

dr Joanna SZAFRAN

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: joanna.szafran@mail.umcs.pl

ORCID: 0000-0002-8814-5401

DOI: 10.15290/oes.2023.03.113.08

FINANSOWANIE TRANSFORMACJI KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNEJ Z FUNDUSZY I PROGRAMÓW UNII EUROPEJSKIEJ Z PERSPEKTYWY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO¹

Streszczenie

Cel – Celem artykułu jest wskazanie unijnych funduszy i programów na lata 2021–2027 wspierających transformację klimatyczno-energetyczną z punktu widzenia zadań samorządu terytorialnego.

Metoda badań – W badaniach zastosowano kilka metod: studia literaturowe, przegląd prawodawstwa i budżetów UE, programy krajowe, analizę opisową i porównawczą.

Wnioski – Osiągnięcie neutralności klimatycznej gospodarki UE w 2050 r. i celów pośrednich na 2030 r. w warunkach kryzysu polityczno-energetycznego spowodowało wzrost znaczenia celów klimatyczno-energetycznych i ich włączenie w „główny nurt” polityki i budżetu UE. W latach 2021–2027 zaplanowano na nie co najmniej 30% wydatków budżetu ogólnego łącznie z Instrumentem na rzecz Odbudowy i Odporności. Redukcji emisji gazów cieplarnianych, poprawie efektywności energetycznej i dekarbonizacji gospodarki podporządkowano fundusze polityki spójności i Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, fundusze wspólnej polityki rolnej, Instrument „Łącząc Europę”, Program LIFE i inne. Kluczowe dla powodzenia transformacji klimatyczno-energetycznej w samorządach jest zintegrowanie unijnych i krajowych źródeł oraz różnych mechanizmów finansowania.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Z uwagi na skalę transformacji klimatyczno-energetycznej w Polsce i zgłaszane przez samorzady ograniczenia budżetowe artykuł ma wartość aplikacyjną, a także uzupełnia badania nad dekarbonizacją gospodarki.

Słowa kluczowe: polityka klimatyczna, polityka energetyczna, odnawialne źródła energii, fundusze UE, samorząd terytorialny.

¹ Artykuł dofinansowany ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Doskonała Nauka”, nr projektu DNK/SP/549676/2022 kwota dofinansowania 44 000 zł całkowita wartość projektu 8 1000 zł.

Artykuł wpłynął 1.07.2023, zaakceptowano 6.09.2023.

FINANCING THE CLIMATE AND ENERGY TRANSFORMATION
WITH THE FUNDS AND PROGRAMS OF THE EUROPEAN UNION
FROM THE PERSPECTIVE OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

Purpose – The aim of the article is to indicate EU funds and programs for 2021–2027 supporting the climate and energy transformation, from the perspective of the tasks of local government.

Research method – Several methods were used in the research: literature studies, review of EU legislation and budgets, national programs, descriptive and comparative analysis.

Results – In the context of the political and energy crisis, the goal of achieving climate neutrality of the EU economy in 2050 and intermediate targets by 2030 has increased the importance of climate and energy targets and their inclusion in the mainstream of EU policy and budget. In the years 2021–2027, it is planned to allocate at least 30% of the general budget expenditure, including Recovery and Resilience Facility, to them. The reduction of GHG emissions, improvement of energy efficiency and decarbonization of the economy were subordinated to the Cohesion Policy funds and Just Transition Fund, the CAP funds, CEF, LIFE Programme, etc. Integrating EU and national resources and different financing mechanisms are key to the success of the climate and energy transformation in local governments.

Originality/value/implications/recommendations – Due to the scale of climate and energy transformation in Poland and budget constraints reported by local governments, the article has an application value, complementing research on the decarbonization of the economy.

Keywords: climate policy, energy policy, renewable energy source, the EU funds, local government.

JEL classification: Q48, Q42, Q58, H23, H70

1. Wstęp

Wraz z kolejnymi raportami Międzyrządowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu (ang. Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) rośnie świadomość antropogenicznych źródeł zmian klimatu, negatywnych skutków globalnego ocieplenia dla środowiska, społeczeństw i gospodarek, jak również konieczności wspólnego im przeciwdziałania. Unia Europejska (UE) stoi na czele międzynarodowych działań na rzecz osiągnięcia celów Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych ds. Zmian Klimatu, sporządzonej 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku, promując przyjęcie przez jej strony Protokołu z Kioto w grudniu 1997 r. oraz jego

wejście w życie w 2005 r., a następnie zawarcie Porozumienia Paryskiego w grudniu 2015 r. Stanowi ono globalny, prawnie wiążący sojusz na rzecz „utrzymania wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie poniżej 2°C powyżej poziomu sprzed epoki industrialnej oraz kontynuacji wysiłków w ograniczaniu jej wzrostu do 1,5°C”, a także zwiększania zdolności do adaptacji i odporności na negatywne skutki zmian klimatu [Paris Agreement..., 2015, art. 2]. Unia jako pierwsza gospodarka przedstawiła swój cel wiążący: osiągnięcia do 2030 r. co najmniej 40% redukcji emisji gazów cieplarnianych (GC) w porównaniu z 1990 r. W miejsce tzw. celów 3 × 20% na 2020 r. zwiększyła do 2030 r. również cele efektywności energetycznej i udziału źródeł odnawialnych (OZE) w finalnym zużyciu energii najpierw o co najmniej 27% [Rada Europejska, 2014, s. 5], a w wyniku ich przeglądu w 2018 r. odpowiednio o 32,5% oraz 32%.

