



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ,  
DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

# INFORMACJA

Rekomendacje i wytyczne  
w sprawach dotyczących  
klimatu zawarte  
w Instrumencie na Rzecz  
Odbudowy i Zwiększania  
Odporności

Warszawa, 17 maja 2021 r.

# Rekomendacje i wytyczne w sprawach dotyczących klimatu zawarte w Instrumencie na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności<sup>1</sup>

## I. Ramy prawne

### 1. DOKUMENTY

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 18.2.2021 L 57/17) (Dalej: Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności).
- Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Zawiadomienie Komisji z dnia 12 lutego 2021 r. /C(2021) 1054 final). (dalej: Wytyczne techniczne stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”).

### 2. WSTĘP

Podczas szczytu Rady Europejskiej 21 lipca 2020 r. liderzy Państw członkowskich uzgodnili kompleksowy plan odbudowy gospodarki Wspólnoty po kryzysie COVID-19.

Oprócz Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027 zdecydowano o utworzeniu specjalnego narzędzia dedykowanego wsparciu wychodzenia z kryzysu: pakietu **Next Generation EU** (NGEU).

Jednym z programów pakietu, najważniejszym w kontekście wychodzenia z kryzysu po pandemii COVID-19 jest **Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności** (ang. Recovery and Resilience Facility).

---

<sup>1</sup> Informacja przygotowana w związku ze zleceniem przewodniczącego senackiej Komisji Nadzwyczajnej do spraw Klimatu – senatora Stanisława Gawłowskiego, stan na dzień 14 maja 2021 r.

### 3. RAMOWE UZGODNIENIA DOTYCZĄCE KWESTII KLIMATYCZNYCH

- 30% środków pakietu Next Generation EU (NGEU) musi być wydane na projekty proklimatyczne i zielone<sup>2</sup>.
- środki uzgodnione w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będą wydawane w sposób zgodny z długofalowymi celami rozwojowymi UE. Realizacja planowanych działań ma przyczynić się skutecznie do zielonej transformacji, w tym różnorodności biologicznej, oraz, w stosownych przypadkach, do sprostania związanym z tym wyzwaniom, przyczyniając się tym samym do osiągnięcia celów UE na rok 2030 w dziedzinie klimatu, przy jednoczesnym osiągnięciu celu neutralności klimatycznej Unii do 2050 r.
- 30% pakietu Next Generation EU będzie pozyskanych za pośrednictwem zielonych obligacji<sup>3</sup> – podstawą odbudowy gospodarki oraz jej przyszłego wzrostu mają być inwestycje, które przyczynią się do realizacji celów Porozumienia Paryskiego – ograniczenia wzrostu temperatur do poniżej 2° względem poziomu przedindustrialnego.
- poszczególne państwa powinny przeznaczyć co najmniej 37% środków przyznanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Odporności na projekty proklimatyczne i zielone.
- pozostałe inwestycje powinny być realizowane zgodnie z zasadą „nie szkodzić”, wprowadzoną przez Europejską Taksonomię Zrównoważonych Inwestycji (KE 2020c). Oznacza to, że żadna z inwestycji zrealizowanych w oparciu o Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności nie będzie mogła stać w sprzeczności z zasadą poszanowania celów środowiskowych.

### 4. SZCZEGÓŁOWE REKOMENDACJE I WYTYCZNE DOTYCZĄCE KLIMATU ZAWARTE W INSTRUMENCIE NA RZECZ ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI<sup>4</sup>

- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma wspierać realizację działań wpisujących się w europejską strategię na rzecz zrównoważonego wzrostu gospodarczego i przeciwdziałania zmianom klimatu
  - Europejski Zielony Ład, dotyczącą realizacji zobowiązań Unii na rzecz

---

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en#main-elements-of-the-agreement](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en#main-elements-of-the-agreement)

<sup>3</sup> Orędzie o Stanie Unii 2020, Ursula von der Leyen, 16.10.2020 4.

<sup>4</sup> Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

realizacji porozumienia paryskiego i celów zrównoważonego rozwoju Narodów Zjednoczonych<sup>5</sup>.

