

Fundusze Europejskie dla Klimatu – projekt realizowany w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy z Funduszy EOG

# Stanowisko w sprawie programu FEnIKS

Właśnie zakończyły się konsultacje społeczne programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko na lata 2021-2027 (FEnIKS) – największego w całej Unii Europejskiej programu w ramach nowej siedmioletniej perspektywy budżetowej. Obejmuje on ponad 25 mld euro<sup>1</sup>. Wraz z Krajowym Planem Odbudowy FEnIKS tworzy potężny strumień pieniędzy na walkę z kryzysem klimatycznym i realizację celów strategii Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ).

Polska Zielona Sieć, Młodzieżowy Strajk Klimatyczny i Koalicja Ratujmy Rzeki aktywnie uczestniczą w pracach nad założeniami tego programu. Naszym celem jest zapewnienie, by w tej wyjątkowej unijnej „siedmioletce” przeciwdziałanie zmianom klimatu stało się najwyższym priorytetem. Raporty naukowe sygnalizują bowiem nieustannie pogarszający się stan klimatu, co oznacza, że to może być ostatni budżet UE, w którym mamy realną szansę na zahamowanie tych zmian.

Program FEnIKS jest tutaj kluczowy. Przynajmniej 30 proc./37 proc. (w zależności od źródła środków) wydatków z funduszu musi wspierać zieloną transformację. Obowiązuje w nim także zasada „nie wyrządzaj poważnej szkody” (*Do No Significant Harm, DNSH*), która oznacza że żadne działania finansowane ze środków unijnych nie mogą pogarszać stanu środowiska naturalnego i przyczyniać się do eskalacji kryzysu klimatycznego. Program FEnIKS stanowi zatem realną szansę na realizację w naszym kraju założeń Europejskiego Zielonego Ładu.

Choć FEnIKS w obecnej formie zawiera wiele dobrych rozwiązań, które pomogą ograniczyć emisje gazów cieplarnianych i przeciwdziałać skutkom zmian klimatu, jak choćby inwestycje w transport szynowy czy zeroemisyjny transport miejski, wciąż nie brakuje w nim propozycji szkodliwych dla środowiska. Naruszają one zasady Europejskiego Zielonego Ładu takie, jak “po pierwsze efektywność energetyczna” (*Energy Efficiency First principle, EE1st*) czy DNSH.

Podstawową wadą tego dokumentu jest to, że **kwestie klimatu nie stanowią strategicznego celu programu**. Wydają się jedynie towarzyszyć wielkim inwestycjom

---

<sup>1</sup> Ponad połowa finansowania FEnIKS-a pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR, 12,82 mld euro), zaś reszta z Funduszu Spójności (FS, 12,27 mld euro). Program FEnIKS stanowi kontynuację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, realizowanego w perspektywach budżetowych 2007-2013 i 2014-2020. Obejmuje kwestie energetyki, środowiska, transportu, zdrowia i kultury.

infrastrukturalnym, jak to miało już miejsce w poprzednikach FEnIKS-a (Programy Operacyjne Infrastruktura i Środowisko). Przyznają to nawet autorzy projektu<sup>2</sup>.

Unia Europejska do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu dąży z coraz większą determinacją. Dowodem na to jest pakiet przepisów *Fit for 55*, ogłoszony 14 lipca br. Zawiera on propozycje konkretnych zmian w prawie unijnym, zmian prowadzących do osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 proc. do 2030 roku. Niestety, program FEnIKS w ogóle się do tych celów nie odnosi. Brakuje ich zarówno w części ogólnej, opisującej program, jak i w przypadku propozycji konkretnych działań. W projekcie programu FEnIKS nie ma także wskazanych bezpośrednio wskaźników klimatycznych, co utrudnia ocenę faktycznego wpływu planowanych, wartych miliardy euro inwestycji, na realizację celów redukcyjnych. Brakuje również rzetelnej oceny, czy program nie narusza zasady DNSH. **Program w obecnym kształcie priorytetowo traktuje tempo a nie celowość wydatkowania środków publicznych.** Nie wypełnia zaleceń KE, by zamówienia publiczne były "zielone", czyli by kryteria klimatyczne i ekologiczne stanowiły kryterium oceny ofert w przetargach. Nie traktuje także kwestii poprawy efektywności energetycznej w sposób horyzontalny, jako zasady dotyczącej całego programu, naruszając zasadę EE1st.