W odpowiedzi na apele naukowców o wzmocnienie wspólnej reakcji dla utrzymania globalnego ocieplenia [IPCC, 2018], Komisja Europejska (KE) ogłosiła w 2019 r. strategię zrównoważonego wzrostu pt. Europejski Zielony Ład (EZŁ). Europejskie prawo o klimacie wyznacza ramy osiągnięcia zerowej emisji netto do 2050 r. poprzez zrównoważenie emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w całej Unii, a następnie dążenie do ujemnych emisji. Ponadto ustanawia nowy cel pośredni w postaci ograniczenia emisji netto o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z rokiem 1990 [Rozporządzenie..., 2021/1119, art. 2 i 4]. Jego realizacji służy zaproponowany przez KE 14 lipca 2021 r. zestaw wniosków legislacyjnych pod nazwą „Gotowi na 55”. W wyniku zakłóceń na rynku energii, spowodowanych inwazją Rosji na Ukrainę, Komisja przedstawiła w maju 2022 r. REPower, czyli plan przyspieszenia uniezależnienia się od rosyjskich paliw kopalnych i tym samym transformacji w kierunku systemu energetycznego opartego na czystej energii, odpornego i lepiej połączonego w ramach unii energetycznej [Komisja Europejska, 2022]. Przewiduje on wzrost udziału OZE do 45%, obniżenie zużycia energii oraz poprawę efektywności energetycznej (o 42,5% w stosunku do 1990 r.), co w kolejnych latach wymaga dodatkowych inwestycji w energię odnawialną, infrastrukturę energetyczną i nowe technologie. Ponadto na konferencji klimatycznej w Egipcie w 2022 r. padła zapowiedź podniesienia unijnego celu redukcji emisji do końca dekady do 57%. Coraz ambitniejsze cele klimatyczno-energetyczne zostały przyjęte w legislacji i strategiach rozwoju (Europa 2020, EZŁ), są one również coraz szerzej włączane do różnych dziedzin unijnej polityki. Celem artykułu jest wskazanie unijnych funduszy i programów na lata 2021–2027 wspierających transformację klimatyczno-energetyczną z punktu widzenia potrzeb samorządu terytorialnego. Z racji ich ustawowych zadań (m.in. zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, transport, unieszkodliwianie odpadów, ochrona przeciwpowodziowa, ochrona

przyrody czy planowanie przestrzenne) oraz wdrażania zrównoważonego rozwoju samorządy są zmuszone do inwestowania w ograniczanie emisji GC i adaptację do zmian klimatu. Najdotkliwiej bowiem odczuwają ich negatywne skutki.

2. Potrzeba zintegrowanego podejścia do działań na rzecz klimatu

Na szczeblu Unii nie utworzono odrębnego instrumentu finansowania działań na rzecz klimatu. Z jednej strony wynika to z faktu, że emisje GC i w ogóle zanieczyszczenie środowiska są skutkiem ubocznym rozlicznych działalności człowieka, od produkcji przemysłowej, energetyki, transportu po budownictwo czy rolnictwo. Natomiast negatywne konsekwencje globalnego ocieplenia są powszechnie odczuwane. Zatem skuteczna walka ze zmianami klimatu wymaga włączenia problematyki ochrony środowiska i celów klimatycznych do wszystkich obszarów polityki UE. Z uwagi, iż największe emisje powstają w sektorze energetycznym, polityka klimatyczna jest szczególnie powiązana z polityką energetyczną, a ich cele są synergiczne w kolejnych unijnych pakietach klimatyczno-energetycznych [Dupont, 2016; Kettner, Kletzan-Slamaning, 2020, s. 144–148]. Zasadniczo polityka klimatyczna wywodzi się z polityki ochrony środowiska, która koncentruje się na poprawie jakości i ochronie środowiska, życia ludzi oraz zasobów, a także wspieraniu przeciwdziałania zmianom klimatu [TFUE, 2016, art. 191 ust. 1]. Czerpie z jej rozwiązań legislacyjnych (dyrektyw, rozporządzeń), jak również zasad operacyjnych, w tym zasady „zanieczyszczający płaci”, i integracji, która wyraża konieczność uwzględniania wymogów ochrony środowiska przy ustalaniu oraz realizacji polityk i działań UE [TFUE, 2016, art. 11]. Takie podejście postulują również wieloletnie programy działań w dziedzinie środowiska [Tendera-Waszczyk i in., 2020, s. 113–117]. Ósmy program uznaje za warunek niezbędny do realizacji celów i planu działań na lata 2022–2030 wzmocnienie zintegrowanego podejścia do rozwoju i wdrażania polityki poprzez włączenie jej priorytetów do wszystkich odpowiednich strategii, inicjatyw, programów, inwestycji, projektów ustawodawczych i in. na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz umów międzynarodowych [Decyzja Parlamentu..., 2022]. Jednakże polityka ochrony środowiska UE obejmuje przede wszystkim instrumenty prawne i organizacyjne, a rzadziej finansowe [Świsłak, Tkaczyński, 2015, s. 253]. Obowiązek jej wykonania i sfinansowania spada na państwa członkowskie [TFUE, 2016, art. 192 ust. 4]. Dlatego udział wydatków na te cele z budżetu ogólnego jest niewielki i dotyczą one generalnie różnych działań informacyjnych i promocyjnych oraz pomocy technicznej dla państw członkowskich w dostosowywaniu się do