- Instrument ma przyczynić się do realizacji działań w dziedzinie klimatu i zrównoważenia środowiskowego oraz do osiągnięcia celu ogólnego, w ramach którego poziom wydatków na realizację celów klimatycznych w budżecie Unii ma osiągnąć 30%.
- Aby osiągnąć ten cel działania wspierane w ramach Instrumentu i ujęte w planach odbudowy i zwiększania odporności poszczególnych państw członkowskich powinny przyczyniać się do zielonej transformacji, w tym do wzrostu bioróżnorodności, lub do sprostania związanym z tym wyzwaniom i powinny odpowiadać kwocie co najmniej 37 % łącznej alokacji środków w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności.
- Instrument powinien wspierać działania, które są w pełni zgodne z unijnymi normami i priorytetami w zakresie klimatu i środowiska i zasadą „nie czyn poważnych szkód” w rozumieniu art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852(9)
- Środków dotyczących wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z wykorzystaniem **paliw kopalnych** oraz związanej z nim infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej nie powinno się co do zasady uznawać za zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, zważywszy na istnienie alternatywnych rozwiązań niskoemisyjnych.
- Odbudowa i zwiększanie odporności Unii i jej państw członkowskich będą się odbywały poprzez wspieranie działań w obszarach polityki o znaczeniu europejskim, podzielonych na sześć filarów, jednym z których jest **zielona transformacja**<sup>6</sup>.
- Zielona transformacja powinna być wspierana przez reformy i inwestycje w zielone technologie i zdolności, w tym w różnorodność biologiczną, efektywność energetyczną, renowację budynków i gospodarkę o obiegu zamkniętym, przyczyniając się tym samym do realizacji unijnych celów klimatycznych, wspierania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i ochrony bezpieczeństwa energetycznego<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Pkt 23 Preambuły Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

<sup>6</sup> Pkt 10 Preambuły Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

<sup>7</sup> Pkt 11 Preambuły Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

- Jednym z celów Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest przyczynienie się do włączenia działań na rzecz **różnorodności biologicznej** do głównego nurtu polityk Unii<sup>8</sup>.
- Przy ocenie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, jednym z kryteriów oceny branych pod uwagę przez Komisję będzie zakres planowanych działań, pod kątem, czy ich realizacja przyczyni się skutecznie do zielonej transformacji, w tym do zwiększania różnorodności biologicznej, oraz, w stosownych przypadkach, do sprostania związanym z tym wyzwaniom, przyczyniając się tym samym do osiągnięcia celów UE na rok 2030 w dziedzinie klimatu, przy jednoczesnym osiągnięciu celu neutralności klimatycznej Unii do 2050 r.<sup>9</sup>

#### 5. ZASADA „NIE CZYŃ POWAŻNYCH SZKÓD” – NAJWAŻNIEJSZE WYTYCZNE TECHNICZNE<sup>10</sup>

Rozporządzenie ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stanowi, że żadna inwestycja ujęta w planie odbudowy i zwiększenia odporności nie powinna powodować poważnych szkód dla celów środowiskowych. Na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności Komisja Europejska przedstawiła Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód”.

W rozporządzeniu określono, co stanowi tzw. „poważne szkody” dla sześciu celów środowiskowych. Inwestycje, które będą powodować wspomniane szkody nie mogą być realizowane ze środków Funduszu Odbudowy.

Zgodnie z Wytycznymi technicznymi dotyczącymi stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód” uznaje się, co następuje<sup>11</sup>:

1. Dana działalność wyrządza poważne szkody łagodzeniu zmian klimatu, jeżeli prowadzi do znaczących emisji gazów cieplarnianych;
2. Dana działalność wyrządza poważne szkody adaptacji do zmian klimatu, jeżeli prowadzi do nasilenia niekorzystnych skutków obecnych i oczekiwanych, przyszłych warunków klimatycznych, wywieranych na tę działalność lub na ludzi, przyrodę lub aktywa;

<sup>8</sup> Pkt 24 Preambuły Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

<sup>9</sup> Pkt 2.5 Załącznika V Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

<sup>10</sup> Wytyczne techniczne stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód”

<sup>11</sup> Pkt 1. Wytycznych technicznych stosowania zasady „nie czyń poważnych szkód”

