

REPowerEU: od planu do wdrożenia

Jakie reformy oraz inwestycje powinny się znaleźć w nowym rozdziale polskiego KPO?

Podsumowanie Okrągłego Stołu Instytutu Reform

Kontekst

Pod koniec grudnia 2022 r. zakończyły się negocjacje pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą co do **dodatkowych środków na działania w ramach planu REPowerEU** na rzecz poprawy bezpieczeństwa energetycznego Europy. Uzyskanie dodatkowego wsparcia, uzależnione jest jednak od tego, czy Polska **przedstawi nowy rozdział KPO** zawierający inwestycje oraz reformy spójne z celami REPowerEU. W celu efektywnego wykorzystania tych środków polski rząd powinien pilnie rozpocząć pracę nad nowym rozdziałem. Należy przy tym wyciągnąć wnioski z dotychczasowych doświadczeń, zapewniając transparentność prac nad aktualizacją KPO oraz włączenie do procesu szerokiego grona interesariuszy do wypracowania priorytetów.

Wychodząc naprzeciw temu wyzwaniu, Instytut Reform zaprosił przedstawicieli administracji publicznej, sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego oraz środowiska eksperckie do wspólnej refleksji na temat priorytetów, które należy uwzględnić w nowym rozdziale KPO. Najważniejsze poruszone podczas spotkania wątki prezentujemy w poniższym podsumowaniu.

Agenda

9 lutego 2023

- | | |
|---------------|--|
| 15:00 - 15:05 | Powitanie uczestników
<i>Zofia Wetmańska, Instytut Reform</i> |
| 15:05 – 15:20 | Finansowanie REPowerEU oraz nowy rozdział KPO
<i>Izabela Zygmunt, Komisja Europejska</i> |
| 15:20 – 15:30 | Rozdział REPowerEU – szansa na przyspieszenie zielonej elektryfikacji
<i>Aleksander Śniegocki, Instytut Reform</i> |
| 15:30 – 15:50 | Komentarze interesariuszy: <ul style="list-style-type: none">• <i>Justyna Glusman, Fala Renowacji</i>• <i>Jacek Mizak, Fundacja Promocji Pojazdów Elektrycznych</i>• <i>Ewa Magiera, Polskie Stowarzyszenie Fotowoltaiki</i> |
| 15:50 – 16:50 | Dyskusja z udziałem wszystkich uczestników spotkania |
| 16:50 – 17:00 | Podsumowanie dyskusji |

Rozdział REPowerEU

- Jeśli dane państwo członkowskie chce sięgnąć po dodatkowe środki dostępne w ramach REPowerEU, musi dodać do KPO nowy rozdział zawierający reformy oraz inwestycje spójne z planem REPowerEU. W celu sprawnego uruchomienia środków, **Komisja Europejska zachęca rządy państw członkowskich do przygotowania dodatkowego rozdziału do 30 kwietnia 2023 r.**
- Jeśli dane państwo w ramach aktualizacji KPO zdecyduje się na wykorzystanie **dotychczasowych dodatkowych środków z części pożyczkowej, o które się wcześniej nie ubiegało, to musi przedstawić zmieniony Plan do 31 sierpnia 2023 r. Dotyczy to również Polski**, która nie wykorzystwała dotąd w pełni dostępnej puli środków w części pożyczkowej Planu.
- Dostępne dodatkowe środki finansowe na realizację rozdziału REPowerEU¹:
 - **Niewykorzystane pożyczki:** Największą szansę stanowią niewykorzystane dotąd w ramach obecnego KPO, dostępne dla Polski, pożyczki – **23 mld EUR** (obecnie Polska zgłosiła wykorzystanie 11,5 mld pożyczek z 34,2 mld EUR dostępnych dla Polski)
 - **Nowe granty:** Polska (na równi z Włochami) będzie największym beneficjentem dodatkowych środków, pochodzących ze sprzedaży uprawnień EU ETS – otrzyma **2,76 mld EUR** w postaci grantów na realizację działań przewidzianych w dodatkowym rozdziale REPowerEU²
 - **Przekierowanie środków na granty z innych źródeł:** Możliwe jest przekierowanie dodatkowych 7,5% z funduszy strukturalnych – nawet **5,4 mld EUR**.
- Zgodnie z rozporządzeniem UE, rozdział REPowerEU powinien zostać poddany procesowi **konsultacji publicznych**, a ich wynik powinien zostać przedstawiony w ostatecznym tekście rozdziału.