wymogów wynikających z unijnych dyrektyw [Oręziak, 2009, s. 204]. W praktyce słaba integracja polityki środowiskowej wynika z braku wsparcia politycznego i finansowego, zatem wobec polityki klimatycznej postuluje się integrację zarówno horyzontalną, w ramach polityk sektorowych, jak i wertykalną – na wszystkich poziomach, od unijnego po lokalny, bądź też jej włączenie do głównego nurtu [Mickwitz i in., 2009, s. 20; Adelle, Russel, 2013, s. 8].

3. Cele klimatyczno-energetyczne w głównym nurcie polityki i budżetu UE

Kluczowym narzędziem uwzględnienia celów klimatycznych w różnych działaniach Unii jest jej budżet. W wieloletnich ramach finansowych (WRF) ustalane są roczne pułapy środków na zobowiązania według kategorii wydatków (odzwierciedlających polityki i działania UE) oraz roczny pułap płatności, przy zapewnieniu pokrycia wydatków z jej zasobów własnych [TFUE, 2016, art. 312]. Zapisy WRF wyznaczają ramy budżetów rocznych i odzwierciedlają priorytety polityczne w przyjętej perspektywie czasu, a więc sektory i obszary, w jakie Unia będzie inwestować więcej [Szafran, 2021, s. 215]. W latach 2014–2020 i 2021–2027 podjęto zobowiązanie, aby określoną część budżetu przeznaczyć na działania w dziedzinie klimatu. Zostały one uwzględnione we wszystkich obszarach unijnej polityki, programów i działań na etapie przygotowania programów, ich wdrażania i oceny, a tym samym włączone w główny nurt unijnej polityki i budżetu (*climate mainstreaming*), „aby maksymalizować ich wkład w realizację celów klimatycznych, promować synergię i poprawić spójność wydatków” [www 1].

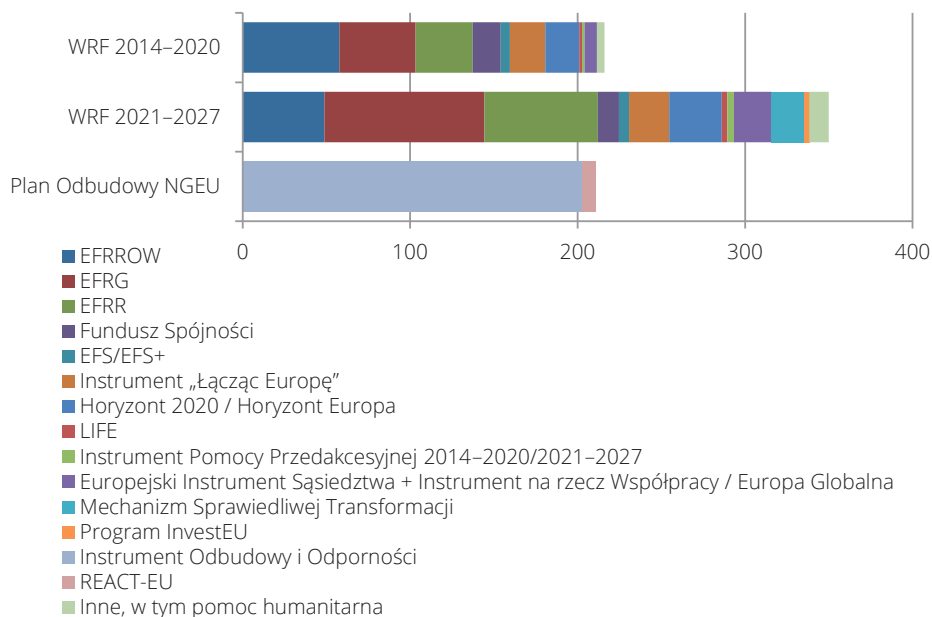
W WRF na lata 2014–2020 przyjęto ogólny cel wydatkowania co najmniej 20% całkowitego budżetu na działania w zakresie klimatu. Na podstawie zaktualizowanych danych Komisja potwierdziła osiągnięcie tego celu, szacując że przeznaczono nań 220,8 mld euro (czyli 20,6%) unijnego budżetu [www 1]. Jak ukazano na rysunku 1, niemal połowa wydatków na rzecz klimatu została wówczas poniesiona w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) i obu jej filarów:

