 r. każdy przetarg na autobusy w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców powinien dotyczyć tylko zeroemisyjnych autobusów (elektrycznych i wodorowych).

Ponadto od kilku lat czekamy na poważną zmianę Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (konsultowano już bezskutecznie [13](#) projektów nowelizacji). KPO przewiduje wzmocnienie roli planu transportowego przy uruchamianiu przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez wyznaczenie podmiotu odpowiedzialnego za jego opracowanie dla obszaru całego województwa. Nie rozwiązuje się jednak problemu różnych zestawów ulg ustawowych występujących w komunikacji miejskiej i niemiejskiej. Zmiany w regulacjach mają też dotyczyć [Funduszu Rozwoju Połączeń Autobusowych](#), które pozwoliłyby na dalsze zwiększanie skali wsparcia dla przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Obecna stawka dopłaty do kwoty deficytu pojedynczej linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej ma zostać utrzymana. Mają również zostać określone warunki umożliwiające zawieranie przez wojewodów z organizatorami długoterminowych umów o dopłatę.

Co więcej, KPO podkreśla znaczenie Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP), które mają przyczynić się do kompleksowego podejścia do planowania zrównoważonej mobilności w miastach i ich obszarach funkcjonalnych. W ramach Centrum Unijnych Projektów Transportowych ma być utworzone centrum kompetencji SUMP, które świadczyć będzie wsparcie doradcze i finansowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W ramach II etapu pilotażu wsparcia miast i ich obszarów funkcjonalnych 30 aglomeracji przygotowuje Plany mobilności na co najmniej najbliższe kilkanaście lat.

Już dziś widzimy jednak, że umiejętności wykonawców planów są niskie, a miasta nie są gotowe na istotne zmiany w obszarze mobilności. Istnieje duże zagrożenie, że plany nie będą odpowiadać na wyzwania Europejskiego Zielonego Ładu. Proces uświadamiania

w zakresie zrównoważonej mobilności został rozpoczęty i kolejne aktualizacje planów niosą nadzieję na coraz lepsze podejście strategiczne do tych kwestii.

KPO odnosi się również do opłat występujących w transporcie. Zdecydowano o redukcji obciążeń kosztowych w transporcie kolejowym, wynikających z opłaty za dostęp do infrastruktury ponoszonej przez przewoźników kolejowych. Jednocześnie wprowadzone zostaną nowe zasady opłat za przejazd drogami krajowymi, co pozwoli na wyrównanie warunków konkurencji międzygałęzowej – w ostatnich miesiącach uruchomiono system [E-toll](#), znacznie ułatwiający rozszerzenie systemu opłat. Z tego powodu podjęto decyzję o realizacji założeń zakładających automatyczne obejmowanie obowiązkiem uiszczania opłat od pojazdów ciężkich na wysokoprzepustowych drogach po oddaniu ich do użytkowania. Po wprowadzeniu zmian w pierwszym etapie poborem opłat zostanie objęte dodatkowe 1 400 km dróg krajowych, w szczególności autostrad i dróg ekspresowych.

Wprowadzenie tego rozwiązania pozwoli także na uniknięcie występowania przewagi konkurencyjnej sektora drogowego w stosunku do sektora kolejowego po zakończeniu inwestycji drogowych w poszczególnych relacjach, co dodatkowo wzmocni efekty innych działań regulacyjnych, zwiększających atrakcyjność sektora kolejowego.

Największe wyzwania dla UE i Polski

1. Radykalna transformacja do bezemisyjności

KE postawiła ambitny cel zredukowania o 90% emisji gazów cieplarnianych z transportu do 2050 r. O ile w Polsce w sektorze transportu publicznego ważne zmiany zachodzą już dziś, o tyle w transporcie indywidualnym samochodowym istotnych zmian jeszcze się nie zauważa.

Osiągnięcie celu ograniczenia do 2030 r. emisji netto o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r. będzie bardzo trudne do zrealizowania. Zwłaszcza przy dalszym wsparciu, podobnym jak obecnie, rozbudowy sieci dróg samochodowych ruch nie spadnie.

Mimo przejścia na pojazdy elektryczne sektor energetyczny pozostaje w tyle transformacji w kierunku zrównoważonych źródeł energii. Powoduje to w głównej mierze jedynie wyprowadzenie emisji z centrów miast, jednak nie realizuje głównego celu ekologicznego ograniczenia emisji. Koszt transformacji, obecnie już ponoszony przez przedsiębiorstwa komunikacyjne, przekłada się na znacznie droższe pojazdy, budowę dodatkowej infrastruktury ładującej i niejasną przyszłość kosztów eksploatacji tych elementów. Już na podstawie dzisiejszej sytuacji energetycznej Europy (problemy w łańcuchu dostaw energii, niewystarczająca transformacja sektora energetyki, konieczne mld euro inwestycji w nowe źródła energii i rosnące ceny uprawnień do emisji) widzimy, że eksploatacja pojazdów elektrycznych w przyszłości może być jeszcze droższa.

2. Wyższe koszty transportu

W najbliższych latach w skali Europy ma nastąpić też internalizacja kosztów zewnętrznych wszystkich gałęzi transportu. Wdrożone zostaną zasady: „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”, w szczególności poprzez mechanizmy ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i za dostęp do infrastruktury. Koszty zewnętrzne transportu związane z ochroną środowiska szacowane są na 388 mld euro rocznie. Zakłada się, że dochody gromadzone z systemu EU ETS będzie można inwestować w badania naukowe i innowacje w UE w celu dalszego zmniejszenia emisji. Komisja wskazuje też, że niezbędne jest znaczne rozszerzenie systemów pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury w transporcie drogowym. Opłaty mają być naliczane na podstawie pokonanej odległości, zróżnicowane w zależności od rodzaju pojazdu i czasu użytkowania oraz

doprowadzić do rozwiązania kwestii kosztów utrzymania dróg, zanieczyszczenia i zatorów komunikacyjnych.

Równocześnie budżety przedsiębiorstw transportowych i jednostek samorządu terytorialnego już zostały nadwyżone przedłużającą się sytuacją pandemiczną, a silną presję na koszty zaczyna jeszcze wywierać napływ uchodźców z Ukrainy. Wzrost liczby ludności zamieszkującej Polskę spowoduje zwiększone zapotrzebowanie na wszystkie gałęzie transportu.

Przedsiębiorstwa i samorządy, pragnące rozwinąć potencjał przewozowy, będą musiały stanąć przed wyzwaniem sfinansowania wzrostu pracy przewozowej. Wzrost kosztów będziemy też obserwować w związku z ograniczaniem dostaw paliw i gazu z Rosji. Jednak może to być czynnik, pozytywnie stymulujący transformację energetyczną w kierunku zrównoważonych technologii.

3. Rozwój transeuropejskiej kolei

W ramach Europejskiego Roku Kolei (2021 r.) uruchomiony został pociąg [Connecting Europe Express](#), który przez ponad miesiąc odwiedzał najbardziej odległe zakątki UE (26 krajów). Pociąg miał pokazać rozwój kolei w Europie, ale tak naprawdę uwidocznili jej utrwalającą się dezintegrację. Żeby zestaw mógł przejechać Europę, posłużono się aż 60 elektrycznymi i 5 spalinowymi lokomotywami, co było spowodowane różnicą rozstawów szyn stosowanych w krajach europejskich, systemów zabezpieczenia ruchu kolejowego oraz standardów zasilania. Europejski system sterowania ruchem (ECTS) na wielu liniach dopiero będzie wdrażany.

Wdrożenie działań w ramach podstawowej sieci TEN-T jest krytykowane z powodu wypowoci działań podejmowanych przez poszczególne kraje wspólnoty i braku koordynacji terminów robót, by jak najszybciej zapewnić jak najdłuższe spójne korytarze. Ogromną barierą są też przewoźnicy narodowi, którzy mają duże trudności w porozumieniu się w na rzecz uruchamiania połączeń międzynarodowych. W efekcie sieć takich połączeń jest w Europie

Środkowo-Wschodniej uboga. To ma ulec zmianie. Szczególnie wspierana w perspektywie finansowej 2021–2027 będzie kolej. Rola kolei i śródlądowych dróg wodnych ma wzrosnąć nie tylko w transporcie osób, ale też towarów, którego 75% realizowane jest dziś transportem drogowym.

4. Harmonizacja regulacji

Wdrażanie innowacji w transporcie napotyka bariery ze strony prawa lokalnego w państwach członkowskich UE. W ramach unijnych programów tworzone są koncepcje nowych rozwiązań transportowych, takich jak wdrożenia systemów [Demand Responsive Transport](#) – autobusów na życzenie.

Jednak np. w Polsce uruchamianie usług tego typu napotyka na problem interpretacji przepisów i ograniczonych zapisów ustaw o publicznym transporcie zbiorowym i transporcie drogowym. UE powinna przygotować sprawne ramy regulacyjne, które pozwoliłyby na terenie państw członkowskich na bezpieczne testowanie i wprowadzanie nowych produktów. Bardzo często rozwiązania są uniwersalne i możliwe do zastosowania w każdym kraju.

Rekomendacje dla Polski

1. Rozwijać transport publiczny

To nie nowy tabor zachęca do korzystania z komunikacji miejskiej, a punktualnie, szybko i często kursujące pojazdy. Należy tutaj podkreślić, że kluczowe jest zapewnienie odpowiedniego finansowania przyjaznych środowisku środków transportu. Środki unijne zapewniają bardzo dobre inwestycje infrastrukturalne, ale bardzo trudne jest zapewnienie potem bieżącego finansowania systemu transportowego.

Budowanie dużej pojemności i częstotliwości kursowania transportu zbiorowego w godzinach szczytu jest bardziej istotnym czynnikiem zachęcającym do korzystania z niego niż np. nowy tabor. Istotna jest też budowa systemów transportu regionalnego, która dziś jest

możliwa przy wsparciu Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych. Rozwiązanie powinno jednak zostać przekształcone na system gwarantujący wieloletnią stabilność finansowania przewozów.

2. Zrównoważona mobilność nowym paradygmatem

Równoważenie mobilności w Polsce natrafia na ogromne bariery. Niedofinansowana kolej podnosi ceny biletów, natomiast w transporcie drogowym (przynajmniej czasowo) obniżane są daniny powiązane z cenami paliw. Nie wiadomo, czy rządzący zdecydują się na pokrycie opłatami drogowymi większości sieci dróg ekspresowych i autostrad, zgodnie z założeniem „użytkownik płaci”. Niższa skuteczność wydatkowania środków unijnych również odbija się większym dofinansowaniem przyznawanym krajowej agencji drogowej niż zarządcy infrastruktury kolejowej.

W miastach opracowywane są Plany mobilności, pojawiają się w nich dobre pomysły na ograniczenie ruchu, jak np. przekształcanie przestrzeni miejskich, uruchamianie powiatowych przewozów autobusowych, rozwój kolei aglomeracyjnych czy budowa obwodnic – należy zrobić wszystko, co możliwe, aby stały się one standardem.

Samorządy powinny po dogłębnej analizie alternatywnych scenariuszy rozwoju wspierać kierunek zmian, który nie będzie tworzył wzajemnie konkurujących ze sobą gałęzi – *vide* przypadek równoległej budowy linii tramwajowej i rozbudowy układów drogowych – a nie próbować w plany zmieścić swoje wcześniejsze zamierzenia inwestycyjne sprzed dziesięcioleci.

3. Postawić na kolej kosztem transportu drogowego

Działania podejmowane w Polsce w czasie trwania pandemii koronawirusa są przeciwnie do planom unijnym. Rząd obniża daniny dla transportu drogowego, a ceny biletów kolejowych rosną i zmniejszają konkurencyjność gałęzi transportu, na którą stawia Zielony Ład. Ponadto w [projekcie](#) programu Fundusze Europejskie

na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnIKS), następcy POIiŚ, znów zapisano większy udział inwestycji drogowych niż kolejowych.

Dotychczasowe doświadczenia z wydatkowania środków unijnych przez najważniejszą kolejową spółkę infrastrukturalną pokazują, że grozi jej niewykorzystanie przyznanej puli pieniędzy. Wskazuje to, że zarządca infrastruktury kolejowej wymaga wsparcia w zakresie organizacyjnym i projektowym, żeby bardziej skutecznie wydatkować środki.

Priorytetem dla rządu (oprócz analizowanych w kontekście zmiany podziału międzygałęziowego inwestycji infrastrukturalnych i taborowych) powinno być zapewnienie wsparcia doradczego dla organów publicznych, projektantów i wykonawców oraz stworzenie wiarygodnego katalogu projektów wspierających kierunki polityki unijnej.

4. Cyfryzacja to konieczność

W parze z harmonizacją regulacji powinna iść szybsza cyfryzacja sektora transportu. W szczególności wyeliminuje ona bariery, na które napotykają użytkownicy. Z ich perspektywy to główna przyczyna niekorzystania ze zrównoważonych form mobilności. Dotyczy to przede wszystkim sektora transportu publicznego, który w systemy informatyczne próbuje wtłoczyć obecnie stosowane rozwiązania (np. systemy taryfowo-biletowe), zamiast wypracowywać nowe rozwiązania z korzyścią dla pasażera.

Należy podkreślić, że konkurencyjność transportu indywidualnego w tym zakresie znacznie się w ostatnich latach poprawiła i to transport publiczny wymaga szczególnych działań w zakresie cyfryzacji. Aplikacje umożliwiają np. parkowanie dokładnie za okres postoju pojazdu (funkcja *start-stop*), natomiast za bilety komunikacji miejskiej nadal płacimy, deklarując z góry czas podróży. Google Maps pozwalają nam ominąć miejsca wypadków drogowych, jednak gdy awarii ulegnie tramwaj, pasażer pozostaje bez informacji i nie prowadzi się go trasą alternatywną.



dr Michał Wolański

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Transportu Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Realizował projekty doradcze na zlecenie Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Biura Analiz Sejmowych, Komisji Europejskiej, przewoźników i samorządów różnego szczebla.



Mirosław Czerliński

Kierownik projektów w firmie Wolański sp. z o. o. oraz asystent w Zespole Sterowania Ruchem Drogowym na Wydziale Transportu Politechniki Warszawskiej.

dr Łukasz Kryszak

Polityka rolna

Ze względu na środowiskowy wpływ działalności rolniczej, a także poziom jej finansowania ze środków unijnych rolnictwo i jego problemy pozostają jednymi z głównych obszarów działań w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Dalsze trwanie hojnej polityki rolnej w UE wymaga jej uzasadnienia wychodzącego poza czysto ekonomiczne kwestie. Choć ogólne założenia EZŁ w rolnictwie wydają się uzasadnione, a kierunek zmian długofalowo nieunikniony, to rodzi się pytanie, czy proponowane instrumentarium wsparcia w ramach nowej wspólnej polityki rolnej UE rzeczywiście będzie sprzyjać realizacji środowiskowych celów w rolnictwie przy jednoczesnym utrzymaniu ekonomicznej żywotności gospodarstw. Jak wojna na Ukrainie wpłynie na próśrodkowe zmiany w rolnictwie?

Przed Europejskim Zielonym Ładem

Wspólna polityka rolna (WPR) była wdrażana w Unii Europejskiej od lat 60. XX w. Jej pierwotnym celem było zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, co dla Europejczyków pamiętających problemy z dostępem do żywności w okresie powojennym było szczególnie istotne. Koncentrowano się przede wszystkim na dopłatach do produkcji i stabilizacji rynków rolnych. Znaczące zwiększenie produkcji zostało osiągnięte dość szybko i z czasem ujawnił się problem nadprodukcji, a polityka rolna krytykowana była za jej niską efektywność.

Od czasu reformy MacSharry'ego z 1992 r. WPR stała się przede wszystkim polityką wspierania dochodów rolników z mniejszym poziomem ingerencji w mechanizm rynkowy. W 2003 r. wprowadzono dopłaty oderwane od produkcji (*decoupled payments*), które dziś nazywamy „dopłatami do hektara”. W tym systemie, co do zasady, wielkość otrzymywanych płatności zależy od areалу, jakim

dysponuje gospodarstwo. Niemniej jednak beneficjentów płatności zobowiązano do przestrzegania zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), które są zbiorem minimalnych wymagań w zakresie ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt.

Przy okazji kolejnych reform WPR (lata 2007 i 2014) reorientacja europejskiej polityki rolnej w kierunku polityki rolno-środowiskowej stawała się coraz bardziej klarowna, na poziomie retoryki, celów i alokacji środków. Ta zmiana uzasadniona jest przynajmniej 3 kwestiami. Po pierwsze, [10,3%](#) emisji gazów cieplarnianych na poziomie UE pochodzi z rolnictwa, przy czym 70% jest związanych z produkcją zwierzęcą.

Po drugie, degradacja środowiska przyrodniczego – wyrażającą się, chociażby pogorszeniem jakości gleb (w Polsce od 40% do 72% gleb jest ubogich w próchnicę) – ma negatywny wpływ na produktywność rolnictwa. Istniejące głównie na Zachodzie monokultury degradują warunki produkcji rolnej, czego efektem jest m.in. nadmierne nawożenie.

Po trzecie, przeformułowanie celów polityki rolnej wynika z presji opinii publicznej. Według [badania](#) firmy ECORYS, *Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy*, tylko 53% ankietowanych nie rolników uznało, że rolnicy potrzebują bezpośredniego wsparcia dochodów, podczas gdy 92% badanych zgodziło się z twierdzeniem, że polityka rolna powinna realizować cele klimatyczne i środowiskowe. Dalsze trwanie hojnej polityki rolnej wymaga więc jej uzasadnienia wychodzącego poza czysto ekonomiczne kwestie. Europejski Zielony Ład ma to uzasadnienie gwarantować.

Strategia Od pola do stołu

Ogłoszony w grudniu 2019 r. Europejski Zielony Ład (EZŁ) zawiera szereg inicjatyw i działań dotyczących sektora rolno-żywnościowego, z których najistotniejszą jest [ogłoszona](#) w maju 2020 r. Strategia *Od pola do stołu* (*Farm to Fork Strategy*). Jej celem jest osiągnąć

nięcie stanu, w którym produkcja żywności będzie neutralna (lub nawet przyjazna) dla klimatu, a żywność zdrowa i przystępna cenowo.

Z punktu widzenia funkcjonowania gospodarstw rolnych szczególne znaczenie w strategii mają cele związane z redukcją zużycia pestycydów i nawozów mineralnych. Według jej założeń zużycie pestycydów chemicznych i tych szczególnie niebezpiecznych powinno zostać zredukowane w całej UE o 50% do 2030 r. w porównaniu do średniego zużycia w latach 2015–2017. Rolnictwo ma przyczynić się do zakładanego ograniczenia ogólnych emisji o 55%, ale nie ma wprost ustalonego w ramach EZŁ dokładnego poziomu redukcji emisji w tym sektorze.

Komisja zaplanowała działania, które mają pomóc w realizacji tego celu. Do końca marca 2022 r. KE miała przedstawić wniosek dotyczący zmiany [dyrektywy](#) w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów z 2009 r., która jest narzędziem realizacji inicjatywy *Od pola do stołu*. Najprawdopodobniej dyrektywa zostanie ostatecznie zastąpiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady, które będzie znacznie bardziej restrykcyjne (rozporządzenia obowiązują bezpośrednio, podczas gdy dyrektywa nie narzuca konkretnych działań, a jedynie wskazuje kierunek zmian). By lepiej monitorować osiągnięcie celu strategii, kraje członkowskie mają być przez nowe rozporządzenie zobowiązane do corocznego (zamiast co 5 lat) raportowania poziomu zużycia środków ochrony roślin. Ponadto Komisja realizuje ten cel, stopniowo wycofując z obrotu i użycia środków ochronnych zawierających substancje czynne, które niejednokrotnie były uznawane za sprawdzone i skuteczne, np. chlorotalonil. W latach 2022–2023 wycofanych ma być kolejnych 8 substancji.

Środowiskowy efekt netto ograniczenia zużycia pestycydów nie jest oczywisty, ponieważ oznaczałby zwiększoną liczbą zabiegów agrotechnicznych (wiążących się z większym zużyciem paliwa). Co więcej, rynek środków ochrony pochodzenia naturalnego nie jest

jeszcze wystarczająco rozwinięty. Pełne wdrożenie rozporządzenia oznaczałoby więc spadek produkcji i dochodów rolników.

Innym istotnym założeniem Strategii *Od pola do stołu* jest zmniejszenie strat składników pokarmowych o 50%, co pozwoli ograniczyć stosowanie nawozów o 20% do 2030 r. Problemem jest bowiem nadmiar składników pokarmowych (szczególnie azotu i fosforu), które nie są w całości wchłaniane przez rośliny. Przewiduje się utworzenie planu działań w zakresie integrowanego zarządzania składnikami odżywczymi, a także popularyzację precyzyjnych technik nawożenia.

Niemniej, możliwości substytucji nawozów mineralnych naturalnymi odpowiednikami są ograniczone ze względu na nieadekwatność składu naturalnych nawozów do potrzeb uprawianych roślin. Istnieje też ryzyko, że szczególnie w przypadku małych gospodarstw, które nie mają środków na wdrożenie nowych technik nawożenia, znaczące ograniczenia doprowadzą do powrotu do tradycyjnych form gospodarowania, co będzie skutkowało zmniejszeniem plonów, a przez to też dochodów.

Rzeczywiste zmniejszenie zużycia nawozów mineralnych dokona się jednak najprawdopodobniej za sprawą warunków rynkowych. W obliczu ograniczonej dostępności nawozów ich ceny osiągają rekordowe poziomy i trudno jest określić, kiedy sytuacja się ustabilizuje. Tym samym można spodziewać się dwucyfrowego (w ujęciu procentowym) spadku ich zużycia. Zmniejszenie wykorzystania nawozów bez zmian w agrotechnice doprowadzi jednak do spadku plonów i dochodów. Sytuację częściowo złagodzią dopłaty do zakupu nawozów (w Polsce 500 zł/ha), jednak środki mają być wypłacane tylko do maksymalnie 50 ha użytków rolnych.

Z punktu widzenia producentów i konsumentów ważną inicjatywą w ramach Strategii *Od pola do stołu* jest zharmonizowane etykietowanie produktów. Na opakowaniach mają znaleźć się informacje o wartościach odżywczych i ich wpływie środowiskowym, co pozwoliłoby konsumentom podejmować bardziej świadome wybory.

Zmiany w zakresie etykietowania zawierają też propozycję dotyczącą obowiązkowego wskazywania pochodzenia produktu, ma ona jednak dotyczyć tylko niektórych dóbr.

Wspólna polityka rolna na lata 2021(2023)–2027

Ogłoszenie Europejskiego Zielonego Ładu zbiegło się w czasie z intensywnymi pracami nad nowym kształtem wspólnej polityki rolnej (WPR). WPR nie jest bezpośrednio częścią EZŁ, jednak ma ona kolosalne znaczenie dla osiągnięcia celów EZŁ na poziomie unijnym i krajowym.

Prace nad nową wspólną polityką rolną rozpoczęły się oficjalnie pod koniec listopada 2017 r., gdy Komisja Europejska ogłosiła [komunikat](#), *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, w którym wytyczono główne kierunki zmian przyszłej WPR. Proces negocjacji trwał jednak wyjątkowo długo. Nowa WPR wejdzie w życie dopiero od 2023 r., a wsparcie w latach 2021–2022 jest realizowane na zasadach przejściowych.

Do końca 2021 r. państwa członkowskie UE były zobligowane do przedstawienia krajowych planów strategicznych odnośnie realizacji WPR, które powinny zostać zaakceptowane przez KE w drugiej połowie bieżącego roku. Polska wykonała swój obowiązek jako jeden z pierwszych krajów członkowskich, więc należy się spodziewać, że ocena naszego planu zostanie ogłoszona relatywnie szybko. Budżet WPR dla całej UE na lata 2021–2027 to 387 mld euro, z czego aż 40% to środki powiązane z realizacją celów środowiskowych.

Te cele mają być osiągnęte na 3 sposoby. Po pierwsze, wszyscy beneficjenci środków z WPR zobowiązani są do przestrzegania wzmocnionych podstawowych praktyk dobrej kultury rolnej (normy GAEC). Na poziomie UE sformułowano 9 takich norm, a poszczególne kraje członkowskie były zobligowane do dookreślenia w swoich planach strategicznych, w jaki sposób te praktyki będą wdrażane. Przykładami norm GAEC są: ochrona terenów podmokłych

i torfowisk, ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych, obowiązek zmianowania lub innych praktyk mających chronić potencjał gleby czy wykorzystywanie 4% powierzchni gruntów na obszary nieprodukcyjne. Trzeba jednak zaznaczyć, że ostatnie 2 z wymienionych norm GAEC mogą dotyczyć wyłącznie gospodarstw o powierzchni powyżej 10 ha.

Z takiej możliwości skorzystać zamierza m.in. Polska, co w praktyce oznacza, że około $\frac{3}{4}$ krajowych gospodarstw będzie zwolnionych z tych wymogów. W przypadku państw o rozdrobnionej strukturze agrarnej możliwość korzystania z tego wyłączenia powoduje niską efektywność polityki rolno-środowiskowej.

Po drugie, realizacja celów środowiskowych w rolnictwie będzie się dokonywać za pomocą tzw. ekoschematów, na które przeznaczono aż 25% środków przewidzianych na dopłaty bezpośrednie. Są one obowiązkowe na poziomie kraju członkowskiego, a dla rolników dobrowolne. Ekoschematy to dodatkowe, prośrodowiskowe praktyki rolnicze, które wykraczają poza obowiązkowe normy. Ich realizacja przyczynia się też do zwiększenia sumy płatności, jaką rolnik może otrzymać ze środków UE.

W swoim planie strategicznym Polska zaproponowała 16 różnych ekoschematów, wśród których znalazły się działania dosyć złożone (np. prowadzenie produkcji roślinnej w systemie Integrowanej Produkcji Roślinnej), jak i relatywnie proste (np. wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godzin od aplikacji). Z punktu widzenia planowania wydatków system z ekoschematami jest dosyć nieprzewidywalny, ponieważ trudno z góry przewidzieć, jakim zainteresowaniem będą się one cieszyły. Tym samym nie jest możliwe jednoznaczne określenie stawki płatności, jaką finalnie otrzyma rolnik.

Po trzecie, rolnicy podobnie jak dotychczas będą mogli podpisywać kontrakty na dodatkowe, bardziej ambitne praktyki środowiskowe finansowane w ramach interwencji z zakresu rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR). Celem tego wielostopniowego podziału praktyk środowiskowych było wprowadzenie maksymalnej ela-

styczności tak, aby kraje członkowskie mogły dopasować strukturę wsparcia do swoich potrzeb. Z drugiej strony jednym z postulowanych elementów reformy WPR było jej uproszczenie. Powstaje pytanie, czy proponowany podział praktyk środowiskowych na obowiązkowy GAEC, a także dobrowolne ekoschematy i interwencje w ramach II filara, nie jest nadmiernie złożony i niezrozumiały.

Co więcej, poważne wątpliwości wzbudza wstępna alokacja środków między filarami. Polska zdecydowała się mocno okroić środki w ramach II filara (rozwoj obszarów wiejskich, w tym m.in. inwestycje), żeby przesunąć je na płatności bezpośrednie w ramach I filara, w tym ekoschematy.

Problem w tym, że znacznie ograniczone zostało wsparcie np. inwestycji, które są konieczne, aby efektywnie wdrażać założenia EZŁ. Znaczne środki alokowano natomiast na niektóre proste ekoschematy. Widać więc wyraźnie, że celem tych działań było umożliwienie uzyskania wyższych stawek płatności obszarowych (podstawowa dopłata do ha plus płatność w ramach ekoschematu). Nowa architektura subsydiów (obejmująca także płatność redystrybucyjną do 30 ha gruntów dla gospodarstw o powierzchni maksymalnej 50 ha) sprawi, że średnia stawka płatności dla gospodarstw małych i średnich (a więc znacznej większości w Polsce) będzie wyższa niż średnia unijna.

Pytanie, jak dużą popularnością będą się cieszyły ekoschematy, biorąc pod uwagę sceptycyzm europejskich rolników wobec angażowania się w prośrodowiskowe działania. Np. we Francji zużycie pestycydów w latach 2012–2014 było wyższe o [12%](#) niż w latach 2009–2011 i rolnicy niechętnie wchodziłi w programy ukierunkowane na ograniczanie użycia pestycydów. Stawki płatności dla większych gospodarstw będą efektywnie niższe, co uzasadnia się większą siłą ekonomiczną tych gospodarstw i faktem, że dochody generowane przez te podmioty dla rodziny rolniczej są często wyższe niż przeciętne dochody w gospodarce.

Powstaje jednak pytanie, czy szczególne wsparcie dla małych i średnich podmiotów jest rzeczywiście zasadne. Alternatywą byłoby wspieranie gospodarstw większych, które mają potencjał rozwojowy i możliwości wdrażania postępu technicznego, w tym rozwiązań rolnictwa precyzyjnego. Ten typ rolnictwa, realizowany w większych podmiotach, pomógłby w osiągnięciu celów środowiskowych przy jednoczesnym utrzymaniu zadowalającego poziomu produkcji. Jego wdrożenie wymaga jednak środków, których małe gospodarstwa zwykle nie mają.

Trzeba też pamiętać, że wsparcie gospodarstw większych nie musiałoby oznaczać transferu środków do ogromnych farm realizujących tzw. rolnictwo industrialne (których w Polsce nie ma zbyt wiele), ale raczej preferencyjne traktowanie dużych gospodarstw rodzinnych (w przybliżeniu mowa tu o podmiotach o powierzchni pomiędzy 50 a 100 ha).