Nieproporcjonalnie duże **wydatki na budowę autostrad, sięgające 6,5 mld euro, czyli niemal ¼ (!) wartości całego programu są niezgodne zarówno z celami klimatycznymi, jak i zasadą DNSH.** Dla porównania, na zachowanie bioróżnorodności przeznaczono zaledwie 150 mln euro, choć to właśnie ten obszar powinien być jednym z głównych priorytetów FEnIKS-a. Parlament Europejski rekomenduje, by na ochronę bioróżnorodności przeznaczać przynajmniej 7,5 proc. budżetu obecnie i 10 proc. od 2026 roku. Według Prioritised Action Framework te wydatki powinny być jeszcze większe i sięgać 4,5 mld euro w nowej perspektywie budżetowej. Proponowane w FEnIKS-ie działania nie są więc zgodne z unijną strategią na rzecz bioróżnorodności do 2030 roku.

W projekcie niepokoją także często zbyt ogólne opisy planowanych działań. Niejednokrotnie więcej szczegółów zawierał, co do zasady bardziej ogólny, tekst Umowy Partnerstwa. Tymczasem to FEnIKS, krajowy program operacyjny, powinien rozwijać i uszczegóławiać ogólne zapisy. Autorzy projektu uzasadniają brak szczegółowych informacji ograniczoną liczbą znaków, jednak dokument został napisany w taki sposób, że usunięcie zbędnych opisów i powtórzeń zwolniłoby miejsce na konkrety. Takie podejście stwarza zagrożenie, iż na późniejszym etapie uszczegółowienia programu FEnIKS, czyli tworzenia dokumentu SzOPP (Szczegółowy Opis Priorytetów Programu) znajdą się w nim zapisy torpedujące realizację celów EZŁ oraz sprzeczne z zasadą DNSH. Dalszy etap programowania środków unijnych nie wymaga już akceptacji ze strony Komisji Europejskiej oraz formalnych, szerokich konsultacji z przedstawicielami samorządów, pracodawców i pracowników oraz społeczeństwa obywatelskiego. Stwarza to zagrożenie braku realnej kontroli społecznej nad konkretnymi wydatkami.

---

<sup>2</sup> "Z punktu widzenia celów Programu, najważniejsze znaczenie z punktu widzenia alokowanych środków oraz wpływu na zakładane efekty interwencji będą miały duże inwestycje liniowe, przede wszystkim w obszarach transportu, energetyki (...)" - str. 141 projektu programu FEnIKS.

# Uwagi szczegółowe

Błędnym, niepotrzebnym, a nieraz nawet szkodliwym dla klimatu rozwiązaniem jest w FEnIKS-ie wiele. Najważniejsze z nich to:

## 1. Energia

Program FEnIKS w obszarze energii skupia się na potrzebach sektora energetyki, zamiast na wyzwaniach zielonej transformacji energetycznej kraju. Zakłada inwestycje w wymianę pieców węglowych na gazowe (zasilane gazem ziemnym). KE dopuszcza wprowadzić inwestycje związane z gazem ziemnym, traktowanym jako paliwo przejściowe (od węgla do odnawialnych źródeł energii), jednak nie mogą być one wspierane bezwarunkowo. Muszą być powiązane ze zwiększaniem efektywności energetycznej, dobrze uzasadnione i przygotowane tak, by w przyszłości gaz ziemny można było zastąpić w tej samej instalacji gazami odnawialnymi i niskoemisyjnymi - na przykład biometanem.