- płatności bezpośrednich z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), a zwłaszcza na zazielenienie obejmujące trwałe użytki rolne, obszary proekologiczne i dywersyfikację upraw;
- programów rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego i Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), które wspierały m.in. obszary Natura 2000, odtwarzanie i wzbogacanie ekosystemów, adaptację do zmian klimatycznych, oszczędność zasobów i przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną, energię odnawialną czy zrównoważone zarządzanie lasami.

Ponad ¼ wydatków na rzecz klimatu pochodziło z funduszy polityki spójności, która ma na celu niwelowanie dysproporcji rozwojowych i zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej [TFUE, 2016, art. 174].

RYSUNEK 1

Wydatki na rzecz klimatu w ramach Wieloletnich Ram Finansowych 2014–2020 oraz na lata 2021–2027 (łącznie z Instrumentem Odporności) (mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: [ECA, 2022; EC, 2023, s. 11].

Największy wkład wniósł Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który współfinansował m.in. inwestycje w infrastrukturę i innowacje w ochronie środowiska, transporcie, energetyce oraz przejście na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach gospodarki. Z kolei Fundusz Spójności od początku koncentrował się na projektach w dziedzinie środowiska i transportu, w szczególności transeuropejskich sieciach transportowych (TEN-T), a także na poprawie efektywności energetycznej, OZE i zrównoważonej mobilności. Spośród programów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję największy udział w realizację ogólnego celu wydatkowego miały Instrument „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility*, CEF – 10%), który wspiera priorytetowe inwestycje w sektorze energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym, oraz Horyzont 2020 (9%) na rzecz rozwoju badań i innowacji.

W 2018 r. Komisja zobowiązała się do wzrostu wydatków na cele klimatyczne w nowym wieloletnim budżecie początkowo do 25%. W Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym z 16 grudnia 2020 r. zwiększono cel ogólny do co najmniej 30% wydatków WRF na lata 2021–2027 łącznie ze środkami tymczasowego Instrumentu Odbudowy i Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), co będzie stanowić ok. 578 mld euro [EC, 2023, s. 11]. Zwiększone wydatki na cele klimatyczne będą ponosiły niemal wszystkie unijne fundusze i programy. Podstawowe akty legislacyjne określają ich cele szczegółowe jako wkład procentowy w realizację celu ogólnego bądź bardziej ogólne zobowiązanie, np. dla EFS+ [www 2]. Ponadto uwzględniają one cele zrównoważonego rozwoju i zasadę „nie czyni poważnych szkód”, która jest stosowana także do programów i środków niemających bezpośredniego wkładu w działania na rzecz klimatu.

W 2018 r. rozpoczęto reformę WPR, aby jeszcze lepiej ukierunkować ją na cele środowiskowe i klimatyczne, zarówno w ramach płatności bezpośrednich (ekoschematy obszarowe i dobrostan zwierząt), jak i ingerencji w rozwój obszarów wiejskich (płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne, ekologiczne, premie z tytułu zalesień, zadrzewień lub systemów rolno-leśnych, płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami). Wprowadza ona nowe obowiązki i zachęty dla rolników (np. ochronę torfowisk i terenów podmokłych), uwzględniając warunki środowiskowe i podejście oparte na wynikach. Jej wkład w wydatki na rzecz klimatu ma stanowić co najmniej 40% w ramach jej obu funduszy (40% całkowitej alokacji EFGR i 35% EFRROW). Ich wsparcie jest udzielane na podstawie planów strategicznych WPR przygotowanych przez państwa członkowskie na lata 2023–2027.

Nowe cele polityki spójności i jej funduszy odzwierciedlają priorytety Komisji wyznaczone na kadencję 2019–2024, a w szczególności EZŁ i Agendy Cyfrowej:

- CP1 – bardziej inteligentna Europa (EFRR);
- CP2 – bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i odporna Europa (EFRR, Fundusz Spójności);
- CP3 – lepiej połączona Europa (EFRR, Fundusz Spójności);
- CP4 – Europa bardziej inkluzywna społecznie (EFRR, EFS+ i FST);
- CP5 – Europa bliższa obywatelowi (EFRR).