3. Dana działalność wyrządza poważne szkody zrównoważonemu wykorzystywaniu i ochronie zasobów wodnych i morskich, jeżeli działalność ta szkodzi dobremu stanowi lub dobremu potencjałowi ekologicznemu jednolitych części wód, w tym wód powierzchniowych i wód podziemnych lub dobremu stanowi środowiska wód morskich;
4. Dana działalność wyrządza poważne szkody gospodarce o obiegu zamkniętym, w tym zapobieganiu powstawaniu odpadów i recyklingowi, jeżeli działalność ta prowadzi do znaczącego braku efektywności w wykorzystywaniu materiałów lub w bezpośrednim lub pośrednim wykorzystywaniu zasobów naturalnych, lub do znacznego zwiększenia wytwarzania, spalania lub unieszkodliwiania odpadów, lub jeżeli długotrwałe składowanie odpadów może wyrządzać poważne i długoterminowe szkody dla środowiska;
5. Dana działalność wyrządza poważne szkody zapobieganiu zanieczyszczeniu i jego kontroli, jeżeli prowadzi do znaczącego wzrostu emisji zanieczyszczeń do powietrza, wody lub ziemi;
6. Dana działalność wyrządza poważne szkody ochronie i odbudowie bioróżnorodności i ekosystemów, jeżeli działalność ta w znacznym stopniu szkodzi dobremu stanowi i odporności ekosystemów lub jest szkodliwa dla stanu zachowania siedlisk i gatunków, w tym siedlisk i gatunków objętych zakresem zainteresowania Unii.

Zgodnie z Wytycznymi przy konstruowaniu krajowych planów odbudowy konieczne jest przeanalizowanie danej inwestycji pod względem sześciu wyżej opisanych celów środowiskowych<sup>12</sup>. W odniesieniu do każdego środka w planie odbudowy państwa członkowskie są zobowiązane do wypełnienia listy kontrolnej, by określić zgodność wszystkich zaplanowanych środków w ramach planu odbudowy z zasadą „nie czyn poważnych szkód”.

Komisja nie może pozytywnie ocenić planu odbudowy i zwiększenia odporności, jeżeli jeden środek lub większa ich liczba nie są zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. Ocena zgodności planu z zasadą „nie czyn poważnych szkód” odbywa się nie na poziomie planów, lub jego poszczególnych elementów, ale na poziomie środków<sup>13</sup>.

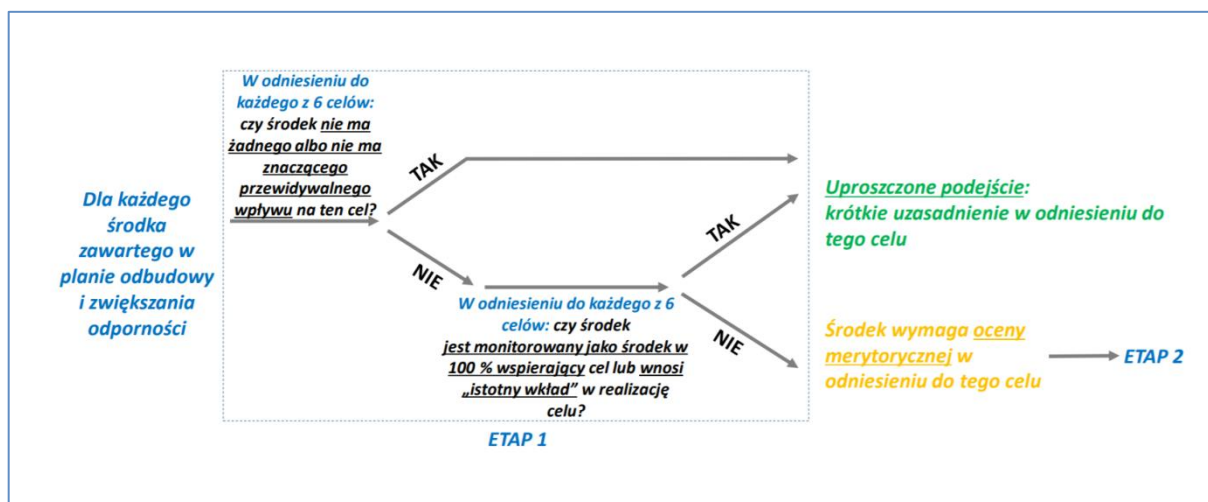
---

<sup>12</sup> Pkt 3. Wytycznych technicznych stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”

<sup>13</sup> Pkt 2 Wytycznych technicznych stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”

Lista kontrolna opiera się na schemacie podejmowania decyzji, który należy stosować w przypadku wszystkich środków w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności.

Rys. 1. Schemat podejmowania decyzji.