**Priorytetem muszą być inwestycje w OZE i efektywność energetyczną - przede wszystkim w termomodernizację budynków.** Wsparcie dla gazu ziemnego może być udzielone tylko wówczas, gdy nie ma alternatywy. W FEnIKS-ie brakuje danych, które potwierdzałyby, że to rozwiązanie ma charakter przejściowy i uzupełniający wobec inwestycji w OZE. Na wymianę systemów grzewczych z węgla na gaz ziemny planuje się przeznaczyć 170 mln euro i aż 600 mln euro na dystrybucję i transport gazu ziemnego zastępującego węgiel. Ponadto, autorzy programu uznali, "iż należy dążyć aby system gazowy stał się systemem inteligentnym", co otwiera inwestycjom gazowym furtkę do udziału w podziale kolejnego 1 mld euro.

Tymczasem tylko 599 mln euro zaplanowano na wsparcie dla OZE. Szczególnej uwagi i znacznie większej alokacji wymagają prosumenci zbiorowi i społeczności energetyczne, ponieważ te formy prosumeryzmu nie istnieją jeszcze na polskim rynku energetycznym. Obowiązek wspierania rozwoju wszystkich typów prosumentów energii z OZE wynika z dyrektywy RED II, której wdrożenie powinno być nastąpić najpóźniej do czerwca 2021 r. Tym działaniom musi także towarzyszyć budowanie sieci doradców energetycznych, dostępnych dla samorządów i obywateli z poziomu powiatu lub gminy.

Niskich ambicji klimatycznych FEnIKS-a dowodzi też wsparcie dla "wysokosprawnej kogeneracji", czyli jednoczesnego wytwarzania prądu i ciepła. W programie przewidziano jej finansowanie w dwóch wariantach, niskoemisyjnym i nie. Środki przeznaczone na działania niskoemisyjne są jednak aż dziewięciokrotnie niższe, niż na te nie przewidujące redukcji emisji.

**Z programu FEnIKS powinna zostać całkowicie usunięta możliwość wsparcia dla budowy lub rozbudowy elektrowni wodnych.** Hydroenergetyka jest sprzeczna z zasadą DNSH dlatego, że ma nieodwracalny, negatywny wpływ na dostęp do wody, przyrodę i różnorodność biologiczną. Budowa zapór przerywa ciągłość rzek, tym samym szkodząc ekosystemom rzeczny. Powstające przy budowie zapór zbiorniki stoją w sprzeczności z celami Ramowej Dyrektywy Wodnej, będąc źródłem emisji gazów cieplarnianych i

zwiększonego parowania. Nie przyczyniają się także do zatrzymywania wody opadowej w miejscu jej powstania.

FEnIKS dopuszcza także możliwość wytwarzania energii z odpadów, co jest niezgodne ze standardami europejskimi i zasadą DNSH. **Spalarnie odpadów powinny zostać usunięte z programu.** Wyjątek stanowi produkcja ciepła i prądu z biogazu wytworzonego z odpadów.

Pozytywny wpływ na realizację celów klimatycznych w obszarze energii może mieć natomiast przeznaczenie 150 mln euro na *“Wsparcie dla podmiotów, które świadczą usługi wspierające gospodarkę niskoemisyjną i odporność na zmiany klimatu, w tym działania w zakresie zwiększania świadomości”*. Wsparcie oraz edukacja nieposiadających kompetencji i wiedzy indywidualnych inwestorów oraz władz samorządowych da solidne fundamenty dla przyspieszenia i “zazielenienia” procesów inwestycyjnych uwzględniających zasadę DNSH.