Ponadto polityka spójności została wsparta Funduszem Sprawiedliwej Transformacji (FST), który koncentruje się na celu szczegółowym, a mianowicie łagodzeniu skutków transformacji w kierunku osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu i energii do 2030 r. oraz neutralności klimatycznej do 2050 r. [Rozporządzenie..., 2021/1056, art. 5]. Wszystkie wymienione fundusze wspierają jej cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, zaś EFRR (i częściowo EFS+) również cel Inter-

reg. Zgodnie z zasadą koncentracji, wielkość i zakres dofinansowania inwestycji z funduszy strukturalnych w ramach celu „Inwestycje...” są uzależnione od poziomu rozwoju regionów NUTS 2 i zakwalifikowania do jednej z następujących kategorii:

- regiony lepiej rozwinięte, których PKB *per capita* przekracza średnią unijną,
- regiony w okresie przejściowym, których PKB *per capita* kształtuje się między 75% a 100% średniej unijnej,
- regiony słabiej rozwinięte o PKB *per capita* poniżej 75% średniej unijnej.

W budżecie polityki spójności na lata 2021–2027 zaplanowano ok. 92,6 mld euro na inwestycje w dziedzinie klimatu, w tym co najmniej 30% całkowitej alokacji EFRR oraz 37% alokacji Funduszu Spójności. Beneficjentami tego ostatniego są uboższe państwa członkowskie, których DNB kształtuje się poniżej 90% średniej UE. Dodatkowo Europejski Fundusz Społeczny plus (EFS+), podobnie jak jego poprzednik w okresie 2014–2020, wspiera inwestycje w edukację i szkolenia w rozwijanie umiejętności i kwalifikacji w gospodarce niskoemisyjnej lub adaptacji do zmian klimatu. Państwa członkowskie, programując środki EFRR i Funduszu Spójności, uwzględniają zintegrowane krajowe plany w zakresie energii i klimatu w Umowie Partnerstwa oraz programach krajowych i regionalnych.

Udział FST w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji będzie odpowiadał jego całkowitemu budżetowi (100%), który wynosi łącznie 17,5 mld euro, w tym 10 mld z RRF. Odpowiadając na potrzeby społeczności, gospodarki i środowiska w regionach przemysłowych, węglowych i energochłonnych, wspiera on działania ujęte w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji (TPST) [Rozporządzenie..., 2021/1056, art. 8], w tym: restrukturyzację i dywersyfikację gospodarki, badania i innowacje oraz wdrażanie czystych technologii, systemów i infrastruktury, OZE, efektywność energetyczną i ograniczanie ubóstwa energetycznego, modernizację sieci ciepłowniczych, zrównoważoną mobilność lokalną, cyfryzację, rewitalizację i dekontaminację terenów zdegradowanych, recykling i ograniczanie odpadów, a także kwalifikacje pracowników i poszukujących pracy.

Największy wkład finansowy wygeneruje Instrument Odbudowy i Odporności, który jest głównym elementem planu odbudowy po pandemii Covid-19 (NGEU) (ponad 200 mld euro, co odpowiada 37% jego budżetu). Środki na jego finansowanie pochodzą z pożyczek zaciąganych przez Komisję na rynkach kapitałowych (w tym do 30% środków lub 250 mld euro z zielonych obligacji) oraz z nowych źródeł zasobów własnych w budżecie ogólnym UE. Instrument przyczynia się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększanie odporności i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich oraz łagodzenie skutków kryzysu, wspierając sześć filarów (obszarów polityki o zna-

czeniu europejskim) na czele z zieloną transformacją w kierunku osiągania unijnych celów klimatycznych [Rozporządzenie..., 2021/241, art. 4]. RRF udostępnia dotacje (338 mld euro) i pożyczki (385,8 mld euro) na realizację krajowych planów odbudowy (KPO) na podstawie osiągniętych przez państwa członkowskie kamieni milowych oraz docelowych wartości inwestycji i reform zawartych w KPO. Do KPO mogą być włączone reformy i inwestycje, które rozpoczęły się w lutym 2020 r., jednak ich realizacja musi się zakończyć w sierpniu 2026 r. (płatności będą dokonywane do końca 2026 r.).

