



PROJEKT STANOWISKA RP

*przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)*

Dotyczy	Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	17 stycznia 2020 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2020) 022
	Numer międzyinstytucjonalny	2020/0006 (COD)
Procedura decyzyjna	zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	
Instytucje współpracujące	Ministerstwo Aktywów Państwowych Ministerstwo Finansów Ministerstwo Klimatu Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ministerstwo Rozwoju Ministerstwo Infrastruktury	
Data przyjęcia przez KSE	31 stycznia 2020 r.	

I. Cel projektu aktu prawnego

14 stycznia 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (dalej projekt rozporządzenia).

Przygotowanie aktu prawnego w zakresie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (dalej Fundusz) Komisja zapowiedziała 11 grudnia 2019 r. w komunikacie w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu¹, w którym opisała plan działań dotyczący nowej polityki wzrostu UE, opartej na ambitnych celach klimatycznych i środowiskowych. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu Komisja zaproponowała utworzenie Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji², koncentrującego się na regionach i sektorach, które najsilniej odczują skutki transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej ze względu na swoją zależność od paliw kopalnych (węgla kamiennego i brunatnego, torfu oraz łupków bitumicznych) lub od procesów przemysłowych charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych. Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji ma składać się z trzech filarów: Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (filar I), pożyczek dla sektora prywatnego w ramach dedykowanej ścieżki programu InvestEU (filar II) oraz pożyczek dla sektora publicznego w ramach partnerstwa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (filar III).

Celem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma być: (a) dywersyfikacja i modernizacja gospodarek lokalnych, najbardziej dotkniętych skutkami transformacji energetycznej, (b) mitygacja negatywnego wpływu transformacji energetycznej na zatrudnienie (przekwalifikowanie i aktywna integracja pracowników oraz osób, które poszukują pracy). Tym samym, zadaniem Funduszu ma być łagodzenie skutków społeczno-gospodarczych transformacji, a nie wsparcie procesu samej transformacji.

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma być wdrażany w perspektywie finansowej 2021-2027 i jest kierowany do wszystkich państw członkowskich UE i ich regionów. Koncentrować ma się jednak na obszarach, które najbardziej odczuwają skutki transformacji energetycznej, tj. regionach bazujących na produkcji i wykorzystaniu stałych paliw kopalnych oraz regionach przemysłowych o wysokiej emisyjności gazów cieplarnianych. Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej, infrastruktura węglowa występuje ogółem w 108 regionach europejskich, a działalność związana z węglem jest źródłem zatrudnienia dla blisko 237 000 osób, podczas gdy przy wydobyciu torfu pracuje prawie 10 000 osób, a około 6 000 jest zatrudnionych w branży łupkowej.

Całkowity budżet Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na okres 2021-2027 ma wynieść wg propozycji KE 7,5 mld euro. Podział środków Funduszu na państwa członkowskie w założeniu ma uwzględniać skalę wyzwań wynikających z transformacji w regionach o najwyższej intensywności emisji gazów cieplarnianych, wyzwania społeczne związane z potencjalną utratą miejsc pracy w sektorach przemysłowym, wydobycia węgla kamiennego i brunatnego oraz produkcji torfu i łupków bitumicznych. Metodologia ta ma również uwzględniać poziom rozwoju gospodarczego i zdolności inwestycyjne państw członkowskich. W aneksie I do projektu rozporządzenia, Komisja zaproponowała następujące wagi dla poszczególnych kryteriów podziału alokacji: emisje gazów cieplarnianych z zakładów przemysłowych w regionach na poziomie NUTS 2 – 49%; zatrudnienie

¹ COM(2019) 640.

² Mechanizm ten został opisany w komunikacie w sprawie Planu Inwestycyjnego na rzecz Zrównoważonej Europy - COM(2020) 21 z 14.1.2020 r.

w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego - 25 %; zatrudnienie w przemyśle o wysokiej emisyjności gazów cieplarnianych w regionach na poziomie NUTS 2 - 25 %; produkcja torfu - 0,95 %; produkcja łupków bitumicznych - 0,05 %. Ponadto, Komisja zastosowała limit (tzw. capping), zapewniający, aby żadne państwo członkowskie nie otrzymało kwoty przekraczającej 2 mld EUR oraz mechanizm dostosowania wysokości wsparcia w zależności od zamożności danego regionu (DNB).