Plan na rzecz rolnictwa ekologicznego

Ważną częścią Strategii *Od pola do stołu* jest też promocja rolnictwa ekologicznego, uważanego za system produkcji, który w znacznym stopniu realizuje kluczowe zadania stawiane przed rolnictwem w UE i jest zgodny ze wszystkimi normami. Przyjmuje się, że żywność ekologiczna (organiczna) przyczynia się do poprawy zdrowia ludzi, odznacza się lepszymi walorami smakowymi, a ziemia uprawiana zgodnie z technikami rolnictwa organicznego charakteryzuje się o 30% większą bioróżnorodnością w stosunku do działek uprawianych metodami konwencjonalnymi. Komisja, biorąc te aspekty pod uwagę, 19 kwietnia 2021 r. [ogłosiła](#) plan działań na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej.

W ostatnich latach obserwuje się znaczący [trend wzrostowy](#) w zakresie upraw ekologicznych – od 2009 do 2019 r. obszar tego typu upraw wzrósł do 8,5% ogółu użytków rolnych w UE (za KE). Liczba producentów z certyfikatem produkcji ekologicznej wzrosła z ok. 78 tys. do ok. 344 tys. Komisja zakłada, że utrzymanie dotychczasowych narzędzi wsparcia pozwoliłoby na osiągnięcie odsetka

upraw ekologicznych na poziomie 15%–18%, natomiast celem proponowanych rozwiązań jest dojście do 25% w 2030 r.

Różnica między spodziewanymi trendami a celem unijnym nie jest więc bardzo znacząca, ale należy mieć na uwadze, że rolnictwo ekologiczne nie rozwija się równomiernie na poziomie całej UE. W znanych z intensywnej produkcji roślinnej Niderlandach analizowany odsetek stanowi mniej niż 5%, z kolei w krajach takich jak Estonia, Szwecja czy Austria jest to powyżej 20%, co może paradoksalnie wynikać z mniej sprzyjających warunków do konwencjonalnej produkcji rolniczej na dużą skalę. Niemniej plan zaznacza, że każdy kraj członkowski powinien ustalić docelowy odsetek gruntów objętych rolnictwem ekologicznym.

Rozwój rolnictwa organicznego musi iść w parze ze wzrostem popytu na jego produkty. Wzrost ten był w minionych latach znaczący – z poziomu 18 mld euro w 2010 r. do 41 mld w 2019 r. Co ważne, konsumpcja produktów organicznych rośnie również w krajach tzw. nowej UE, choć w tej grupie popyt pozostaje wyraźnie niższy niż w krajach Europy Zachodniej i Północnej. Przykładowo w 2019 r. statystyczny Duńczyk wydał na żywność ekologiczną 344 euro, a Polak zaledwie 8 euro.

[Dane KE](#) pokazują, że istnieje ewidentny trend wzrostowy w zakresie rolnictwa ekologicznego, jednak dotychczas zaledwie 1,8% środków WPR przeznaczono na wsparcie tego podsektora produkcji żywności. Dalszy rozwój rolnictwa ekologicznego wymaga działań wspierających rolników, ale także pozostałych elementów łańcucha wartości. Plan przewiduje również działania skierowane do dostawców, przetwórców i firm gastronomicznych zainteresowanych wykorzystaniem produktów ekologicznych. Ponadto wspierani mają być też konsumenci. Jednym z przewidywanych działań, które strategia jedynie sugeruje, jest obniżka VAT-u na produkty ekologiczne – każdy z krajów ma podjąć indywidualną decyzję odnośnie adekwatnych stawek.

Plan na rzecz rolnictwa ekologicznego składa się z 3 osi. Pierwszy obszar działań dotyczy promocji produktów ekologicznych, w tym promocji samego unijnego logo produkcji ekologicznej. Choć jego rozpoznawalność przekracza 50% na poziomie UE, to jest zróżnicowana między krajami członkowskimi. Wspomniana promocja ma się odbywać w znacznej mierze poprzez działania miękkie, jak np. przeznaczanie dodatkowych środków i kampanie informacyjne czy zachęcanie do zwiększenia podaży żywności ekologicznej w szkołach. Przegląd ram europejskiego programu dla szkół ma się odbywać w 2023 r. Ponadto przeprowadzone mają być badania odnośnie faktycznych cen żywności, z uwzględnieniem roli opodatkowania.

Wśród bardziej konkretnych działań można wymienić te na rzecz zapobiegania fałszowania żywności. Są one szczególnie ważne w kontekście certyfikacji. Wzrost konsumpcji żywności ekologicznej wymaga bowiem pełnego zaufania, że nabywane produkty rzeczywiście spełniają określone wymogi. Działania te są stopniowo podejmowane od początku 2021 r., a wśród kluczowych można wymienić opracowanie systemu wczesnego ostrzegania. Wzrostowi zaufania do produkcji ekologicznej służyć też będzie utworzenie ogólnounijnej, scentralizowanej bazy danych na temat podmiotów posiadających certyfikat ekologiczny.

Druga oś analizowanego planu jest skoncentrowana na zagadnieniach stymulowania konwersji do produkcji ekologicznej oraz wzmocnieniu całego łańcucha wartości. Nacisk położony jest na promocję dobrych praktyk, a także transfer wiedzy, przede wszystkim poprzez usługi doradcze. Szczególnie interesujące jest planowane utworzenie unijnej sieci demonstracyjnej gospodarstw rolnych, które zajmowałyby się określonymi tematami, a najlepsze praktyki mają być docelowo promowane w przyszłej sieci WPR. Ponadto regularnie mają być publikowane coroczne raporty zawierające dane statystyczne związane z produkcją ekologiczną. Ten postulat został spełniony i w lutym 2022 r. ukazała się [podstrona Eurostat](#), na której przedstawione zostały szczegółowe dane na temat rolnictwa organicznego (zarówno w odniesieniu do produkcji

roślinnej, jak i zwierzęcej), z odniesieniami do rolnictwa konwencjonalnego.

Trzecia oś planu zorientowana jest na zwiększenie wkładu rolnictwa ekologicznego w walkę ze zmianami klimatycznymi i poprawę bioróżnorodności. Oś obejmuje m.in. działania na rzecz zwiększenia bioróżnorodności genetycznej, do których należy finansowanie badań naukowych w tym zakresie, szczególnie w ramach projektu „Horyzont Europa”. Inne ważne działania dotyczyć mają poprawy dobrostanu zwierząt, w szczególności na etapie transportu i uśmiercania, które to działania także są częścią zrównoważonego rolnictwa (szerzej w kolejnym punkcie).

Przedmiotem kontrowersji pozostaje skala wsparcia finansowego dla rolnictwa ekologicznego w Polsce i UE. Z jednej strony producenci ekologiczni otrzymywali znaczące dopłaty, które nie korespondowały w pełni z wartością produkcji przez nich wytwarzaną – do pewnego stopnia przychód z dopłat substytuował przychód z samej produkcji. Z drugiej jednak strony dopłaty w rolnictwie ekologicznym są nie tyle płatnościami do produkcji, a działalności, której skutkiem jest również (a nawet przede wszystkim) realizacja usług środowiskowych, takich jak zmniejszenie erozji gleby, poprawa bioróżnorodności i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

Dobrostan zwierząt gospodarskich

Ważnym zagadnieniem EZŁ w odniesieniu do rolnictwa jest także kwestia dobrostanu zwierząt gospodarskich. Wynika to m.in. z presji licznych organizacji pozarządowych i samych obywateli. Na forum UE pojawiają się niekiedy skrajne postulaty zaprzestania promocji i znaczącego ograniczenia produkcji zwierzęcej. Konsensus wydaje się zmierzać w kierunku większego skupienia się na poprawie i egzekwowalności istniejących reguł w zakresie dobrostanu zwierząt.

W Strategii *Od pola do stołu* Komisja zobowiązała się do wnikliwego przeglądu istniejących obecnie regulacji, w tym [regulacji](#) odnośnie

ochrony zwierząt w momencie zabijania z 2009 r., [regulacji](#) odnośnie ochrony zwierząt w trakcie transportu z 2004 r., a także dyrektyw określających minimalne warunki ochrony różnych grup zwierząt gospodarskich, w tym kurczaków i świń.

Polska jest znaczącym producentem mięsa, a w przypadku drobiu zajmuje pierwsze miejsce w UE. Jednocześnie to właśnie produkcja tych zwierząt (szczególnie w systemie klatkowym) jest często przedstawiana jako szczególnie problematyczna pod względem etycznym. Ewentualne zaostrenie istniejących regulacji wymusi zatem odpowiednie dostosowania po stronie producentów, zwłaszcza tych z Polski.

Wyzwania dla UE i Polski

1. Zbyt rozdrobniona struktura agrarna w Polsce

Nowy kształt polityki rolnej zorientowany jest w znacznej mierze na wspieranie małych i średnich gospodarstw, które są charakterystyczne dla polskiej struktury agrarnej. Podmiotem szczególnego wsparcia pozostaną młodzi rolnicy, a Polska (na tle innych krajów UE) charakteryzuje się relatywnie młodą społecznością rolników.

Nie oznacza to jednak, że rozdrobniona struktura agrarna w Polsce jest zjawiskiem korzystnym. Przeciwnie, relatywnie słaba konkurencyjność polskich gospodarstw w połączeniu z koniecznością spełnienia dodatkowych wymogów płynących z Europejskiego Zielonego Ładu może okazać się zagrożeniem także dla mniejszych podmiotów (z zastrzeżeniem, że najmniejsze podmioty będą z części działań zwolnione).

Do pewnego stopnia sytuację ekonomiczną mniejszych gospodarstw będą poprawiały dodatkowe płatności redystrybucyjne oraz ewentualne subsydia z ekoschematów, ale będzie to oznaczało ich jeszcze silniejsze uzależnienie od subsydiów.

2. Krótki czas na osiągnięcie celów

W tych obszarach, gdzie cele EZŁ zostały określone dokładnie, należy je uznać za bardzo ambitne, ale jednocześnie trudne do realizacji w zaledwie 8-letnim okresie, szczególnie w kontekście redukcji zużycia pestycydów i nawozów sztucznych oraz rozwoju rolnictwa ekologicznego.

O ile w świetle statystyk zużycie pestycydów w Polsce w przeliczeniu na ha użytków rolnych jest relatywnie niewielkie w porównaniu do innych krajów unijnych, o tyle zużycie nawozów w Polsce jest większe niż w Niemczech lub we Francji. Ponadto względnie niskie zużycie pestycydów w Polsce głównie wynika z dominującego profilu produkcji (głównie zbożowa). W krajach, gdzie większą rolę odgrywa produkcja warzyw i owoców (np. we Włoszech), zużycie pestycydów w przeliczeniu na jednostkę powierzchni jest większe. Polska miałaby więc poważne problemy z osiągnięciem ambitnych celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Z punktu widzenia unijnego konsumenta postulowane zmiany powinny skutkować dostępnością bezpiecznej i zdrowej żywności. W normalnych warunkach wydaje się, że wielu konsumentów byłoby w stanie zaakceptować fakt, że żywność lepszej jakości to też żywność droższa. Jednakże, biorąc pod uwagę wysoką inflację, należy stwierdzić, że postpandemiczna niepewność, dodatkowo jeszcze wzmocniona dramatyczną sytuacją w Ukrainie, sprawiła, że przynajmniej tempo proponowanych zmian powinno być obniżone. W tym kontekście dobrym rozwiązaniem jest zawieszenie obowiązku odłogowania. W dłuższym okresie należałoby się również zastanowić, czy utrzymywanie tego obowiązku w ogóle jest zasadne.

Z punktu widzenia polskich rolników reformy (przede wszystkim gwałtowne zmniejszenia nawożenia i stosowania pestycydów) skutkowałyby wyraźnym zmniejszeniem produkcji i dochodów oraz pogorszeniem się konkurencyjności, przynajmniej w krótkim okresie. Wywołałoby to wzrost cen żywności na krajowym rynku. Trzeba

bowiem pamiętać, że naturalne warunki prowadzenia działalności rolniczej w Polsce są trudniejsze niż w krajach Europy Zachodniej czy Południowej ze względu na krótszy okres wegetacyjny i niską jakość gleb w wielu regionach, a także z powodu błędów w stosowanej agrotechnice, które doprowadziły do pogorszenia jakości gleby.

3. Agresja Rosji na Ukrainę

Kwestia modyfikacji dyrektywy dotyczących pestycydów została jednak tymczasowo zawieszona (na czas nieokreślony) w związku z wojną w Ukrainie i ryzykiem pogorszenia globalnego bezpieczeństwa żywnościowego, na które znaczny wpływ ma poziom produkcji rolnej w UE.

W marcu 2022 r. Komisja opublikowała [komunikat](#), *Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i wzmocnienie odporności systemów żywnościowych*, w którym zachęcano kraje członkowskie do przekazywania wsparcia dla Ukrainy i zaproponowano liczne działania osłonowe dla sektora rolnego w UE. Celem było wprowadzenie szybkich ułatwień do zwiększonej produkcji, co częściowo rekompensowałoby ograniczenie importu płodów rolnych z Ukrainy.

Do wskazanych w komunikacie działań należy przede wszystkim zorganizowanie funduszu wsparcia dla unijnych producentów opiewającego na kwotę 500 mln euro. Środki te mają przede wszystkim trafić do tych producentów, którzy najbardziej ucierpieli na wojnie oraz do rolników stosujących zrównoważone praktyki rolnicze. Jednocześnie kraje członkowskie zostały zachęcane do działań na rzecz ograniczenia zależności rolnictwa od paliw, gazu, a także pestycydów i nawozów, co pokazuje, że Komisja nie zamierza rezygnować z założeń EZŁ w dłuższym okresie.

Ponadto w komunikacie wspomina się również o przyspieszeniu wypłat płatności bezpośrednich, specjalnym wsparciu dla producentów żywca wieprzowego czy zawieszaniu obowiązku odłogowania gruntów. Do tej pory więksi rolnicy (w Polsce powyżej 15 ha)

musieli przeznaczać 5% obszaru swoich gruntów rolnych na tzw. obszary proekologiczne, na które składały się m.in. grunty ugorowane (nie mogła się na nich być prowadzona produkcja rolna). Teraz na tych ugorach będzie można uprawiać rośliny, co doprowadzi do zwiększenia poziomu produkcji.

Rekomendacje dla Polski

1. Rozwijać nowoczesne technologie w rolnictwie

Potencjalnie ujemne skutki ekonomiczne wdrażania EZŁ mogłyby zostać ograniczone za pomocą unowocześnienia agrotechniki czy wprowadzenia elementów rolnictwa precyzyjnego, które można by określić jako rolnictwo 4.0. Rolnictwo precyzyjne polega na bardzo dokładnym analizowaniu warunków glebowych na poszczególnych fragmentach pól, co pozwala zgromadzić szereg szczegółowych danych.

Mowa tutaj z jednej strony o analizie próbek gleby pobranych z różnych fragmentów pola, a z drugiej o bieżącym monitoringu stanu roślin wykonywanym przez nowoczesne maszyny rolnicze lub drony wyposażone w odpowiednie sensory i łączność GPS. Zgromadzone dane są następnie przetwarzane przy pomocy programów komputerowych, a uzyskana wiedza pomaga w dostosowaniu zabiegów agrotechnicznych do każdego wycinka pola.

Prowadzi to do znacznie bardziej efektywnego (i zwykle mniejszego) zużycia nawozów sztucznych i środków ochrony roślin. Wdrażanie rolnictwa precyzyjnego może więc przyczynić się do rozwiązania problemu sprzeczności między ekonomicznym i środowiskiem komponentem funkcjonowania gospodarstw rolnych.

W Polsce zagrożeniem dla rozwoju techniki w rolnictwie jest relatywnie niewielka siła ekonomiczna większości gospodarstw. Wprowadzanie nowych technologii jest przedsięwzięciem kosztownym. Ceny nowoczesnych maszyn rolniczych są często liczone w mln złotych. Z drugiej strony populacja polskich rolników należy do naj-

młodszych w UE, więc farmerzy powinni być bardziej skory do wprowadzania zmian.

2. Skupić się na większych gospodarstwach

Obecny system wsparcia w sposób preferencyjny traktuje małe gospodarstwa. Polska tradycyjnie była zwolennikiem takich rozwiązań, niemniej powstaje pytanie, czy małe gospodarstwa będą rzeczywiście w stanie sprostać ambicjom Europejskiego Zielonego Ładu. Znaczące inwestycje (także proekologiczne) mogą być wdrażane jedynie w gospodarstwach średnich i dużych w rozumieniu ich wartości ekonomicznej.

W długim okresie to właśnie większe podmioty mają realną szansę na urzeczywistnienie celów EZŁ przy zachowaniu konkurencyjności ekonomicznej, także za sprawą lepszego wykształcenia i potencjalnie większej świadomości ekologicznej rolników prowadzących te gospodarstwa.

Większe gospodarstwa mają możliwości i potencjał wdrażania nowoczesnych technik produkcyjnych. Jednak także i one będą potrzebować zwiększonego wsparcia inwestycyjnego, aby ograniczyć koszty transformacji. Ostatecznie w interesie społeczeństwa unijnego jest to, żeby produkcja zdrowej żywności z poszanowaniem stanu środowiska naturalnego była też opłacalna ekonomicznie.

Przekazywanie środków większym podmiotom budziło kontrowersje ze względu na fakt, że dochody właścicieli były nawet wyższe niż przeciętne dochody w gospodarce. Trzeba jednak zaznaczyć, że w tej rekomendacji postuluje się przede wszystkim wzrost nakładów na inwestycje, które w ostatecznym rozrachunku będą służyły nie tylko rolnikom, ale także przetwórcom i konsumentom. Warto rozważyć, czy zamiast wspierać gospodarstwa do 50 ha, nie należałoby przyjąć zasady, że wspieramy głównie duże gospodarstwa rodzinne, stosujące zrównoważone metody produkcji.

3. Zwiększyć siłę przetargową rolników

Komisja Europejska dostrzega też znaczenie integracji w sektorze rolnym w celu skrócenia łańcuchów żywnościowych. Mowa tutaj zarówno o integracji poziomej (rozumianej jako współpraca pomiędzy rolnikami), jak i tej pionowej, polegającej na współpracy z przetwórcami i zmniejszaniu liczby pośredników.

Krótsze łańcuchy oznaczają, że zaangażowani w nie rolnicy będą generować większą wartość dodaną, a ze względu na skrócenie czasu i odległości transportu, produkowana żywność będzie zdrowsza i odznaczać się mniejszym śladem węglowym.

Wspieranie integracji powinno stanowić jeden z najważniejszych elementów polityki rolnej, ponieważ należy do kluczowych sposobów stabilizacji dochodów rolników. Jeśli rolnicy partycypują w pewnym stopniu również w procesie przetwórstwa (albo sami się tym zajmują), to wahania cen surowców rolnych dotyczą ich w mniejszym stopniu, ponieważ otrzymują dochody również z produktów finalnych. Jeśli współpracują w grupie, to rośnie ich siła przetargowa na rynku i są w stanie negocjować lepsze warunki.

Problem rozproszenia produkcji jest widoczny szczególnie w państwach o silnie rozdrobnionej strukturze agrarnej, takich jak Polska. Nasz kraj powinien zatem zachęcać Komisję nie tylko do asygnowania znaczących środków na wsparcie integracji, ale też do jak najszerzszych działań promocyjnych. Integracja w rolnictwie, szczególnie w krajach postkomunistycznych, nasuwa dosyć negatywne skojarzenia związane z przymusową kolektywizacją, dlatego w tych państwach szczególnie ważne jest wskazywanie korzyści płynących ze współpracy.

Duży poziom rozproszenia produkcji charakterystyczny jest dla działalności ekologicznej. Ponadto do przechodzenia na ten typ produkcji zniechęcać może proces ubiegania się o certyfikat. W tym kontekście dobrym pomysłem Komisji jest wprowadzenie certyfikacji grupowej dla ekologicznych gospodarstw zrzeszonych w gru-

pach producenckich. Polski plan strategiczny dla WPR zakłada wsparcie współpracy w ramach łańcucha wartości i pomoc skierowaną do organizacji producentów. Kwota wsparcia w tym drugim programie zależy od osiągniętych przychodów i wypłacana ma być przez 5 lat funkcjonowania grupy. Następnie grupa musi funkcjonować jeszcze przez 3 lata. Istnieje zatem ryzyko, że po 8-letnim okresie zostanie zlikwidowana. Należałoby więc rozważyć wydłużenie okresu wsparcia.

4. Postawić większy nacisk na zarządzanie ryzykiem w rolnictwie

Zmiany klimatyczne i pojawienie się licznych chorób zwierząt gospodarskich, na które EZŁ ma być częściową odpowiedzialnością, tworzą znaczące zagrożenie dla stabilności funkcjonowania gospodarstw i tym samym dla realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu. Potrzebne są więc efektywne mechanizmy ograniczające poziom ryzyka w rolnictwie.

W poprzedniej perspektywie finansowej Polska (podobnie jak większość krajów członkowskich UE) nie zdecydowała się na przeznaczenie środków na mechanizmy zarządzania ryzykiem w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich. W planie na lata 2023–2027 takie środki są już przewidziane – ok. 200 mln euro na dopłaty do składek na ubezpieczenie zwierząt i 56 mln euro na dofinansowanie Funduszy Wzajemnościowych, a więc funduszy składkowych tworzonych przez samych rolników, z których wypłacane są dla nich środki w przypadku strat przekraczających 20% średniej produkcji.

Relatywnie niewielkie kwoty zaplanowane na wsparcie Funduszy Wzajemnościowych wynikają ze spodziewanego niskiego zainteresowania ich tworzeniem. Potrzebne są więc wzmożone działania promocyjne na rzecz zainteresowania quasi-ubezpieczeniowymi formami wsparcia rolnictwa, które mogą być efektywne i łatwiejsze do zaakceptowania dla podatników. W przyszłości system wsparcia bazujący na dopłatach zależących nie tylko od posiadanego areалу, ale także od rzeczywistej sytuacji rynkowej (np. wzorowanym na

amerykańskim *Agriculture Risk Coverage*) mógłby nawet zastąpić system dopłat bezpośrednich.



dr Łukasz Kryszak

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse. Asystent w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

Marta Makowska

Polityka przemysłowa

Modernizacja europejskiego przemysłu w duchu zielonej transformacji jest istotnym elementem osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r. Przemysł odpowiada za ok. 20% unijnej całkowitej wartości dodanej i generuje 80% eksportu towarów. Jednak równocześnie jest on związany z 20% emisji gazów cieplarnianych w UE. Jeżeli więc Europejski Zielony Ład ma zostać zrealizowany, to wykorzystanie paliw kopanych musi zostać zamienione na czyste (w tym odnawialne) źródła energii także w tym sektorze. Dekarbonizacja przemysłu stanowi ogromne wyzwanie dla unijnych gospodarek ze względu na wzrastające koszty energii, uzależnienie od surowców spoza UE i techniczne bariery w odejściu od paliw kopalnych w części procesów przemysłowych.

Kryzysy obnażyły słabości

Projektowanie zielonej polityki przemysłowej UE koncentruje się na trzech kluczowych elementach:

1. jednolitym rynku ze spójnymi standardami środowiskowymi, który musi być przyjazny dla małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza w obszarach czystych technologii, innowacji;
2. mobilizacji obywateli, m.in. jako świadomych ekologicznie konsumentów, którzy mają wpływ na producentów;
3. pogłębionej współpracy publiczno-prywatnej na poziomie międzynarodowym, pozwalającej finansować ryzykowne, trudne do wdrożenia i kosztowne projekty transformacyjne.

Polityka przemysłowa przed Europejskim Zielonym Ładem (EZŁ) pozostawała częściowo w gestii państw członkowskich, które prowadziły ją z uwzględnieniem własnych uwarunkowań gospodarczych, energetycznych, społecznych, ale równocześnie nie naruszając przy tym unijnej polityki konkurencji i reguł pomocy publicznej. Na poziomie europejskim miała ona wymiar horyzontalny, skupiający się na zapewnieniu odpowiednich ram prawnych i politycznych na jednolitym rynku.

Dopiero kryzys zadłużenia w strefie euro przywrócił w UE świadomość konieczności prowadzenia bardziej ambitnej polityki przemysłowej, nakierowanej m.in. na reindustrializację kontynentu i przywracanie znikających miejsc pracy.

Zdjęcie tabu z możliwości (a czasem wręcz konieczności) państwowego zaangażowania w pobudzanie przemysłu zbiegło się w czasie z narastającą presją jego dekarbonizacji. Pojawiły się głosy (m.in. francusko-niemiecki [manifest](#) z 2019 r. dot. europejskiej polityki przemysłowej „na miarę XXI w.”) o potrzebie budowy transnarodowych przedsiębiorstw, które miałyby zdolność do konkutowania na arenie globalnej.

Ogłoszenie EZŁ, który w sposób kompleksowy wyznacza kierunki zmian dla całej unijnej gospodarki, zakotwiczyło obrany chwilę wcześniej kierunek w polityce przemysłowej. Pandemia COVID-19 i towarzyszący jej kryzys światowego handlu dały dodatkowy impuls do nakreślenia kolejnych celów, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa gospodarczego UE (m.in. ciągłości łańcuchów dostaw, dążenie do przeniesienia produkcji niektórych dóbr do Europy).

Strategiczne działania UE w ramach EZŁ

Europejska polityka przemysłowa jest ściśle powiązana z innymi inicjatywami unijnymi, m.in. z polityką energetyczną, klimatyczną, handlową, a także regulacjami jednolitego rynku. Zazielenienie europejskiego przemysłu odbywa się więc przy udziale narzędzi pochodzących z innych unijnych polityk, w tym zwłaszcza klimatycznej

i energetycznej – poprzez system handlu emisjami (EU ETS) i głośowany właśnie graniczny podatek węglowy (CBAM).

Dostrzegalna jest też konieczność przestawienia przemysłu na tory gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) w związku z koniecznością efektywniejszego zużycia surowców naturalnych. Obecnie jedynie 12% materiałów wykorzystywanych w przemyśle pochodzi z recyklingu, a KE chce do 2030 r. podwoić tę liczbę. Najważniejszym elementem w tym obszarze jest [Strategia przemysłowa UE z 2020 r.](#) oraz jej [aktualizacja z 2021 r.](#)

Unijni ustawodawcy równolegle do celu osiągnięcia zeroemisyjności gospodarczej przemysłu do 2050 r. stawiają w swoich założeniach na utrzymanie konkurencyjności europejskiej gospodarki. Te wyzwania mają zostać zrealizowane m.in. przez innowacje w procesach produkcyjnych, zwiększenie udziału surowców z recyklingu i uniezależnienie się UE od surowców pochodzących z państw trzecich.

Strategia przemysłowa podkreśla też wagę zapewnienia czystej i przystępnej cenowo energii oraz surowców. Do tego celu służą m.in. postanowienia Strategii inteligentnej integracji sektora energetycznego (m.in. bardziej efektywnego zarządzania energią na poziomie UE oraz innowacji i transformacji zwłaszcza energii dla odbiorców końcowych) oraz [Strategii wodorowej](#) (obie z 2021 r.).

Jednocześnie za kluczową dla osiągnięcia neutralności klimatycznej przemysłu uznano transformację jego najbardziej energochłonnych sektorów: produkcji stali, cementu i chemikaliów. Każdy z tych obszarów doczekał się w kolejnych miesiącach dedykowanych strategii/dokumentów roboczych:

- W 2020 r. KE opublikowała [Strategię UE w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności na rzecz nietoksycznego środowiska](#).

Komisja zapowiedziała w Strategii przegląd obowiązującego ustawodawstwa w zakresie chemikaliów, zastąpienia i zminimalizowania

substancji potencjalnie niebezpiecznych oraz stopniowego wycofywania najbardziej szkodliwych chemikaliów z innych niż istotnych zastosowań społecznych. Na początku 2022 r. KE otworzyła konsultacje publiczne w celu określenia kierunków rewizji obowiązującego rozporządzenia w kontekście REACH (*Regulation on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*). Konsultacje zakończyły się w połowie kwietnia, wzięło w nich udział 771 przedsiębiorstw, z czego najwięcej z Niemiec, Belgii, Francji, Włoch i Szwecji (z Polski 7 firm).

- Dokument roboczy „[W kierunku konkurencyjnej i czystej stali europejskiej](#)” opublikowany wraz z aktualizacją Strategii przemysłowej w maju 2021 r. oraz [specjalnymi inicjatywami wsparcia finansowego na rzecz bezemisyjnej produkcji stali](#).

Produkcja stali generuje 6% całkowitych emisji gazów cieplarnianych w UE. Powołany w 2020 r. fundusz innowacyjny finansowany z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) ma za zadanie wspierać duże inwestycje w innowacyjne technologie niskoemisyjne, takie jak wodór, magazynowanie energii, rozwiązania sieciowe oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS).

- Szereg inicjatyw z zakresu zrównoważonego budownictwa

Budownictwo obecnie zużywa ok. 50% wydobywanych surowców i generuje ok. 35% odpadów wytwarzanych w Unii. W duchu Gospodarki o Obiegu Zamkniętym KE proponuje m.in. wprowadzenie wymogów dotyczących określonej zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w niektórych wyrobach budowlanych.

Sojusze przemysłowe

Strategia zapowiada też sektorowe wzmocnienie sojuszy przemysłowych poprzez celowe wsparcie, np. w postaci pomocy w koor-

dynowaniu współpracy pomiędzy podmiotami z różnych regionów, jak również w pozyskiwaniu finansowania.