Źródło: Komisja Europejska

Tabela 1. Lista kontrolna oceny zgodności z zasadą „nie czyni poważnych szkód”

*Część I listy kontrolnej*

<i>Proszę wskazać, w przypadku których poniższych celów środowiskowych do oceny zgodności środka z zasadą „nie czyni poważnych szkód” konieczna jest ocena merytoryczna</i>	Tak	Nie	<i>Uzasadnienie w przypadku, gdy zaznaczono pole „Nie”</i>
Łagodzenie zmian klimatu			
Adaptacja do zmian klimatu			
Zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich			
Gospodarka o obiegu zamkniętym, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling			
Zapobieganie zanieczyszczeniu powietrza, wody lub gleby i jego kontrola			
Ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów			

Źródło: Komisja Europejska

Schemat podejmowania decyzji pomaga rozróżnić, wobec którego z analizowanych środków wymagana jest ocena merytoryczna, a wobec których tylko uzasadnienie, dlatego dany środek nie wymaga oceny zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód”. W przypadku środka, wobec którego wskazana jest ocena merytoryczna, a państwo członkowskie nie może przedstawić wystarczającego uzasadnienia, Komisja może uznać, że dany środek wiąże się z możliwością zaszkodzenia jednemu lub więcej z sześciu celów środowiskowych. W zasadach przewodnich dotyczących oceny zgodności z zasadą „nie czyn poważnych szkód” określono, że środków dotyczących wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła **z wykorzystaniem paliw kopalnych** oraz związanej z nim infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej nie powinno się z reguły uznawać za zgodne z zasadą „nie czyn poważnych szkód”, zważywszy na istnienie alternatywnych rozwiązań niskoemisyjnych. Ponadto określono, że z punktu widzenia łagodzenia zmian klimatu od tej ogólnej zasady można w poszczególnych przypadkach stosować ograniczone wyjątki w odniesieniu do środków dotyczących wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła z wykorzystaniem gazu ziemnego oraz związanej z nim infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej<sup>14</sup>.

## 6. HARMONOGRAM TWORZENIA PLANÓW ODBUDOWY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE.

Państwa członkowskie mogły składać swoje plany odbudowy w terminie od października 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r. Termin oceny krajowych planów przez KE to dwa miesiące od ich przedstawienia.

Poniżej przedstawiono schemat harmonogramu składania planów opracowany na podstawie danych Komisji Europejskiej<sup>15</sup>.

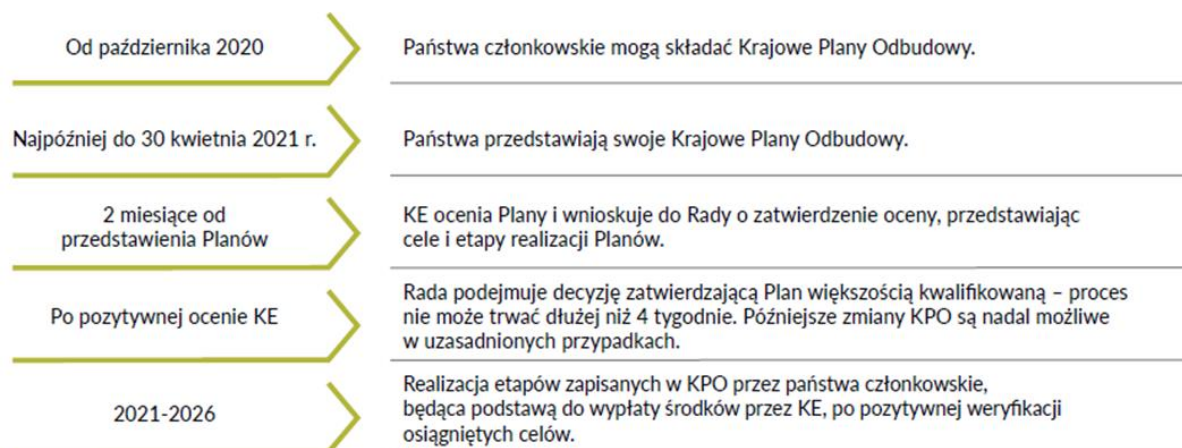
---

<sup>14</sup> Pkt 2.4 Wytucznych technicznych stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód”

<sup>15</sup> Europejskie plany odbudowy: krajowe cele – wspólne wyzwania, WiseEuropa, Maciej Bukowski, Karolina Marszał, Zofia Wetmańska, 09.02.2021



## Schemat 1. Harmonogram tworzenia planów odbudowy



Źródło: Opracowanie WiseEuropa

Tabela 2. Krajowe Plany Odbudowy (stanem na dzień 14 maja 2021 r. )