Budżet Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma zostać uzupełniony przez państwa członkowskie o środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), transferowane z kopert narodowych polityki spójności, jako min. 1,5-krotność i max. 3-krotność puli środków zaangażowanych z Funduszu, przy czym nie więcej niż 20% alokacji krajowej na każdy z funduszy EFRR i EFS+ osobno. Transfer środków jest obligatoryjny, jednakże o jego wysokości w powyższym przedziale ma decydować samo państwo członkowskie. Transferowane środki z polityki spójności stają się środkami Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma być realizowany zgodnie z zasadami dotyczącymi polityki spójności. Możliwe będzie udzielanie dotacji, a także wdrażanie instrumentów finansowych. Poziomy dofinansowania UE i współfinansowania krajowego mają być takie same jak dla innych funduszy w ramach polityki spójności. Poziomy dofinansowania unijnego będzie ustalany w zależności od kategorii regionu, w którym znajdują się obszary wsparcia. Programowanie Funduszu ma odbywać się w ramach dedykowanej osi priorytetowej/osi priorytetowych w programach operacyjnych polityki spójności lub jako oddzielny program operacyjny.

Korzystanie ze środków Funduszu Sprawiedliwej Transformacji uzależnione jest od przygotowania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. Plany mają być przygotowywane na poziomie NUTS3 (plany mogą dotyczyć jednego lub wielu regionów NUTS 3), dołączane do danego programu operacyjnego i zatwierdzane przez Komisję w ramach jednej decyzji. Plany muszą być spójne z Krajowymi Planami na rzecz Energii i Klimatu oraz oparte na priorytetach i obszarach inwestycyjnych zidentyfikowanych przez KE w aneksie D bis (dokument ten zostanie dołączony do *Sprawozdania Krajowego* w ramach cyklu Semestru Europejskiego). Ponadto, plany mają podlegać przeglądowi śródkresowemu.

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma być wdrażany w formule zarządzania dzielonego. W tym celu zostaje objęty przepisami rozporządzenia ramowego polityki spójności na lata 2021-2027³. Powiązanie Funduszu z polityką spójności ma na celu z jednej strony wsparcie dokonujących się zmian strukturalnych i zapobieganie narastaniu dysproporcji regionalnych w związku z transformacją. Z drugiej, zapewnienie ścisłej współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz zainteresowanymi stronami w celu wzmocnienia poczucia odpowiedzialności za realizację strategii transformacji oraz zapewnienia narzędzi i struktur umożliwiających skuteczne zarządzanie i wdrażanie Funduszu.

Niemniej jednak, Fundusz zachowuje istotną odrębność wobec działań polityki spójności, m.in. (a) ma własny budżet w wysokości 7,5 mld euro umiejscowiony w 3 dziale budżetu UE (środki polityki spójności są w 2 dziale), (b) ma wyznaczony własny szczegółowy cel - umożliwienie regionom i obywatelom łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji

³ COM(2018) 375.

w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu (pomimo, iż cel ten zawiera się w celu 2 polityki spójności – Zielona Europa), (c) środki Funduszu nie są wliczane do celów realizowanych przez politykę spójności, w tym do poziomów koncentracji tematycznej oraz wymogu przeznaczenia 25% wydatków na cele klimatyczne.

Projekt rozporządzenia określa:

- przedmiot i cel szczegółowy Funduszu;
- zasięg geograficzny, środki finansowe i metodologię alokacji środków Funduszu;
- zakres wsparcia (w tym wyłączenia);
- zakres terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji;
- ramy pozwalające mierzyć rezultaty funduszu za pomocą odpowiednich wskaźników;
- mechanizm modyfikujący wysokość wsparcia w przypadku nieosiągnięcia celów końcowych.

II. Stanowisko RP

Projekt rozporządzenia ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji otwiera formalny etap dyskusji o wsparciu z unijnego budżetu krajów i regionów w łagodzeniu skutków społecznych, gospodarczych oraz środowiskowych transformacji energetycznej w kierunku gospodarki neutralnej klimatycznie. Niniejsze stanowisko Rządu RP (dalej Stanowisko) stanowi odpowiedź na propozycje zawarte w projekcie rozporządzenia oraz wyznacza ramy negocjacji pożądanego kształtu tego rozporządzenia z perspektywy polskiej.