Pierwszy taki sojusz przemysłowy, jako przykład partnerstwa publiczno-prywatnego, pojawił się w 2017 r. – jeszcze przed EZŁ – w postaci [europejskiego sojuszu na rzecz baterii](#). Powstał w celu opracowania i produkcji innowacyjnych, bardziej przyjaznych dla środowiska baterii litowo-jonowych, które charakteryzowały się dłuższą żywotnością i krótszym czasem ładowania.

Cechą charakterystyczną zarówno tego, jak i późniejszych sojuszy jest kompleksowe podejście: od badań naukowych i analizy zależności od surowców poprzez zwiększenie rodzimych zdolności produkcyjnych, a skończywszy na ciągłym procesie ulepszania produktu, aby zmniejszać jego ślad węglowy.

W ramach sojuszu baterijnego 7 państw członkowskich (w tym Polska) w grudniu 2019 r. otrzymało zgodę na udzielenie pomocy publicznej w wysokości do 3,2 mld euro w ramach mechanizmu IPCEI – ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (*Important Projects of Common European Interest*).

Kolejny sojusz przemysłowy, [na rzecz czystego wodoru](#), został uruchomiony przez KE w 2020 r., a mechanizm IPCEI został zaakceptowany pod koniec tego samego roku. Jego celem jest wdrożenie technologii wodorowych do 2030 r. przy wykorzystaniu technologii niskoemisyjnych i odnawialnych źródeł energii. UE chce osiągnąć pozycję światowego lidera wykorzystującego wodór w przemyśle i energetyce. Sojusz ma też zwiększyć popyt na wodór w unijnej gospodarce, a z Polski przystąpiły do niego m.in. PGNiG i Solaris. Ponadto w 2021 r. Komisja [uruchomiła](#) Sojusz na rzecz procesorów i technologii półprzewodnikowych oraz Sojusz na rzecz [danych przemysłowych, zaawansowanych technologii i technologii chmury](#).

Mechanizm IPCEI, który jest *de facto* w użyciu dopiero od 2014 r., został jesienią zeszłego roku zaktualizowany w celu lepszej odpo-

wiedzi na konieczność kompleksowej transformacji unijnej gospodarki (większej inkluzywności i transparentności proponowanych obszarów działań).

Gospodarka o obiegu zamkniętym w przemyśle

Wdrażanie [gospodarki o obiegu zamkniętym](#) (GOZ) jest dla UE kluczowym aspektem polityki przemysłowej. Plan działania UE dotyczący GOZ został przyjęty wraz ze strategią przemysłową w 2020 r. Nadzrędnym celem GOZ jest wykorzystanie zasobów naturalnych w sposób zrównoważony i zminimalizowanie negatywnego wpływu gospodarki na środowisko. GOZ w zamyśle angażuje też konsumentów, tak żeby mogli świadomie podejmować decyzje na podstawie szczegółowych informacji na produktach oraz żeby ich prawa do informacji i do nabywania towarów o niskim śladzie węglowym były respektowane.

W [nowym planie działania dotyczącym GOZ](#) dużo uwagi poświęca się produkcji przemysłowej. W dokumencie wyróżnia się 5 priorytetowych sektorów:

- tworzywa sztuczne;
- odpady spożywcze;
- surowce krytyczne;
- biomasa i bioprodukty;
- odpady z budowy i rozbiórki.

Wraz z nowym planem KE opublikowała strategię UE na rzecz przemysłu włókienniczego, która ma służyć rozwojowi innowacji i zachęcaniu do ponownego użycia w tym sektorze.

Szacuje się, że branża odzieżowa odpowiada za 10% światowych emisji dwutlenku węgla. Przeciętny [Europejczyk kupuje co roku prawie 26 kg](#), a pozbywa się 11 kg tekstyliów. Ubrania używane są głównie spalane lub składowane (87%).

Zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów, zatwierdzoną przez Parlament Europejski w 2018 r., od 2025 r. państwa UE będą zobowiązane do oddzielnego zbierania wyrobów tekstylnych. Nowa strategia Komisji obejmuje również środki mające na celu wspieranie materiałów i procesów produkcyjnych o obiegu zamkniętym, zapobieganie obecności niebezpiecznych chemikaliów oraz pomoc konsumentom w wyborze zrównoważonych tekstyliów. Plan działania GOZ zawiera także: ramy polityki zrównoważonych produktów, w tym zwiększonej odpowiedzialności producenta (wykraczająca poza moment sprzedaży produktu/usługi) oraz inicjatywy dotyczącej urządzeń elektronicznych o zamkniętym cyklu życia.

Aktualnie trwają również prace nad [nowelizacją dyrektywy o bateriach](#). Opracowywane rozporządzenie ma wprowadzić regulacje dla różnych etapów produkcji i użytkowania baterii: m.in. ich trwałości, wydajności emisji gazów cieplarnianych oraz odpowiedzialnego pozyskiwania. Obowiązujące przepisy prawne obejmują tylko obszar wycofywania baterii z użytku. KE chce też wprowadzić obowiązek ilościowy udziału poszczególnych materiałów z recyklingu w bateriach przemysłowych i akumulatorach pojazdów elektrycznych (do 2030 r. 95% kobaltu, miedzi, ołowiu i niklu oraz 70% litu ma pochodzić z recyklingu). Pojawi się też nowa kategoria „baterii lekkich środków transportu”, czyli zyskujących na popularności baterii do hulajnóg, rowerów elektrycznych czy skuterów.

Przepisy mają wzmocnić innowacje i wymusić wzrost inwestycji w technologie służące realizacji tych celów. Docelowo ma zwiększyć się odporność łańcucha dostaw baterii w UE. Powodzenie tego planu umożliwiłoby skuteczną i konkurencyjną transformację europejskiego przemysłu motoryzacyjnego i wpłynęłoby na sposoby magazynowania energii, m.in. poprzez rozwój drogiej obecnie technologii baterii litowo-jonowych jako magazynów energii.

W kwietniu 2022 r. rozpoczęły się w tej sprawie tzw. trilogi (trójstronne negocjacje zmierzające do osiągnięcia kompromisu pomiędzy stanowiskami Komisji, Parlamentu i Rady UE). Więcej na te-

mat gospodarki o obiegu zamkniętym pisze dr hab. Marzena Smol w rozdziale poświęconym temu obszarowi.

***Fit for 55* i strategia przemysłowa**

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂

Unijne prawo klimatyczne odegra niewątpliwie istotną rolę w zielonej transformacji europejskiego przemysłu, a w szczególności dwa jego elementy: reforma systemu ETS oraz nowy projekt mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM).

Konieczność reformy ETS jest wymuszona niewystarczającą dotychczas redukcją emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększeniem unijnych ambicji klimatycznych wyrażonych w pakiecie *Fit for 55*. Opracowywany obecnie projekt przewiduje zmniejszenie uprawnień dla państw członkowskich oraz docelowe wygaszenie bezpłatnych uprawnień dla tych gałęzi przemysłu, które były zagrożone zjawiskiem ucieczki emisji poza granice UE (przenoszeniu produkcji do krajów pozaunijnych bez wyśrubowanych norm środowiskowych). Wygaszanie miałoby nastąpić z uwzględnieniem okresu przejściowego, w którym istniałoby równoległe do CBAM, czyli granicznego cła węglowego zaprojektowanego z myślą o zapobieganiu ucieczce emisji poza granice UE.

Projekt opodatkowania importu: stali, aluminium, cementu, nawozów, energii elektrycznej został przedstawiony przez KE w 2021 r., natomiast w marcu 2022 r. państwa członkowskie [zatwierdziły](#) tzw. mapę drogową CBAM, ale bez decydowania o kilku kluczowych warunkach, które pozostają przedmiotem sporu, m.in. opodatkowania sektora produkcji wodoru.

W kwietniu 2022 r. KE zaproponowała [projekt](#) modernizacji dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, dotychczas najważniejszego aktu do zwalczania zanieczyszczeń przemysłowych (m.in. dwu-

tlenku siarki, tlenków azotu, rtęci, chloru). Zaktualizowane przepisy będą zawierać bardziej restrykcyjne limity emisji zanieczyszczeń przyznawane przez krajowych regulatorów i obejmą dodatkowe obszary działalności przemysłowej, m.in. kopalnie metali, zasobów rzadkich, giga-fabryki baterii elektrycznych oraz duże hodowle zwierząt. Nowe prawo ma zwiększyć transparentność danych na temat emitentów zanieczyszczeń poprzez poprawę funkcjonalności dedykowanego portalu. Jego dostosowanie do celów EZł ma ukierunkować inwestycje przemysłowe na innowacje oraz znacząco przyspieszyć transformację konwencjonalnych elektrowni i elektrociepłowni (zwłaszcza węglowych), choć wiąże się to z dużymi kosztami dla ich operatorów.

Finansowanie zielonej transformacji przemysłu

Istotny dla dekarbonizacji przemysłu unijnego jest także nowy mechanizm sprawiedliwej transformacji, który ma zapobiec nierównomiernemu obciążeniu kosztami transformacji gospodarczej i wykluczeniu grup społecznych potencjalnie najbardziej wrażliwych na zmiany.

Pierwotnie zaproponowany przez KE mechanizm obejmował fundusze w wysokości 7,5 mld euro. Ostatecznie, podczas specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej w lipcu 2020 r., państwa członkowskie ustaliły kwotę 17,5 mld euro (7,5 mld euro z wieloletnich ram finansowych i 10 mld z instrumentu NextGenerationEU). Na mechanizm sprawiedliwej transformacji oprócz funduszu składa się program InvestEU oraz pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Łączna pula dostępnych środków ma wynieść ponad 100 mld euro. W 2020 r. KE [uruchomiła](#) też platformę sprawiedliwej transformacji, oferując wsparcie techniczne i doradztwo regionom i sektorom uzależnionym od węgla.

Minimum 30% środków z wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–27 oraz 37% z instrumentu NextGenerationEU zostanie przeznaczone na cele klimatyczne. Oznacza to ich obecność we wszystkich unijnych programach, także w unijnym programie badawczym

Horyzont, z którego budżetu finansowane są m.in. projekty w sieci [EIT Manufacturing](#). Projekt ten jest efektem partnerstwa ponad 50 europejskich instytucji akademickich i przedstawicieli przemysłu, których współpraca ma służyć m.in. komercjalizacji ważnych projektów naukowych.

Z kolei wspomniany już wcześniej [fundusz innowacyjny UE ETS](#) zapewnia finansowanie projektów wdrażających innowacyjne technologie niskoemisyjne na skalę przemysłową w kluczowych sektorach: wodoru, cementu, stali, chemikaliów, energii słonecznej, biopaliw, wychwytywania i składowania CO₂ (CSS). Budżet funduszu na lata 2020–2030 wynosi ok. 10 mld euro.

Pierwsze zaproszenie do składania wniosków w 2020 r. przewidywało finansowanie w wysokości 1 mld euro dla dużych projektów dotyczących czystych technologii (ma pomóc im w przewyciężeniu ryzyka związanego z komercjalizacją i demonstracją na dużą skalę). W przypadku obiecujących projektów, które jeszcze nie są gotowe do wprowadzenia na rynek, KE przeznaczyła odrębny budżet w wysokości 8 mln euro na pomoc w opracowywaniu projektów.

Istotnym aspektem EZŁ jest również tzw. zielona taksonomia, czyli katalog inwestycji, który UE uznaje za zielone, tzn. przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju i osiągnięcia celów klimatycznych przez Unię. Taksonomia ma pomóc w stworzeniu środowiska biznesowego dla inwestycji w transformację europejskiego przemysłu, czyli spowodować przekierowanie kapitału z „brudnych” inwestycji na te czyste.

Wyzwania dla unijnego i polskiego przemysłu

1. Potrzeba ogromnych środków finansowych

Najpoważniejszym wyzwaniem jest zapełnienie luki finansowej pomiędzy deklarowanymi funduszami w ramach Europejskiego Zielonego Ładu a potrzebami zgłaszanymi przez przedstawicieli przemysłu na przeprowadzenie kompleksowej transformacji. Narzucone

na europejski przemysł silne ograniczenia w emisji, niepołączone ze strumieniem inwestycji finansowych mogą spowodować ogromne koszty zazieleniania energochłonnych sektorów, które oddalą perspektywę konkurencyjnej, unijnej gospodarki.

W przypadku produkcji stali, jak podkreślają autorzy zeszłorocznego [raportu](#) zamówionego przez Parlament Europejski, *Moving towards Zero-Emission Steel*, wprowadzenie nowej technologii stali niskoemisyjnej będzie wymagało 50–60 mld euro inwestycji oraz 80–120 mld euro rocznie na pokrycie kosztów kapitałowych i operacyjnych tego przedsięwzięcia.

Tymczasem europejski sojusz na rzecz czystej stali pozyskał do połowy 2021 r. jedynie ok. 700 mln euro z unijnych pieniędzy publicznych – w tym z programu Horyzont Europa – i 1 mld euro z sektora prywatnego.

2. Uzależnienie od surowców krytycznych spoza UE

W strategii przemysłowej zdefiniowano 30 krytycznych surowców mineralnych niezbędnych do powodzenia podwójnej transformacji (zielonej i cyfrowej). Wraz z rozwojem niektórych nowych technologii (np. elektryfikacją unijnego przemysłu motoryzacyjnego) lawinowo wzrasta zapotrzebowanie Unii na surowce, których wydobycie jest często skoncentrowane w pojedynczych państwach.

Przykładowo, do produkcji baterii (akumulatorów) niezbędne są kobalt (68% importu do UE pochodzi z Demokratycznej Republiki Konga), magnez (93% importu do UE pochodzi z Chin), grafit (47% z Chin) oraz lit (78% importu z Chile). Ponadto szacuje się, że z Chin pochodzi 66% wszystkich surowców krytycznych importowanych do UE, w tym 98% metali ziem rzadkich. Wysoka koncentracja importu zdecydowanie obniża bezpieczeństwo dostaw.

Odpowiedzią na to wyzwanie jest wspomniane już ponownie wykorzystanie surowców w ramach GOZ, jednak nie jest to proces łatwy z uwagi na brak odpowiednich technologii, które powstają

powoli. Ponadto wyzwaniem pozostaje wciąż ograniczony wpływ UE na resztę świata. Europa produkuje zaledwie 8% gazów cieplarnianych w skali światowej. Choć EZ i jego komponenty (np. Plan działania GOZ) podkreślają, że UE będzie nadal promować GOZ w swoich umowach o wolnym handlu, to nie wystarczy. Również proponowany mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ stanowi raczej odpowiedź na zaburzenia na jednolitym rynku niż próbę ustalania norm poza granicami Unii.

3. Rosyjski kontekst transformacji europejskiego przemysłu

Rosyjska inwazja na Ukrainę przyspiesza dekarbonizację europejskiego przemysłu ze względu na konieczność przyspieszonego uniezależnienia się od rosyjskich surowców. W marcu br. KE przedstawiła plan uodpornienia unijnego systemu energetycznego poprzez szybkie odejście od rosyjskiego gazu pod nazwą REPowerEU. Realizacja planu ma być możliwa dzięki odnawialnym źródłom energii, biomasie i wodorowi oraz ma wymusić szybsze powstawanie europejskich ram regulacyjnych czy ułatwień dla testowania i eksperymentowania z wprowadzaniem nowych technologii w obszarze OZE. W efekcie, przy powodzeniu tego planu, niektóre aspekty EZ mogą zostać zrealizowane szybciej, niż pierwotnie było to planowane.

4. Uzależnienie polskiej gospodarki od przemysłu

Według Polityki Przemysłowej Polski z 2021 r. udział przemysłu w polskiej gospodarce jest wyższy niż unijna średnia: w 2020 r. wyniósł 24,7%, z kolei udział przemysłu w zatrudnieniu sięgnął w 2020 r. 23,3%. Wśród największych polskich firm przemysłowych dominuje branża surowcowo-paliwowa i energetyczna, duży jest również udział sektora motoryzacyjnego. Jednocześnie koszty energii w Polsce są jednymi z najwyższych w UE. Oznacza to dla przemysłu konieczność znacznego zwiększenia inwestycji w stosunku do innych krajów UE skoncentrowanego na ograniczeniu rosnących

kosztów wytwórczych, tak by pozostać konkurencyjnym zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Rekomendacje dla Polski

1. Walka o uwzględnienie punkt startu

Tempo zmian w unijnym przemyśle powinno przyspieszyć, ale jednocześnie Polska musi zabiegać na arenie UE o uwzględnienie specyficznych uwarunkowań gospodarczych, geograficznych i społecznych poszczególnych państw członkowskich.

W tym celu Polska musi aktywnie partycypować w kształtowaniu unijnej legislacji przemysłowej i klimatycznej. Powinna też zabiegać o jak najbardziej przejrzyste zasady finansowania prac badawczo rozwojowych w obszarze przemysłu (m.in. w ramach programu Horyzont). W przeciwnym razie strumienie finansowe przewidywane np. w NextGenerationEU (i towarzyszące im inwestycje prywatne) będą płynąć tam, gdzie już przed wdrażaniem najnowszych projektów przez lata budowano podwaliny pod niskoemisyjny przemysł.

2. Inwestycje w transformację energetyczną i innowacje

Konieczne jest zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla polskiego energochłonnego przemysłu w procesie transformacji. Taki postulat był nakreślony w polskiej polityce przemysłowej z 2021 r., ale poza strategiczną wizją, przedsiębiorcy potrzebują przede wszystkim stabilnego otoczenia regulacyjnego i odpowiedniego kapitału. Należy stworzyć kompleksową strategię i konkretne narzędzia do zapewnienia w najbliższych latach wystarczającej podaży energii z OZE dla rodzimego przemysłu. Wraz z implementacją zielonej taksonomii zmienia się unijny rynek finansowy i kapitałowy. Koszty finansowania energochłonnego przemysłu będą wzrastać, co negatywnie wpłynie na jego konkurencyjność (może spowodować m.in. odływ inwestycji zagranicznych).

Rozwagi wymaga przydzielanie publicznego finansowania sektorom najbardziej dotkniętym skutkami pandemii COVID-19. Środki z Krajowych Planów Odbudowy (KPO) dla największych firm powinny być przeznaczane z uwzględnieniem celów środowiskowych i cyfrowych, tak aby rzeczywiście przedstawiać gospodarkę na nowe tory (poprzez inwestycje w innowacje), a nie łątać finansowe straty spowodowane *lockdownem*. Obecne mechanizmy kontroli wydatkowania KPO nie pozwolą na rzetelną ocenę tych inwestycji już w trakcie ich realizacji.

3. Popularyzacja partnerstw publiczno-prywatnych

Konieczne jest pobudzenie w obszarze partnerstw publiczno-prywatnych, które stwarzają ramy dla tworzenia ryzykownych, ale równocześnie przełomowych technologii. Inwestorzy prywatni niechętnie lokują swój kapitał w najbardziej ryzykowne i nowatorskie przedsięwzięcia, chyba że partner będący podmiotem publicznym zdejmie z nich część odpowiedzialności za ewentualne niepowodzenie projektu.

Skuteczność funkcjonowania tych partnerstw jest połączona z tworzeniem przyjaznej i klarownej legislacji wokół zielonej transformacji przemysłu, która zwiększy poziom wzajemnego zaufania i doprowadzi do pogłębionego dzielenia się wiedzą.

Europejskie sojusze przemysłowe stanowią dobry punkt wyjścia do pogłębiania PPP skoncentrowanych wokół konkretnych, mierzalnych celów gospodarczych, które będą uwzględniały EZŁ zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

4. Jasne krajowe przepisy odpowiadające na unijne wyzwania

Kluczowe dla zapewnienia przyjaznego środowiska inwestycyjnego w kraju jest uchwalanie jasnych i kompleksowych regulacji adekwatnych do powstającego prawa na poziomie UE. Polska w ostatnim czasie inwestowała w tworzenie szeregu dokumentów o znaczeniu strategicznym, takich jak Mapa drogową transformacji w kierunku

gospodarki o obiegu zamkniętym (2019 r.) czy [Polska strategia wodorowa](#) do 2040 r. (2021 r.). W połowie 2021 r. Ministerstwo Pracy, Rozwoju i Technologii przedstawiło kompleksową Politykę Przemysłową Polski, która uwzględniała komponent Europejskiego Zielonego Ładu.

Polska powinna jednak przekuć strategię w konkretne prawo, które pomoże przedsiębiorcom przygotować się do narastającej presji rynkowej na dekarbonizację wywieranej przez zagranicznych partnerów biznesowych.

5. Rozwój gospodarki wodorowej i sektora produkcji akumulatorów

Jak podkreśla dokument Polska strategia wodorowa, Polska jest jednym z czołowych europejskich producentów wodoru, jednak w większości ze źródeł wysokoemisyjnych, co nie jest zgodne z europejską strategią wodorową. Obecnie ten „szary wodór” już jest wykorzystywany jako surowiec w przemyśle chemicznym i rafineryjnym, ale w perspektywie najbliższych lat planowane jest rozpoczęcie produkcji i zastosowanie wodoru niskoemisyjnego w branżach petrochemicznej oraz nawozowej.

Wodór będzie najprawdopodobniej odnajdywał również swoje zastosowanie w produkcji stali, budownictwie, ale też w przemyśle samochodowym, gdzie napęd wodorowy może zastąpić baterie litowo-jonowe, których produkcja jest uzależniona od importu surowców krytycznych. Potrzebna jest jeszcze krajowa legislacja (pakiet wodorowy), implementująca prawo UE, nakreślająca zasady funkcjonowania rodzimego rynku i stwarzająca zachęty do inwestowania w wodór niskoemisyjny.

Kolejnym potencjalny kierunkiem rozwoju jest branża akumulatorów. Polska dysponuje dzisiaj zapleczem surowcowym niezbędnym do produkcji akumulatorów, głównie kwasowo-ołowiowych, co przyczyniło się do dużego zaangażowania kraju w europejski sojusz przemysłowy na rzecz baterii. Polska działa aktywnie w kilku innych

sojuszach, co może w dłuższej perspektywie stanowić skuteczne narzędzie ochrony przed odpływem najzdolniejszych naukowców i ich przełomowych rozwiązań przemysłowych. Dotychczasowy niedostatek odpowiednich ekosystemów łączących naukę i biznes na poziomie krajowym może zostać z powodzeniem uzupełniony konsorcjami na poziomie europejskim.



Marta Makowska

Analizyżka Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w programie *Unia Europejska*. Zajmuje się polityką instytucjonalną i gospodarczą UE (wspólny rynek, cyfryzacja, nowe technologie i polityka przemysłowa).

dr hab. Marzena Smol

Gospodarka o obiegu zamkniętym

2,4 mld ton odpadów wyprodukowali mieszkańcy UE w 2018 r. Bez ambitnych działań ten wskaźnik będzie tylko wzrastał, dlatego w 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła [nowy plan gospodarki o obiegu zamkniętym](#), który stał się kluczowym blokiem zielonej transformacji. W pierwszej kolejności należy podejmować działania mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów. Później należy przygotować je do ponownego użycia (m.in. do recyklingu), a dopiero na samym końcu powinno się zastosować inne metody, takie jak odzysk energii poprzez spalanie. Ważną inicjatywą w ramach GOZ jest [ekoprojektowanie](#). Dąży się w nim do mniejszego zużycia zasobów w cyklu produkcyjnym, redukcji ilości zanieczyszczeń i odpadów oraz zapewnienia trwałości produktów.

GOZ najczęściej jest kojarzony z odzyskiem surowców z odpadów, mającym na celu ograniczenie zużycia surowców naturalnych oraz zmniejszenie ilości odpadów. Założeniem KE jest budowanie tzw. społeczeństwa recyklingu, które z pełną świadomością i odpowiedzialnością gospodaruje surowcami zawartymi w odpadach, bo ma na uwadze zagwarantowanie dostępu do zasobów Ziemi zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom.

Niestety mimo wysiłków podejmowanych na szczeblu unijnym i krajowym ilość wytwarzanych odpadów w UE nadal rośnie. W 2018 r. [osiągnęła](#) już 2,4 mld ton (5,2 ton na mieszkańca rocznie). Jakie były dotychczasowe działania Unii? Jakie są kolejne plany pod sztandarem Europejskiego Zielonego Ładu?

Zamknięcie obiegu – pierwszy plan działania UE dotyczący GOZ

Gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ) stanowi model gospodarczy, w którym odpady traktowane są jako surowce wtórne i powinny być zwracane do obiegu. Komisja Europejska (KE) już od 2014 r. wyraźnie wskazuje na znaczenie zrównoważonej gospodarki odpadami w procesie transformacji w kierunku GOZ.

Rok później KE przedstawiła pierwszy [plan](#) GOZ dla UE. To *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*. Wśród najważniejszych inicjatyw w nim określonych wskazano długoterminowe cele w zakresie recyklingu odpadów oraz ograniczenie ich składowania. Zgodnie z dokumentem od 2025 r. ma zostać wprowadzony zakaz składowania odpadów podlegających recyklingowi tworzyw sztucznych, metali, szkła, papieru i tektury oraz odpadów ulegających biodegradacji, natomiast do 2030 r. składowanie ma zostać wyeliminowane. Ponadto plan wskazuje konieczność wprowadzenia przepisów propagujących szersze wykorzystanie instrumentów ekonomicznych, takich jak podatki od składowania i spalania odpadów.

Plan wymienia także bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta, stymulowania rynku surowców wtórnych i ponownego wykorzystywania wody, doprecyzowania metody obliczeniowej dla materiałów poddawanych recyklingowi oraz zintensyfikowania współpracy z państwami członkowskimi w celu poprawy gospodarowania odpadami w terenie. Plan działań GOZ uwzględnił 54 działania, które w większości zostały wdrożone do końca kadencji poprzedniej KE w 2019 r.

Jednym z pierwszych sukcesów pakietu GOZ było przedstawienie przez KE w 2016 r. propozycji nowych przepisów w sprawie nawozów organicznych i nawozów na bazie odpadów w UE, a następnie w 2019 r. wdrożenie nowego [rozporządzenia](#) *ustanawiającego przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych*, wprowadzającego ujednoczone zasady dotyczące produkcji nawozów organicznych z surowców wtórnych, takich jak produkty

uboczne pochodzenia rolniczego i odzyskane bioodpady. Zwiększyło to intensywność prac badawczych w zakresie poszukiwania nowych oraz optymalizacji dotychczas stosowanych metod zagospodarowania odpadów zgodnie z koncepcją GOZ, a także pobudziło inwestycje w tym zakresie w krajach członkowskich.

Skuteczny monitoring warunkiem sukcesu

Aby umożliwić ocenę postępu transformacji w kierunku GOZ, w 2018 r. KE [przedstawiła](#) komunikat w sprawie monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym. Za cztery kluczowe obszary monitorowania tego procesu uznano gospodarkę odpadami, produkcję i konsumpcję, surowce wtórne oraz konkurencyjność i innowacje.

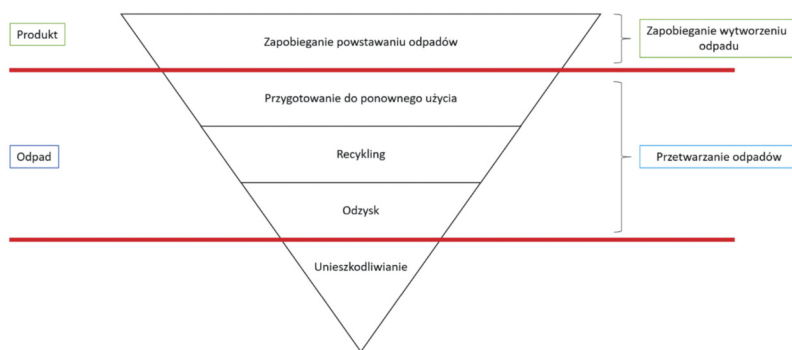
W obszarze produkcji i konsumpcji wskazuje się na znaczenie monitorowania samowystarczalności UE w zakresie surowców, ze szczególnym uwzględnieniem surowców krytycznych, których niedobór mógłby wpłynąć negatywnie na równowagę gospodarki unijnej. Ponadto podkreśla się znaczenie zielonych zamówień publicznych, które uwzględniają kryteria środowiskowe, a także wytwarzanie odpadów. Z kolei w grupie wskaźników w obszarze konkurencyjności i innowacji monitoruje się inwestycje sektora prywatnego, liczbę zatrudnionych osób, wartość dodaną brutto w sektorach GOZ oraz liczbę patentów związanych z gospodarowaniem odpadami i recyklingiem odpadów.

Obecnie w grupie wskaźników dotyczących gospodarowania odpadami wyróżnia się poziom recyklingu odpadów komunalnych oraz wszystkich odpadów z wyjątkiem głównych odpadów mineralnych, a także poziomy recyklingu indywidualnych grup odpadów, takich jak odpady opakowaniowe, drewniane, e-odpady, bioodpady oraz odzysk odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Ponadto ramy monitorowania w obszarze „produkcja i konsumpcja” zawierają wskaźniki związane z ilością generowanych śmieci.

GOZ zaczyna się dużo wcześniej niż w śmietniku

Zgodnie z ideą GOZ unieszkodliwianiu poddaje się tylko te odpady, z których uprzednio oddzielono te nadające się do innego zagospodarowania. Takie postępowanie z odpadami jest zgodne z europejską hierarchią określoną w nowej [dyrektywie odpadowej](#) z 2018 r.

Rysunek 3. Hierarchia postępowania z odpadami



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2018/851](#)

Wskazuje ona na konieczność intensyfikacji działań w obszarze cyrkularnego gospodarowania odpadami – systematycznego zwiększania poziomów przygotowania do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych do 55% w 2025 r., 60% w 2030 r. oraz 65% w 2035 r.