## 2. Transport

W obszarze transportu nasz **sprzeciw budzi plan przeznaczenia aż 51 proc. środków całego programu na budowę dróg.** To sprzeczne z zasadą DNSH. FEnIKS nie zawiera bowiem żadnych gwarancji, że na nowych drogach nie wzrośnie ruch, zwłaszcza ruch pojazdów spalinowych, a co za tym idzie także emisje gazów cieplarnianych. Obecnie wzrost ruchu drogowego wynosi kilka procent rocznie - 1500 pojazdów na dobę więcej na 1 km drogi krajowej co 5 lat, co stanowi równowartość ok. 6,5 tys. t CO<sub>2</sub> - 10% krajowej emisji z transportu więcej. Jednak zgodnie z nowymi przepisami pakietu “Fit for 55” Polska powinna zredukować emisje transportowe o ponad 17 proc już do 2030 roku. W efekcie zaplanowane w programie FEnIKS inwestycje oddalają nas od realizacji celów klimatycznych, zamiast do nich przybliżyć. **Zamiast budowy autostrad, priorytetem powinien być czysty transport szynowy oraz rowerowy i pieszy.** Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych w przygotowanej w czerwcu 2021 roku analizie “Polska Net Zero 2050” pokazała, że, aby osiągnąć cele klimatyczne w Polsce, potrzeba w znacznej mierze przenieść przewóz pasażerów i towarów na kolej oraz inne środki bezemisyjne, gdyż będzie to odpowiadało za zmniejszenie emisji o 40% w stosunku do stanu obecnego<sup>3</sup>.

Zbyt mało środków przeznaczono na rozwój transportu intermodalnego, czyli wykorzystującego więcej, niż jeden środek transportu (np. kolej i ciężarówkę, zamiast samej ciężarówki). Chcąc rozwijać kooperację gospodarczą w Europie Środkowo-Wschodniej należy wytworzyć nowe połączenia kolejowe z Czechami, a zwłaszcza ze Słowacją i za pośrednictwem niej dalej na południe Europy. **Zbyt mało środków przeznaczono także na transport publiczny.** Według celów unijnej strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności transport publiczny na odległości do 500 km już w 2030 roku powinien być bezemisyjny. Będzie trudno to osiągnąć budując jedynie 111 km sieci szynowego transportu publicznego w ciągu najbliższych 9 lat. W obecnym kształcie, FEnIKS nie realizuje tej strategii, będącej elementem Europejskiego Zielonego Ładu.

W naszej ocenie **należy także całkowicie zrezygnować ze wsparcia dla rozwoju żeglugi śródlądowej** szczególnie szkodliwej z punktu widzenia ochrony bioróżnorodności. Związana z tym rodzajem transportu infrastruktura hydrotechniczna przerywa ciągłość rzek jako korytarzy ekologicznych oraz negatywnie wpływa na stan ekosystemów wodnych i od wód

<sup>3</sup>

[https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2021/07/CAKE\\_Mapa-drogowa-net-zero-dla-PL.pdf](https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2021/07/CAKE_Mapa-drogowa-net-zero-dla-PL.pdf)

zależnych, zatem wspieranie jego rozwoju jest sprzeczne z celami środowiskowymi Ramowej Dyrektywy Wodnej, a także unijną strategią na rzecz bioróżnorodności do 2030 roku. Stabilizacja poziomu wody i likwidacja niskich stanów wód w korytach rzek związana z „przystosowaniem” ich do żeglugi, a także ograniczenie zasięgu i głębokości wylewania rzek oraz trwałe zaburzenia poziomu wód gruntowych na obszarach terenów przyległych będą znacząco negatywnie wpływać także na wszystkie typy siedlisk przyrodniczych chronionych prawem polskim i wspólnotowym. Ponadto, przekształcanie rzek w kanały żeglugowe zwiększa ryzyko klęsk żywiołowych – suszy i powodzi.

W Polsce nigdy, od czasów średniowiecza, ten sposób transportu nie miał znacznego udziału w przewozach towarowych i jego rozwój nie ma w naszym kraju uzasadnienia ani technicznego (obecne warunki wodne w Polsce nie pozwalają na utworzenie dróg wodnych wysokiej klasy), ani ekonomicznego. Rozwój żeglugi śródlądowej stoi również w sprzeczności z właściwą adaptacją do zmian klimatu, w której kluczową rolę odgrywają „zdrowe” czyli naturalne ekosystemy wodne i od wód zależne jak np. tereny podmokłe związane z naturalnie funkcjonującymi rzekami.