Jednocześnie Rząd RP podkreśla, że Stanowisko może ulec zmianie w zależności od przebiegu rozmów nt. zobowiązań Polski w ramach polityki klimatycznej UE oraz negocjacji Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji, a także negocjacji pakietu legislacyjnego polityki spójności oraz Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021-2027.

Rząd RP z zainteresowaniem przyjmuje propozycję KE dotyczącą utworzenia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (dalej Fundusz). Uważa, że zwiększaniu ambicji klimatycznych UE powinno towarzyszyć wsparcie z budżetu UE krajów i regionów, dla których wysiłek transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej będzie znacznie bardziej kosztowny z uwagi na specyficzny miks energetyczny, w którym dominującą rolę odgrywają stałe paliwa kopalne.

Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje troskę o wielowymiarowe konsekwencje zmian wynikających z transformacji energetycznej. Uwzględnienie interesów obywateli, w szczególności w regionach najbardziej narażonych na negatywne konsekwencje tej transformacji, jest warunkiem koniecznym dla osiągnięcia unijnego celu neutralności klimatycznej.

Wsparcie z unijnego budżetu dla tych państw i regionów powinno mieć charakter długofalowy, wykraczający poza perspektywę finansową 2021-2027, stanowić zachętę do podejmowania wysiłku transformacyjnego oraz koncentrować się na obszarach charakteryzujących się wysokim zatrudnieniem w produkcji stałych paliw kopalnych.

Dlatego Rząd RP sprzeciwia się uzależnieniu dostępu do środków Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji od zobowiązania się państwa członkowskiego do osiągnięcia konkretnych celów

klimatycznych w określonym terminie. Zwraca uwagę, że konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2019 r. nie zobowiązały Polski do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. (co najmniej do czerwca 2020 r.). Transformacja energetyczna będzie przeprowadzana w Polsce w tempie i w sposób bezpieczny dla społeczeństwa i korzystny dla gospodarki.

Polska będzie musiała ponieść dużo większy wysiłek związany z transformacją niskoemisyjną niż kraje Europy Zachodniej. Zgodnie z szacunkami KE z 2019 r. potrzeby inwestycyjne Polski związane jedynie z dotychczasowym celem redukcyjnym UE do 2030 r., kształtują się na poziomie 240 mld EUR. Natomiast osiągnięcie celu neutralności klimatycznej przez Polskę pociągałoby za sobą koszty dodatkowe dwukrotnie wyższe niż średnio w UE (od 2,6% do 4,3% PKB). Dostęp Polski do środków Funduszu powinien zapewnić bardziej łagodne przejście przez okres zmian, jednak proponowana wielkość Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, a nawet całego Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji, jest zdecydowanie niewystarczająca.

Rząd RP podkreśla, że budżet Funduszu powinien pochodzić z dodatkowych środków, a nie z przesunięć z budżetów polityk traktatowych – polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, określonych w wyjściowej propozycji WRF. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powinien mieć jasno określoną i wyodrębnioną pulę środków. Oparcie budżetu Funduszu w przeważającej mierze na już istniejących źródłach finansowych nie odpowiada ambitnym celom przedstawionym w projekcie rozporządzenia.

Sprawiedliwa metodologia alokacji Funduszu na państwa członkowskie powinna z jednej strony odzwierciedlać skalę wyzwań transformacyjnych, tj. uwzględniać poziom produkcji i wykorzystania stałych paliw kopalnych przez państwa i regiony UE. Z drugiej, powinna odzwierciedlać ich poziom zamożności mierzony PKB per capita w stosunku do średniej UE, tj. zdolność do sprostania wyzwaniom transformacyjnym. Tym samym głównymi miernikami powinny stać się poziom zatrudnienia w sektorze stałych paliw kopalnych oraz poziom rozwoju społeczno-gospodarczego.