Od 2014 r. poziom recyklingu odpadów komunalnych w krajach członkowskich wzrósł z 43,4% do 47,8% w 2020 r., co zbliża UE do osiągnięcia zakładanych celów na najbliższe lata. Jednakże wciąż daleko poniżej średniej UE pozostają takie kraje, jak Malta (10,5%), Rumunia (13,7%) i Cypr (16,4%), które nie podjęły wystarczających działań w zakresie budowania odpowiedniej infrastruktury do zagospodarowania odpadów.

Może to zagrozić osiągnięciu wskazanych ambitnych celów KE do 2035 r., które miały w swoim założeniu przynieść istotne korzyści środowiskowe, gospodarcze i społeczne. Ponadto nowa dyrektywa odpadowa wprowadza warunki, jakie muszą być spełnione, aby odpady, które zostały poddane procesom recyklingu lub innemu odzyskowi, przestały być uznawane za odpady.

Według hierarchii w pierwszej kolejności należy podejmować działania mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, co jest zbieżne z [definicją](#) modelu GOZ opracowanej przez KE, w której „wartość produktów, materiałów i zasobów w gospodarce jest utrzymywana tak długo, jak to możliwe, a wytwarzanie odpadów ograniczone do minimum”.

Od momentu wytworzenia odpadu rekomendowanym działaniem jest jego przygotowanie do ponownego użycia, następnie recykling. Dopiero później stosowane powinny być inne metody, takie jak odzysk energii poprzez spalanie.

Ekoprojekt potencjalnym cichym bohaterem

Jedną z ważnych inicjatyw wspierających niedopuszczenie do powstania odpadu jest [ekoprojektowanie](#), które opiera się na uwzględnianiu wpływu produktu na środowisko i społeczeństwo podczas całego jego cyklu życia. Ponadto dąży się do mniejszego zużycia zasobów w cyklu produkcyjnym, redukcji ilości zanieczyszczeń i odpadów, a także do zapewnienia odpowiedniej trwałości eksploatacyjnej.

Z kolei na etapie, w którym odpad został wytworzony, powinno się postępować zgodnie z określoną hierarchią. W celu stworzenia zachęt do jej stosowania wykorzystuje się instrumenty ekonomiczne (np. opłaty za składowanie i spalanie odpadów) oraz inne środki (np. publiczne kampanie).

W [komunikacie KE – Europejski Zielony Ład](#) z 2019 r. – szczególną uwagę poświęca się zrównoważonej polityce produktowej (ZPP),

opierającej się na konieczności poprawy efektywności zużywania zasobów naturalnych oraz lepszemu zarządzaniu surowcami i odpadami. Pełne wdrożenie może przyczynić się do znacznego ograniczenia odpadów.

Podkreśla się też, że w systemach, w których odpadów nie da się uniknąć, należy odzyskać ich wartość gospodarczą (głównie poprzez zawarte w nich surowce) oraz zniwelować lub ograniczyć ich wpływ na środowisko i zmianę klimatu. Zapowiedziano także opracowanie unijnego modelu selektywnej zbiórki odpadów, aby ułatwić obywatelom gospodarowanie odpadami i zapewnić przedsiębiorstwom czystsze surowce wtórne. Ponadto [zaznaczono](#) potrzebę zaprzestania eksportu przez państwa członkowskie odpadów poza UE, na którą odpowiedzialność mają być zrewidowane zasady dotyczące przesyłania i nielegalnego wywozu odpadów. Do tej pory brak szczegółowych wytycznych zapewniających cyrkularne gospodarowanie odpadami w krajach przeznaczenia powodował niepełne egzekwowanie przepisów dotyczących przemieszczania odpadów oraz przyczynił się do zagrożeń w zakresie ochrony środowiska i zdrowia publicznego w tychże krajach.

Ambicje na skalę Zielonego Ładu

W 2020 r. przedstawiono [Nowy plan GOZ](#), który stał się kluczowym blokiem zielonej transformacji w UE. Dokument ten opisuje GOZ jako „model regeneracyjnego wzrostu, który oddaje planecie więcej, niż zabiera”. Odnosząc się do głównych celów Europejskiego Zielonego Ładu, wskazano na konieczność intensyfikacji inicjatyw utrzymujących konsumpcję zasobów w ramach ograniczeń planety, w tym poprzez zmniejszanie śladu konsumpcyjnego i podwojenie wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym do 2030 r.

Do jednych z głównych planowanych działań należy bardziej skuteczna polityka dotycząca zapobiegania powstawaniu odpadów i wprowadzania obiegu zamkniętego. Zgodnie z nią należy podjąć działania na rzecz unowocześnienia przepisów dotyczących odpa-

dów i ustanowienia nowych celów ograniczenia ilości odpadów. Na poziomie unijnym planowane jest także wprowadzenie harmonizacji systemów selektywnej zbiórki odpadów, które nadal różnią się w krajach członkowskich.

Ważnym elementem transformacji w kierunku GOZ jest także wzmocnienie obiegu zamkniętego w środowisku wolnym od substancji toksycznych, w tym poprzez wsparcie tworzenia rozwiązań w zakresie wysokiej jakości sortowania i usuwania zanieczyszczeń z odpadów oraz opracowania metod minimalizacji obecności substancji problematycznych w materiałach pochodzących z recyklingu. Według planu wymaga to dalszej współpracy między światem nauki, gospodarki i sektorem publicznym, której rezultatem będzie zharmonizowany system śledzenia i wykorzystania informacji o substancjach zidentyfikowanych jako stanowiące bardzo duże zagrożenie.

Dalsze plany KE obejmują także stworzenie dobrze funkcjonującego unijnego rynku surowców wtórnych. Planowane jest przeprowadzenie weryfikacji zakresu możliwości opracowania kolejnych unijnych kryteriów zniesienia statusu odpadu dla niektórych z nich, zwiększenie roli normalizacji w oparciu o trwającą ocenę dotychczasowych działań na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym, a także usprawnianie egzekwowania przepisów na granicach.

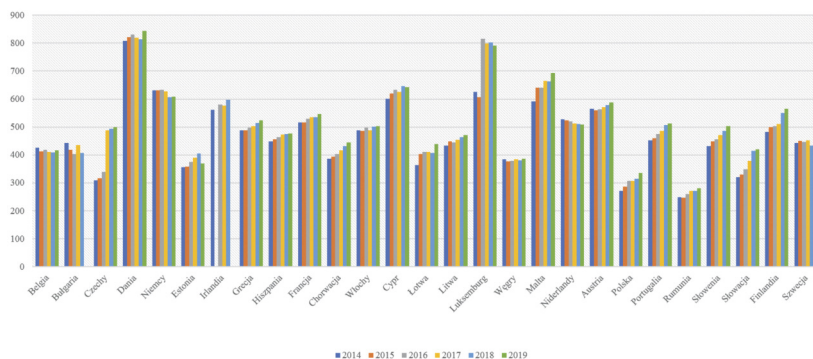
KE będzie podejmować dalsze działania na rzecz ograniczenia wywozu z UE do państw trzecich odpadów, które wywierają szkodliwy wpływ na środowisko i zdrowie lub mogą zostać przetworzone na terytorium UE. Przepisy dotyczące przeciwdziałania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów również mają być lepiej egzekwowane.

Największe wyzwania dla UE i Polski

1. Wzrastająca ilość odpadów

Oddzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów stanowi jedno z największych wyzwań w procesie zielonej transformacji. W ostatnich latach obserwuje się systematyczny wzrost ilości wytwarzanych odpadów komunalnych w UE. Od 2014 do 2020 r. wzrósł on z 478 kg do 505 kg na mieszkańca Europy. Wskaźnik ten głównie dotyczy odpadów wytwarzanych w gospodarstwach domowych, ale uwzględnia także odpady ze źródeł takich jak handel, biura i instytucje publiczne.

Rysunek 4. Odpady komunalne wytworzone w krajach UE w latach 2014–2019 (kg/osobę)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Niepokojąca jest duża dynamika wzrostu ilości tej grupy odpadów wytwarzanych w Polsce – od 272 kg na mieszkańca w 2014 r. do 346 kg w 2020 r. Również prognozy dotyczące wytwarzania odpadów komunalnych ujęte w [Krajowym planie gospodarki odpadami 2022](#) wskazują na dalszy wzrost – nawet o 10,89% w 2030 r. w porównaniu z 2014 r.

Należy zaznaczyć, że ilość wytwarzanych odpadów komunalnych na mieszkańca w Polsce (346 kg) jest niższa niż średnia UE oraz takich krajów, jak Dania (845 kg), Niemcy (632 kg), Finlandia (596 kg), a także państw bazujących na sektorze turystyki, np. Cypru (609 kg) i Malty (643 kg).

Zużycie zasobów dotychczas było skorelowane ze wzrostem gospodarczym. Im więcej wykorzystujemy zasobów, tym więcej produkujemy odpadów. Bazując na doświadczeniach krajów rozwiniętych, można stwierdzić, że bardziej zasadnym byłoby przewartościowanie filozofii potrzeb społeczeństwa, m.in. odejście od ślepego konsumpcjonizmu, niż samo dążenie do wzrostu wydajności systemów produkcji i konsumpcji.

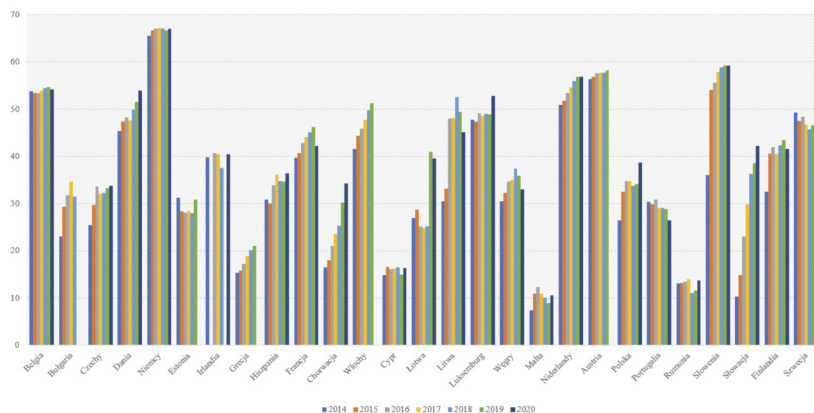
2. Niski poziom recyklingu

KE w zapisach dotyczących GOZ podkreśla rolę ponownego wykorzystania i recyklingu odpadów. Poziom recyklingu w Polsce (38,7%) pozostaje daleko w tyle za krajami członkowskimi, takimi jak Niemcy (67%), Słowenia (59,3%), Niderlandy (56,8%) czy Dania (53,9%), a także poniżej średniej europejskiej, która w 2020 r. sięgała 47,8%.

Przyczyn gorszych wyników w zakresie recyklingu można doszukiwać się w braku wystarczająco rozwiniętej infrastruktury służącej przetwarzaniu odpadów, która zdecydowanie sprawniej funkcjonuje w krajach takich jak Dania czy Niemcy. W nowej dyrektywie odpadowej określono poziomy recyklingu odpadów komunalnych, tzn. że zostanie on zwiększony do 2025 r. do minimum 55%, do 2030 r. do 60%, a do 2035 r. do 65%.

Warto nadmienić, że selektywna zbiórka odpadów wpływa pozytywnie na poziom recyklingu, dlatego powinno się dalej zachęcać społeczeństwo nie tylko do zmniejszenia ilości wytwarzania odpadów, ale także do ich prawidłowego zbierania.

Rysunek 5. Recykling odpadów komunalnych w krajach UE w latach 2014–2020 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Optymistyczne są wyniki badań przeprowadzonych na mieszkańcach Polski, którzy są świadomi zagrożeń dla środowiska wynikających z nieprawidłowej gospodarki odpadami. Aż **96% mieszkańców** deklaruje uczestnictwo w selektywnej zbiórce odpadów według Badania świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski w 2020 r.

3. Zbyt duża popularność wysypisk

Kolejnym ważnym wyzwaniem w kontekście wdrażania GOZ jest dążenie do wyeliminowania składowania odpadów. W Polsce obserwuje się spadek unieszkodliwiania odpadów poprzez składowanie (dla odpadów komunalnych to 39,8% w 2020 r. w stosunku do 43,0% w 2019 r.), jednakże udział tego procesu w ogólnej strukturze jest wciąż zbyt wysoki. Problem stanowią również tzw. dzikie wysypiska, które są konsekwentnie likwidowane. W 2020 r. usunięto niemal 10 tys. takich miejsc, z których pozbyto się ponad 72 tys. ton odpadów komunalnych (79% wysypisk znajdowało się w miastach). Ponadto w tym samym roku **zinventoryzowano** ponad 2 tys. istniejących dzikich wysypisk.

Poszczególne etapy GOZ – od wydobycia surowców pierwotnych do zagospodarowania surowców wtórnych – są ze sobą wzajemnie powiązane. Surowce mogą być wykorzystywane w systemie kaskadowym, np. różne przedsiębiorstwa mają okazję do budowy symbiozy przemysłowej, w której produkty uboczne jednego sektora stają się surowcami wtórnymi w innej działalności (np. osady ściekowe mogą być kierowane do produkcji nawozów). Ma to na celu zminimalizowanie „wycieku” zasobów z obiegu i zapewnienie przy tym optymalnego funkcjonowania systemu.

Na obecnym poziomie zaawansowania GOZ nadal występuje etap, w którym pojawiają się odpady resztkowe. Nie można ich zagospodarować ze względu na niewystarczający postęp technologiczny. Podlegają one wtedy procesom unieszkodliwienia, tak aby nie zagrażały środowisku i zdrowiu ludzi.

W tej metodzie na uwagę zasługują (oprócz składowania, powinno być ono wyeliminowane zgodnie z założeniami KE) procesy przetwarzania odpadów w energię, które niejednokrotnie stanowią kwestię sporną zarówno wśród badaczy, jak i praktyków. Z jednej strony, kierując odpady do procesu spalania, traci się bezpowrotnie możliwość odzyskania wybranych surowców. Z drugiej strony uzyskuje się znaczną redukcję ilości odpadów.

KE w 2017 r. przedstawiła swoje [stanowisko](#) w tej sprawie i podkreśliła, że unieszkodliwianie poprzez odzysk energii z odpadów jest dopuszczalne, gdy nie można już zastosować żadnej z innych wymienionych metod w hierarchii postępowania z odpadami. Komisja zaznaczyła, że przetwarzanie odpadów w energię obejmuje: współspalanie odpadów w obiektach energetycznego spalania (np. elektrowniach) oraz w ramach produkcji cementu i wapna, spalanie odpadów w dedykowanych do tego instalacjach, rozkład beztlenowy odpadów ulegających biodegradacji, produkcję paliw (stałych, ciekłych, gazowych) z odpadów oraz inne procesy, w tym spalanie bezpośrednio po przeprowadzeniu pyrolizy lub gazyfikacji.

Rekomendacje dla Polski

1. Zmiana prawa i usprawnienie procedur dotyczących GOZ

W obszarze gospodarki odpadami należy w pełni wdrożyć i konsekwentnie egzekwować unijne przepisy dotyczące odpadów, w tym wyznaczenia celów w zakresie odchodzenia od składowania odpadów. Wpłyne to pozytywnie na współczynniki recyklingu poszczególnych grup odpadów komunalnych.

Konieczne jest ustabilizowanie regulacji prawnych oraz weryfikacja tych obecnie obowiązujących w kierunku ich jednoznaczności (dotychczas niewystarczającej). Ponadto należy uprościć procedury związane z uzyskiwaniem zezwoleń na zbieranie i przetwarzanie odpadów, a także skrócenie czasu postępowania administracyjnego po złożeniu odpowiedniego wniosku.

2. Stworzenie realnego systemu monitoringu i kar

Zachodzi również potrzeba egzekwowania obowiązków związanych ze wdrażaniem rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) oraz upowszechnienia danych związanych ze spełnieniem przez producentów obowiązków wynikających z systemu ROP.

Gminy powinny prowadzić bardziej efektywną i częstszą kontrolę mieszkańców w zakresie zgodności praktyk z deklaracjami selektywnej zbiórki odpadów, a także kontroli podmiotów odbierających i zagospodarowujących odpady komunalne.

Należy również wprowadzić system kaucyjny, opierający się na założeniu, że przy sprzedaży konkretnych produktów w opakowaniach pobierana jest opłata, która jest oddawana w momencie zwrotu opakowań lub odpadów opakowaniowych.

3. Ograniczenie spalania odpadów

Powinno się unikać tworzenia nadmiernej infrastruktury termicznego przekształcania odpadów oraz wprowadzać mechanizmy zniechęcające do spalania odpadów (np. poprzez opłaty), aby zwiększyć atrakcyjność ekonomiczną recyklingu i ponownego użycia. W kontekście Polski, KE [rekomenduje](#) wzmocnienie działań na rzecz zapobiegania tworzenia odpadów oraz ich recykling zamiast inwestowania w nowe instalacje termicznego przekształcania odpadów, których systematycznie przybywa w ostatnich latach.

4. Wsparcie finansowe

Zielona transformacja w obszarze gospodarowania odpadami w Polsce wymaga inwestycji we wzmacnianie GOZ, w tym przez zapobieganie powstawaniu odpadów i ograniczanie ich ilości, efektywne gospodarowanie zasobami, ponowne wykorzystywanie, naprawy i recykling.

Należy zwiększyć wykorzystanie dostępnych środków finansowych, pochodzących ze źródeł krajowych i europejskich na pokrycie kosztów działań na rzecz ograniczenia zasobochłonności gospodarki, m.in. przedsięwzięć mających na celu rozwój mocy przetwórczych zakładów recyklingu i odzysku. Środki finansowe powinny być przeznaczane na odzysk surowców, a nie jedynie na ich spalanie. Co więcej, zgodnie z [europejskim semestrem 2020](#) kluczowe są środki na działania badawcze i innowacyjne oraz wspieranie transferu zaawansowanych technologii.

Ważne jest również odpowiednie dofinansowanie przedsięwzięć mających na celu rozwijanie przez samorządy selektywnej zbiórki odpadów, w tym wsparcie budowy Punktów Selektywnej Zbiórki Odpadów (PSZOK), wykorzystania pojemników podziemnych i półpodziemnych do gromadzenia odpadów. Ułatwić transformację do GOZ może zwiększanie zachęt finansowych do wspierania bardziej selektywnego zbierania odpadów przez indywidualne gospodarstwa domowe.

5. Edukacja (nie tylko w szkole)

Edukacja ekologiczna na rzecz GOZ nie tylko powinna się odbywać na wszystkich etapach edukacji szkolonej, zarówno formalnej, jak i nieformalnej, ale również szerzej. Potrzebna jest ogólnodostępna kampania informacyjno-edukacyjna dla wszystkich grup społecznych na temat znaczenia selektywnej zbiórki odpadów komunalnych i jej pozytywnego wpływu na ochronę zasobów.

Kluczowe jest dalsze budowanie systemu selektywnej zbiórki przez władze lokalne oraz zaangażowanie samych mieszkańców w segregację odpadów powstających w indywidualnych gospodarstwach domowych.

Ponadto bardzo istotne jest podnoszenie wiedzy ekspertów z zakresu GOZ, w tym naukowców, przedsiębiorców, pracowników tej branży oraz przedstawicieli administracji i ustawodawców. Takie działanie pozwoli na lepsze dostosowanie rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i prawnych dla realnego zapotrzebowania oraz możliwości spełnienia wymogów związanych z tym obszarem.



dr hab. Marzena Smol

Profesor Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk.

dr hab. Krzysztof Niedziałkowski

Lasy i bioróżnorodność

Strategia na rzecz bioróżnorodności i Nowa strategia leśna UE to kluczowe unijne dokumenty z perspektywy przyszłości ochrony środowiska w Unii Europejskiej. W wizji Komisji Europejskiej pozwolą one na zwiększenie powierzchni lasów i powstrzymanie utraty bioróżnorodności, nie tylko w UE, ale na całym świecie. Równocześnie obowiązującą w Polsce Polityka ekologiczna państwa 2030 i inne dokumenty w tych obszarach charakteryzują się (w porównaniu z unijną strategią) podejściem zachowawczym. Dostosowanie się do rygorystycznych wymogów będzie wymagało więc w Polsce debaty innej niż wcześniej. Szczególny nacisk powinien być położony na łagodzenie dotychczasowych ostrych konfliktów poprzez stały dialog społeczny.

Ochrona i odbudowa ekosystemów i bioróżnorodności jest jednym z 7 głównych obszarów działań w ramach [Europejskiego Zielonego Ładu](#) (EZŁ). Podstawowym instrumentem politycznym w tym obszarze jest [Strategia na rzecz bioróżnorodności do 2030 r.](#) z maja 2020 r. Celem strategii jest zapewnienie wiodącej roli UE w procesie zatrzymywania utraty bioróżnorodności w skali globalnej oraz realizacja celów z Aichi w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej. W szczególności [strategia](#) ma do końca obecnej dekady doprowadzić do wejścia przez europejską różnorodność biologiczną na ścieżkę regeneracji.

Strategia stanowi kontynuację unijnej Strategii Ochrony Bioróżnorodności do 2020 r., której celu głównego, „powstrzymania utraty bioróżnorodności i degradacji funkcji ekosystemów w UE do 2020 r.”, nie udało się osiągnąć. W nowej strategii wyznaczono bardziej wymierne cele oraz wzmocniono nacisk na mechanizmy zarządzania i finansowania działań.

Drugim instrumentem realizacji EZŁ w zakresie ochrony i odbudowy ekosystemów, stworzonym w oparciu o Strategię na rzecz bioróżnorodności, jest [Nowa strategia leśna UE do 2030 r.](#) z lipca 2021 r. Zmierza ona do poprawy jakości obszarów leśnych w UE i do zwiększenia ich powierzchni. Jej celem jest również zwiększenie pochłaniania CO₂, poprawienie odporności lasów (np. ograniczenie ich pożarów) i wspieranie biogospodarki w obiegu zamkniętym.

Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030

Strategia na rzecz bioróżnorodności [obejmuje](#) cztery filary:

1. Powiększenie transeuropejskiej sieci chronionych obszarów lądowych i morskich w celu zapewnienia jej spójności.
2. Odbudowa zasobów przyrodniczych w celu przywrócenia do 2030 r. właściwego stanu zdegradowanych ekosystemów przyrodniczych.
3. Wprowadzenie środków umożliwiających niezbędną zmianę transformacyjną.
4. Działania zewnętrzne UE wspierające ambitne plany ochrony globalnej bioróżnorodności.

Zgodnie z [danymi](#) Komisji z początku 2022 r., na 105 zaplanowanych działań w ramach Strategii na rzecz bioróżnorodności ukończono 22, opóźnionych jest 6, a w realizacji jest 77.

1. Powiększenie transeuropejskiej sieci chronionych obszarów lądowych i morskich w celu zapewnienia jej spójności

W ramach pierwszego filaru [Strategii](#) za główne cele uznano:

- ochronę prawną co najmniej 30% obszarów lądowych i 30% morskich w UE, tworzących transeuropejską sieć przyrodniczą, której spójność zapewniają korytarze ekologiczne (oznacza to dodatkowe 4% obszarów lądowych i 19% obszarów morskich względem obszarów obecnie objętych ochroną);

- ścisłą ochronę 10% obszarów lądowych i 10% morskich w UE, w tym wszystkich pozostałych w UE lasów pierwotnych i starodrzewów; nowe obszary chronione mają być uzupełnieniem obszarów Natura 2000 lub być objęte (innymi) krajowymi formami ochrony przyrody;
- skuteczne zarządzanie obszarami chronionymi poprzez jasne zdefiniowanie celów i sposobów ochrony oraz wdrożenie odpowiednich narzędzi monitorujących.

Dla realizacji tego filaru Komisja wyznaczyła dziewięć działań, z których jedno uznano za zrealizowane, a pozostałe osiem za będące w realizacji. Do końca 2023 r. państwa członkowskie mają [wykazać](#) znaczący postęp w prawnym wyznaczeniu nowych obszarów i integrujących je korytarzy ekologicznych.

W styczniu br. Komisja opublikowała [dokument](#), *Criteria and guidance for protected areas designations*, zawierający kryteria i wytyczne wyznaczania obszarów chronionych. Zawarto w nim [definicję](#) obszarów ściśle chronionych, według której są to: „obszary w pełni chronione prawnie, przeznaczone do zachowania lub przywrócenia integralności terenów o wysokiej różnorodności biologicznej, z ich podstawową strukturą ekologiczną i wspierając naturalne procesy. W związku z tym procesy naturalne pozostają zasadniczo niezakłócone oddziaływaniem człowieka i zagrożeniami dla ogólnej struktury ekologicznej i funkcjonowania obszaru, tak wewnętrznymi jak i zewnętrznymi”.

Ponadto Komisja sprecyzowała, że wymóg niezakłócania procesów naturalnych oznacza, że na obszarach tych interwencje człowieka będą zabronione z wyjątkiem ograniczonych i kontrolowanych działań, które nie zaburzają naturalnych procesów lub je wzmacniają. Wśród działań tego typu Komisja wymienia m.in. badania naukowe, ochronę przed klęskami żywiołowymi i kontrolę gatunków inwazyjnych (np. barszcz Sosnowskiego). Dodatkowo obszary ściśle chronione mogą również uwzględniać obszary, które wymagają aktywnych działań dla podtrzymania lub wzmocnienia naturalnych

procesów, takie jak półnaturalne łąki lub torfowiska. W takich przypadkach jednak działania mają być ograniczone do tych niezbędnych dla odbudowy lub ochrony siedlisk i gatunków.

Przyjęcie powyższego dokumentu jest istotne z uwagi na kontrowersje, jakie budziły cele szczegółowe filara w niektórych państwach członkowskich. Celem działań części interesariuszy było poszerzenie interpretacji pojęć zastosowanych w strategii (zwłaszcza „ochrony ścisłej”), które pozwoliłoby na łatwiejsze [osiągnięcie](#) zakładanych celów przy niewielkiej modyfikacji dotychczasowych praktyk. W Polsce założenia Strategii spotkały się z [krytyką](#) ze strony Lasów Państwowych, na których zlecenie przygotowano szereg ekspertyz sugerujących negatywny wpływ realizacji Strategii na polskie lasy, pozyskanie drewna i przemysł drzewny. Ekspertyzy były z kolei krytykowane przez organizacje przyrodnicze i środowiska naukowe, które przygotowały polemiczny [Raport Krytyczny](#).

Spór ten wpisuje się w szerszy, długotrwały [konflikt](#) wokół sposobu zarządzania lasami w Polsce dotyczący zasadności i skali wyłączenia obszarów leśnych z gospodarki leśnej w celu ochrony przyrody. Przyjęta przez Komisję definicja ochrony ścisłej praktycznie wyklucza prowadzenie na terenach objętych tą formą ochrony normalnej gospodarki leśnej. Stanowi przez to potencjalnie istotny krok w kierunku wzmocnienia tego typu ochrony w Polsce, gdzie według [raportu](#) GUS, *Ochrona środowiska 2021*, ścisłej ochronie podlega tylko 0,27% powierzchni kraju (średnio 3% w UE), w tym 0,71% powierzchni polskich lasów.

Do końca 2022 r. państwa członkowskie mają przedstawić swoje propozycje obszarów, które będą podlegały ochronie. Propozycje te będą następnie w pierwszym kwartale 2023 r. dyskutowane podczas seminariów biogeograficznych z udziałem różnych grup interesariuszy.

Ścisłą ochroną mają zostać w szczególności objęte wszystkie lasy pierwotne i starodrzewy. W tym celu Komisja miała do końca 2021 r. opublikować wytyczne dotyczące identyfikacji i ochrony tych lasów,

ale działanie to jest opóźnione (planowany koniec prac w tym roku). W kwietniu 2021 r. Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej (JRC) opublikowano natomiast [raport](#) na temat mapowania i oceny tego typu lasów. Autorzy publikacji, *Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe*, przyjęli dość wyśrubowane kryteria identyfikacji lasów pierwotnych i starodrzewi, zgodnie z którymi w Polsce zidentyfikowano tylko ok. 22000 ha tego typu lasów (0,24% powierzchni polskich lasów).

Mniejsze kontrowersje w Polsce wzbudza wymóg wyznaczenia 30% łądowych obszarów chronionych. Według [danych](#) Komisji pod koniec 2021 r. ochroną objęto 26% powierzchni UE, z czego w Polsce 39,58%, co daje nam czwartą pozycję w UE. Należy jednak zauważyć, że zgodnie ze strategią każde państwo ma uczestniczyć w podejmowanych działaniach w stopniu, który uzależniony jest od występującej na jego obszarze ilości i jakości różnorodności biologicznej, a także jest określony na podstawie obiektywnych kryteriów ekologicznych. W opinii [Komisji](#) Polska wciąż w niewłaściwym stopniu wywiązuje się z obowiązku wyznaczenia obszarów Natura 2000, czego wyrazem było postępowanie przeciwnaruszeniowe rozpoczęte w czerwcu 2021 r. W tym samym roku w Polsce prowadzone były [prace](#) nad poszerzeniem powierzchni sieci Natura 2000, jednak zdaniem [przedstawicieli](#) organizacji przyrodniczych proponowane zmiany są niewystarczające dla spełnienia wymagań Komisji.