Potrójna rola KPO

W ostatnich latach, zmagając się z nakładającymi się kryzysami, Komisja Europejska konsekwentnie promuje rozwiązania wykorzystujące model zaproponowany w KPO. Opiera się on na połączeniu:

- **wspólnych europejskich ram oraz krajowych priorytetów** – ogólne priorytety interwencji publicznej, przekrojowe zasady (np. powiązanie z wnioskami z Semestru Europejskiego, zasada „do no significant harm”) oraz ramowa alokacja środków (np. minimalny udział nakładów na zieloną i cyfrową transformację) pozostawiają jednocześnie elastyczność co do ustalenia szczegółowych działań oraz ich harmonogramu przez Państwa Członkowskie,
- **reform oraz inwestycji** – zapisy dotyczące planowanych reform w obszarach objętych planowaniem są równie istotne dla uruchomienia środków jak wskazanie, jak rządy zamierzają je wydać.

¹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/c_2022_3300_1_en_0.pdf

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0036_EN.html

Powyższy model znalazł zastosowanie nie tylko w przypadku KPO i rozdziału REPowerEU, ale też ostatnio uzgodnionego Społecznego Funduszu Klimatycznego, który będzie wymagał opracowania oddzielnego Społecznego Planu Klimatycznego.

O ile model funkcjonowania KPO się nie zmienia, to **cele Planu ewoluują w odpowiedzi na bieżące wyzwania**, z którymi zmagają się UE:

- **Faza I: Odpowiedź na kryzys spowodowany COVID-19** – wyjściowy cel KPO.
- **Faza II: Odpowiedź na kryzys spowodowany agresją Rosji na Ukrainę** – wyjściowy cel nowego rozdziału REPowerEU zaproponowanego w maju 2022 r.
- **Faza III: Odpowiedź na globalne przyspieszenie wsparcia zielonego przemysłu** – dodatkowy cel, który został uwzględniony w wytycznych Komisji z lutego 2023 r.

Początkowo zaproponowaliśmy aby pozbyć się uzależnienia od rosyjskich paliw kopalnych. I początkowo dyskutowaliśmy, czy będziemy w stanie to zrobić do 2027 roku lub wcześniej. Wiecie teraz, że całkowicie pozbyliśmy się naszej zależności od rosyjskich paliw kopalnych. Poszło dużo szybciej niż się spodziewaliśmy.

Mamy więc możliwość przekierowania lub reorientacji dodatkowego finansowania REPowerEU – jest to około 250 miliardów EUR – do naszego przemysłu net-zero. W tym celu umożliwimy i zachęcimy państwa członkowskie do wykorzystania pieniędzy z REPowerEU na przykład na ulgi podatkowe dla przemysłu zeroemisyjnego.³

Ursula von der Leyen, 1 lutego 2023 r.

Plan przemysłowy Zielonego Ładu

Trzy filary Planu przemysłowego Zielonego Ładu:

- Przewidywalne i uproszczone otoczenie regulacyjne
- Szybszy dostęp do finansowania
- Lepsze umiejętności
- Otwarty handel dla odpornych łańcuchów dostaw

Państwa członkowskie zachęcane są do uwzględnienia w zmienionych planach KPO reform i inwestycji, które mają na celu zwiększenie konkurencyjności europejskiego przemysłu nisko-emisyjnych technologii. Przykładowymi działaniami, które mogą pozwolić na wsparcie przemysłu są:

- Punkt kompleksowej obsługi w zakresie wydawania zezwoleń na OZE i rozwój czystych technologii w celu uproszczenia i przyspieszenia procesu zatwierdzania budowy i eksploatacji.
- Ulgi podatkowe lub inne formy wsparcia inwestycji w zielone, czyste technologie (np. przyspieszona amortyzacja lub dotacje związane z nabyciem lub ulepszeniem zielonych aktywów inwestycyjnych)
- Inwestycje w przekwalifikowanie siły roboczej.

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/STATEMENT_23_521

Zaległości coraz bardziej ciężą w przyspieszającym świecie

Podstawowe kierunki działań rekomendowane przez Instytut Reform do uwzględnienia w rozdziale REPowerEU znajdują się w publikacji [REPowerEU: nowy impuls dla krajowych reform wspierających transformację](#) z lipca 2022 r.