Państwo	Status	Data	Link do KPO
Austria	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://www.oesterreich.gv.at/nachrichten/allgemein/EU-Aufbauplan.html">https://www.oesterreich.gv.at/nachrichten/allgemein/EU-Aufbauplan.html</a>
Belgia	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	FR: <a href="https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR%20-%20Plan%20national%20pour%20la%20reprise%20et%20la%20re%CC%81silience.pdf">https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR%20-%20Plan%20national%20pour%20la%20reprise%20et%20la%20re%CC%81silience.pdf</a>
Bułgaria	Upubliczniona treść dokumentów października 2020 r., następnie wprowadzona nowa, poprawiona wersja	Luty 2021	<a href="https://nextgeneration.bg/upload/39/npvu-en-08022021.pdf">https://nextgeneration.bg/upload/39/npvu-en-08022021.pdf</a>
Chorwacja	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://planoporavka.gov.hr/">https://planoporavka.gov.hr/</a>
Czechy	Upubliczniona treść dokumentu. Pod koniec lutego ostateczne zatwierdzenie przez rząd.	Październik 2020	<a href="https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Vychodiska-NP-obnovy.pdf">https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Vychodiska-NP-obnovy.pdf</a>
Dania	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://en.fm.dk/publications/2021/april/denmarks-recovery-and-resilience-plan/">https://en.fm.dk/publications/2021/april/denmarks-recovery-and-resilience-plan/</a>
Finlandia	Upubliczniona treść Wstępnego planu naprawy.	Kwiecień 2021	<a href="https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162935">https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162935</a>
Francja	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relevance/PNRR%20Francais.pdf">https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relevance/PNRR%20Francais.pdf</a>

Niemcy	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=4">https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.pdf?__blob=publicationFile&amp;v=4</a>
Grecja	Upubliczniona treść dokumentu.	Listopad 2020	<a href="http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/11/Greece-RRP-EN-1.pdf">http://www.opengov.gr/minfin/wp-content/uploads/downloads/2020/11/Greece-RRP-EN-1.pdf</a>
Węgry	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://www.palyazat.gov.hu/helyreallit-asi-es-ellenallokepessegi-eszkoz-rrf">https://www.palyazat.gov.hu/helyreallit-asi-es-ellenallokepessegi-eszkoz-rrf</a>
Irlandia	Upubliczniona treść projektu naprawy do konsultacji społecznych	Luty 2021	<a href="https://www.gov.ie/en/consultation/6760e-public-consultation-on-irelands-national-recovery-and-resilience-plan/">https://www.gov.ie/en/consultation/6760e-public-consultation-on-irelands-national-recovery-and-resilience-plan/</a>
Hiszpania	Upubliczniona treść dokumentu	Październik 2020	<a href="https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Documents/2020/20201007_RecoveryPlan.pdf">https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Documents/2020/20201007_RecoveryPlan.pdf</a>
Łotwa	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://www.esfondi.lv/atveselosanas-un-noturibas-mehanism">https://www.esfondi.lv/atveselosanas-un-noturibas-mehanism</a>
Litwa	Upubliczniono treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-kitos-investicijos/naujos-kartos-lietuva">https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-kitos-investicijos/naujos-kartos-lietuva</a>
Portugalia	Upubliczniona treść dokumentu	Październik 2020	<a href="https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDAzNgMAAfd%2fsQUAAAA%3d">https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDAzNgMAAfd%2fsQUAAAA%3d</a>
Rumunia	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://mfe.gov.ro/pnrr/">https://mfe.gov.ro/pnrr/</a>
Słowacja	Upubliczniona treść dokumentu	Kwiecień 2021	<a href="https://www.planobnovy.sk/kompletny-plan-obnovy/">https://www.planobnovy.sk/kompletny-plan-obnovy/</a>
Słowenia	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://www.eu-skladi.si/sl/po-2020/nacrt-za-okrevanje-in-krepitev-odpornosti">https://www.eu-skladi.si/sl/po-2020/nacrt-za-okrevanje-in-krepitev-odpornosti</a>
Szwecja	Upubliczniono omówienie dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://www.government.se/articles/2020/12/eu-recovery-and-resilience-facility-rrf/">https://www.government.se/articles/2020/12/eu-recovery-and-resilience-facility-rrf/</a>
Włochy	Upubliczniona treść dokumentu.	Kwiecień 2021	<a href="https://urldefense.com/v3/__https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf__;!!DOxrgLBm!Xa6RhgAGC-B3bUtBBC_1ht3p9X03Yuj-4NM6rCo-2E_TeyjkSiuJPTYuThwQVMYC_wlevCc\$">https://urldefense.com/v3/__https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf__;!!DOxrgLBm!Xa6RhgAGC-B3bUtBBC_1ht3p9X03Yuj-4NM6rCo-2E_TeyjkSiuJPTYuThwQVMYC_wlevCc\$</a>
Brak publicznie dostępnych KPO	Cypr, Estonia, Luksemburg, Łotwa, Holandia, Malta.		