Rząd RP wyraża zadowolenie, iż Polska jest głównym beneficjentem Funduszu. Potwierdza to fakt, że polskie regiony są najbardziej narażone w UE na negatywne efekty transformacji energetycznej z uwagi na wysoką produkcję i wykorzystanie stałych paliw kopalnych (węgla).

Jednakże, Rząd RP pragnie podkreślić, że Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji nie spełni swojej roli co do łagodzenia skutków transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, jeżeli przyznane w jego ramach alokacje dla poszczególnych państw członkowskich podlegać będą arbitralnym ograniczeniom co do maksymalnej wysokości. Zaproponowany przez Komisję Europejską w metodologii podziału środków limit na jedno państwo członkowskie (2 mld euro) nie znajduje obiektywnego, merytorycznego uzasadnienia. Polska jest jedynym krajem, którego to ograniczenie dotyczy, a jego zastosowanie obniża możliwość łagodzenia wszystkich negatywnych skutków związanych z przeprowadzeniem długotrwałego i kosztownego procesu transformacji.

Limit ten oznacza, że przyznane alokacje poszczególnym państwom nie będą proporcjonalne do skali wyzwań związanych z transformacją ani do poziomu zamożności. Niedopuszczalna także byłaby sytuacja, w której ewentualne zwiększenie łącznej sumy środków na Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji nie skutkowałoby zwiększeniem alokacji dla państw objętych maksymalnym limitem.

Ponadto, Rząd RP zdecydowanie sprzeciwia się wobec wymogu transferu środków z kopert narodowych polityki spójności w celu zasilenia budżetu Funduszu. Propozycja KE dotycząca obowiązkowego transferu w wysokości 1,5 - 3-krotności alokacji dla danego państwa członkowskiego z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest całkowicie nieuzasadniona. Alokacje narodowe z polityki spójności już zostały istotnie zmniejszone w stosunku do perspektywy 2014-2020 i dalsze uszczuplanie środków uniemożliwi słabiej rozwiniętym państwom i regionom osiągnięcie głównego celu polityki spójności, jakim jest zapewnienie konwergencji społeczno-gospodarczej w UE.

Transfer środków z polityki spójności nie ma wartości dodanej przede wszystkim w obliczu braku jego powiązania z celami, jakie ma realizować polityka spójności w kontekście polityki klimatycznej UE. Nieuwzględnianie transferowanych środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w koncentracji tematycznej polityki spójności oraz w ogólnym wymogu przeznaczenia 25% wydatków polityki spójności na cele klimatyczne oznacza wprost przesunięcie środków polityki spójności na rzecz budżetu Funduszu.

Transfery z polityki spójności mogłyby być uzasadnione jedynie w sytuacji, gdyby były uwzględniane w poziomie koncentracji tematycznej i wymogu ponoszenia wydatków na cele klimatyczne. W tym przypadku, minimalna wysokość obowiązkowego transferu środków z polityki spójności nie powinna być wyższa niż jednokrotność alokacji z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Celem Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji nie powinno być jedynie łagodzenie negatywnych skutków społeczno-gospodarczych przeprowadzanej transformacji energetycznej, ale także udział w realizacji tej transformacji. Potrzeby i koszty transformacyjne są tak duże, że powinny być objęte zakresem wszystkich trzech filarów Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji. Tym bardziej, że środki Funduszu są kluczowe w kontekście mobilizowania innych źródeł finansowania inwestycji, w tym środków prywatnych.

Rząd RP jest rozczarowany wąsko określonym zakresem przedmiotowym wsparcia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Szczególnie niezrozumiałą jest brak zachowania neutralności technologicznej, co eliminuje niektóre technologie (w tym oparte na gazie ziemnym), które są niezbędne lub pomocne w procesie przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej. Wydaje się to tym bardziej nieuzasadnione, że zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z grudnia 2019 r., państwa członkowskie mają mieć swobodę w określaniu sposobu realizacji celu klimatycznego.