Wspólna polityka rolna i polityka spójności stanowią dziedziny kompetencji dzielonej między państwami członkowskimi i Komisją, natomiast Instrument RRF jest wdrażany przez KE w ramach zarządzania bezpośredniego. Podobnie ma to miejsce w przypadku wielu programów, z których największy udział w osiąganiu celów klimatycznych mają w tym okresie: Horyzont Europa (co najmniej 35% zasobów, czyli ok. 31,3 mld euro) i LIFE (61%, tj. 3.3 mld euro), kolejna edycja Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (28%, tj. 4 mld euro), połączone Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (28%, tj. 22,5 mld euro) i inne [EC, 2023, s. 33–34]. Na podobnym poziomie jak w okresie 2014–2020 przewidziane są wydatki na rzecz klimatu z Instrumentu „Łącząc Europę” (60% jego alokacji), w szczególności z komponentów transport i energetyka. Jego głównymi celami są: budowa, modernizacja i spójność transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i cyfrowych, a także ułatwianie współpracy transgranicznej w dziedzinie energii odnawialnej, z uwzględnieniem długoterminowych zobowiązań do obniżenia emisyjności oraz celów zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu [Rozporządzenie..., 2021/1153, art. 3]. Budżet komponentu transportowego CEF wynosi 25,8 mld euro i jest dzielony na trzy działy: Europejskie inwestycje strategiczne (12,83 mld euro), środki z Funduszu Spójności na wydatki w państwach będących jego beneficjentami (11,3 mld euro) oraz dostosowanie odcinków TEN-T do potrzeb zarówno mobilności cywilnej, jak i wojskowej (1,7 mld euro). Na komponent CEF energia zaplanowano 5,84 mld euro, natomiast na komponent cyfrowy 2 mld euro. Realizowane w jego ramach działania o największym wkładzie w osiąganie celów klimatycznych (100% wydatków) obejmują inwestycje w infrastrukturę kolejową, paliw alternatywnych i zrównoważonych, czysty transport miejski, przesyłanie i magazynowanie energii elektrycznej, inteligentne sieci, transport CO2 oraz OZE. Ponadto do istotnych działań na rzecz klimatu (40%) zalicza się wydatki poniesione na żeglugę śródlądową i transport multimodalny oraz infrastrukturę gazową pod warunkiem, że umożliwi ona zwiększone wykorzystanie odnawialnego wodoru lub biometanu.

Z punktu widzenia wsparcia lokalnej i regionalnej transformacji klimatyczno-energetycznej warto wspomnieć również o programie LIFE, który funkcjonuje od 1992 r., wspierając proces wdrażania wspólnotowego prawa i polityki ochrony środowiska oraz nowe rozwiązania problemów dotyczących środowiska i klimatu. W strukturze programu na lata 2021–2027 można wyróżnić dwa obszary: „Środowisko” i „Klimat”, a w każdym z nich po dwa podprogramy [Rozporządzenie..., 1293/2013, art. 4–5]:

- „Przyroda i różnorodność biologiczna” (2,143 mld euro) na rzecz ochrony i odbudowy przyrody, w tym rozwój i zarządzanie siecią Natura 2000;
- „Gospodarka o obiegu zamkniętym i jakość życia” (1,345 mld euro), w tym odzyskiwanie zasobów z odpadów, zarządzanie środowiskowe;
- „Łagodzenie zmian klimatu i przystosowanie do nich” (0,947 mld euro), w tym projekty dotyczące użytkowania gruntów, odtwarzania torfowisk, OZE i efektywności energetycznej oraz zintegrowane strategie łagodzenia zmiany klimatu i plany działania na szczeblu regionalnym, jak również projekty adaptacyjne miast i planowania przestrzennego, infrastruktury, zrównoważonej gospodarki wodnej na obszarach narażonych na susze, zarządzania powodzią i wybrzeżami, odporności turystyki;
- „Przejsięcie na czystą energię” (1 mld euro) ułatwia poprawę efektywności energetycznej, przejście na energię odnawialną i ograniczanie ubóstwa energetycznego poprzez koordynację finansowania oraz działania wspierające, w tym wsparcie techniczne planów przejścia na czystą energię i strategii w gminach i regionach.

Program LIFE oferuje różne formy finansowania, w szczególności w postaci dotacji, nagród i zamówień, jak również instrumentów finansowych w ramach działań łączonych.

4. Obszary interwencji funduszy UE o największym wkładzie w cele klimatyczno-energetyczne na lata 2021–2027 z perspektywy zadań JST

Aby zapewnić monitorowanie wydatków z budżetu i ocenić wpływ różnych źródeł finansowania w osiąganiu unijnych celów klimatycznych, Komisja przypisuje określonym obszarom interwencji trzy współczynniki: 100%, 40% i 0%, w zależności od tego, czy ich wkład jest istotny, umiarkowany bądź nieistotny lub nie wnosi takiego wkładu. Metodyka ta opiera się na wskaźnikach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczących celów konwencji z RIO i była już wykorzystywana w latach 2014–2020, natomiast została nieco zmodyfikowana.

TABELA 1

Wybrane obszary interwencji funduszy UE o istotnym (100%) i umiarkowanym (40%) znaczeniu dla działań na rzecz klimatu w latach 2021–2027