2. Odbudowa zasobów przyrodniczych w celu przywrócenia do 2030 r. właściwego stanu zdegradowanych ekosystemów przyrodniczych

W [skład](#) filara wchodzi 10 obszarów działań. Pierwszym z nich jest wzmocnienie ram prawnych UE dla odbudowy zasobów przyrodniczych. Celem szczegółowym tego obszaru jest wypracowanie prawnie wiążących celów odbudowy zasobów przyrodniczych. Państwa członkowskie będą musiały do 2030 r. przywrócić istotne obszary zdegradowane i bogate w węgiel ekosystemy oraz zapew-

nić, aby nie doszło do pogorszenia tendencji w zakresie ochrony i stanu wszystkich siedlisk i gatunków chronionych. Co najmniej 30% gatunków i siedlisk, które obecnie nie mają właściwego stanu ochrony, ma osiągnąć taki stan lub wykazywać zdecydowany trend poprawy.

W czerwcu 2021 r. Komisja [opublikowała](#) wytyczne dotyczące sposobu wyznaczania gatunków/siedlisk, które nie mają obecnie właściwego stanu ochrony. Opóźnione jest przygotowanie prawnych propozycji wiążących celów w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych, które zamiast w 2021 r. mają być opublikowane latem 2022 r. Do końca bieżącego roku Komisja przygotuje wytyczne dotyczące mapowania i monitorowania stanu ekosystemów, ich usług oraz postępu w odbudowie zasobów przyrodniczych. Wytyczne te mają wspomóc wdrażania prawnie wiążących celów odbudowy, które państwa członkowskie powinny zrealizować do 2030 r.

Kolejnym obszarem działania jest przywracanie przyrody na gruntach rolnych. Działania strategii w tym zakresie będą się łączyć ze Strategią *Od pola do stołu* oraz nową wspólną polityką rolną (WPR) w celu zrównoważonego rozwoju przyrody i rolnictwa, w tym przez promowanie ekoprogramów i systemów płatności opartych na wynikach. Więcej na temat ekologicznego rolnictwa pisze dr Łukasz Kryszak w rozdziale poświęconym temu obszarowi.

Trzecim obszarem 2. filaru jest zwiększenie powierzchni lasów oraz poprawa ich stanu zdrowia i odporności. Szczegółowe działania w tym zakresie uwzględniła Strategia leśna UE do 2030 r.

Zalesianie i sadzenie drzew będzie promowane w ramach planów strategicznych dla WPR i funduszy polityki spójności. Komisja wraz z państwami członkowskimi będzie wzmacniać zdolność UE do przeciwdziałania pożarom lasów, a także rozwijać uruchomiony 2 lata temu System Informacji o Lasach w Europie (FISE). Ponadto sadzenie drzew w miastach będzie wspomagane przez nową europejską platformę na rzecz zazieleniania miast, w tym w ramach pro-

gramu LIFE. To wszystko ma przełożyć się na osiągnięcie celu zaszeregowania co najmniej [3 mld dodatkowych drzew](#) w UE do 2030 r.

Do końca 2021 r. Komisja miała opracować wytyczne dotyczące przyjaznych różnorodności biologicznej praktyk zalesiania, ponownego zalesiania i leśnictwa bliższego naturze, ale działanie to zostało opóźnione i będzie wdrożone w 2022 r. W ubiegłym roku udało się natomiast przygotować mapę drogową osiągnięcia celu.

Czwartym obszarem działań jest ochrona i odbudowa ekosystemów gleby, w tym ochrona żyzności gleby, ograniczenia erozji gleby i zwiększenia zawartości materii organicznej w glebie. W tym celu w 2021 r. Komisja uaktualniła Strategię tematyczną UE w dziedzinie ochrony gleby oraz przyjmie Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby. Dzięki temu ma zostać osiągnięty znaczący postęp w rekultywacji obszarów z zanieczyszczoną glebą.

W listopadzie 2021 r. Komisja [opublikowała](#) Strategię UE na rzecz ochrony gleb 2030. W oparciu o strategię i WPR KE wraz z państwami członkowskimi będzie wspierała wdrażanie zrównoważonych praktyk zarządzania glebą. Wykorzystane zostaną ośrodki doradztwa rolniczego i wspieranie badań w tym zakresie, np. w ramach programu *Horyzont Europa – Misja Ładu dla Gleb* (do 2027 r.). Komisja i państwa członkowskie mają również wdrożyć system monitorowania, identyfikowania i odbudowy zdegradowanych gleb do 2030 r. O rok opóźniona jest publikacja Strategii dla zrównoważonego środowiska zabudowanego, w której Komisja ma zaproponować środki ograniczające proces zasklepienia gleb.

Piątym obszarem są działania, których skutkiem będą korzystne rozwiązania z zakresu produkcji energii, w tym dekarbonizacja systemu energetycznego poprzez pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych i przestawienie się na zaawansowane biopaliwa. W ramach obszaru zidentyfikowano siedem działań, z których dwa ukończono, cztery są w realizacji, a jedno zostało opóźnione.

Komisja regularnie ma oceniać podaż i popyt na biomasę w celu monitorowania i ewentualnego przeciwdziałania zagrożeniom dla klimatu i bioróżnorodności. W 2021 r. JRC opublikowało [badania](#), *The use of woody biomass for energy production in the EU*, na temat skutków środowiskowych wykorzystania biomasy leśnej na potrzeby produkcji energii, które wskazywały potencjalne korzyści i ryzyka różnych rozwiązań z tego zakresu. Opóźnieniu (z 2021 na 2022 r.) uległa publikacja przez Komisję wytycznych dotyczących nowych kryteriów zrównoważonego rozwoju w zakresie biomasy leśnej wykorzystywanej do produkcji energii.

Wytyczne te mają przyczynić się do minimalizacji wykorzystywania całych drzew i płodów rolnych na potrzeby produkcji energii i zwiększenia ochrony różnorodności biologicznej. Komisja ma również regularnie monitorować produkcję biopaliw i jej potencjalnie negatywny wpływ na zagospodarowanie gruntów.

Kolejnym obszarem są działania dotyczące inwazyjnych gatunków obcych. Celem szczegółowym w tym obszarze jest zmniejszenie o 50% liczby gatunków z czerwonej księgi, dla których inwazyjne gatunki obce stanowią zagrożenie. W październiku 2021 r. Komisja opublikowała [raport](#) na temat wdrażania rozporządzenia UE w sprawie inwazyjnych gatunków obcych. Zgodnie z raportem, nowe przepisy (pomimo krótkiego okresu obowiązywania) poprawiły monitoring w skali UE i skłoniły większość państw członkowskich do ustanowienia systemu nadzoru w tym zakresie. Komisja podejmie środki, zmierzające do przyspieszenia realizacji rozporządzenia.

Pozostałe obszary działań wymienione w 2. filarze Strategii na rzecz bioróżnorodności (odbudowa ekosystemów słodkowodnych i przywrócenie naturalnych funkcji rzek; przywrócenie dobrego stanu środowiska ekosystemów morskich; ograniczanie zanieczyszczenia, w tym ograniczenie strat składników odżywczych z nawozów; zazielenianie obszarów miejskich i podmiejskich) zostały opisane w innych rozdziałach tego raportu.

3. Wprowadzenie środków umożliwiających niezbędną zmianę transformacyjną

Komisja przygotowała mapę drogową wdrażania działań na rzecz różnorodności biologicznej w UE, wyznaczyła mechanizmy ich monitorowania i korygowania. W grudniu 2021 r. Komisja opublikowała narzędzia online do śledzenia procesu wdrażania działań. W tym roku Komisja wdroży środki, wspomagające zdolności administracyjne realizacji działań, w tym sprzyjające partycypacji społecznej, a w przyszłym roku oceni skuteczność ram zarządzania bioróżnorodnością.

W ramach 3. filaru Strategii na rzecz bioróżnorodności zostanie zapewnione wsparcie polityczne, finansowe i administracyjne potrzebne do wdrożenia prawa środowiskowego i strategii, w tym do ukończenia sieci Natura 2000 i skutecznego zarządzaniu tymi obszarami. W 2018 r. [opublikowano](#) Plan działań na rzecz zapewnienia przestrzegania przepisów w zakresie ochrony środowiska, a w kwietniu 2020 r. Dobre praktyki w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko środowisku. W grudniu 2021 r. Komisja [przyjęła](#) propozycję zmian w Dyrektywie w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne zmierzającą do wzmocnienia efektywności ochrony.

Komisja wspiera też rolę społeczeństwa obywatelskiego jako strażnika przestrzegania przepisów. W tym celu w październiku 2021 r. uchwalona została [zmiana](#) rozporządzenia w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus, wzmacniająca publiczną kontrolę działań UE wpływających na środowisko.

Uwzględnienie interesów środowiskowych w strategiach biznesowych ma być realizowane poprzez przyjęcie [propozycji](#) dyrektywy dot. sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju. W tym roku [przyjęta](#) została również propozycja dyrektywy na rzecz zrównoważonego ładu korporacyjnego, zmierzająca do uwzględnienia przez przedsiębiorstwa potencjalnie szkodliwych skutków ich działań w ramach swoich łańcuchów war-

tości w UE i poza nią. Komisja zamierza także wspomagać tworzenie sieci europejskiego biznesu działającego na rzecz ochrony bioróżnorodności.

Ważnym celem strategii jest stymulowanie inwestycji związanych z zapobieganiem utracie różnorodności biologicznej. W ramach 3. filaru przewiduje się odblokowanie do 2030 r. co najmniej 20 mld euro rocznie na finansowanie ochrony przyrody poprzez mobilizowanie finansowania prywatnego i publicznego na poziomie krajowym i unijnym.

W 2022 r. Komisja opublikuje metodologię śledzenia wydatków na ochronę bioróżnorodności w ramach Wieloletnich Ram Finansowania. Zamierza również dokonać operacjonalizacji „zasady niewyrządzania szkody”, tak aby wpływ na różnorodność biologiczną podlegał ocenie podczas realizacji funduszy i programów UE. Ponadto do końca roku przygotowane zostaną we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym instrumenty finansowe, wspierające inwestycje w kapitał przyrodniczy.

Odnowiona Strategia zrównoważonego finansowania [opublikowana](#) przez Komisję w lipcu 2021 r. ma zapewniać, by system finansowy przyczyniał się do ograniczenia obecnych i przyszłych zagrożeń dla różnorodności biologicznej. KE będzie promować systemy podatkowe i ustalanie cen odzwierciedlające koszty środowiskowe, w tym stosowanie zasady „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”. Do końca roku Komisja przedstawi także propozycje przepisów i wytycznych w zakresie zielonych zamówień publicznych.

4. Działania zewnętrzne UE wspierające ambitne plany ochrony globalnej bioróżnorodności

Strategia w 4. filarze podejmuje kwestię zwiększenia poziomu ambicji i zaangażowania UE na arenie globalnej. W tym roku Komisja dołączy do tzw. Koalicji Wysokich Ambicji dla Przyrody i Ludzi, która postuluje ochronę 30% powierzchni ziemi. Będzie również

wspomagała ambitne plany ochrony bioróżnorodności podczas konferencji stron Konwencji o ochronie bioróżnorodności w Paryżu w 2022 r.

UE będzie kontynuowała współpracę z krajami rozwijającymi się, wzmacniając przepływy finansowe z przeznaczeniem na ochronę różnorodności biologicznej. W zeszłym roku Komisja ogłosiła plan podwojenia finansowania na zewnętrzne inicjatywy związane z bioróżnorodnością, zwłaszcza w najbardziej wrażliwych krajach i w państwach aspirujących do członkostwa w UE.

W ramach współpracy międzynarodowej będzie promować zrównoważone praktyki w rolnictwie i rybołówstwie oraz działania na rzecz lasów. W Afryce UE uruchomi do 2030 r. inicjatywę *NaturAfrica* w celu ochrony dzikiej przyrody i wzmacniania ekologicznych sektorów dla miejscowej ludności. UE będzie promować na całym świecie koalicję na rzecz różnorodności biologicznej, która została uruchomiona przez KE w 2020 r.

W wymiarze polityki handlowej UE, w 2021 r. opublikowano metodologię oceny wpływu liberalizacji handlu na bioróżnorodność. Na ten podstawie Komisja stworzy wytyczne do oceny wpływu na środowisko porozumień handlowych, dzięki którym do końca obecnej dekady zostaną w pełni wdrożone klauzule ochrony bioróżnorodności we wszystkich umowach handlowych UE.

W 2021 r. Komisja [zaproponowała](#) rozporządzenie ograniczające dostęp do rynku UE dla produktów przyczyniających się do wylesienia. Propozycja ta przechodzi obecnie procedurę legislacyjną. Komisja podjęła również nowe środki (wytyczne i zmiany prawne) zmierzające do skutecznego zakazu większości form handlu kością słoniową w UE. Do 2022 r. Komisja wesprze zdolność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych w zakresie nielegalnego handlu negatywnie oddziałującego na różnorodność biologiczną. Do końca dekady Komisja będzie również wykorzystywać mechanizm *Aid for Trade* w ramach WTO, żeby wspierać zrównoważoną transformację państw rozwijających się w oparciu

o handel przyjazny dla różnorodności biologicznej. O rok (z 2021 na 2022 r.) opóźnia się natomiast rewizja Planu działań przeciwko handlowi dzikimi zwierzętami.

Strategia leśna UE do 2030 r.

W ramach [Strategii leśnej UE](#) wyróżniono 6 podstawowych obszarów działań dot. lasów:

- wspieranie społeczno-gospodarczych funkcji lasów i pobudzanie biogospodarki opartej na lasach w granicach zrównoważonego rozwoju;
- ochrona, odbudowa i powiększanie lasów w UE w celu przeciwdziałania zmianie klimatu, odwrócenia procesu utraty bioróżnorodności oraz dla zapewnienia odpornych i wielofunkcyjnych ekosystemów leśnych;
- strategiczne monitorowanie, sprawozdawczość i gromadzenie danych w zakresie lasów;
- kompleksowy program badań naukowych i innowacji na rzecz poprawy wiedzy o lasach;
- spójne ramy gospodarki leśnej UE sprzyjające włączeniu społecznemu;
- zintensyfikowanie wdrażania i egzekwowania obowiązującego dorobku prawnego UE.

Jednym z działań realizujących cel wspierania społeczno-gospodarczych funkcji lasów i pobudzania biogospodarki w granicach zrównoważonego rozwoju jest przegląd [rozporządzenia](#) w sprawie wyrobów budowlanych. Ma on doprowadzić do ustanowienia metodyki ilościowego określania korzyści dla klimatu wynikających ze stosowania drewnianych wyrobów budowlanych. Ponadto Strategia zobowiązuje Komisję do zapewnienia w ramach WPR nowych środków wymiany informacji na temat dobrych praktyk w zakresie gospodarki leśnej.

Ponadto KE wykona przegląd i aktualizację technicznych kryteriów kwalifikacji w unijnej systematyce dotyczącej zrównoważonego rozwoju w dziedzinie klimatu w odniesieniu do leśnictwa i bioenergii. Pozwoli to na pełniejsze uwzględnienie praktyk sprzyjających bioróżnorodności. Strategia podkreśla również wagę odpowiedniego wykształcenia i dostosowania kwalifikacji w sektorze leśnictwa. Komisja ma ustanowić narzędzia wspomagające państwa członkowskie w tworzeniu programów kształcenia dla leśników i wspierać ustanowienie partnerstwa na rzecz umiejętności oraz wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus dla podnoszenia i zmiany kwalifikacji w sektorze leśnictwa.

Drugi cel Strategii – Ochrona, odbudowa i powiększanie lasów w UE w celu przeciwdziałania zmianie klimatu, odwrócenia procesu utraty bioróżnorodności oraz zapewnienia odpornych i wielofunkcyjnych ekosystemów leśnych, ma zostać zrealizowany m.in. poprzez zaproponowanie prawnie wiążącego instrumentu mającego na celu odtwarzanie ekosystemów leśnych (opóźnione – patrz Strategia na rzecz bioróżnorodności Filar 1.). Ponadto KE planuje opracowanie wytycznych dotyczących określenia lasów pierwotnych i starodrzewów w celu ich ścisłej ochrony (opóźnione, j.w.).

Zgodnie ze Strategią leśną Komisja określi także dodatkowe wskaźniki zrównoważonej gospodarki leśnej, opracuje wytyczne dotyczących zalesiania sprzyjającego różnorodności biologicznej, stworzy definicję i wytyczne dotyczące praktyk z zakresu leśnictwa „bliższego naturze” (dążącego do odpornych na zmiany klimatu lasów o zwiększonej wartości przyrodniczej), a także zaprojektuje dobrowolny system certyfikacji gospodarki leśnej.

Komisja zachęca państwa członkowskie do ustanowienia systemu opłat za korzystanie z usług ekosystemowych (np. w zakresie ochrony wody pitnej, sekwestracji dwutlenku węgla, ochrony różnorodności biologicznej) na rzecz prywatnych właścicieli i zarządców lasów na pokrycie kosztów i utraconego dochodu związanych z ochroną i odbudową lasów.

W tym celu Komisja zapewni doradztwo i wytyczne techniczne w zakresie opracowania takiego systemu. Wsparcie otrzymają również działania na rzecz rozwoju praktyk w zakresie upraw sprzyjających pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę. Komisja ma m.in. promować system rekompensat związanych z lasami w ramach planu działania dotyczącego certyfikacji upraw sprzyjających pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę. Podjęta zostanie także inicjatywa w sprawie nowego modelu biznesowego dla zarządców i właścicieli lasów w oparciu o zbywalne certyfikaty emisji dwutlenku węgla. Komisja przeprowadzi również badanie wykorzystania przez właścicieli i zarządców lasów funduszy publicznych na poziomie krajowym w celu udoskonalenia mechanizmów wsparcia dostarczania przez lasy usług ekosystemowych.

Trzecim obszarem działań w Strategii leśnej jest monitorowanie, sprawozdawczość i gromadzenie danych w zakresie lasów. W jego ramach zostanie przedstawiony nowy wniosek ustawodawczy dotyczący obserwacji, sprawozdawczości i gromadzenia danych na temat lasów w UE, który ma skoordynować unijny system monitorowania lasów. Do końca marca 2023 r. państwa członkowskie przygotują Strategiczne plany na rzecz lasów. Komisja usprawni System Informacji o Lasach w Europie (FISE) w zakresie monitorowania wpływu zmian klimatu i innych zakłóceń na lasy. Będzie również publikowała regularne sprawozdania na temat lasów w UE.

Strategia nie pomija wymiaru badawczo-rozwojowego. W ramach obszaru dot. badań naukowych i innowacji na rzecz poprawy wiedzy o lasach zostanie opracowany program badań, *Planowanie przyszłych lasów w Europie* i realizowane będą działania wspierające strategię na rzecz zmniejszenia ryzyka związanego z kłeskami żywiołowymi w ramach programu Horyzont Europa. Ponadto Komisja będzie wspierać prace nad Strategią na rzecz odbudowy lasów przy udziale społeczeństwa, m.in. przez opracowanie obywatelskiego programu naukowego na rzecz bioróżnorodności lasów z naciskiem na zaangażowanie obywateli w monitorowanie tego procesu.

Większy wkład lasów w osiągnięciu celów EZŁ wymaga spójnych ram gospodarki leśnej UE, o których mowa w piątym obszarze Strategii. Komisja proponuje w związku z tym system gospodarki leśnej UE sprzyjający spójności polityki leśnej, synergii różnych funkcji lasów, przejrzystości zarządzania oraz włączaniu w dyskusje na temat lasów różnych grup interesariuszy.

Celom tym służyć ma m.in. połączenie Stałego Komitetu ds. Leśnictwa i grupy roboczej ds. lasów i przyrody, które będą spotykać się regularnie, a ich posiedzenia mają być jawne i transparentne. Komisja według Strategii będzie również zachęcać państwa członkowskie do ustanowienia szerokich platform dialogu do omawiania polityki leśnej i tworzenia na poziomie krajowym usług doradczych dla leśników.

Ostatnim obszarem strategii jest zintensyfikowanie wdrażania i egzekwowania obowiązującego dorobku prawnego UE istotnego z punktu widzenia polityki leśnej. Komisja w szczególności planuje zintensyfikowanie wdrażania wymogów aktów prawnych dotyczących środowiska. Oceni również adekwatność przepisów i przedstawi wnioski w sprawie ich udoskonalenia. Pełniejsze uwzględnianie przepisów ochrony gatunkowej i siedliskowej w prowadzeniu gospodarki leśnej mają także zapewnić zaktualizowane wytyczne dotyczące wykładni tych przepisów. Komisja zapowiada intensyfikację egzekwowania przepisów ochrony środowiska w formie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nawiązując do wszczętych już postępowań w związku z działalnością leśną naruszającą akty prawne UE dotyczące środowiska.

W celu zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska Komisja będzie również promować wykorzystanie wywiadu geoprzestrzennego na poziomie krajowym i unijnym, w tym rozwój własnych zdolności w tym zakresie. Rozważona zostanie również kwestia określenia norm minimalnych dotyczących systemów certyfikacji zewnętrznej, aby zapewnić wiarygodność, przejrzystość i niez-

leżność audytu. Ostatnim działaniem, mającym wspierać realizację strategii, będzie wspieranie roli społeczeństwa obywatelskiego jako strażnika przestrzegania przepisów. Komisja zapowiada tu współpracę z państwami członkowskimi w celu poprawienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości przed sądami krajowymi w sprawach dotyczących środowiska.

Wyzwania dla UE i Polski

1. Przekucie ambicji w rzeczywistość

Strategia na rzecz bioróżnorodności i Strategia leśna są wciąż na wczesnym etapie wdrażania, dlatego duża część podejmowanych działań koncentruje się na stworzeniu warunków prawnych, administracyjnych, organizacyjnych i politycznych do realizacji zakładanych celów. Pomimo niewielkich opóźnień zwraca uwagę konsekwentna realizacja założonych na tym etapie działań ze strony Komisji Europejskiej, zwłaszcza w zakresie Strategii na rzecz bioróżnorodności.

Na razie trudno jednak ocenić wpływ tych działań na konkretne wskaźniki pokazujące realizację założonych celów. W związku ze stosunkowo ambitnymi celami szczegółowymi (np. 10% powierzchni pod ochroną ścisłą, 30% powierzchni mórz pod ochroną), można się spodziewać trudności w ich wdrożeniu, zwłaszcza w obliczu oporu ze strony grup interesariuszy, obawiających się ekonomicznych skutków działań ochronnych.

Kluczowe dla realizacji celów obu strategii będzie prawne umocowanie ich celów w ramach unijnego porządku prawnego oraz zapewnienie odpowiedniego monitorowania postępów i wsparcia finansowego dla realizowanych działań.

Trudno na obecnym etapie ocenić wpływ na realizację obu strategii wojny w Ukrainie, ale można przypuszczać, że spowoduje ona modyfikacje niektórych celów szczegółowych (zwłaszcza związanych z energetyką i rolnictwem) oraz opóźni wdrażanie planowanych działań zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie.

2. Dostosowanie strategii unijnych do przepisów krajowych

W Polsce opór wobec ambitnych działań dotyczących przekładał się m.in. na niedostateczne zdaniem Komisji wyznaczenie obszarów Natura 2000 i na zdecydowanie niższy od średniej europejskiej udział obszarów ściśle chronionych. Ponadto wdrożenie przez Polskę Strategii na rzecz bioróżnorodności będzie wymagało istotnej modyfikacji dokumentów strategicznych i związanych z nimi działań i zadań.

Obowiązująca obecnie w Polsce Polityka ekologiczna państwa 2030 charakteryzuje się (w porównaniu ze Strategią UE) podejściem stosunkowo zachowawczym, czego wyrazem jest niewielka liczba wskaźników realizacji celów Polityki ekologicznej w zakresie ochrony bioróżnorodności oraz ograniczone ambicje co do zmiany ich wartości. Co więcej, przyjęte w Strategii UE cele nie znajdują swoich odpowiedników w polskim dokumencie – ich dostosowanie będzie wiązało się z istotnymi modyfikacjami polityki państwa, zwłaszcza w zakresie ochrony ścisłej.

3. Zwiększenie obszaru objętego ochroną ścisłą

Realizacja zakładanego celu ochrony ścisłej będzie ogromnym wyzwaniem, zwłaszcza biorąc pod uwagę opór, z jakim spotykały się dotychczasowe propozycje tworzenia nowych lub powiększania istniejących form ochrony przyrody. W Polsce, w celu wspomagania procesu wdrażania Strategii, organizacje pozarządowe powołały w 2021 r. Koalicję 10%. Zgodnie z zapowiedziami jej członków w tym roku Koalicja przygotuje *shadow list*, czyli alternatywną w stosunku do rządowej propozycję obszarów chronionych zgodnie z wymaganiami Strategii (w ramach 10% i 30%). Podobnie, jak w przypadku wyznaczenia obszarów Natura 2000, alternatywna lista ma być narzędziem do wywierania presji na rząd oraz podstawą do dyskusji podczas planowanych seminariów biogeograficznych.

W Strategii leśnej zwraca uwagę nacisk na wypracowanie wspólnych ram monitorowania i oceny gospodarki leśnej, który pozwoli

na skuteczniejsze egzekwowanie realizacji celów strategii na poziomie europejskim. Komisja podkreśla również wagę włączania w podejmowaniu decyzji różnych grup interesariuszy. W Polsce, gdzie silny jest model odgórnego zarządzania lasami przez administrację leśną, wprowadzanie bardziej partycypacyjnych form zarządzania może być utrudnione, zwłaszcza w obliczu nasilających się konfliktów wokół gospodarki leśnej.

Niezależnie od ostatecznego wymiaru przestrzennego obszarów chronionych powinny zostać wypracowane mechanizmy finansowe rekompensujące prywatnym właścicielom gruntów utracone korzyści z tytułu ochrony ścisłej. Na razie jednak brak informacji o tym, żeby planowano wdrożenie takich mechanizmów. Może to oznaczać, że ostatecznie obszary ochrony ścisłej zostaną wyznaczone głównie na obszarach należących do skarbu państwa.

Rekomendacje dla Polski

1. Wygasić konflikty z Komisją i minimalizować kolejne

Realizacja celów Strategii ochrony bioróżnorodności w Polsce będzie wymagała przeorientowania dotychczasowych kierunków polityki ekologicznej państwa, które w niewielkim stopniu pokrywają się z zakresem i ambicjami Strategii. Jest to szczególnie istotne w kontekście możliwości skorzystania z planowanych do uruchomienia unijnych środków na cele ochrony przyrody w wysokości 20 mld euro rocznie, a także w celu uniknięcia kolejnych pól konfliktu z Komisją w zakresie wdrażania regulacji europejskich.

W związku z naciskiem nowych dokumentów strategicznych na przestrzeganie przepisów prawa ochrony środowiska, zwiększenie udziału społeczeństwa w proces tworzenia polityki leśnej oraz jej realizacji wskazana jest analiza dotychczasowych procedur naruszeniowych dotyczących Polski i wypracowanie na poziomie krajowym mechanizmów w sposób systemowy zapobiegających podobnym naruszeniom w przyszłości. W szczególności należałoby tu rozważyć przywrócenie kontroli sądowej w zakresie tworzenia planów urządzenia lasu.

2. Zadbać o realny dialog społeczny z szerokim spektrum interesariuszy

Występujące w Polsce spory i konflikty środowiskowe (zwłaszcza związane z gospodarką leśną i wodną) są podstawową przeszkodą w realizacji celów Strategii. Szczególny nacisk powinien być położony na łagodzenie tych konfliktów poprzez stały dialog społeczny podejmowany na możliwie wczesnym etapie podejmowania decyzji odnośnie do środowiska.

W pierwszej kolejności należałoby zastosować mechanizmy partycypacyjne do wytypowania obszarów, które miałyby być objęte ochroną, w tym zwłaszcza ochroną ścisłą, tak aby spełniły one przyrodnicze funkcje przewidziane w Strategii, a jednocześnie w możliwie jak najmniejszym stopniu ograniczały ekonomiczne skutki ochrony dla gospodarki. Powinno temu towarzyszyć wspólne wypracowanie mechanizmów kompensacji dla właścicieli i zarządców gruntów objętych ograniczeniami z uwagi na ochronę przyrody.

Dotychczasowe działania polskiego rządu w tym zakresie nie są przejrzyste i nie włączają w ten proces zainteresowanych grup społecznych. Brak również informacji o mechanizmach kompensacyjnych. Z tego względu istnieje uzasadniona obawa, że przygotowana na ostatnią chwilę propozycja rządowa będzie suboptymalna i stanie się, podobnie jak miało to miejsce w przypadku obszarów Natura 2000, przedmiotem wieloletnich sporów na różnych poziomach zarządzania.



dr hab. Krzysztof Niedziałkowski

Profesor w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk. Członek interdyscyplinarnego zespołu ds. kryzysu klimatycznego przy Prezesie PAN. Jego najnowszy projekt, realizowany w ramach międzynarodowego konsorcjum ForestValue, bada wpływ zmian klimatycznych na procesy uczenia się w zakresie zarządzania lasami.

Maria Sobuniewska

Polityka wodna i morska

Podstawowe cele i założenia polityki wodnej UE nie uległy fundamentalnym zmianom czy nawet znaczącemu przyspieszeniu po ogłoszeniu Europejskiego Zielonego Ładu. Jednak gospodarowanie wodami zostało poszerzone o nowe, wyznaczone w ramach EZŁ komponenty, takie jak gospodarka obiegu zamkniętego, ochrona bioróżnorodności czy eliminacja zanieczyszczeń (obecnie znaczących w europejskich wodach). Większy nacisk położono również na rozwój morskich farm wiatrowych i niezwykle ambitną dekarbonizację transportu morskiego.