W przypadku krajów wysoko uzależnionych od węgla, takich jak Polska, skutecznym narzędziem transformacji sektora energetycznego w kierunku radykalnego ograniczenia emisji CO₂ jest gaz ziemny oraz energia jądrowa. W opinii Polski zakres wsparcia Funduszu powinien umożliwiać dofinansowanie projektów w tym zakresie, tym bardziej, że energia jądrowa została również wykluczona z II filaru Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji – tj. programu Invest EU. Tymczasem zgodnie z raportami wiodących organizacji i forów międzynarodowych (Międzynarodowej Agencji Energii, IPCC) energetyka jądrowa jest niezbędnym elementem transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Istnieją przykłady w Wielkiej Brytanii czy Francji skutecznego przebranżowienia pracowników z przemysłu węglowego do pracy w przemyśle jądrowym. Zagospodarowanie kadr energetyki konwencjonalnej jest zaś jednym z podstawowych wyzwań finansowanych Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Ponadto, zasadne jest poszerzenie zakresu wsparcia o działania związane z dostosowaniem do zmiany klimatu oraz dotyczące zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej. Zasadnym jest również umożliwienie finansowania ze środków funduszu działań przyczyniających się do ograniczenia emisji we wszystkich sektorach transportu. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, podobnie jak i cały Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji, powinien koncentrować się na państwach i regionach najbardziej narażonych na społeczne i gospodarcze konsekwencje polityki klimatycznej UE, w szczególności tych wciąż zależnych od węgla. Proponowany budżet Funduszu jest zbyt niski, żeby zaadresować potrzeby wszystkich regionów, w tym tych najbogatszych.

Jednocześnie, państwo członkowskie powinno mieć swobodę w wyznaczaniu obszarów do wsparcia, a priorytety inwestycyjne i obszary identyfikowane przez Komisję Europejską w aneksie D bis do Sprawozdania Krajowego (w ramach cyklu Semestru Europejskiego), powinny być jedynie kierunkowe i nie stanowić zamkniętej listy.

Rząd RP pragnie podkreślić, że terytorialne plany sprawiedliwej transformacji (dalej plany transformacji), które państwa członkowskie będą musiały przygotować w celu aplikowania o środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powinny podlegać obiektywnej ocenie, której kryteria powinny być jasno określone w projekcie rozporządzenia.

Ponadto, konieczność opracowania planu transformacji na poziomie NUTS 3 (w Polsce – grupy powiatów) nie koresponduje z systemem programowania i zarządzania polityką rozwoju oraz systemem finansowania ochrony środowiska w Polsce. Wobec tego proponuje się, aby to państwa członkowskie określały, który poziom klasyfikacji NUTS jest dla nich optymalny, co umożliwi opracowanie planów zarówno na poziomie NUTS 2 i 3, w zależności od uwarunkowań i potrzeb.

Ponadto, Rząd RP pragnie zauważyć, że realizacja przedsięwzięć przewidzianych do wsparcia ze środków Funduszu jest silnie powiązana z zasadami udzielania pomocy publicznej. Konieczne jest stworzenie stosownych ram prawnych z zakresu pomocy publicznej dedykowanych Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji lub też dostosowanie istniejących (przepisów rozporządzenia GBER), które umożliwią wdrożenie projektów Funduszu. Niezależnie od ostatecznie przyjętego rozwiązania, nowe przepisy nie mogą służyć nadmiernemu uelastycznieniu reguł udzielania pomocy publicznej, aby uniknąć nieuzasadnionego zaburzenia konkurencji na rynku wewnętrznym. W szczególności nie powinno być możliwe otwarcie na inwestycje dużych przedsiębiorstw w bogatszych regionach UE, ponieważ potencjalnie może to skutkować ucieczką inwestycji z krajów biedniejszych.

W obliczu niskiego budżetu Funduszu, a w konsekwencji niewielkich kopert narodowych, atrakcyjność Funduszu powinna opierać się przede wszystkim na konkurencyjnych poziomach dofinansowania unijnego, które powinny być wyższe, niż te proponowane w polityce spójności. Polityka spójności w istotnej mierze realizuje już cele wskazane w celu szczegółowym Funduszu, dlatego bodźcem do podjęcia dodatkowego wysiłku byłyby bardziej atrakcyjne poziomy dofinansowania projektów Funduszu.