Wkład	Zakres interwencji	Instrument
100%	<ul style="list-style-type: none"> - renowacje w zakresie efektywności energetycznej infrastruktury publicznej, projekty demonstracyjne i działania wspierające* - energia odnawialna: wiatrowa, słoneczna, morska, geotermalna z biomasy* i in. - inteligentne systemy energetyczne i magazyny energii - wysokosprawna kogeneracja, system ciepłowniczy i chłodniczy* - adaptacja do zmian klimatu, zapobieganie klęskom żywiołowym i zarządzanie nimi: powodzie i osunięcia ziemi, pożary, burze, susze i in. - tabor i infrastruktura czystego transportu miejskiego - infrastruktura rowerowa - infrastruktura paliw alternatywnych - zachowanie i odtwarzanie obszarów o wysokim potencjale pochłaniania i składowania CO₂, np. nawadnianie wrzosowisk - ekologiczne umiejętności i zielone miejsca pracy 	EFRR Fundusz Spójności FST RRF EFS+
40%	<ul style="list-style-type: none"> - infrastruktura i rozwiązania ICT, usługi elektroniczne dla administracji* - budowa nowych energooszczędnych budynków - zaopatrzenie w wodę, infrastruktura ujęcia, uzdatniania, magazynowania i dystrybucji* - odprowadzanie i oczyszczanie ścieków* - zapobieganie powstawaniu odpadów, ich segregacja, ponowne użycie i recykling odpadów z gospodarstw domowych, przemysłowych i handlowych - działania na rzecz poprawy jakości powietrza i ograniczenie hałasu - rewitalizacja obszarów przemysłowych i rekultywacja skażonych gruntów* - cyfryzacja transportu miejskiego w celu redukcji emisji GC 	EFRR RRF EFRR Fundusz Spójności FST RRF

* o wysokiej redukcji emisji GC/ zapewnia zgodność z kryteriami efektywności energetycznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenie..., 2021/1060; Rozporządzenie..., 2021/241].

Głównymi źródłami finansowania działań w dziedzinie klimatu i energii z funduszy polityki spójności są programy krajowe: Fundusze Europejskie na Infrastrukturę Klimat i Środowisko (FENIKS) oraz Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (FEPW), a także programy regionalne. FENIKS jest następcą programów Infrastruktura i Środowisko z okresu 2007–2013 i 2014–2020,

z największym wkładem EFRR i Funduszu Spójności wynoszącym ponad 24 mld euro, z czego blisko 13 mld na transport i 9,75 mld na sektor energetyki, środowiska i gospodarkę wodno-ściekową. Na cel: ekologiczna, niskoemisyjna i odporna Europa (CP2) przeznaczono 40% wkładu tych funduszy, w tym na interwencje o największym wkładzie na rzecz klimatu, takie jak: renowacje budynków mieszkaniowych i infrastruktury publicznej w celu podniesienia efektywności energetycznej (19%), czysty transport i tabor miejski (16%), wysokosprawna kogeneracja, ciepłownictwo i system chłodniczy (10%), zapobieganie powodziom i osunięciom (5%), OZE (4,6%), ochrona różnorodności biologicznej, gospodarka wodna i odpadowa [www 3]. Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (następca PO Polska Wschodnia) wspiera pięć województw tego makroregionu i NUTS 2 mazowiecki regionalny. W tym okresie otrzymał on większą alokację z EFRR (tj. 2,65 mld euro w cenach bieżących), z której 1/3 przeznaczona na CP2 w ramach priorytetu „Energia i klimat” oraz „Zrównoważona mobilność miejska” [www 4].

Kluczowe znaczenie z perspektywy dofinansowania inwestycji samorządowych mają programy regionalne. Wszystkie kategorie regionów przeznaczają minimum 30% przyznanych im zasobów EFRR na CP2. W ramach priorytetu ochrony klimatu i środowiska 1/3 alokacji skierowały one na efektywność energetyczną w budynkach publicznych, mieszkalnych i zabytkowych oraz ciepłownictwo, ponadto 5–10% na inwestycje w OZE, blisko 20% na gospodarkę wodno-ściekową. W programach regionalnych wzrosły nakłady na adaptację do zmian klimatu, wsparcie służb ratowniczych, obszary chronione, bioróżnorodność, zieloną i niebieską infrastrukturę. Spośród sześciu polskich TPST, przygotowanych przez samorządy województw we współpracy z władzami lokalnymi z obszarów najbardziej dotkniętych skutkami transformacji (odpowiadających regionom NUTS 3), akceptację Komisji uzyskały: Górny Śląsk, region wałbrzyski, Wschodnia Wielkopolska, region bełchatowski, Zachodnia Małopolska. Natomiast z uwagi na niedostateczne działania na rzecz zmniejszenia wydobycia i zielonej transformacji odrzucono plany Lubelszczyzny i Turowa. Współfinansowanie programów krajowych i regionalnych wymaga dodatkowych środków publicznych i prywatnych, włączając w realizację działań na rzecz klimatu samorządy, przedsiębiorstwa, innych beneficjentów unijnych środków czy banki.