### 3. Gospodarka odpadami

W naszej ocenie w tym obszarze **proponowana alokacja jest zdecydowanie niewystarczająca w stosunku do potrzeb, zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje w systemy selektywnej zbiórki odpadów**, gdyż wynosi ona jedynie 89,5 mln zł do 2029 roku. Konieczne są inwestycje w instalacje do recyklingu odpadów, ponieważ już za 4 lata do recyklingu będzie musiało trafiać 55 proc. odpadów, podczas gdy obecnie to zaledwie 25 proc. Tymczasem w FEnKS-ie zaproponowano jedynie budowę jednej, mało efektywnej i niezwykle kosztownej instalacji. Koszt jej budowy wystarczyłby na utworzenie 34 kompostowni, których brak stanowi w Polsce dramatyczny problem, co byłoby dziesięciokrotnie bardziej efektywne z punktu widzenia zwiększenia osiąganego poziomu recyklingu odpadów komunalnych.

### 4. Edukacja klimatyczna

Autorzy FEnKS-a w sposób marginalny potraktowali też edukację klimatyczną. Europejski Zielony Ład jest odpowiedzią na wyzwania globalnego kryzysu klimatycznego. Potrzeba radykalnych zmian oznacza konieczność nie tylko sensownego wydatkowania funduszy, ale także głębokiej reformy cywilizacyjnej. Jej skuteczne przeprowadzenie wymaga nie tylko realizacji inwestycji, ale i rozwoju świadomości, akceptacji i kompetencji osób, społeczności oraz władz, co w znacznej mierze zależy od systemowej i szeroko zakrojonej edukacji całego społeczeństwa na wszystkich poziomach - nie tylko ogólnopolskim, ale również regionalnym i lokalnym. **Nie da się walczyć z kryzysem klimatycznym bez zwiększania świadomości obywateli co do zmian klimatu.**

### 5. Zagrożenia dla przyrody

Projekt programu FEnKS zawiera szereg propozycji, które będą miały jednoznacznie negatywny wpływ na ochronę bioróżnorodności w Polsce. W częściach dotyczących energii i

transportu wskazaliśmy już na szkodliwe dla przyrody, a jednocześnie bezcelowe z gospodarczego punktu widzenia, plany dotyczące rzek. Elektrownie wodne i szlaki żeglugowe nigdy nie zwrócą poniesionych kosztów, zniszczą za to ekosystemy rzeczne.

Aby zapewnić zgodność FEnIKS-a z zasadą DNSH, konieczne jest także **wzmocnienie ochrony infrastruktury zielonej** – przede wszystkim drzew. Podczas realizacji projektów drzewa są często niszczone nie tylko poprzez wycinkę, lecz także w wyniku uszkodzenia korzeni, co powoduje ich usychanie. Drzewa tymczasem pełnią ważną rolę zarówno dla zachowania bioróżnorodności jak i przeciwdziałania zmianom klimatu, a z punktu widzenia cyklu życia człowieka, są zasobem faktycznie nieodnawialnym. W związku z tym, należy wprowadzić standardy ochrony drzew w procesach inwestycyjnych jako element konieczny przy realizacji każdej inwestycji i na każdym jej etapie - od projektowania zaczynając, poprzez realizację, a na monitoringu i ewaluacji kończąc. Należy także stworzyć Krajowy Program Zadrzewień, obejmujący odbudowę drzewostanów wzdłuż dróg i pielęgnację rosnących już drzew.

Działania zmierzające do przywrócenia różnorodności biologicznej powinny dotyczyć nie tylko obszarów miejskich, ale całego kraju, również terenów wiejskich. Nawet biorąc pod uwagę fakt, że na ochronę bioróżnorodności przeznaczono w FEnIKS-ie zaledwie 150 mln euro z ponad 25 mld euro budżetu całego programu.

\*\*\*

Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko przede wszystkim zbyt mało ambitnie podchodzi do realizacji celów klimatycznych. Choć nie brakuje w nim dobrych dla klimatu rozwiązań, dominują wielkie projekty infrastrukturalne, nie przystające do obecnych wyzwań i często szkodliwe dla środowiska. Unia Europejska uczyniła walkę ze zmianami klimatu swoim priorytetem. Czas, by zrobiła to i Polska, zwłaszcza planując wydatki z unijnych funduszy.