*Źródło:* Komisja Europejska

## II. Wybrane komentarze do Krajowego Planu Odbudowy w odniesieniu do kwestii związanych z klimatem

1. W ocenie przeprowadzonej przez WiseEurope<sup>16</sup>, niezależny think-tank, który specjalizuje się w polityce europejskiej i zagranicznej oraz w ekonomii, priorytetyzowanie w ramach Krajowego Planu Odbudowy kapitałochłonnych obszarów transformacji – w tym m. in. wsparcie umożliwiające termomodernizację budynków czy rozwój energetyki wiatrowej, będzie się wpisywać się w trendy ogólnoeuropejskie.

Według WiseEurope, w przyszłych analizach Krajowych Planów Odbudowy, w tym planu Polski, istotne znaczenie będzie miała weryfikacja<sup>17</sup>:

- czy plany poszczególnych państw mają wystarczającą kwantyfikację tego co – przy pomocy wydatkowanych środków – zamierzają osiągnąć, w tym tego w jaki sposób proponowane projekty przyczynią się do osiągnięcia celów klimatycznych na rok 2030.
  - czy zawierają reformy strukturalne uprawdopodobniające osiągnięcie celów strategicznych wskazywanych przez Komisję Europejską w zakresie klimatu?
2. W uwagach do projektu KPO<sup>18</sup>, analitycy Instytut WiseEuropa, zwracają uwagę na szereg zagadnień, w tym również dotyczących klimatu:
    - *„Plan reform w KPO powinien zakładać wdrożenie i aktualizację istotnych dokumentów strategicznych, tak by odzwierciedlały one długoterminowe unijne cele klimatyczne, tj. cel redukcji emisji (55%) do 2030 r. oraz cel neutralności klimatycznej dla UE do 2050 r. Wdrażanie KPO na podstawie dokumentów nieuwzględniających tych celów stwarza ryzyko nieefektywnej alokacji środków i wdrażania reform nieodpowiadających wyzwaniom. W dokumencie powinny również zostać określone precyzyjne wskaźniki, za pomocą których będzie mierzony wkład w zieloną i cyfrową transformację. Wskaźniki te*

---

<sup>16</sup> WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich

<sup>17</sup> Europejskie plany odbudowy: krajowe cele – wspólne wyzwania, WiseEuropa, Maciej Bukowski, Karolina Marszał, Zofia Wetmańska, 09.02.2021

<sup>18</sup> Uwagi do Projektu KPO, WiseEuropa, Warszawa 2021,

- powinny być transparentnie stosowane przy wyborze projektów, które uzyskają wsparcie<sup>19</sup>.
- W analizie wskazana jest konieczność doprecyzowania warunków, na jakich środki z KPO mogą wspierać inwestycje związane z gazem ziemnym: "wykluczenie gazu z zakresu wsparcia dla przedsiębiorstw na poprawę efektywności energetycznej i OZE, a także ustalenie maksymalnego udziału inwestycji gazowych i wprowadzenie wymogu uzasadnienia objęcia ich wsparciem w przypadku działań dotyczących inwestycji w źródła ciepła i chłodu w systemach ciepłowniczych i efektywność budynków mieszkalnych".
  - Eksperti zwracają także uwagę, że dla wszystkich działań ujętych w KPO powinna zostać przeprowadzona szczegółowa ocena zgodności z zasadą "nie czynić poważnych szkód".
  - W punkcie dotyczącym rozwoju odnawialnych źródeł energii niezbędne jest precyzyjne określenie celów i kierunku zapowiadanej reformy dotyczącej lądowej energetyki wiatrowej.
  - Zmiany w programie „Czyste Powietrze” powinny obejmować wykluczenie wsparcia dla inwestycji opartych na węglu oraz ujednoczenie zasad wsparcia dla źródeł wykorzystujących gaz ziemny.
3. W ocenie projektu KPO<sup>20</sup> z lutego 2021 r. eksperci WiseEuropa zwracają uwagę na jego słabe strony, wskazując, że są one przejawem strukturalnych problemów krajowej polityki gospodarczej. Silne strony planu są pochodnymi ram zapewnionych przez Komisję Europejską. Słabe strony projektu KPO w powyższej ocenie, wybrane jako odnoszące się do kwestii związanych z klimatem, to między innymi:
- Proponowany przez KPO program reform w obszarze zielonej transformacji jest powierzchowny, nieprecyzyjny i pozbawiony jasno określonych celów ilościowych i jakościowych.
  - Planowane zmiany legislacyjne mają charakter wybiórczy i nie niwelują największych barier inwestycyjnych dla niskoemisyjnych inwestycji.
  - Zaproponowane projekty w obszarze budownictwa, ciepłownictwa i wodoru, jeśli nie zostaną uzupełnione o jasne wytyczne dot. wymogów klimatycznych,

---

<sup>19</sup> Op. cit.