Dodatkowo, przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji nie powinny być wyłączone z zakresu wsparcia Funduszu. W związku z procesem transformacji, istotna część przedsiębiorstw w regionach opartych na wysokoemisyjnych źródłach energii znajdzie się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

Rząd RP wyraża zadowolenie, że wdrażanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji odbywać się będzie w formule zarządzania dzielonego. Niemniej jednak wyraża obawy, że przedstawianie przez Komisję projektu rozporządzenia w sprawie tego Funduszu na tak późnym etapie, może skutkować istotnymi opóźnieniami w negocjacjach, programowaniu oraz wdrażaniu polityki spójności na lata 2021-2027.

Ze względu na zaawansowanie prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem pakietu legislacyjnego dla polityki spójności na lata 2021-2027 oraz potrzebę ich pilnego finalizowania, a także biorąc pod uwagę początkowy etap prac nad rozporządzeniem ustanawiającym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w opinii Rządu RP zasadne jest rozważenie możliwości włączenia środków Funduszu do programów operacyjnych na późniejszym etapie ich wdrażania, tak żeby prace nad niniejszym projektem rozporządzenia nie wpływały dodatkowo na opóźnienie w uruchomieniu programów z polityki spójności na lata 2021-2027. Proponujemy stworzenie możliwości włączenia Funduszu w kolejnych latach wdrażania programów na podstawie przyspieszonej ścieżki zmiany programu operacyjnego lub w czasie przeglądu śródkresowego. W negocjowanych w 2020 r. wersjach programów znalazłyby się jedynie kierunkowe porozumienia co do potencjalnych obszarów wdrażania Funduszu, bez uzgadniania szczegółów, które prawdopodobnie nie będą znane i umocowane w przepisach w 2020 r. Proponowane rozwiązania wprowadzają m.in. obowiązek dołączenia do programów operacyjnych terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, co istotnie wpłynie na przedłużenie czasu przygotowania i negocjacji programów.

III. Uzasadnienie stanowiska RP

Zgodnie z priorytetami nowej Przewodniczącej Komisji Europejskiej, U. von der Leyen, KE zaproponowała utworzenie nowego Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021-2027 w kwocie 7,5 mld euro. Polska ma być jego największym beneficjentem i otrzymać alokację w wysokości 2 mld euro⁴. Według propozycji KE, w rankingu wsparcia per capita Polska plasowałaby się na czwartej pozycji (53 euro na osobę), za Estonią (95 euro), Bułgarią (65 euro) i Czechami (55 euro).

W grudniu 2019 r. Rada Europejska przyjęła cel neutralności klimatycznej dla UE do 2050 r., przy czym Polska nie została zobowiązana co najmniej do czerwca 2020 r. do osiągnięcia neutralności klimatycznej w tym terminie. Dla Polski kluczowe jest zapewnienie odpowiednich ram dla osiągnięcia neutralności klimatycznej, w szczególności w aspekcie finansowania działań transformacyjnych. Dlatego, propozycję Komisji dot. Funduszu generalnie należy postrzegać pozytywnie, tj. przez pryzmat dodatkowych środków finansowych na łagodzenie ryzyka dla rozwoju kraju w kontekście transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Ponadto, odpowiada ona na zgłaszane przez Polskę postulaty w ramach dyskusji o neutralności klimatycznej, dotyczące wsparcia państw i regionów, które będą ponosiły niewspółmiernie większy wysiłek transformacyjny, niż inne kraje UE.

Propozycja Komisji zawiera jednak wiele elementów, które nie są korzystne dla Polski i powinny ulec modyfikacji w toku procesu negocjacyjnego. Dotyczą one zarówno kwestii budżetowych,

⁴ W dalszej kolejności plasują się Niemcy (0,9 mld euro), Rumunia (0,8 mld euro), Czechy (0,6 mld euro), Bułgaria (0,46 mld euro), Francja (0,4 mld euro), Włochy (0,36 mld euro), Hiszpania i Grecja (ok. 0,3 mld euro).