Polityka wodna UE przed Europejskim Zielonym Ładem

Historia europejskiej legislacji w polityce wodnej sięga drugiej połowy lat 70., które zaowocowały falą aktów prawnych, definiujących podstawowe cele w zakresie odprowadzania szkodliwych substancji, wody pitnej, wód w kąpieliskach czy ochrony zdrowia. Niemniej jednak jasne stawało się, że UE potrzebuje bardziej spójnego podejścia do kwestii polityki wodnej. W rezultacie wypracowano Ramową dyrektywę wodną (RDW), która do dzisiaj jest podstawą prowadzenia polityki wodnej i morskiej w państwach członkowskich.

[Ramowa dyrektywa wodna](#) z 2000 r. jest jednym z najbardziej ambitnych aktów prawnych UE. Ustanawia ramy ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych i wód podziemnych. Podstawowym celem dyrektywy jest zachowanie i poprawa stanu wód powierzchniowych i podziemnych pod względem jakościowym i ilościowym. Zakres holistycznej i zintegrowanej polityki wodnej został rozszerzony dwoma innymi ważnymi aktami prawnymi – dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej oraz dyrektywą o powodziach. Uzupełnieniem ramowej dyrektywy wodnej są dyrektywy szczegółowe, takie jak: dyrektywa

w sprawie wód podziemnych, dyrektywa w sprawie wody pitnej, dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach, dyrektywa azotanowa czy dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

Ramowa dyrektywa wodna oraz dyrektywa morska obligują państwa członkowskie UE do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego rzek, jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych do 2027 r., a środowiska morskiego do 2020 r., a następnie do jego utrzymania.

Z momentem przystąpienia do UE rozpoczęło się w Polsce wdrażanie zapisów Ramowej dyrektywy wodnej (RDW). Na początku największy nacisk został położony na wdrażanie dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych. Najważniejszym dokumentem wdrażającym Ramową dyrektywę wodną, oprócz ustawy Prawo wodne, są plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Plany te nie są planami inwestycyjnymi, a planami określającymi, jakie działania należy podjąć, aby osiągnąć bardzo dobry stan wód powierzchniowych i podziemnych. Na podstawie tych planów realizowane są projekty, które mają na celu poprawę stanu wód.

Na mocy wymaganej przez UE reformy prawa wodnego powstało 1 stycznia 2018 r. PGW Wody Polskie, które jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę wodną w naszym kraju. Nowa, scentralizowana instytucja przejęła zadania samorządów i obowiązki Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz siedmiu regionalnych zarządów zajmujących się gospodarowaniem wodami. Konieczność przeprowadzenia reformy prawa wodnego była warunkiem, który Polska musiała spełnić, by korzystać ze środków związanych z unijnymi programami na lata 2014-2020 przeznaczonymi na gospodarkę wodną.

Europejski Zielony Ład

Od ogłoszenia Europejskiego Zielony Ładu nie powstała nadrzędna strategia gospodarki wodnej i nowa wizja gospodarowania wo-

dami. Dotychczas EZŁ w zakresie polityki wodnej UE nie wprowadził fundamentalnych zmian. Wciąż podstawą prowadzenia polityki wodnej w państwach członkowskich jest RDW i strategia morska. Niemniej EZŁ sprawił, że polityka wodna stała się również istotnym tłem w pozostałych sektorach gospodarki – inne strategie (jak np. unijna *Od pola do stołu*) muszą być realizowane w taki sposób, by wpisywać się w założenia Ramowej dyrektywy wodnej. Każda strategia musi być zgodna z podstawowym celem, jakim jest ekologiczne zarządzanie zasobami wodnymi.

Wraz z przyjęciem Europejskiego Zielonego Ładu wprowadzono do prawodawstwa unijnego inicjatywy, które rozszerzają zakres polityki wodnej o niniejsze [cele](#):

- zapewnienie zrównoważonego rozwoju sektorów niebieskiej gospodarki i rybołówstwa,
- ochronę różnorodności biologicznej i ekosystemów,
- ograniczenie zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby,
- przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym i ulepszenie gospodarki odpadami.

Powyższe priorytety zostały sprecyzowane w szczegółowych strategiach bądź dyrektywach. Polityka wodna i morska w ramach EZŁ została zaktualizowana w takich inicjatywach jak:

- [Strategia na rzecz niebieskiej gospodarki](#),
- [Strategia na rzecz bioróżnorodności](#),
- [Plan gospodarki o obiegu zamkniętym](#),
- [Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń](#).

Ich rola w gospodarce wodnej została opisana poniżej.

Budowa zrównoważonej niebieskiej gospodarki

Europejskie wysiłki na rzecz poprawy jakości i ilości wody koncentrują się na zasobach lądowych i morskich. Te drugie są głównym obszarem inicjatyw „niebieskiej gospodarki” i „niebieskiego wzrostu” realizowanych przez UE od 2012 r. Głównym założeniem tych projektów politycznych jest zapewnienie długoterminowej rentowności morskiej działalności gospodarczej i rybołówstwa przy jednoczesnym jak najmniejszym wpływie na środowisko. Niebieska gospodarka obejmuje wszystkie sektory gospodarki związane z morzami, niezależnie czy znajdują się one bezpośrednio w środowisku morskim (żegluga, wytwarzanie energii, rybołówstwo, akwakultura), czy na lądzie (porty, stocznie, infrastruktura przybrzeżna). W Unii Europejskiej niebieska gospodarka [zapewnia](#) około 4,5 mln miejsc pracy i wnosi ok. 650 mld euro do gospodarki UE.

W maju 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła [szczegółowy program](#) działań na rzecz niebieskiej gospodarki, zgodnie z którym wszystkie jej gałęzie będą musiały ograniczyć swój wpływ na środowisko i klimat. Plan obejmuje 6 celów w sektorze morskim: osiągnięcie neutralności klimatycznej; przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym (GOZ) i zmniejszenie zanieczyszczenia; zachowanie różnorodności biologicznej; ochronę wybrzeży i przywracanie roślinności przybrzeżnych; zapewnienie zrównoważonej produkcji żywności; poprawę zarządzania przestrzenią morską.

Rozwój morskiej energetyki wiatrowej jest istotny dla osiągnięcia przez UE celów neutralności klimatycznej, co potwierdza [przyjęta](#) w listopadzie 2020 r. strategia UE, mająca na celu wykorzystanie potencjału energii z morskich źródeł odnawialnych na rzecz neutralnej dla klimatu przyszłości. Zakłada ona, że nastąpi zwiększenie mocy z tego źródła z obecnego poziomu około 12 GW do przynajmniej 60 GW w 2030 r. i do 300 GW do 2050 r. Taka moc mogłaby zaspokoić nawet [30% popytu](#) na energię elektryczną w Europie w 2050 r. Komisja zamierza do 2050 r. uzupełnić tę ilość o co najmniej 40 GW energii oceanicznej oraz o inne powstające techno-

logie, takie jak pływające elektrownie wiatrowe czy instalacje fotowoltaiczne.

Do zredukowania emisji niezbędny jest nie tylko rozwój OZE, ale również drastyczna dekarbonizacja transportu morskiego, co jest jednym z najważniejszych wyzwań dla tego sektora. [Komunikat](#) dotyczący Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności do 2020 r. podkreśla cel wprowadzenia na rynek pierwszych bezemisyjnych statków do 2030 r. oraz dekarbonizację transportu morskiego poprzez produkcję i wykorzystywanie paliw odnawialnych (inicjatywa FuelEU). Do 2030 r. emisje CO₂ statków mają zmniejszyć się co najmniej o 40%. Impulsem do przyspieszonych działań dekarbonizacji transportu morskiego będzie planowane włączenie tego sektora do systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ (EU ETS).

We wniosku dotyczącym inicjatywy FuelEU Maritime wprowadzono normę paliwową, ograniczającą intensywność emisji gazów cieplarnianych. Nowe [rozporządzenie](#) w sprawie infrastruktury paliw alternatywnych ma na celu zapewnienie odpowiedniej infrastruktury energetycznej w portach.

Ambicje UE sięgają poza swoje granice. Prowadzi ona negocjacje na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), aby osiągnąć porozumienie w sprawie celu bezemisyjnej żeglugi do 2050 r. Ekologizacja transportu morskiego i paliwa alternatywne są również priorytetem unijnych programów finansowania – na ten cel przeznaczono już np. [1,5 mld euro](#) w ramach instrumentu Łącząc Europę oraz ponad [500 mln euro](#) ze środków partnerstwa na rzecz bezemisyjnego transportu wodnego w ramach programu Horyzont Europa.

Zachowanie różnorodności biologicznej na terenach morskich i rzecznych

W odpowiedzi na stan przyrody i w związku z priorytetem EZŁ, jakim jest ochrona bioróżnorodności, [przyjęto](#) w 2021 r. Strategię na rzecz Bioróżnorodności 2030. Dokument zbudowany jest z czterech filarów, na który składa się nie tylko prewencyjna ochrona bioróżnorodności w UE, ale również odbudowa europejskich zasobów, stworzenie bazy *know-how* w zakresie bioróżnorodności i współpraca w tym zakresie z państwami trzecimi. Sztandarowym celem strategii jest stworzenie zintegrowanej z obszarem Natura 2000 sieci obszarów chronionych. Strategia ma objąć ochroną prawną co najmniej 30% unijnych obszarów lądowych (również jezior i rzek) oraz co najmniej 30% unijnych obszarów morskich, z których 1/3 powierzchni (10% lądu i 10% morza) ma zostać poddane ochronie ścisłej.

W rezultacie zakłada objęcie ochroną dodatkowe 12% obszarów lądowych i 22% obszarów morskich. Największą kontrowersję wywołało jednak objęcie ścisłą ochroną 10% powierzchni lądowej i 10% powierzchni morskiej, dlatego że definicje obszaru chronionego różniły się pomiędzy państwami członkowskimi. Długo wyczekiwany [dokument](#) KE interpretuje w szczególności, jakie warunki powinny spełniać „obszary chronione” i obszary „ściśle chronione”. Obecnie w UE tylko 3% obszarów lądowych i mniej niż 1% obszarów morskich jest objętych ścisłą ochroną.

Usuwanie barier na rzekach jest podstawowym działaniem zaproponowanym w strategii, które ma przyczynić się do odtworzenia terenów zalewowych i podmokłych oraz do lepszej jakości wód. W Strategii ochrony różnorodności biologicznej 2030 podkreślono znaczenie przywracania ciągłości rzek, wyznaczając cel „przywrócenia co najmniej 25 000 km rzek do stanu rzek swobodnie płynących”. Według Komisji, usunięcie przestarzałych zapór i odtworzenie terenów zalewowych i podmokłych pozwoli na odpowiedni przepływ wód i ryb oraz zwiększenie bioróżnorodności tych tere-

nów. W tym celu Komisja dostarczyła [wytyczne](#) techniczne w zakresie identyfikacji terenów do renaturyzacji oraz pomocy w mobilizacji środków finansowych.

W Polsce oznaczałoby to duże zmiany. Jak [szacuje](#) WWF w publikacji *Strażnicy rzek WWF. Rzeki północnej Polski. Wyniki kartowania sztucznych barier na rzekach. 2 edycja*, na polskich rzekach istnieje około 80 tys. sztucznych barier i zapór. Głównym problemem w tym zakresie pozostaje brak odpowiednio prowadzonej ewidencji tego typu infrastruktury na poziomie krajowym, co utrudnia Wodom Polskim odgórny koordynację i realizowanie strategii.

W Polskim kontekście istotne jest również założenie strategii, że gospodarowanie wodami zakłada procesy renaturyzacyjne. Oznacza ono zaniechanie ingerencji w ciek wodny i pozostawienie go naturalnym procesom, a także działania techniczne, które przywrócą rzece naturalny bieg, jak np. likwidacja umocnień brzegów. W naszym kraju powstały dokumenty wspierające takie działania – na zlecenie PGW Wody Polskie powstał Krajowy Program Renaturyzacji Wód Powierzchniowych i [podręcznik](#) wspomagający jego wdrażanie. Jednak jak przedstawiono w [raporcie](#) na zlecenie fundacji WWF, Krajowy Program Renaturyzacji Wód Powierzchniowych ma funkcję jedynie kierunkową i jest wdrażany fakultatywnie, a nie obligatoryjnie.

Podstawą ochrony bioróżnorodności mórz w UE do czasu wprowadzenia EZŁ były morskie obszary chronione (*Marine protected areas*, MPAs) oraz obszary Natura 2000. Opierają się one na założeniach ramowej dyrektywy morskiej, dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Dodatkowym wsparciem jest rozporządzenie w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, której jednym z głównych celów jest zapewnienie zrównoważonych połowów oraz ograniczenie negatywnego wpływu działalności połowowej na ekosystem morski.

Mimo to ekosystemy morskie są nadal zagrożone. Europejska Agencja Środowiska (EEA) w 2015 r. oceniła stan wielu morskich gatunków i siedlisk jako „niezadowolający”. Pięć lat później, pomimo

wdrożenia dyrektywy ptasiej i siedliskowej, agencja powiadomiła, że nie udało się powstrzymać utraty bioróżnorodności na obszarach morskich w Europie.

Jednym z celów zapowiedzianych w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej jest wprowadzenie nowego [planu](#) działań na rzecz zachowania zasobów rybnych i ochrony ekosystemów morskich. W razie potrzeby wprowadzone zostaną środki, mające na celu ograniczenie stosowania narzędzi połowowych najbardziej szkodliwych dla różnorodności biologicznej. W szczególności inicjatywa określi wyraźnie, gdzie i do kiedy państwa członkowskie i Komisja muszą podjąć działania w celu zachowania zasobów rybnych i ochrony ekosystemów morskich.

Strategia na rzecz bioróżnorodności realizuje również ambicję UE w zakresie bycia liderem ochrony mórz i oceanów. Komisja Europejska zainicjowała [koalicję na rzecz](#) różnorodności biologicznej na obszarach poza jurysdykcją krajową (BBJN) podczas szczytu *One Ocean* w Breście w lutym 2022 r.

By sprawniej realizować założenia w zakresie polityki morskiej w ramach EZŁ, Komisja zainaugurowała „misje” Programu Horyzont Europa. Misje są nowym narzędziem, które mają znaleźć rozwiązania dla najważniejszych globalnych wyzwań do 2030 r. Jedną z pięciu zainaugurowanych misji jest „odbudowa naszych oceanów i zasobów wodnych do 2030 r.” Ich celem będzie opracowanie i przetestowanie rozwiązań, które zapewnią ochronę 30% obszaru morskiego UE, odbudowę ekosystemów morskich i śródlądowych, ograniczenie o 50% ilości odpadów z tworzyw sztucznych w morzu, utraty składników pokarmowych i stosowania pestycydów chemicznych oraz neutralną dla klimatu niebieską gospodarkę o obiegu zamkniętym. Program Horyzont Europa zapewni wstępne łączne finansowanie pięciu misji w wysokości 1,9 mld euro do 2023 r.

Gospodarka o obiegu zamkniętym w polityce wodnej

Niezwykle istotnym elementem transformacji, o której mowa w Europejskim Zielonym Ładzie, jest gospodarka o obiegu zamkniętym (GOZ). Ideą gospodarki o obiegu zamkniętym jest utrzymywanie wartości produktów, materiałów i zasobów w gospodarce tak długo, jak to możliwe. Komisja Europejska w marcu 2020 r. [zainaugurowała](#), Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, którego niektóre elementy zostały bezpośrednio zaprojektowane z uwagi na sektor morski i wodny.

Komisja przewiduje, że stworzenie modelu GOZ w sektorze morskim będzie możliwe dzięki zaktualizowaniu norm dotyczących projektowania narzędzi połowowych, recyklingu statków i likwidacji platform morskich oraz działaniom na rzecz ograniczenia zanieczyszczenia tworzywami sztucznymi i mikrodrobinami plastiku. KE dokona rewizji norm recyklingu statków do 2023 r. oraz wymogów UE dotyczących likwidacji platform przybrzeżnych.

Fundamentalnym dokumentem wdrażającym założenia GOZ w zakresie gospodarowania wodami jest [rozporządzenie](#) w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody. Dokument zakłada wykorzystanie oczyszczonych ścieków komunalnych do nawadniania terenów w rolnictwie. Celem rozporządzenia jest zachęcenie rolników do wydajnego wykorzystania wody do irygacji pól, tym samym zmniejszając skutki suszy. Akt zawiera ściśle wymogi co do jakości odzyskiwanej wody i jej monitorowania. Państwa członkowskie będą same decydowały, czy chciałyby wykorzystywać ścieki oczyszczone do nawadniania, biorąc pod uwagę fakt, że istniejące w nich warunki geograficzne i klimatyczne znacznie się różnią. Dokument będzie obowiązywać z 3-letnim *vacatio legis*, czyli od czerwca 2023 r.

Komisja zakłada również działania w zakresie dyrektywy pitnej w celu zapewnienia dostępności wodociągowej wody pitnej w miejscach publicznych, co ma zarówno ograniczyć zależność od

wody butelkowanej, jak i ograniczać powstawaniu odpadów. Przewidzianym działaniem jest wprowadzenie nowej dyrektywy dotyczącej wody pitnej, a w ramach niej wdrożenie [inicjatywy Right2Water](#), czyli pierwszej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, której udało się zebrać milion podpisów i stała się prawem. Zgodnie z nową dyrektywą państwa członkowskie będą musiały zapewnić nieodpłatny dostęp do wody pitnej w budynkach publicznych. Klienci restauracji, stołówek i usług gastronomicznych powinni otrzymywać wodę do picia za darmo lub za niską opłatą. Dyrektywa weszła w życie w styczniu w 2021 r., a państwa członkowskie mają dwa lata na jej wdrożenie.

W kierunku ograniczenia emisji zanieczyszczeń

„Środowisko bez zanieczyszczeń” jest kolejną z dziedzin EZŁ (obok ochrony bioróżnorodności czy gospodarki zamkniętej), która ma sprawić, że za trzy dekady UE będzie neutralna dla klimatu. Zapobieganie powstawaniu nowych zanieczyszczeń (i usuwanie istniejących) jest jednym ze wspólnotowych celów wspomnianych w Europejskim Zielonym Ładzie.

Ze względu na poważny stan zanieczyszczenia środowiska, UE w maju 2021 r. [przyjęła](#) Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby, który jest dokumentem realizującym priorytet EZŁ, „Środowisko bez zanieczyszczeń”.

Głównym założeniem tej inicjatywy jest takie zarządzanie zasobami naturalnymi i zanieczyszczeniami, by do 2050 r. nie były one szkodliwe dla ludzi i ekosystemów. Cele przejściowe zostały wyznaczone na 2030 r. i w zakresie istotnym dla gospodarki wodnej zakładają one m.in. zmniejszenie ilości odpadów plastikowych w morzu o 50% i mikroplastiku o 30%, a także ograniczenie o połowę stosowania pestycydów chemicznych.

Unijna Strategia na rzecz bioróżnorodności i Strategia *Od pola do stołu* określają do 2030 r. cel ograniczenia utraty składników odżywczych w glebie o 50% i zmniejszenia stosowania pestycydów

chemicznych o 50%. Tak przedstawione założenia, chociaż zaprojektowane głównie w kontekście ograniczenia zanieczyszczeń z gleby, są również istotne dla polityki wodnej – stosowanie nawozów chemicznych w rolnictwie skutkuje większym zanieczyszczeniem rzek i jezior, bo nawozy wraz z deszczem spływają do zbiorników wodnych.

W dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej nałożono na państwa członkowskie [wymóg](#) regularnego monitorowania ilości odpadów znajdujących się na plażach. Na tej podstawie opracowano unijne wskaźniki ilości odpadów na plażach nadmorskich. W dyrektywie w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (SUP), która obowiązuje od 2021 r., ustanowiono przepisy dotyczące stopniowego wycofywania wielu często marnowanych przedmiotów z tworzyw sztucznych oraz zbierania zgubionych narzędzi połowowych na morzu. Przepisy te stanowią przełomowy krok w kierunku wyeliminowania odpadów morskich w UE.

Ponadto UE zdecydowanie opowiada się za międzynarodowym porozumieniem w sprawie tworzyw sztucznych i pracuje nad ustanowieniem komitetu ds. globalnego porozumienia w tej dziedzinie na forum Zgromadzenia ONZ ds. Ochrony Środowiska.

W ramach inicjatywy kluczowe działania przewidziano na lata 2021–2024. Zalicza się do nich m.in.: przegląd dyrektywy dotyczącej jakości wody w kąpieliskach (do 2023 r.); wsparcie wdrożenia nowej dyrektywy w sprawie wody pitnej i przyjęcie odpowiednich aktów wykonawczych i delegowanych (od 2022 r.); zmiana dyrektywy w sprawie środowiskowych norm jakości i dyrektywy w sprawie ochrony wód podziemnych (w 2022 r.); przegląd dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej (do 2023 r.); zmiana dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych w synergii z przeglądem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (w 2022 r.) oraz wsparcie wdrożenia strategicznych wytycznych dotyczących bardziej zrównoważonej i konkurencyjnej akwakultury w UE (do 2023 r.). Zaproponowane działania mają być uzupełnie-

niem wielu działań przedstawionych w innych inicjatywach Europejskiego Zielonego Ładu, jak strategii UE w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Największe wyzwania dla Polski i UE

1. Horyzontalna komplementarność strategii

Tak przedstawiony obraz działań wiąże się z szeregiem wyzwań dla Polski i Europy. Czyste środowisko wodne to ambitny i trudny w realizacji projekt, który nie może być zamknięty w ramy jednej sektorowej polityki, ale musi stanowić założenie horyzontalne, z którym zgodne będą działania w zakresie rozwoju przemysłu, energetyki, transportu czy rolnictwa. W większości przypadków nowe inicjatywy mają horyzont czasowy w 2030 r., który pozwoli na weryfikację dotychczasowych działań. Oznacza to, że poprawa standardów musi rozpocząć się już teraz.

2. Sprzeczność między rozwojem żeglugi śródlądowej a środowiskiem

Jak [informuje Ministerstwo Infrastruktury](#), Krajowy Program Żeglugowy do 2030 r. jest pierwszym w Polsce dokumentem planistycznym adresowanym dla sektora transportu wodnego śródlądowego. Według Ministerstwa, w perspektywie krótkookresowej ma on za zadanie przywrócić „niezawodny i efektywny” transport wodny przez inwestycje na Odrzańskiej Drodze Wodnej i na Drodze Wodnej Rzeki Wisły. Obecnie udział transportu wodnego w krajowym systemie transportowym jest znikomy. W 2019 r. odpowiadał on za ok. 0,2% masy przewiezionych towarów oraz ok. 0,1% wykonanej pracy przewozowej.

Biorąc pod uwagę stan polskich rzek, rozwój transportu śródlądowego może nie być optymalnym wyborem w dłuższym okresie, zarówno z punktu widzenia środowiskowego, jak i rachunku ekonomicznego.

Pod względem środowiskowym, aby transport mógł być skuteczny, droga musi spełniać wymogi dotyczące głębokości i prędkości przepływu wody. Oznacza to konieczność regulowania koryt rzecznych (np. pogłębianie dna), budowę zapór czy umacnianie brzegów w celu uzyskania właściwego stanu na trasie. Takie podejście inwestycyjne stoi w sprzeczności z założeniem renaturyzacji wód oraz Ramową dyrektywą wodną. Realizacja KPŻ2030 może także wpłynąć na pogorszenie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego.

Podstawowym jednak problemem jest sezonowo niski przepływ wody, co oznacza, że w Polsce żegluga nie będzie mogła odbywać się przez cały rok. Z powodu nierównomiernych zasobów wodnych na rzekach, polskie drogi wodne mimo wielkich inwestycji będą niedostępne od 2 do 3 miesięcy rocznie. Trudno o analogiczną sytuację w transporcie kolejowym czy drogowym. Co więcej, rozbudowa systemu żeglugi śródlądowej będzie niekonkurencyjna kosztowo w porównaniu z innymi rodzajami transportu, m.in. kolejną. Projekty rządowe nie obejmują w swoich kosztorysach całości wydatków – dokument rządowy przewiduje wydatki na poziomie 76 mld złotych, natomiast [raport Fundacji WWF Polska](#) szacuje, że wartość inwestycji może wynieść nawet 213–237 mld złotych.

Ponadto przygotowanie Krajowego Programu Żeglugowego budzi szereg wątpliwości ze względu na ogłoszenie go w oderwaniu od strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która do maja 2022 r. nie została zrealizowana. Dokument nie został w całości przygotowany, zanim poddano go konsultacjom publicznym (zabrakło prognozy w ramach Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko, SOOŚ).

3. Dekarbonizacja żeglugi

To kiedy będzie możliwa dekarbonizacja tego sektora, zależy przede wszystkim od tempa rozwoju technologii napędu. Napęd elektryczny z powodu małych pojemności baterii sprawdzić się może jedynie na zasięgach przybrzeżnych. Nadzieje w dekarbonizacji żeglugi dalekiego zasięgu wiąże się z opracowaniem techno-

logii ogniw paliwowych z wykorzystaniem wodoru lub amoniaku, do której infrastruktura musi być dostępna w portach. Na razie nie są spełnione te warunki. Innowacje w tym zakresie wymagają dalszego opracowania i ich sukces jest obciążony niepewnością, która z technologii wygra ten wyścig. Realizacja celu bezemisyjności będzie potężnym wyzwaniem.

4. Zmniejszenie zanieczyszczeń w europejskich wodach

Raport Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) z 2018 r. dotyczący [zanieczyszczeń](#) w morzach w Europie wykazał, że we wszystkich jej czterech morzach regionalnych występuje zanieczyszczenie: 96% obszaru Morza Bałtyckiego, 91% obszaru Morza Czarnego, 87% obszaru Morza Śródziemnego zostało zakwalifikowane jako „tereny problemowe” i o pogarszającym się stanie. Zanieczyszczenie jest spowodowane głównie przez syntetyczne chemikalia i metale ciężkie.

Inny raport EEA o wodach słodkich ocenia stan wód lądowych również jako nieodpowiedni. W przypadku wód powierzchniowych (rzeki, jeziora i wody przejściowe) tylko 40% z nich ma dobry lub bardzo dobry stan ekologiczny. Główne problemy występujące w częściach wód powierzchniowych obejmują nadmierne zanieczyszczenie substancjami pochodzącymi z rolnictwa, zanieczyszczenie chemiczne pochodzące z powietrza i zmiany fizyczne, które powodują degradację lub niszczenie siedlisk, zwłaszcza ryb.

Lepsza sytuacja ma miejsce w kontekście wód podziemnych, chociaż i ich jakość pozostawia wiele do życzenia. Wody gruntowe dostarczają na terenie UE [65% wody pitnej](#) oraz 25% wody do nawadniania w rolnictwie. Około 25% wód podziemnych w UE nie spełnia wymogów jakościowych, a 9% wymogów ilościowych. Za zanieczyszczenia wód podziemnych odpowiada głównie rolnictwo (azotany i pestycydy), w którym to środki są stosowane w zbyt dużych ilościach i o nieodpowiednich porach roku, stąd nie są pobierane przez rośliny i spływają do zbiorników wodnych bądź osadzają się w glebie.

Na problem zanieczyszczeń wód przyczyniają się także ścieki komunalne, które w przypadku aż [37 mln mieszkańców UE](#) nie są odpowiednio oczyszczane. Jak [szacuje](#) Komisja Europejska, zapewnienie właściwego oczyszczania ścieków będzie wymagało w nadchodzących latach inwestycji w wysokości ponad 200 mld euro.

Rekomendacje dla Polski

1. Zmiany prawa wodnego i wypełnienie luk w danych

Dostosowanie do wymogu uwzględniania potrzeb ochrony środowiska zarządzania rzekami w Polsce napotykało wielkie trudności. Doświadczenia 18 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej wykazały, że prace utrzymaniowe stały się jednym najpoważniejszych i jednocześnie jednym z najtrudniejszych do rozwiązania problemów.

Działania utrzymaniowe wyliczone w polskim prawie wodnym (art. 227) polegają na interwencjach technicznych w wodach. Obejmują one roboty udroźnieniowe w korytach rzek, jak m.in. wykaszanie roślinności z rzek i brzegów czy pogłębianie koryt rzecznych za pomocą ciężkich maszyn. Prace utrzymaniowe w obecnym kształcie oznaczają działania mające na celu ochronę przed powodzią, jednak nie odpowiadają na zagadnienie poprawy stanu wód i osiągnięcie celów środowiskowych. W rzeczywistości te cele często się wykluczają.

W związku z powyższym powinien zostać poszerzony katalog prac o działania prośrodowiskowe, sprzyjające retencji, a także wprowadzenie do porządku prawnego rozdzielenia na utrzymanie bierne oraz czynne. W celu przeciwdziałania suszy w Polsce niezbędne jest również opracowanie oceny wpływu planowanych prac utrzymaniowych na ryzyko wystąpienia suszy i jej skutki. Szeroko opisano to w [katalogu](#) rekomendacji „Dobre praktyki utrzymania rzek”.

Niestety zakres informacji, które na podstawie prawa wodnego są przekazywane do ministerstwa, dotyczy tylko dokumentów planistycznych i nie obejmuje szeregu działań, które wywierają bardzo silny wpływ środowiskowy. Szczególną kategorią działań, o których minister właściwy nie ma kompleksowej wiedzy, są prace utrzymaniowe. Ich skala i zasadniczo wysoce negatywny wpływ na stan wód powierzchniowych, zwłaszcza rzek i potoków, uzasadniają potrzebę szczegółowego raportowania o ich realizacji do ministerstwa, co wydatnie pomogłoby w koordynacji realizacji celów środowiskowych dla wód, wynikających ze wdrażania Ramowej dyrektywy wodnej (RDW).