Poniżej przedstawiamy zaktualizowaną ocenę opóźnień we wdrażaniu działań związanych zarówno z szeroko rozumianą transformacją energetyczną, jak i realizacją dotychczasowych zapisów KPO, ze wskazaniem kluczowych obszarów, które należy poprawić w kolejnych miesiącach i latach w ramach aktualizacji KPO oraz przygotowania i realizacji rozdziału REPowerEU.

Proces	Ocena wyzwań dla Polski, które generują dodatkowe opóźnienia	Dotychczasowe opóźnienia – problemy przekrojowe
Faza I: Odpowiedź na kryzys spowodowany COVID-19	<ul style="list-style-type: none"> Wyzwania związane z realizacją kluczowych kamieni milowych, umożliwiających dostęp do środków UE (np. związanych z kwestiami praworządności, rozwojem energetyki odnawialnej). Brak transparentności w zakresie realizacji działań (reform i inwestycji) przewidzianych przez KPO. Brak realnego uruchomienia działań i operacjonalizacji mandatu Komitetu Monitorującego. Powolne działania mogą przelożyć się na częściową utratę środków, a także nieefektywne przygotowanie planu dotyczącego wykorzystania pozostałych pożyczek dostępnych dla Polski. 	Ramy strategiczne <ul style="list-style-type: none"> Przygotowanie i opublikowanie długoterminowej strategii osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. <ul style="list-style-type: none"> Polska jako jedno z trzech państw UE nie przedstawiła dotąd strategii wymaganej przez rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną Komplementarne do nadchodzącej aktualizacji KPEiK
Faza II: Odpowiedź na kryzys spowodowany agresją Rosji na Ukrainę	Powielanie błędów KPO w procesie przygotowania rozdziału REPowerEU, w tym m.in. <ul style="list-style-type: none"> brak strategicznego podejścia do reform i inwestycji; priorytetowe traktowanie inwestycji brak kluczowych strategii umożliwiających efektywne wykorzystanie dostępnych środków (np. długoterminowej strategii dekarbonizacji) niewzględnienie synergii pomiędzy sektorami; silosowość brak dialogu z interesariuszami i brak transparentności procesu przygotowywania rozdziału REPowerEU 	Pełne wdrożenie dyrektywy RED II <ul style="list-style-type: none"> Zaległości w kluczowych obszarach przyspieszających inwestycje w zieloną energię, w tym długość procedur administracyjnych, społeczności energetyczne Nie będziemy w stanie wdrożyć bardziej ambitnej wersji dyrektywy OZE bez implementacji już obowiązujących zapisów.

	<ul style="list-style-type: none"> • brak działań mających na celu zwiększyć podaż adekwatnych projektów; wczesnego włączenia biznesu do procesu tworzenia rozdziału <p>Brak systemowego podejścia do elektryfikacji gospodarki w debacie publicznej. W ramach rozdziału REPowerEU konieczne jest dostrzeżenie kluczowej roli ograniczenia barier pozakosztowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mądre wykorzystanie dostępnych terenów na rzecz OZE (m.in. obszary docelowe dla OZE, ramy prawne dla agrofotowolatiki, „słoneczne dachy”) • Nowe podejście do rozwoju sieci (m.in. reforma taryfowania i rynku usług sieciowych, sprawne dokończenie prac nad rozwiązaniami dot. linii bezpośredniej, i zwiększenie niezależności OSD – unbundling) • Komplementarne działania po stronie odbiorców końcowych energii (m.in. mapa drogowa dekarbonizacji przemysłu, strategia rozwoju infrastruktury ładowania pojazdów, cyfryzacja procesu renowacji) 	<p><u>Restrukturyzacja górnictwa zgodna z ramami pomocy publicznej UE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Obecne podejście do wsparcia górnictwa („dopłaty do redukcji wydobycia”) nie zostało uzgodnione z Komisją Europejską i nie jest spójne z zakazem wsparcia operacyjnego • Trzykrotny wzrost kosztów wydobycia w ostatnich latach. • Perspektywa głębokiego kryzysu branży po stabilizacji sytuacji na rynku surowców.
<p>Faza III: Narzędzie do zwiększenia konkurencyjności przemysłu UE</p>	<p>Dalsze ignorowanie opóźnień, brak realizacji czy powolne wdrażanie działań zgodnych z Fazami I-II nie pozwoli Polsce efektywnie skorzystać z ogólnounijnych ram wsparcia dekarbonizacji przemysłu i rozwoju bazy produkcyjnej na rzecz zeroemisyjnych technologii.</p>	