w tym metodologii podziału środków Funduszu, jak i zakresu jego wsparcia – zarówno w wymiarze tematycznym, jak i geograficznym. Pomimo deklaracji, że budżet Funduszu stanowią środki dodatkowe w stosunku do wyjściowej propozycji WRF na lata 2021-2027, Komisja nie precyzuje źródła finansowania i nie dokonuje zmiany swojej propozycji z maja 2018 r., tłumacząc to obawą przed opóźnieniami w negocjacjach. Ponadto, KE zakłada istotne zaangażowanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego+ (od 1,5 do 3 razy większe niż alokacja z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji). Transfery te mają mieć charakter obowiązkowy i definitywny, a same środki mają zmienić swoje dotychczasowe przeznaczenie i nie być wliczane w realizację celów stawianych przed polityką spójności. Oznacza to kolejne cięcia budżetu tej polityki, przy zachowaniu jej celów i wyzwań. Innym negatywnym elementem propozycji Komisji jest górny limit środków dla jednego państwa członkowskiego (tzw. capping), który ma wynieść maksymalnie 2 mld euro na okres 2021-2027. W praktyce dotyczyć ma on tylko Polski. Propozycja ta oznacza, że alokacja dla państwa objętego limitem nie byłaby dostosowana do skali wyzwań związanych z transformacją ani do zamożności kraju (poziom DNB per capita w stosunku do średniej unijnej), a także nie zwiększałaby się w przypadku wzrostu budżetu Funduszu (a taki wzrost Komisja dopuszcza).

Ponadto, zaproponowana przez KE metoda podziału środków Funduszu kierować ma wsparcie nie tylko do regionów węglowych (w szczególności w Polsce, Czechach, Niemczech, Bułgarii i Rumunii), ale w dużej mierze do tych zależnych od wysokoemisyjnego przemysłu (szersza dystrybucja uwzględniająca większość państw członkowskich), przy czym poziom wsparcia ma być wyższy dla państw mniej zamożnych. KE zaproponowała także minimalny poziom wsparcia per capita dla każdego państwa członkowskiego (6 EUR w okresie 2021-2027), co gwarantuje alokację.

Polska, podobnie jak inne państwa regionu, będzie musiała ponieść dużo większy wysiłek związany z transformacją niskoemisyjną, niż kraje Europy Zachodniej, co implikuje konieczność łagodzenia bardziej dolegliwych skutków tej transformacji. Zgodnie z szacunkami KE, potrzeby inwestycyjne Polski, związane jedynie z dotychczasowym celem redukcyjnym UE do 2030 r., kształtują się na poziomie 240 mld EUR. Natomiast koszt osiągnięcia celu neutralności klimatycznej przez Polskę pociąga za sobą, zgodnie z analizami w oparciu o model PRIMES, koszty dodatkowe dwukrotnie wyższe niż średnio w UE (względem PKB). Biorąc pod uwagę skalę wyzwań stojących przed Polską i jej regionami w związku z transformacją w kierunku neutralności klimatycznej, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji w proponowanej wielkości pozostaje kroplą w morzu potrzeb.

Dlatego, najkorzystniejszym rozwiązaniem dla Polski byłaby likwidacja górnego limitu środków (ewentualnie jego ustalenie jako udział w budżecie Funduszu) oraz przyznanie w metodologii alokacji najwyższych wag dwóm kryteriom - zatrudnieniu w sektorze stałych paliw kopalnych oraz poziomowi rozwoju społeczno-gospodarczego.

Ponadto, Polska powinna sprzeciwiać się transferom środków z polityki spójności, które służyłyby wyłącznie realizacji celów Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Dopuszczenie przesunięć środków z EFRR i EFS+ powinno mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy środki te będą wliczane do koncentracji tematycznej w ramach celu 2 polityki spójności – bardziej zielona Europa, przechodząca transformację z gospodarki niskoemisyjnej do zeroemisyjnej. Jest to uzasadnione tym bardziej, że środkom transferowanym z polityki spójności automatycznie przyznaje się marker klimatyczny na poziomie 100%. W przeciwnym razie, uszczuplenie koperty narodowej z polityki

spójności spowoduje dalsze ograniczenie możliwości inwestowania w projekty niezwiązane bezpośrednio z transformacją w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.

Pomimo, iż KE nie warunkuje dostępu do środków Funduszu od podjęcia przez państwo członkowskie zobowiązania do osiągnięcia neutralności klimatycznej w 2050 r., to takie głosy już padają ze strony niektórych państw członkowskich (np. Austrii, Królestwa Niderlandów oraz Francji). Polska powinna zdecydowanie sprzeciwić się takim postulatam.