2. Renaturyzacja wód i egzekwowanie KPRWP

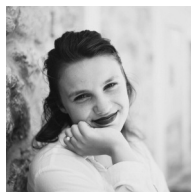
Zaletą przywracania ciekom naturalnego stanu jest to, że nie wymaga dużych nakładów finansowych, a właściwie zaniechania niepotrzebnych inwestycji w infrastrukturę hydrotechniczną. [*Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych z 2020 r.*](#) wylicza korzyści idące za renaturyzacją wód, jak uodpornienie ekosystemów na suszę dzięki zwiększonej retencji, zmniejszenie ryzyka powodzi, ale też osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego. Działania renaturyzacyjne oznaczają w praktyce „zaniechanie” działań, które intuicyjnie kojarzą się z infrastrukturą przeciwpowodziową (jak budowa tam, dużych zbiorników czy zapór).

Prace o charakterze renaturyzacyjnym i odtworzeniowym nie są obecnie powszechne i popularne w Polsce i muszą być wspierane instrumentalnie i odgórnie. W tym celu należy mocniej korzystać z już wypracowanych dokumentów i strategii, w szczególności z Krajowego Programu Renaturyzacji Wód Powierzchniowych, którego realizacja powinna być w toku. W tym celu wskazane byłoby również wzmocnienie kadrowe PGW Wody Polskie.

3. Zachęty finansowe dla rolników do oszczędnego gospodarowania wodą

Na poziomie europejskim za największe zużycie wody odpowiada sektor rolnictwa. Według publikacji EEA, *Europe's rivers, lakes and seas are under pressure from pollution, over-exploitation and climate change. How can we ensure a sustainable use of this vital resource?*, obecnie wykorzystuje on ok. [40% całkowitej](#) ilości wody rocznie zużywanej w Europie. Pomimo wzrostu wydajności tego sektora jeszcze długo będzie to największy konsument wody w Europie. Z powodu wzrostu temperatury i dotkliwych susz coraz więcej gruntów rolnych musi być nawadnianych, szczególnie w krajach Europy Południowej.

Część wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej powinna zostać powiązana z zapisami ramowej dyrektywy wodnej tak, by motywować rolników do korzystania z ekologicznych praktyk gospodarowania wodą. Analogicznie Komisja powinna wiązać przyznanie wsparcia w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz inwestycji w nawadnianie od wdrożenia strategii, które zachęcą do zrównoważonego korzystania z wód w państwach członkowskich.



Maria Sobuniewska

Szefowa działu *Zielony konserwatyzm* na portalu klubjagiellonski.pl.

dr Michał Dulak

Polityka rozwoju regionalnego

Europejski Zielony Ład nie stanowi głównego punktu odniesienia dla działań władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich i nie zmienił znacząco treści polityki regionalnej, która przynajmniej od 2014 r. jest mocno nastawiona na ograniczanie emisji CO₂. Istotnie zmieniły się natomiast możliwości państw członkowskich, które w najbliższych latach mogą sięgać po większe niż dotychczas środki na realizację zrównoważonej polityki regionalnej. Ważnym punktem jest bez wątpienia polityka spójności na lata 2021–2027, której większa część zostanie przeznaczona na cele klimatyczne. EZŁ ustanawia także nowy fundusz skierowany do regionów. Jest nim Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Pomimo, że nie jest on instrumentem polityki spójności, to jednak będzie stanowił ważne źródło finansowania działań władz lokalnych i regionalnych, szczególnie w Polsce.

W najbliższych latach państwa będą mogły sięgać po większe niż dotychczas środki na realizację zrównoważonej polityki regionalnej. Oczywiście, uruchomienie środków z wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz z NextGenerationEU będzie możliwe dopiero po zaakceptowaniu Umowy Partnerstwa i KPO przez Komisję Europejską. O ile w przypadku pierwszego z dokumentów negocjacje pomiędzy stroną polską a unijną już się [rozpoczęły](#), o tyle w przypadku środków z KPO są one wciąż zablokowane ze względu na problemy Polski z przestrzeganiem zasady praworządności.

W opublikowanym 11 grudnia 2019 r. komunikacie o Europejskim Zielonym Ładzie Komisja Europejska wprost zaznaczyła, że wszystkie działania i polityki UE będą musiały przyczyniać się do realizacji celów EZŁ. Europejski Zielony Ład należy więc traktować jako inicjatywę horyzontalną, która wpływa na różne polityki UE oraz pań-

stw członkowskich. Polityka regionalna UE, mimo że dotyka także wielu obszarów, np. gospodarki lokalnej, rynku pracy, środowiska naturalnego czy transportu, to jednak skierowana jest do konkretnych podmiotów – władz lokalnych i regionalnych państw członkowskich. W analizie przedstawiono więc głównie działania, których instrumenty przeznaczone są dla władz regionalnych i lokalnych w państwach członkowskich.

EZŁ wspomina o regionach i władzach lokalnych w kilku kontekstach. W pierwszym z nich samorząd terytorialny jest postrzegany jako jeden z podmiotów dwóch sektorowych strategii unijnych – Unijnej strategii na rzecz różnorodności biologicznej do 2030 r. oraz Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności. Dokumenty te skierowane są w pierwszej kolejności do władz centralnych państw członkowskich, jednak wyznaczają także zadania dla władz samorządowych, szczególnie dla miast. W podobny sposób EZŁ wspomina o władzach lokalnych i regionalnych w kontekście przygotowania i realizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu.

Drugim kontekstem, w którym pojawiają się w EZŁ odniesienia do samorządu terytorialnego jest inicjatywa renowacji budynków. Według KE władze lokalne i regionalne potrzebują wsparcia i doradztwa technicznego w tych zadaniach, ale także same muszą angażować się w *networking* i wymianę dobrych praktyk.

Ostatnim miejscem, w którym EZŁ odnosi się do władz lokalnych i regionalnych, jest fundusz sprawiedliwej transformacji. Jest to jednocześnie jedyny instrument EZŁ, który w połączeniu z funduszami strukturalnymi będzie pomagał regionom i sektorom odczuwającym najsilniej skutki transformacji ze względu na swoją zależność od paliw kopalnych.

Krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu

Podstawą prawną dla krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu jest [rozporządzenie](#) z 2018 r. w sprawie zarządzania unią ener-

getyczną i działaniami w dziedzinie klimatu. Dokumenty te przedstawiają działania, jakie państwo członkowskie zamierza podjąć w celu wdrażania pięciu wymiarów unii energetycznej, z których dwa – obniżenie emisyjności i poprawa efektywności energetycznej bezpośrednio wpisują się w Europejski Zielony Ład. Zgodnie z założeniami unii energetycznej, aby skutecznie realizować działania w ramach owych pięciu wymiarów, należy kierować się zasadą zintegrowanego zarządzania wszystkimi działaniami dotyczącymi energii nie tylko na szczeblu unijnym i krajowym, ale też regionalnym i lokalnym. W planach w dziedzinie energii i klimatu państwa członkowskie wskazują także te polityki i środki, które podejmują w odniesieniu do władz lokalnych i regionalnych oraz kierowanych przez nie instytucji samorządowych.

EZŁ zakładał, że do końca 2019 r. państwa członkowskie przedstawią zmienione plany w dziedzinie energii i klimatu. Jednak plany te powinny uwzględniać bardziej ambitny wkład państw w realizację celów UE dotyczących klimatu, w domyśle tych wskazanych w EZŁ. Komisja Europejska zastrzegła sobie możliwości „oceny poziomu ambicji tych planów”. Przewidziano ją na czerwiec 2020 r. Ewentualne korekty w planach, które dostosują je do nowych celów klimatycznych UE, państwa członkowskie wprowadzą w 2023 r. w czasie cyklicznego – dwuletniego – przeglądu planów.

Komisja Europejska [wydała](#) szczegółową ogólnounijną ocenę krajowych planów w zakresie energii i klimatu 17 września 2020 r. Trzy miesiące później KE [opublikowała](#) indywidualne oceny każdego z krajowych planów w celu wypracowania dalszych wytycznych.

Polski Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 [zakłada](#), że działania w ramach polityki rozwoju regionalnego i lokalnego będą się przyczyniać przede wszystkim do obniżania emisyjności. Będzie się to odbywało poprzez:

- przygotowanie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym strategii zarządzania ryzykiem, zawierających działania adaptacyjne do zmian klimatu;

- wdrożenie lokalnych systemów monitoringu, ostrzegania i reagowania przed nadzwyczajnymi zjawiskami klimatycznymi (np. problemami drożności kanalizacji, niewydolności systemów odwadniania budowli podziemnych czy sytuacji sprzyjających wzrostowi zanieczyszczeń powietrza i wody) w miastach;
- zapobieganie i ograniczanie skutków katastrof oraz zwiększenie skuteczności reagowania;
- uwzględnienie w planach zagospodarowania przestrzennego miast koncepcji zielononiebieskiej infrastruktury, systemu korytarzy (klinów) napowietrzających oraz określanie dopuszczalnych źródeł ciepła dla ogrzewania budynków;
- rewitalizację przyrodniczą, np. przywracanie zdegradowanym terenom zieleni i zbiornikom wodnym ich pierwotnych funkcji, ze szczególnym uwzględnieniem małej retencji w miastach, a także wymianę szczelnych powierzchni gruntu na przepuszczalne.

Należy zauważyć, że szczególną uwagę poświęcono miastom i ich zdolnościom do reagowania na zmiany klimatu. Oznacza to, że miasta będą priorytetem w działaniach wdrażających EZŁ na poziomie lokalnym w Polsce.

Inicjatywa *Fala renowacji*

Dane wskazują, że budynki odpowiadają za ok. 40% zużycia energii. Skala renowacji budynków zaś jest niewystarczająca, aby zrealizować unijne cele dotyczące efektywności energetycznej. Ponadto renowacja szczególnie budynków prywatnych pozwoli zmniejszyć ubóstwo energetyczne, które w 2020 r. dotykało ok. 35 milionów Europejczyków (8% populacji UE). Realizacja dużej części zadań związanych z renowacją budynków spadnie na władze regionalne

i lokalne państw członkowskich, które odpowiadają za politykę mieszkaniową i zagospodarowanie przestrzenne.

Komisja Europejska w EZŁ zaproponowała, aby do współpracy w celu usunięcia przeszkód utrudniających renowację budynków publicznych i prywatnych zaprosić sektor mieszkalnictwa i budownictwa, architektów i inżynierów oraz samorządy terytorialne. Inicjatywa ta będzie zawierała zasady renowacji budynków, propozycje regulacji wspierających zrównoważone budownictwo, a także źródła finansowania renowacji.

W dniu 14 października 2020 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat, Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia. Dołączono do niego także załącznik zawierający najważniejsze działania Komisji Europejskiej oraz orientacyjny harmonogram uruchomienia projektów renowacji na obszarze całej UE.

Inicjatywa *Fala renowacji* obejmuje szereg działań, które skierowane są do władz i instytucji poziomu regionalnego lub lokalnego.

Komisja planuje zwiększyć zakres pomocy technicznej i ułatwi do niej dostęp podmiotom regionalnym i lokalnym, w szczególności poprzez: wzmocnienie programu ELENA (europejskie wsparcie energetyki na szczeblu lokalnym), wykorzystanie opcji pomocy technicznej w ramach Funduszu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz Europejski Instrument Miejski (EU City Facility) zapewniający wsparcie finansowe (do 60 tys. euro) władzom miast w przygotowaniu dokumentacji projektowej, takiej jak studium wykonalności, analizy rynku czy ryzyka.

Kolejnym punktem planu jest wymiana dobrych praktyk, aby pomóc organom lokalnym i regionalnym zainteresowanym inwestycjami w renowację budynków. W komunikacji między podmiotami wykorzystana ma być platforma *Intelligentne miasta*, gromadząca doświadczenia 120 miast realizujących projekty finansowane w ramach

programu Horyzont 2020, czy też Porozumienie Burmistrzów na rzecz klimatu i energii.

Ponadto nacisk zostanie położony na wykorzystanie instrumentów polityki spójności do wsparcia renowacji budynków. Regiony i organy lokalne powinny szukać możliwości finansowania inwestycji, wykorzystując instrumenty terytorialne dostępne w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), rozwój lokalny kierowany przez społeczność (CLLD) oraz LEADER. Władze miejskie mogą również korzystać z obowiązkowego minimalnego przydziału środków z EFRR na zrównoważony rozwój obszarów miejskich realizowany w terenie za pomocą zintegrowanych strategii na rzecz rozwoju obszarów miejskich i rozwoju terytorialnego.

Mają powstać także standardowe punkty kompleksowej obsługi, które można szybko uruchamiać na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym w celu zapewnienia porad i rozwiązań finansowych, jakie mogą wykorzystać właściciele domów lub MŚP w trakcie przygotowywania i realizacji ich projektów.

Na początku lutego 2022 r. Polska przesłała do Komisji Europejskiej Długoterminową Strategię Renowacji. Dokument jest warunkiem dostępu do środków z polityki spójności przeznaczonych na renowację budynków.

Według rekomendowanego scenariusza zawartego w Długoterminowej Strategii Renowacji, zakładając utrzymanie obecnej intensywności wsparcia, nakłady na termomodernizację budynków do 2030 r. w Polsce wyniosą ok. 400 mld złotych, z czego ok. 75% tej kwoty przypadają będzie na budynki mieszkalne.

Podmioty publiczne i prywatne uczestniczą w programach wsparcia technicznego mających na celu poprawę efektywności energetycznej. Jednak ich liczba mogłaby być większa.

Program ELENA (European Local Energy Assistance) został utworzony w 2009 r. w wyniku porozumienia Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Grant pokrywa większość kosztów przygotowania projektu inwestycyjnego. Obecnie z Polski realizowanych jest 7 projektów w ramach programu ELENA, z czego dwa przez podmioty publiczne, a 5 dotyczy bezpośrednio poprawy efektywności energetycznej budynków. Wśród władz samorządowych widać jednak rosnące zaangażowanie programem ELENA, szczególnie w regionach, które będą musiały przejść transformację energetyczną.

Lepiej wygląda zaangażowanie gmin w pozyskiwanie środków z Europejskiego Instrumentu Miejskiego. Takich beneficjentów było do tej pory 11 – Piaseczno, Sztum, Włocławek, Rumia, Gorzów Wielkopolski, Zawiercie, Piastów, Skierbieszów, Łódź, Wrocław i Dobczyce. Jest to najwięcej spośród wszystkich państw uczestniczących w tym instrumencie.

Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności

Dane pokazują, że transport jest jednym z istotniejszych źródeł emisji gazów cieplarnianych – odpowiada za ok. 25% emisji – i dlatego konieczne jest podjęcie działań, które radykalnie ograniczają zanieczyszczenia z tego sektora. Komisja Europejska szacuje, że aby osiągnąć cele EZŁ, konieczne będzie ograniczenie emisji transportowych do 2050 r. aż o 90%. Działania te obejmą główne rodzaje transportu, takie jak transport drogowy, kolejowy, lotniczy i wodny. Jedną z dróg wyjścia jest większe wykorzystanie transportu multimodalnego. KE dostrzega także problem ewentualnych nadmiernych kosztów, które będą ponosić pasażerowie w efekcie działań EZŁ. Na powyższe wyzwania ma odpowiadać Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności z 9 grudnia 2020 r.

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego najważniejsze w dokumencie są odniesienia do transportu w miastach. Poprawa zarządzania transportem na szczeblu lokalnym i regionalnym musi odnosić się do lepszego miejskiego planowania przestrzennego oraz

połączeń z obszarami wiejskimi i podmiejskimi, zgodnymi z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Transport w miastach znajduje się w wysoko na liście priorytetów strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności. Komisja Europejska zakłada, że 100 europejskich miast będzie neutralnych dla klimatu do 2030 r. Do osiągnięcia tego celu ma przyczynić się *Inicjatywa przewodnia nr 3 – bardziej zrównoważona i zdrowsza mobilność między miastami i w miastach*, która przewiduje następujące działania:

- podniesienie roli kolei jako głównego środka transportu w komunikacji pasażerskiej między miastami, na krótkich i długich dystansach, w tym także połączeń międzynarodowych;
- wszystkie duże i średnie miasta, będące węzłami miejskimi w sieci TEN-T, powinny wdrożyć do 2030 r. swoje własne plany zrównoważonej mobilności miejskiej. Plany powinny obejmować nowe cele, na przykład bezemisyjność i zerową liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych;
- do 2030 r. długość bezpiecznych ścieżek rowerowych w miastach powinna zwiększyć się dwukrotnie i wynieść około 5 000 km;
- Komisja Europejska rozważa także opracowanie tzw. misji w dziedzinie neutralnych dla klimatu i inteligentnych miast. Byłoby to rozwiązanie analogiczne do tzw. misji w zakresie badań naukowych i rozwoju, funkcjonujących w ramach programu Horyzont Europa. W przypadku miast celem misji byłoby poszukiwanie rozwiązań dla istotnych społecznie problemów, takich jak na przykład obniżenie emisji do 2030 r.;

- pomoc Komisji Europejskiej w zakresie utworzenia sprawnej multimodalności (węzły mobilności multimodalnej, obiekty typu „parkuj i jedź” oraz bezpieczna infrastruktura piesza i rowerowa), czy też zamówień na pojazdy niskoemisyjne.

Działania mające na celu inwestycje w transport niskoemisyjny i mobilność miejską będą realizowane w ramach drugiego celu polityki spójności, jakim jest „Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa”. Do realizacji wskazanych działań w tym celu polityki służyć będzie w szczególności instrument Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych.

Na poziomie krajowym projekty dotyczące transportu miejskiego finansowane będą z programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnIKS), który jest następcą Programu Infrastruktura i Środowiska z lat 2014–2020. W ramach priorytetu III FEnIKS finansować będzie można: inwestycję w infrastrukturę i tabor szynowy publicznego transportu zbiorowego, węzły przesiadkowe (w tym: parkingi P&R poza centrami miast), miejskie systemy ITS (*Intelligent Transportation System*), usprawnienie usług publicznego transportu miejskiego oraz ruchu pieszo-rowerowego, rozwiązania IT.

Środki z tego priorytetu będą przeznaczone dla miast wojewódzkich i innych miast, które w latach 2014–2020 objęte były instrumentem ZIT oraz ich obszarów funkcjonalnych. Ze wsparcia z tego priorytetu FEnIKS wyłączone są miasta z obszaru Polski Wschodniej. Łącznie na ten priorytet przeznaczono 1,75 mld euro. Projekty dotyczące ekologicznej mobilności w miastach realizowane będą także w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Unijna strategia na rzecz różnorodności biologicznej do 2030 r.

Uwzględnienie w EZŁ działań na rzecz ochrony i odbudowy ekosystemów ma na celu regulację klimatu, wykorzystując do tego naturalne zasoby środowiska. Prawidłowe funkcjonowanie ekosystemów pozwala minimalizować występowanie klęsk żywiołowych,

czy też anomalii pogodowych, które niszczą infrastrukturę i zagrażają zdrowiu oraz życiu ludzi.

Interwencja publiczna dotycząca zachowania różnorodności biologicznej koncentruje się głównie na metodach upraw stosowanych w rolnictwie, wykorzystywaniu zasobów wodnych i morskich, a także na ochronie i rekultywacji obszarów leśnych.

20 maja 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat, *Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030*. Przywracanie przyrody do naszego życia. Jeden z jej celów dotyczy zazielenienia obszarów miejskich i podmiejskich, które mają zostać zrealizowane głównie poprzez opracowanie przez europejskie miasta (liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców) ambitnych planów zazieleniania obszarów miejskich do końca 2021 r. Plany te powinny pomóc w tworzeniu różnorodnych biologicznie i dostępnych lasów miejskich, parków i ogrodów, miejskich gospodarstw rolnych, zielonych dachów i ścian, ulic obsadzonych drzewami, łąk miejskich oraz żywoplotów miejskich. Ponadto plany zazielenienia obszarów miejskich będą brane pod uwagę przy przyznawaniu tytułu Zielonej Stolicy Europy 2023 oraz rozstrzyganiu konkursu Europejskiego Zielonego Liścia 2022. W tworzeniu tych planów KE ma pomóc poprzez doradztwo techniczne oraz ustanowienie europejskiej platformy na rzecz zazieleniania miast w ramach nowego Porozumienia w sprawie zielonego miasta zawartego z miastami i burmistrzami. Platforma ta ma ułatwić miastom tworzenie planów.

We wrześniu 2021 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska przedstawiło projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej, który wdrażał ideę planów zazielenienia obszarów miejskich zaproponowaną przez KE. Zgodnie z pomysłem ministerstwa zmiany wprowadzone do ustawy Prawo ochrony środowiska zobowiązywałyby burmistrzów lub prezydentów miast powyżej 20 tys. mieszkańców do opracowywania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu. Miałyby to być dokumenty strategiczne uchwalane przez radę miejską, a więc stałyby

się jednym z instrumentów prowadzenia polityki ochrony środowiska na poziomie lokalnym obok powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. Ponadto wnioski i rekomendacje planów miałyby być uwzględnione w aktualizacji strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Co ciekawe, w powyższym projekcie ustawy, Ministerstwo Środowiska i Klimatu proponuje także zmianę w ustawie o samorządzie gminnym. Na jej podstawie miasta na prawach powiatu, które od 2018 r. obligatoryjnie przeznaczają 0,5% swoich wydatków na budżet obywatelski, miałyby co najmniej 30% środków wydatkowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyodrębnić na projekty związane z ochroną miejskiego środowiska przyrodniczego, w szczególności na projekty, których realizacja ma prowadzić do poprawy stanu oraz zwiększania powierzchni terenów zieleni.

W ostatnim przypadku mamy do czynienia z dodatkową – oprócz miejskich planów adaptacji – inicjatywą władz centralnych, która dostosowuje polityki krajowe do wytycznych Komisji Europejskiej. Pomysł ten należy także interpretować jako próbę przetransferowania finansowania projektów zazieleniających miasta na barki samorządów lokalnych.

Realizacja idei europejskiej platformy na rzecz zazieleniania miast rozpoczęła się w październiku 2020 r. Komisja Europejska zainicjowała wówczas Porozumienie w sprawie zielonego miasta (*The Green City Accord*), do którego obecnie przystąpiło 89 miast – z Polski są to Gdynia i Opole. Samą inicjatywę należy traktować jako forum dyskusji i wymiany dobrych praktyk między władzami miast, które będzie wspierać dobre jakościowo zmiany prawne i inwestycje na poziomie lokalnym.

Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy

14 stycznia 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat w sprawie planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy, który będzie kluczowym instrumentem finansowania projektów w zakresie klimatu i środowiska. Plan ma w dłuższej perspektywie (ok. 10 lat) zaspokajać dodatkowe potrzeby finansowania związane z procesem transformacji, angażując oprócz środków unijnych także kapitał publiczny i prywatny.

Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy jest inwestycyjnym ramieniem (filarem) EZŁ, który pokazuje, jak w nadchodzącej dekadzie będzie pozyskiwane finansowanie przedsięwzięć na rzecz klimatu oraz ochrony środowiska. Plan będzie realizował trzy cele:

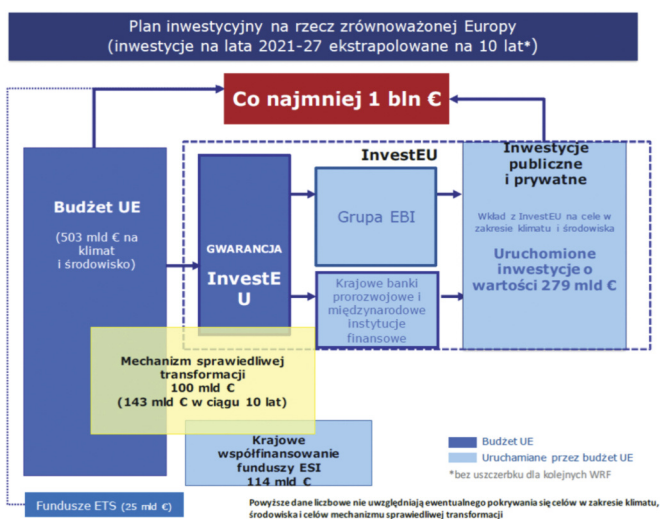
- uruchomienie w najbliższym dziesięcioleciu co najmniej 1 bln EUR z budżetu UE oraz innych źródeł na zrównoważone inwestycje. Budżet unijny ma zapewniać gwarancje i przyciągnąć prywatny kapitał finansowy;
- umieszczenie zrównoważonego rozwoju w centrum decyzji inwestycyjnych we wszystkich sektorach, co ma zachęcić do uruchomienia inwestycji publicznych oraz prywatnych dotyczących klimatu i ochrony środowiska lub przekierowania ich na ten obszar;
- wsparcie organów administracji publicznej i podmiotów wdrażających projekty w planowaniu, opracowywaniu i realizacji zrównoważonych projektów.

Środki, o których mówi Plan, będą pochodzić z czterech źródeł:

- 503 mld euro w latach 2021–2030 z budżetu UE, z tych wydatków, które są związane z klimatem i środowiskiem (m.in. część środków z wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027). Do tej kwoty należy doliczyć także współfinansowanie krajowe w kwocie ok. 114 mld euro z przeznaczeniem na klimat i środowisko;

- 279 mld euro z Funduszu InvestEU, który oferuje wsparcie zwrotne na inwestycje o charakterze strategicznym dla gospodarki lub o podwyższonym poziomie ryzyka;
- 100 mld euro w latach 2021–2027 (w perspektywie 10 lat nawet 143 mld euro) z mechanizmu sprawiedliwej transformacji, na co składać będzie się finansowanie z budżetu UE, współfinansowanie z państw członkowskich oraz wkład z InvestEU i EBI;
- Ok. 25 mld euro z funduszy europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, czyli z funduszu innowacyjnego oraz funduszu modernizacyjnego.

Rysunek 6. Struktura Planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy



Źródło: COM(2020) 21 final, Bruksela, 14.1.2020, s. 5.

Mechanizm sprawiedliwej transformacji

Jednym z ważnych elementów powyższego Planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy jest mechanizm sprawiedliwej transformacji. Komisja Europejska w EZŁ [zauważa](#), że transformacja energetyczna i ekologiczna UE doprowadzi do głębokich zmian strukturalnych w społeczeństwie oraz modelach biznesowych firm. Co więcej, KE ma świadomość, że punkt, z którego startują państwa członkowskie, realizując ambitniejsze cele klimatyczne, jest różny. Instrumentem, który ma pozwolić na zmniejszenie dysproporcji, jest właśnie mechanizm sprawiedliwej transformacji, koncentrujący się na regionach i sektorach najsilniej odczuwających skutki transformacji ze względu na swoją zależność od paliw kopalnych i wysoką emisyjność przemysłów zlokalizowanych na ich terenie.

Mechanizm sprawiedliwej transformacji według komunikatu KE, *Europejski Zielony Ład*, ma wspierać „ochronę obywateli i pracowników, którzy najsilniej odczują skutki transformacji, poprzez zapewnienie im dostępu do programów pozwalających zdobyć nowe kwalifikacje zawodowe, do miejsc pracy w nowych sektorach gospodarki czy energooszczędnego budownictwa”.

Inicjatywa będzie finansowana ze środków budżetowych UE oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które to środki pozwolą pozyskać dodatkowe finansowanie prywatne i publiczne. Mechanizm sprawiedliwej transformacji będzie uzupełniał środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, które finansują projekty w ramach polityki spójności.

Ten nowy instrument będzie opierał się na trzech źródła finansowania: Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Specjalnego systemu sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU oraz Instrumentu pożyczkowego Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – całkowity budżet funduszu na lata 2021–2027 wynosi 17,5 mld euro. Kwota 7,5 mld

euro zostanie sfinansowana z wieloletnich ram finansowych, a dodatkowe 10 mld euro zostanie sfinansowane w ramach NextGenerationEU. Państwa członkowskie są zobowiązane do przygotowania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, w których przedstawią regiony kwalifikujące się do wsparcia oraz konkretne działania. Oprócz środków z Funduszu państwa dołożą środki z EFRR oraz EFS Plus, a także inne zasoby krajowe, co ma stanowić dodatkową dźwignię finansową. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji wspierał będzie m.in. pracowników w rozwijaniu umiejętności i kompetencji potrzebnych w przyszłości na rynku pracy; MŚP, przedsiębiorstwa typu *start-up* i inkubatory przedsiębiorczości przy tworzeniu nowych możliwości gospodarczych w regionach objętych wsparciem; inwestycje służące przechodzeniu na czystą energię, na przykład zwiększające efektywność energetyczną.

Specjalny system sprawiedliwej transformacji w ramach InvestEU – część finansowania w ramach instrumentu, jakim jest InvestEU ma zostać przeznaczona na projekty dotyczące dekarbonizacji, dywersyfikacji gospodarczej regionów, infrastruktury energetycznej, transportowej i społecznej. Zasięg geograficzny interwencji ma być też szerszy, tzn. nie będzie skierowany tylko do regionów szczególnie wrażliwych na transformację, ale także innych, w których zrealizowane projekty mogą oddziaływać na te pierwsze. Instrument ten ma pozwolić na uruchomienie inwestycji prywatnych o wartości do 45 mld euro, przy zaangażowaniu ok. 1,8 mld euro z budżetu UE.

Instrument pożyczkowy Europejskiego Banku Inwestycyjnego – będzie to ok. 10 mld euro pożyczek z EBI gwarantowanych przez budżet UE (wkład ok. 1,5 mld euro). Jest on skierowany do sektora publicznego i ma służyć uruchomieniu inwestycji o wartości 25–30 mld euro, m.in. w sieci ciepłowniczej i renowacji budynków.