Sektorowe wyzwania – wybrane wątki dyskusji

Budynki

- Sektor budynków zużywa około 40% energii w Unii Europejskiej i jest tym samym jeden z największych emitentów gazów cieplarnianych. Z tego względu działania na rzecz zeroemisyjności budynków są szczególnie ważne dla osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 roku.
- Ze względu na swą kompleksowość branża budynkowa powinna zostać ujęta jako odrębny punkt KPO.
- Dodatkowo w obecnym kształcie planu brakuje podkreślenia pierwszeństwa poprawy efektywności energetycznej budynków. Pozwoliłoby to na trwałe rozwiązanie problemu wysokich kosztów ogrzewania i powinno stanowić podstawę do dalszych działań. Ponadto kompleksowa i głęboka modernizacja budynków powinna stanowić większą część agendy dekarbonizacji sektora.
- Wskazane zalecane dobre praktyki dla sektora budynków:
 - cyfryzacja – uzupełnienie baz Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, poszerzenie ich o wymiar efektywności energetycznej budynków,
 - wdrożenie klas energetycznych budynków,
 - wsparcie samorządu terytorialnego – wypracowanie efektywnych form wsparcia jednostek samorządu terytorialnego powinno być powiązane z programem inwestycyjnym, spójnym z założeniami procedowanej rewizji dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków (EPBD).

Transport

- W Polsce rynek samochodów elektrycznych rozwija się zdecydowanie wolniej niż w innych państwach UE. W związku z tym szczególnie ważne jest, aby powstała w tym zakresie długotrwała strategia, mająca na celu stworzenie efektywnych krajowych ram rozwoju sektora transportu. Kolejnym krokiem mogłoby być stworzenie dedykowanego instrumentu finansowego przeznaczonego na wsparcie nowych technologii umożliwiających dekarbonizację sektora.
- Kluczowe obszary reform:
 - Zapewnienie konkurencyjności zrównoważonych form mobilności (przykładowe sugestie uczestników):
 - Wprowadzenie podatku od masy pojazdu
 - Zmiana opodatkowania samochodów służbowych
 - Rozwój sieci energetycznej dla elektromobilności, wzdłuż głównych szlaków transportowych.
 - Reforma transportu publicznego
 - Wykluczenie komunikacyjne w Polsce wciąż się pogłębia. KPO w zakresie transportu przewiduje rozwiązania korzystne przede wszystkim dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Tymczasem na obszarach wiejskich brakuje innowacyjnych form wsparcia zeroemisyjnego transportu.
 - Konieczność zwiększenia komplementarności i tym samym zmniejszenia konkurencyjności transportu kolejowego i autobusowego.

- Inwestycje w zielony transport powinny zostać przeprowadzone przede wszystkim w zakresie komunikacji zbiorowej.
- Ciekawym rozwiązaniem mógłby okazać się np. krajowy program retrofitingu, czyli przerabiania autobusów dieslowych na autobusy elektryczne.

OZE

- W zakresie odnawialnych źródeł energii, obecny nacisk położony jest przede wszystkim na rozwój morskich farm wiatrowych, a nie ich lądowych odpowiedników czy fotowoltaiki.
- Wspólnym wyzwaniem dla rozwoju OZE jest brak infrastruktury sieciowej oraz nieefektywne jej wykorzystanie. Jednym z najważniejszych elementów KPO powinno być więc rozwiązanie problemu przyłączeniowego.
- Ważnymi formami wsparcia OZE będzie również skrócenie procedur oraz rozwój cyfryzacji w kontekście aplikacji dla realizacji inwestycji.
- Jeżeli chodzi o fotowoltaikę, to wsparcia wymagają szczególnie wielkoskalowe, dopiero powstające w Polsce farmy. Obecnie barierą dalszego rozwoju farm fotowoltaicznych w Polsce jest kwestia uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego w przypadku inwestycji na klasach gruntów kategorii IV.
- Ze względu na rozproszoną strukturę OZE, rozwiązania dla ich rozwoju stanowią kluczowy element bezpieczeństwa energetycznego kraju.