5. Podsumowanie

Skala transformacji klimatyczno-energetycznej wymaga szeroko zakrojonych dostosowań legislacyjnych i uruchomienia ok. 1 bln euro w gospodarce UE w la-

tach 2021–2027, a plan inwestycyjny EZŁ ma zapewnić finansowanie unijne oraz stworzyć ramy ułatwiające i pobudzające inwestycje publiczne i prywatne. Do głównych filarów unijnego finansowania należy budżet UE wsparty RRF. Cele redukcji emisji GC, efektywności energetycznej i dekarbonizacji gospodarki oraz zasadę nieczynienia poważnych szkód włączono do wszystkich obszarów unijnej polityki (*climate mainstreaming*), podporządkowując im fundusze WPR i polityki spójności, wyspecjalizowane programy, a także tworząc nowe instrumenty, np. FST w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Tym samym unijne ambicje klimatyczne uwzględnia się w strategiach rozwoju, legislacji, programach i inwestycjach na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Jednakże, biorąc pod uwagę potrzeby inwestycyjne wynikające z transformacji w kierunku neutralności klimatu, budżet UE pozostaje niewystarczający. Stąd konieczność zintegrowania różnych źródeł i mechanizmów finansowania, programów publicznych z finansowaniem zwrotnym Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz instrumentami rynkowymi w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

Ograniczeniem w dostępie JST do omawianych źródeł finansowania jest postępująca recentralizacja finansów na poziomie unijnym i krajowym. Coraz więcej instrumentów i coraz zasobniejsze programy są zarządzane bezpośrednio przez Komisję Europejską.

Najważniejszym źródłem finansowania inwestycji w dziedzinie klimatu i energii dla samorządów są fundusze polityki spójności (głównie EFRR) i Fundusz Sprawiedliwej Transformacji (w regionach węglowych i wysokiej emisji) oraz EFRROW w ramach drugiego filaru WPR, które uzupełnia RRF. Natomiast dostęp do unijnych funduszy oraz RRF podlega ogólnemu systemowi warunkowości, a dostępność FST uzależniona jest od zobowiązania państwa członkowskiego do realizacji celu neutralności klimatycznej w 2050 r.

Literatura

- Adelle C., Russel D., 2013, *Climate Policy Integration: A Case of Déjà Vu?*, „Environmental Policy and Governance”, vol. 23(1), s. 1–12, DOI:10.1002/eet.1601.
- Decyzja Parlamentu i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r., Dz.U. UE L 114 z 12.4.2022.
- Dupont C., 2016, *Climate policy integration into EU energy policy. Progress and prospects*, Routledge, London.

- EC, European Commission, 2023, *Draft General Budget of the European Union for the Financial Year 2024*, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/DB2024-WD-01-programme-performance-statement_rev.pdf [data dostępu: 24.06.2023].
- ECA, 2022, *Climate spending in the 2014–2020 EU budget. Not as high as reported*, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_09/SR_Climate-mainstreaming_EN.pdf [data dostępu: 30.05.2023].
- IPCC, 2018, *Global Warming of 1.5°C*, <https://www.ipcc.ch/sr15> [data dostępu: 5.03.2023].
- Kettner C., Kletzan-Slamaning D., 2020, *Is there climate policy integration in the European Union Energy efficiency and renewable Energy policies? Yes, no, maybe*, „Environmental Policy and Governance”, vol. 30(30), s. 144–148, DOI: 10.1002/eet.1880.
- Komisja Europejska, 2022, *Plan REPowerEU*, COM(2022) 230 final z 18.5.2022 r.
- Mickwitz P., Aix F., Beck S., Carss D., Ferrand N., Görg C., Jensen A., Kivimaa P., Kuhlische C., Kuindersma W., Máñez M., Melanen M., Monni S., Branth Pedersen S., Reinert H., van Bommel S., 2009, *Climate policy integration, coherence and governance*, PEER Report No 2. Partnership for European Environmental Research, Helsinki.
- Oręziak L., 2009, *Finanse Unii Europejskiej*, wyd. 2 zm., PWN, Warszawa.
- Paris Agreement, 2015, Adoption of the Paris Agreement, Annex, UNFCCC/CP/2-15/L.9/Rev.1, <https://unfccc.int> [data dostępu: 1.03.2023].
- Rada Europejska, 2014, Konkluzje z 23–24 października 2014, EUCO 169/14, Bruksela, 24 października 2014 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 614/2007, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz.U. L 57 z 18.2.2021.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz.U. L 231 z 30.06.2021.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz.U. UE L 243, 9.07.2021.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz.U. L 231, 30.06.2021.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. UE L 249/38, 14.07.2021.

Szafran J., 2021, *Polityka spójności Unii Europejskiej w Polsce, Republice Czeskiej, Republice Słowackiej i na Węgrzech. Cele, instrumenty, instytucje*, Norbertinum, Lublin.

Świstak M., Tkaczyński J.W., 2015, *Polityka ochrony środowiska*, [w:] *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, Świstak M., Tkaczyński J.W. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Tendera-Waszczyk H., Kelm H., Cymbranowicz K., 2020, *Wybrane polityki Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2020.

TFUE, 2016, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz.U. C 202, 7.06.2016.

www 1, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/swd_2022_225_climate_mainstreaming_architecture_2021-2027.pdf [data dostępu: 30.05.2023].

www 2, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/climate-mainstreaming_en [data dostępu: 5.06.2023].

www 3, <https://www.feniks.gov.pl> [data dostępu: 20.06.2023].

www 4, <https://www.fepw.gov.pl> [data dostępu: 20.06.2023].