Zgodnie z przyjętym w czerwcu 2021 r. rozporządzeniem ustanawiającym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji Polska [uzyska](#) największe środki z tego instrumentu (ok. 20% udział w całej

puli alokacji). Otrzymamy 3,86 mld euro – 2,17 mld euro w ramach NextGenerationEU i 1,69 mld euro w ramach WRF 2021–2027).

Tabela 1. Środki przypadające Polsce w ramach alokacji NGEU i MFF (wyłącznie dotacje)

	Instrument	Alokacja* w euro	% całości na dany instrument	
Next Genera- tion EU	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (dotacje)	23,9 mld	7,60%	
	REACT-EU (w 2021 i 2022 r.)	1,913 mld	3,70%	
	Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji	2,174 mld	20%	
	EFROW (2021 i 2022)	944,7 mln	11,70%	
MFF 2021- 2027	Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji	1,691 mld	20% (z 8,45 mld euro)	
	Polityka spójności	EFIS+	14,913 mld	20,10%
		EFRR	47,417 mld	
		FS (w tym na CEF)	12,145 mld (2,861 mld)	
		EWT	560 mln	
	Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (2021–2027)	21,682 mld	7,40%	
	EFROW (2021–2027)	9,532 mld	10,90%	
	ŁĄCZNIE	136,872 mld		

* ceny bieżące (2022)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#nextgenerationeu

W Polsce podstawą dla wykorzystania środków z FST ma być Umowa Partnerstwa, wskazująca cele polityki spójności w latach 2021–2027 i Krajowy Plan Odbudowy, pozwalający pozyskać środki z NextGenerationEU. Projekt Umowy Partnerstwa zakłada w celu szczegółowym nr 6 (CP6) realizację działań umożliwiających regionom i obywatelom łagodzenie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Wykorzystywane będą do tego środki z trzech instrumentów wchodzących w skład mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Konkretnie działania będą mogły być finansowane z programu operacyjnego Fundusze Europejskie na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FEST). Polskimi regionami, które będą mogły ubiegać się o wsparcie, będą regiony górnicze z województwa śląskiego, małopolskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, łódzkiego i lubelskiego.

Z kolei projekt Krajowego Programu Odbudowy przewiduje, że koszty najważniejszych reform dotyczących transformacji kluczowych sektorów gospodarki do modelu niskoemisyjnego mają wynieść 14,3 mld euro. Środki będą pochodzić zarówno z części pożyczkowej, jak i grantowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Warunkiem niezbędnym do pozyskania środków zarówno z funduszy polityki spójności, jak i NextGeneration EU będzie przygotowanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji dla każdego z regionów uprawnionych do otrzymania wsparcia. Plany te odnoszą się do obszarów na poziomie NUTS3 (podregionów grupujących powiaty) i powinny przedstawiać kompleksową oraz spójną wizję transformacji danego obszaru. Z tego względu wskazane w planach źródła finansowania muszą uwzględniać, oprócz FST, także środki pochodzące z EFRR, EFS+, FS w ramach programów polityki spójności oraz środki krajowe. Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji muszą zostać zaakceptowane przez Komisję Europejską.

W Polsce, oprócz sześciu terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji przygotowywanych przez wspomniane województwa, powstało także siedem planów dla subregionów i jeden krajowy, za który odpowiada Ministerstwo Klimatu i Środowiska, zaś koordynację prac nad nim prowadził Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych. Wszystkie plany miały zostać przekazane Komisji Europejskiej w czerwcu 2021 r.

Najważniejsze wyzwania dla UE i Polski

1. Zrozumieć strukturę Europejskiego Zielonego Ładu

Odniesienia do rozwoju regionalnego w ramach EZŁ nie są liczne. Nie jest to jednak ani wada tego dokumentu, ani jakiś błąd Komisji Europejskiej, gdyż jest to po prostu konsekwencja charakteru samego EZŁ.

Błędne jest przeświadczenie, że w ramach EZŁ rozdzielona zostanie określone pula pieniędzy pomiędzy poszczególne państwa członkowskie. EZŁ nie jest nowym instrumentem finansującym polityki unijne. Jest to bardziej strategia, która wskazuje, co należy zrobić, aby osiągnąć neutralność klimatyczną na kontynencie i skąd wziąć na to środki.

Dlatego odniesienia do rozwoju regionalnego pojawiają się w EZŁ w kontekście innych działań, na przykład opracowania dokumentów strategicznych (Unijna strategia na rzecz różnorodności biologicznej do 2030 r., Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności), bądź modyfikacji już istniejących (uaktualnienie krajowych planów na rzecz energii i klimatu).

Pod tym względem wpływ na politykę regionalną nie jest wyjątkowo duży, ani uciążliwy. Jedynie w niektórych aspektach planowanie i wdrażanie polityk krajowych musi być dostosowane do celów EZŁ. Przykładem tego jest konieczność opracowania miejskich planów adaptacji do zmian klimatu oraz terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji.

2. Skutecznie przeznaczyć ogromne środki na cele klimatyczne

Dużo większy wpływ EZŁ wywarł na politykę spójności. Oczywiście tendencja do integrowania celów klimatycznych z innymi politykami unijnymi była zauważalna w polityce spójności już w poprzedniej perspektywie finansowej. W latach 2014–2020 wśród obszarów wsparcia znalazły się: wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach (cel tematyczny 4); promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem (cel tematyczny 5). W obecnej perspektywie na lata 2021–2027 celem EZŁ poświęcony jest w całości drugi cel polityki – bardziej ekologiczna, niskoemisyjna transformacja w kierunku gospodarki bezemisyjnej.

Tym, co w zauważalny sposób zmienił EZŁ w polityce spójności, jest finansowanie celów klimatycznych. Po pierwsze, większa część wydatków budżetu wieloletniego UE, a w ślad za tym i polityki spójności, która stanowi 1/3 tychże wydatków, będzie przeznaczona na cele klimatyczne. W latach 2014–2020 zgodzono się na to, że UE powinna przeznaczać na wspomniane działania przynajmniej 20% swoich wydatków. W latach 2021–2027 ma to być już 30% wydatków pochodzących łącznie z wieloletnich ram finansowych i NextGenerationEU. W konsekwencji 30% Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i 37% Funduszu Spójności zostanie przeznaczony na realizację celów klimatycznych UE. W wartościach bezwzględnych, uwzględniając jeszcze środki z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, na cele klimatyczne w latach 2021–2027 przeznaczonych zostanie łącznie 77,2 mld euro. W latach 2014–2020 było to 56,5 mld euro.

Po drugie, EZŁ ustanawia nowy fundusz skierowany do regionów. Jest nim Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Kwota 17,5 mld euro (7,5 mld w ramach WRF i 10 mld w ramach NextGenerationEU) to dodatkowe środki, które w ramach prowadzonej przez siebie polityki rozwoju regionalnego będą mogły wykorzystać państwa członkowskie.

Po trzecie wreszcie, państwa członkowskie są zobligowane do przeznaczenia większych pieniędzy na cel polityki spójności, który dotyczy gospodarki zeroemisyjnej (cel polityki 2). W latach 2021–2027 każdy z regionów, niezależnie od swojego poziomu rozwoju, musi przeznaczyć minimum 30% środków z EFRR na wspomniany cel. W latach 2014–2020 koncentracja tematyczna była bardziej zróżnicowana. Regiony lepiej rozwinięte na wsparcie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną musiały przeznaczyć 20% środków z EFRR, regiony przejściowe 15%, a regiony słabiej rozwinięte 12%.

Rekomendacje dla Polski

1. Możliwie jak najszybciej otrzymać unijne środki

Z punktu widzenia władz lokalnych i regionalnych są dwie duże szanse i jednocześnie powiązane z tym zagrożenia. Pierwszą jest uruchomienie środków z KPO, drugą uruchomienie środków w ramach polityki spójności na lata 2021–2027. Rząd przekazał KPO do Komisji Europejskiej 3 maja 2021 r. Ostatnie zapowiedzi przedstawiceli rządu wskazują, że na przełomie kwietnia i maja br. dojdzie do porozumienia z KE, zanim jednak środki popłyną do beneficjentów, konieczne jest m.in. przyjęcie ustawy wdrożeniowej.

Istotne zagrożenie płynie także z opóźnień w negocjacjach umowy partnerstwa i programów operacyjnych z KE. Regiony, aby uzyskać środki z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, muszą najpierw pojedynczo podpisywać tzw. kontrakty programowe z ministrem funduszy i polityki regionalnej. Dopiero wtedy mogą one przekazać Komisji Europejskiej regionalne programy operacyjne do zatwierdzenia. Czasu wymaga także przygotowywanie uszczegółowienia regionalnych programów operacyjnych oraz kryteriów konkursowych. Szacuje się, że realny termin uruchomienia w województwach konkursów na projekty finansowane ze środków z polityki spójności to przełom 2022 i 2023 r.

2. Rozpocząć debatę wewnętrzną między rządem a samorządami o wzajemnych relacjach

Transformacja energetyczna i walka ze zmianami klimatu jest dobrym pretekstem, który mógłby na nowo wywołać debatę pomiędzy władzą centralną a władzami lokalnymi i regionalnymi o wzajemnych relacjach. Komitet Regionów wskazuje, że na poziomie subnarodowym musi być realizowanych ok. 70–90% działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do nich, aby zrealizować cele EZŁ. Z kolei w polskich warunkach ani gminy, ani powiaty i województwa nie mają wystarczających kompetencji i środków do tego, aby móc poradzić sobie ze stawianymi przez UE wyzwaniem.

Zarówno rząd, jak i władze lokalne i regionalne mają dzisiaj wspólny cel, jakim jest minimalizacja efektów zewnętrznych transformacji energetycznej. Dlatego zainicjowanie debaty na kanwie wdrażania EZŁ, ale w której głównym tematem byłaby kwestia subsydiarności i racjonalnej decentralizacji, mogłaby na nowo ułożyć relacje w ramach władzy publicznej w Polsce, dostosowane do wyzwań współczesnego, niestabilnego świata.



dr Michał Dulak

Ekspert CAKJ ds. samorządowych i europejskich. Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Paweł Musiałek

Ogólne wnioski oraz horyzontalne rekomendacje dla UE i Polski

Przedstawiony w lipcu 2021 r. pakiet legislacyjny nazwany Europejskim Zielonym Ładem stanowi istotną cezurę nie tylko w polityce klimatycznej UE, ale także w rozwoju integracji europejskiej. Cel, jakim jest dążenie do neutralności klimatycznej w 2050 r., stanowi bowiem zapowiedź kompleksowych zmian, które dotkną struktur europejskiej gospodarki i konsumpcji Europejczyków. Wielu, z Komisją Europejską na czele, widzi w tym procesie szansę nie tylko na nowy, zielony świat, ale także na wyposażenie UE w innowacyjny motor rozwojowy. Zmiany regulacyjne, które wprowadza EZŁ, mają stymulować rozwój zielonych innowacji i pozwolić zająć UE pozycję światowego lidera we współczesnym wyścigu technologicznym.

Jednak coraz częściej wśród przedstawicieli mniej zamożnych, a przede wszystkim mniej innowacyjnych państw Unii podnoszone są głosy o przewadze ryzyk i kosztów nad potencjalnymi zyskami i szansami. Kluczowym wyzwaniem są inwestycje wymagające ogromnych środków kapitałowych, a także koszty wzrostu cen energii oraz innych dóbr i usług. Proces ten może spowodować zahamowanie wzrostu poziomu życia, a także procesu gospodarczej konwergencji między Europą Środkowo-Wschodnią a Zachodnią. Kluczową obawą w Polsce jest zagrożenie utrwalenia półperyferyjnego statusu gospodarczo-politycznego. Przez ostatnie niemal 30 lat transformacji gospodarczej oraz prawie 20 lat w UE nie nadrobiliśmy zaległości modernizacyjnych wobec Zachodu, a już pojawiło się ryzyko, że znów będzie się ono oddalać.

Pandemia COVID-19, która rozpoczęła się jeszcze przed ogłoszeniem pakietu legislacyjnego EZŁ, paradoksalnie zwiększy tempo realizacji jego celów. Decyzja o zaciągnięciu długu w UE, aby napędzić europejskie gospodarki po kryzysie spowodowanym *loc-*

kdownami, daje bowiem dodatkowe środki na finansowanie zielonych inwestycji. Przygotowane przez państwa członkowskie Krajowe Plany Odbudowy zawierają kluczowy komponent działań na rzecz ograniczenia emisyjności swoich gospodarek.

Także wojna na Ukrainie, która rozpoczęła się w lutym 2022 r., nie zmieniła celów EZŁ, ale w istotnym stopniu zmieniła ich kontekst. Decyzja dotycząca odejścia od rosyjskich surowców energetycznych wpisuje się w ambicję eliminacji zużycia paliw kopalnych. Agresja rosyjska postrzegana jest przez Komisję Europejską jako okazja na przyspieszenie dekarbonizacji europejskiej gospodarki. Jednak radykalny wzrost cen energii – będący efektem zarówno postpandemicznego odbicia gospodarczego, jak i okoliczności wojennych – spowodował ograniczenie możliwości inwestycyjnych firm i gospodarstw domowych na zieloną transformację.

Sektorowe wyzwania dla Polski

Kluczowym wyzwaniem w obszarze energetyki dla Polski jest reforma systemu handlu emisjami. Wysokie ceny pozwoleń na emisję CO₂ i planowany dalszy ich wzrost na skutek EZŁ – w sytuacji, w której wciąż dominującym źródłem energii w Polsce są elektrownie węglowe – powoduje wzrost kosztów energii elektrycznej. Proces ten z powodu wojny będzie dla Polski jeszcze bardziej kosztowny, ponieważ dostępność nierosyjskiego gazu, mającego być paliwem „przejściowym” w planie polskiej transformacji, została radykalnie ograniczona od przedwojennych prognoz. Ponadto większe potrzeby niż otrzymane do sprzedaży emisje powodują, że część opłat za uprawnienia do emisji, zamiast do polskiego budżetu, „wycieka” za granicę. Najważniejszym celem Polski jest więc korekta systemu handlu emisjami, która zachowując swój pierwotny cel mobilizowania do dekarbonizacji, nie generuje dodatkowych kosztów, które ograniczają możliwości inwestycyjne (choćby osłabienie spekulacji, podnoszącej ceny).

Komisja Europejska w ramach Europejskiego Zielonego Ładu postuluje także, aby cena transportu odzwierciedlała jego wpływ

na środowisko (transport emituje ok. 1/4 wszystkich emisji gazów cieplarnianych). Cel ten ma być realizowany poprzez włączenie sektora transportu drogowego do systemu europejskiego handlu uprawnieniami do emisji, co będzie oznaczać, że koszty przemieszczania się wzrosną. Także ceny samych pojazdów pójdą w górę, ponieważ KE planuje zaostrzenie norm emisji zanieczyszczeń oraz eliminację z produkcji samochodów spalinowych.

EZŁ to nie tylko obniżenie emisji gazów cieplarnianych, ale także całokształt działań prośrodowiskowych. KE przedstawiła strategię Gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), która ma spowodować ograniczenie ilości odpadów i bardziej efektywne wykorzystywanie surowców. Strategia w pierwszej kolejności zakłada podejmowanie działań, które zapobiegają powstawaniu odpadów (np. dłuższa żywotność produktów). W dalszej kolejności zakłada się przygotowanie ich do ponownego użycia (m.in. do recyklingu), a dopiero na samym końcu stosuje się inne metody, takie jak odzysk energii poprzez spalanie.

W swoich planach Komisja Europejska nie zapomina również o rolnictwie. Choć ogólne założenia EZŁ w tym obszarze wydają się zasadne, a długofalowy kierunek zmian zdeterminowany, to wątpliwości co do jego skuteczności i wpływie na ekonomię gospodarstw rolnych budzą narzędzia wsparcia w ramach nowej wspólnej polityki rolnej UE. Najistotniejszą inicjatywą w ramach EZŁ w tym obszarze jest Strategia *Od pola do stołu*, której celem jest co najmniej neutralna dla klimatu produkcja zdrowej i przystępnej cenowo żywności. W strategii szczególne znaczenie ma ambicja redukcji o 50% zużycia pestycydów chemicznych w całej UE do 2030 r. (w porównaniu do średniego zużycia w latach 2015–2017). Jednak środowiskowy efekt netto ograniczenia zużycia pestycydów nie jest oczywisty – oznaczałby on zwiększoną liczbą zabiegów agrotechnicznych (wiązących się z większym zużyciem paliwa). Ponadto rynek środków ochrony pochodzenia naturalnego nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięty.

Innym obszarem działań prośrodowiskowych jest wsparcie bioróżnorodności. W tym celu KE przyjęła Strategię na rzecz bioróżnorodności oraz Strategię leśną. Pierwszy dokument zakłada m.in. ochronę prawną co najmniej 30% obszarów lądowych i 30% morskich w UE, w tym ścisłą ochronę 10% obszarów lądowych i 10% morskich. Z kolei Strategia leśna zmierza do poprawy jakości obszarów leśnych w UE oraz do zwiększenia ich powierzchni, co rodzi napięcia z aktualnie prowadzoną gospodarką leśną w Polsce.

Kolejnym obszarem troski środowiskowej jest polityka wodna i morska. KE stworzyła dedykowaną strategię „niebieskiej” gospodarki, zakładającą dekarbonizację transportu wodnego, a także ograniczenie zanieczyszczenia wód oraz ekologizację portów. Strategia KE zakładająca renaturyzację rzek rodzi napięcie z planami transportu śródlądowego w Polsce, co stanowi wyzwanie dla polskich władz.

Bruksela równolegle do celu osiągnięcia zeroemisyjności gospodarczej do 2050 r. deklaruje determinację, aby utrzymać konkurencyjność europejskiej gospodarki poprzez m.in. innowacje w procesach produkcyjnych, zwiększenie udziału surowców z recyklingu, wejście w życie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (tzw. granicznego cła węglowego) i uniezależnienie się UE od surowców pochodzących z państw trzecich. Będzie to jednak ogromne wyzwanie – Unia jest dopiero na początku ścieżki w realizacji ambicji w polityce przemysłowej.

EŻŁ rodzi konsekwencje nie tylko dla państw na poziomie centralnym, ale także regionalnym. W latach 2014–2020 ustalono, że UE powinna przeznaczać na działania klimatyczne przynajmniej 20% swoich wydatków, a w okresie 2021–2027 ten wskaźnik wzrośnie do 30%. Ponadto Europejski Zielony Ład ustanawia Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji skierowany do regionów. W jego ramach zaplanowano 17,5 mld euro przeznaczonych dla regionów, które mają odejść od wydobywania węgla, jak np. Śląsk. Co więcej, państwa członkowskie są zobligowane do przeznaczenia

większych pieniędzy na cel polityki spójności, który dotyczy gospodarki zeroemisyjnej.

Potrzebujemy więcej pieniędzy

Analiza założeń Europejskiego Zielonego Ładu i jego konsekwencji dla poszczególnych sektorów gospodarki jasno wskazuje, że dojście do neutralności klimatycznej stanowi jedno z kluczowych wyzwań rozwojowych stojących przed Polską w najbliższych dekadach. Inicjatywa UE będzie wymagać znaczącego wysiłku w przygotowanie strategii redukcji gazów cieplarnianych w energetyce, transporcie, rolnictwie, budownictwie i innych sektorach.

W związku z nierównym punktem startu należy oczekiwać, że EZŁ będzie uwzględniał zdecydowanie większe koszty transformacji energetyczno-klimatycznej w Polsce niż w innych państwach UE, co przełoży się na odpowiednie narzędzia finansowego wsparcia. Zaproponowane przez KE propozycje w zakresie Społecznego Funduszu Klimatycznego czy Funduszu Modernizacyjnego są kroplą w morzu potrzeb.

Przełamać „resortowość”

Naturalnie oczekiwania należy skierować nie tylko w kierunku KE, ale także polskich władz. Aby tak złożony proces zakończył się powodzeniem, muszą zostać stworzone nie tylko sektorowe strategie zawierające działania odpowiadające na EZŁ, ale także odpowiednie ponadsektorowe warunki instytucjonalne, aby wymóc wysoką jakość zarządzania całym procesem. Wymiar instytucjonalny procesu zielonej transformacji jest szczególnie istotny, mając na uwadze dobrze zdiagnozowane słabości polskiego państwa, w tym przede wszystkim niezdolność do realizacji złożonych zadań wymagających ponadsektorowej koordynacji.

Kluczową kwestią jest więc stworzenie narzędzi wspomagających kompleksowo zaplanować i zrealizować cały proces. Zasadne jest podniesienie kwestii zielonej transformacji na poziomie politycz-

nym. W tym celu należy powołać Komitet ds. Zielonej Transformacji Rady Ministrów, który byłby głównym ciałem odpowiedzialnym za koordynację działań w obszarze dekarbonizacji. Proces ten na pewno zyskałby większą dynamikę, jeśli zostałby powołany wice-premier ds. Zielonej Transformacji z silną polityczną pozycją w rządzie i który raz do roku przed Sejmem składałby sprawozdanie z postępów w dekarbonizacji.

Pakiet *Fit for 55* oraz wojna na Ukrainie i jej konsekwencje rodzą konieczność aktualizacji kluczowych polskich dokumentów strategicznych. Zacząć należy od przyjęcia strategii dekarbonizacji gospodarki, która będzie wskazywać tempo i sposób redukcji gazów cieplarnianych w poszczególnych jej sektorach. Następnym krokiem powinna być aktualizacja Polityki Energetycznej Polski, która zo-peracjonalizowałaby założenia zawarte w strategii ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Aktualizacji będzie wymagał także Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu.

Kolejnym pożądanym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie obowiązku oceny skutków regulacji (OSR) strategii, ustaw i rozporządzeń w zakresie konsekwencji dla emisji CO₂, a także OSR *ex post* ewaluujących wdrażane prawo. Rozwiązanie to pozwoliłoby na zwiększenie nacisku na wprowadzanie rozwiązań zmniejszających emisje i jednocześnie pozwalałoby analizować, czy wprowadzane rozwiązania realnie osiągały założone cele.

Podsumowując, złożoność i zakres Europejskiego Zielonego Ładu stanowi wyzwanie nie tylko dla poszczególnych obszarów i sektorów, ale całego polskiego państwa. Skuteczna realizacja EZŁ wymaga bowiem istotnych zmian w systemie zarządzania publicznego w Polsce, przełamujących „resortowość”, czyli wertykalny mechanizm zarządzania na niemal wszystkich szczeblach władzy publicznej (poza jednostkami samorządu terytorialnego), który daje w politykach publicznych zasadniczą przewagę aspektom branżowym i resortowym nad interesem państwa jako całości. Na proces zmian tej praktyki należy patrzeć jednak nie jako koszt, ale inwestycje,

które przyniosą pozytywny efekt nie tylko w obszarze redukcji emisji CO₂. Jeśli bowiem postulowane zmiany zostaną dokonane, będą one służyły nie tylko większej skuteczności wdrażania EZŁ, ale również systemowemu podnoszeniu jakości zarządzania we wszystkich politykach publicznych w Polsce.



Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ, ekspert CAKJ ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim.



Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających wspólnie na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperti i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagiellonski.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:
47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.) tytułem:
„Darowizna na cele statutowe”
- Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:
 - przelewu ze strony banku
 - karty płatniczej
 - aplikacji BLIK
 - portfela elektronicznego.
- Przekazanie 1% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego –
nr KRS 0000128315

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegalnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperci CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Dorobek publikacyjny



Cicha cyberrewolucja. Jak UE chce unormować konkurencyjność i wolność słowa w Internecie?

W unijnych propozycjach regulacji sieci nie znajdziemy przełomowych przepisów, ale sam fakt powstania regulacji należy uznać za początek rewolucji. UE szuka modelu zakorzenionego w gwarancji zachowania praw obywatelskich i w budowaniu konkurencyjności wolnego rynku



Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?

Głównego celu polityki mieszkaniowej, którym było skuteczne włączenie się państwa w budowę mieszkań, wciąż nie udało się osiągnąć. Politykom i urzędnikom zabrakło konsekwencji, a wiele samorządów nie zdaje sobie sprawy, że dla rozwoju ich miast kluczowa jest budowa mieszkań.



Porzucenie złudzenia. 10 mitów o putinowskiej Rosji

Wbrew rozbrzmiewającym od czasu do czasu zarzutom o rzekomy „romantyzm” polskiej perspektywy historia przyznaje dziś rację realistycznemu spojrzeniu na putinowską Rosję, który stanowił przez ostatnie lata co do zasady wspólną linię naszych elit.



Skąd się wezmą przyszli czempioni polskiej gospodarki? Znaczenie rynku kapitału właścicielskiego dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski

Aby kontynuować proces zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju w stosunku do bogatych krajów Zachodu, powinniśmy budować inny model gospodarki – taki, w którym dominują firmy prywatne, które mają swoje centrale i faktyczne centra kompetencji w kraju.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii naszego rankingu polityk publicznych – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza.



Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski

Bezpieczeństwo nie jest dane nam raz na zawsze i wymaga ciągłego wysiłku. Konieczna jest prawidłowa diagnoza zagrożeń i stworzenie długofalowej strategii całościowego bezpieczeństwa, która będzie realizowana niezależnie od aktualnego układu władzy.



Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce

Błędem jest założenie, że mężczyźni we wszystkich grupach społecznych są uprzywilejowani. Utrwalanie go w dyskursie publicznym prowadzi do wykluczenia problemów mężczyzn z puli zjawisk wymagających politycznego rozwiązania.



Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach

Formułując własne postulaty, prawica nie musi, a nawet nie powinna oglądać się na lewicę. Powinniśmy bazować na własnych fundamentach aksjologicznych i samodzielnie przepracować temat, proponując autorski wkład do globalnej dyskusji o sposobie zarządzania naszymi zasobami.



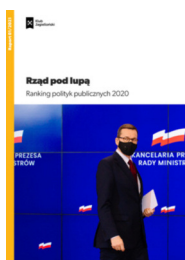
Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi

Słabość systemu opieki senioralnej wyrasta na jedno z najważniejszych wyzwań na trzecią dekadę XXI wieku. W raporcie prezentujemy swoistą mapę drogową dla decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w zakresie opieki senioralnej.



Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy

W raporcie „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy” eksperci CAKJ przygotowali ewaluację projektu, ale także zaproponowali dodatkowe reformy, które mogą być dla politycznych decydentów cenną inspiracją do korekty przedstawionego dokumentu.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

Reakcja rządu na wybuch epidemii była szybka i zdecydowana, a do tego ciesząca się dużym zaufaniem społecznym. Niestety, późniejsze działania, a przede wszystkim przygotowania do II fali pandemii, obnażyły wszystkie słabości polskiego państwa.



Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

Administrację publiczną cechuje przekonanie o niskiej legitymizacji własnego istnienia i własna odmiana folwarcznych stosunków międzyludzkich w pracy. Skutkuje to przyjmowaniem postaw asekuranckich, niską innowacyjnością działań, kompleksem niższości wobec „rynku”.



Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import zrnad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.



Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.



Fikcja jawności. Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.



Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.



Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.



Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.



Uciekające metropolie. Ranking 100 największych polskich miast

Statystyki potwierdzają hipotezę o zwiększającym się dystansie rozwojowym pomiędzy największymi metropoliami a mniejszymi miastami. Nie istnieje już w Polsce podział na biedny wschód i bogaty zachód. Czynnikiem różnicującym stało się posiadanie w regionie dużej metropolii.



Zmierzch dyplomacji? Polityka zagraniczna w dobie cyfrowej rewolucji

Nowe narzędzie czy nowa jakość? Autor, uznany analityk stosunków międzynarodowych, zastanawia się, czy wpływ cyfrowej rewolucji na politykę zagraniczną ogranicza się do wyposażenia dyplomatów w nowe narzędzia, czy też fundamentalnie przeobraża środowisko ich pracy.



AlgoPolska. Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w służbie społeczeństwu

Budując zaufanie do technologii, musimy zachować dbałość o interes społeczny w jej wdrażaniu. W raporcie "AlgoPolska" autorzy z Fundacji Centrum Cyfrowe i Klubu Jagiellońskiego wskazują, że aby Polska dokonała technologicznego skoku, potrzebujemy realnej debaty, modelu regulacji algorytmów, audytów i wyjaśnialności takich systemów, nowych rozwiązań w kwestii zarządzania danymi oraz powszechnej edukacji.



Kto powinien dbać o nasze konta? Polska wobec europejskiej unii bankowej

Niniejszy raport stanowi próbę rozszerzenia dyskusji wokół integracji gospodarczej w Unii Europejskiej, która w Polsce ograniczana jest do zagadnień związanych ze wspólną walutą. Autor analizuje argumenty „za” i „przeciw” obecności Polski w europejskiej unii bankowej.



Dostateczna zmiana. Ranking polityk publicznych 2015-2019

Wiarygodność, determinacja i suwerenność intelektualna, ale z drugiej strony antyinstytucjonalizm, lekceważenie procedur oraz niska kultura dialogu. Podsumowując dorobek Zjednoczonej Prawicy w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, zdecydowaliśmy się wystawić tróję.



Kierunek Bałkany! Znaczenie i potencjał współpracy Polski z państwami Bałkanów Zachodnich

Polska ma potencjał, aby stać się istotnym podmiotem na Bałkanach Zachodnich. Dobrą podstawą tego procesu jest bezprecedensowy wzrost aktywności polskiej dyplomacji na Bałkanach Zachodnich w ostatnich latach.

Kontakt w sprawie współpracy:

Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ,
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel. 792 302 130

pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