<sup>20</sup> Podróż bez kompasu Ocena projektu KPO z lutego 2021 r. Maciej Bukowski, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, WiseEuropa, Warszawa 2021.

*w co najwyżej ograniczonym stopniu przyczynią się do realizacji unijnego wymogu przeznaczenia 37% środków KPO na niskoemisyjną transformację.*

*- Konieczne jest oparcie Planu o dokumenty strategiczne spójne z aktualną ścieżką dekarbonizacji unijnej gospodarki do 2050 r., a także dostosowanie wskaźników ilościowych KPO, tak aby można było zweryfikować rzeczywisty wkład Planu do transformacji Polski do stanu neutralności klimatycznej.*

4. Dalsza ocena projektu KPO<sup>21</sup>, odnosi się do zgodności krajowego planu z celami strategicznymi UE, zwraca uwagę na wymóg wyjaśnienia, jak poszczególne komponenty KPO przyczynią się do osiągnięcia celów klimatycznych na 2030 rok i do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r. Jednym z głównych dokumentów, stanowiących punkt odniesienia dla planowanych działań w ramach KPO w obszarze niskoemisyjnej transformacji jest przyjęta przez rząd w lutym 2021 r. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. Założenia przyjęte w tym dokumencie nie uwzględniają skali i tempa zmian zachodzących w UE, w tym konieczności osiągnięcia celu redukcji emisji w 2030 r. na poziomie 55% i dekarbonizacji gospodarki w perspektywie roku 2050.
5. Wspomniana analiza projektu KPO nawiązuje do przewidywanych inwestycji w obszary istotne z perspektywy niskoemisyjnej transformacji tj. termomodernizację, rozwój energetyki odnawialnej, rozwój niskoemisyjnego transportu czy infrastruktury wodorowej. Eksperti wskazują słabe strony w zakresie planowanych inwestycji:
  - skala planowanych inwestycji nie odpowiada skali rzeczywistych potrzeb, a tym samym pozwoli jedynie na dodatkowe, poboczne zmiany, co podważa transformacyjny charakter KPO,
  - analiza odnosi się także do poszczególnych inwestycji, tj.: wsparcia rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie, wsparcia dla instalacji OZE realizowanych przez społeczności energetyczne, wsparcia zielonej transformacji miast i obszarów funkcjonalnych. Jednocześnie zwraca uwagę, że projekt KPO przy określeniu przedmiotu wsparcia inwestycyjnego nie odnosi się do europejskiej taksonomii zrównoważonego finansowania, co przy braku dodatkowych wytycznych dotyczących wymogów

---

<sup>21</sup> Op. cit.

klimatycznych dla poszczególnych inwestycji rodzi ryzyko wsparcia projektów nie wpisujących się w proces dekarbonizacji.

6. Zgodnie z oceną przeprowadzoną przez rząd w KPO, wartość inwestycji, które przyczyniają się do niskoemisyjnej transformacji gospodarki stanowi 39% wszystkich funduszy<sup>22</sup>. Analiza WiseEuropa w ramach inicjatywy Green Recovery Tracker<sup>23</sup> wskazuje, że informacje zawarte w projekcie KPO (stan na luty 2021 r.) pozwalają ocenić jedynie 18% inwestycji jako jednoznacznie zgodne z celem zielonej transformacji. W ocenie ekspertów, choć 38% inwestycji planowanych w ramach KPO mogłoby przyczynić się do osiągnięcia celów klimatycznych, to jeżeli nie zostaną wprowadzone dodatkowe wymagania uwzględniające wpływ inwestycji na klimat, może się okazać, że fundusze te przyczynią się do rozwoju projektów opartych o paliwa kopalne (chodzi przede wszystkim o inwestycje oparte na wykorzystaniu gazu ziemnego). Ponadto, do puli inwestycji przyczyniających się do dekarbonizacji rząd włącza także te inwestycje, których transformacyjny charakter i potencjalny udział w dekarbonizacji jest znikomy, a przynajmniej nie wyjaśniony czytelnie.
  
7. W opracowaniu WiseEuropa w ramach inicjatywy Green Recovery Tracker<sup>24</sup> wskazane są dobre i słabe strony KPO:
  - Dobra praktyka to przede wszystkim wsparcie rozwoju branży energetyki odnawialnej;
  - polski projekt planu naprawy zawiera istotne środki wsparcia dla morskiej energetyki wiatrowej, które koncentrują się w szczególności na rozwoju lokalnych zasobów (plan przeznaczona 437 mln euro na wsparcie rozwoju infrastruktury portowej i łańcuchów dostaw, w celu zainstalowania 2,6 GW mocy do wytwarzania energii elektrycznej z morskiej energii wiatrowej).
  - Złą stroną KPO jest przede wszystkim słabe planowanie strategiczne zielonej transformacji:

---

<sup>22</sup> Op.cit.

<sup>23</sup> <https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/poland>

<sup>24</sup> Op.cit.

- projekt planu nie przewiduje przeglądu krajowych dokumentów strategicznych w celu dostosowania ich do celów klimatycznych UE na 2030 i 2050 r.;
- nie przewiduje wdrożenia kluczowych ram, takich jak długoterminowa strategia dekarbonizacji lub długoterminowa strategia renowacji;
- nieliczne zmiany legislacyjne zawarte w dokumencie nie są wystarczające, aby przyspieszyć zieloną transformację (np. brak wsparcia dla społeczności energetycznych) lub odblokować niezbędne inwestycje w kluczowych sektorach (np. brak inwestycji w wytwarzanie energii elektrycznej z wiatru na lądzie);
- inwestycje opisane w planie rzadko obejmują konkretne cele (klimatyczne), uwarunkowania lub wskaźniki wykonania dla poszczególnych środków wsparcia, przez co trudno jest zobaczyć, w jaki sposób będą monitorowane postępy.
- Zarzuca się brak wsparcia finansowego dla dekarbonizacji transportu kolejowego:
  - projekt planu naprawy zapewnia znaczne wsparcie dla sektora kolejowego, przy całkowitych inwestycjach w wysokości 2,5 mld EUR. Jednak żadne z przewidzianych działań nie wspiera elektryfikacji sektora ani rozwoju bezemisyjnego transportu kolejowego w miastach.

## Źródła:

- Recovery and Resilience Facility, Komisja Europejska  
[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_pl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pl)
- Podróż bez kompasu. Ocena projektu KPO z lutego 2021r. [https://wise-europa.eu/wpcontent/uploads/2021/03/Podroz\\_bez\\_kompasu.pdf](https://wise-europa.eu/wpcontent/uploads/2021/03/Podroz_bez_kompasu.pdf)
- Green Recovery Tracker: Poland  
<https://www.greenrecoverytracker.org/countryreports/poland>
- Europejskie plany odbudowy: krajowe cele – wspólne wyzwania  
<https://wiseeuropa.eu/2021/02/11/europejskie-plan-odbudowy-krajowe-cele-wspolne-wyzwania/>
- Zielona Odbudowa. Od kryzysu do realnej zmiany <http://wise-europa.eu/2020/11/09/zielonaodbudowa-od-kryzysudo-realnej-zmiany-2/>
- Energy Policy Tracker: Poland  
<https://www.energypolicytracker.org/country/poland>



## **Materiały źródłowe:**

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 18.2.2021 L 57/17),
2. Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Zawiadomienie Komisji z dnia 12 lutego 2021 r. /C(2021) 1054 final),
3. Europejskie plany odbudowy: krajowe cele – wspólne wyzwania, WiseEuropa, Maciej Bukowski, Karolina Marszał, Zofia Wetmańska, 09.02.2021,
4. Uwagi do Projektu KPO, WiseEuropa, Warszawa 2021,
5. Podróż bez kompasu Ocena projektu KPO z lutego 2021 r. Maciej Bukowski, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, WiseEuropa, Warszawa 2021,
6. Green Recovery Tracker analysis: Poland z 12 marca 2021 r.,
7. Assessment of Poland’s recovery and resilience plan. Ocena Bankwatch Network polskiego Krajowego Planu Odbudowy z kwietnia 2021 r.,
8. Uwagi Polskiej Zielonej Sieci do Krajowego Planu Odbudowy z 13 maja 2021 r.,
9. Zielona Odbudowa. Od kryzysu do realnej zmiany, Wise Europa, Maciej Bukowski, Paweł Leszczyński, Zofia Wetmańska, 2020 r.