Z uwagi na duże potrzeby inwestycyjne kraju związane z transformacją energetyczną, w interesie Polski jest wykorzystanie wszystkich możliwości jakie stwarza Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji (JTM) na przeprowadzenie tej transformacji. W szczególności, istotne jest zapewnienie środków finansowych na rozwój infrastruktury gazowej, także w ramach I filara tego Mechanizmu.

Art. 5 (d) projektu rozporządzenia stanowi o wykluczeniu z zakresu wsparcia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji „*inwestycji związanych z produkcją, przetwarzaniem, dystrybucją, magazynowaniem lub spalaniem paliw kopalnych*”. Takie brzmienie tekstu projektowanego rozporządzenia wyklucza także gaz, który nie został *explicite* wskazany w uzasadnieniu. KE w uzasadnieniu do projektu JTF wskazuje: „*JTM będzie się skupiał na regionach i sektorach, które są najbardziej dotknięte przez transformację, zważywszy na ich zależność od paliw kopalnych, w szczególności: węgla, torfu, łupków naftowych albo innych procesów przemysłowych intensywnie emitujących gazy cieplarniane*”⁵.

W tym kontekście, na etapie negocjacji ostatecznego kształtu projektu rozporządzenia, przedstawiciel Polski będzie sprzeciwiał się zaproponowanemu brzmieniu art. 5 (d) rozporządzenia (*Wyłączenie z zakresu wsparcia*) i zaproponuje jego modyfikację poprzez umożliwienie pozyskania wsparcia dla gazu ziemnego np. poprzez zawężenie wyłączenia z zakresu wsparcia jedynie do **stałych** paliw kopalnych, w następującym brzmieniu:

„d) inwestycji w zakresie produkcji, przetwarzania, dystrybucji, składowania lub spalania **stałych** paliw kopalnych;”.

Kolejną ważną kwestią jest zapewnienie wsparcia wszystkim obszarom istotnie dotkniętym skutkami transformacji energetycznej, a nie tylko wybranym. Zagrożenie selektywnym podejściem istnieje zważywszy na fakt, iż KE będzie określać priorytety inwestycyjne i obszary wsparcia w aneksie D bis do Sprawozdania Krajowego w obecnej edycji Semestru Europejskiego. Oficjalny dokument ma się ukazać pod koniec lutego 2020 r. Szczegóły takiego podejścia wciąż nie są znane, niemniej jednak fakt, że nie są one ściśle uregulowane w projekcie rozporządzenia powinien pozwolić na zachowanie koniecznej elastyczności i możliwości przeprowadzenia konstruktywnego dialogu z Komisją Europejską w celu uwzględnienia wszystkich obszarów przewidzianych do wsparcia z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, wskazanych przez państwo członkowskie w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.

Elementem propozycji KE budzącym niepokój jest także kwestia pomocy publicznej. Zgodnie z projektem rozporządzenia, Fundusz ma stanowić instrument wsparcia dla regionów i przedsiębiorstw, które napotykać poważne wyzwania społeczno-gospodarcze związane z procesem

⁵Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund. *Explanatory memorandum*, str. 1. COM(2020) 22 final 2020/0006 (COD).

transformacji w kierunku osiągnięcia neutralności klimatycznej przez gospodarkę UE do 2050 r. Projekt rozporządzenia nie przewiduje jednak kompleksowych regulacji określających sposób jego wdrożenia. W szczególności w projekcie nie wprowadzono wprost żadnych rozwiązań z zakresu prawa konkurencji, chociaż realizacja przedsięwzięć teoretycznie możliwych do sfinansowania na jego podstawie jest silnie sprzężona z zasadami udzielania pomocy publicznej, które będą miały zastosowanie niezależnie od uregulowań samego Funduszu. Dlatego też konieczne jest stworzenie stosownych rozwiązań prawnych z zakresu pomocy publicznej dedykowanych Funduszowi na rzecz Sprawiedliwej Transformacji lub też dostosowanie istniejących (rozporządzenie GBER), które umożliwią wdrożenie projektowanych w rozporządzeniu mechanizmów.

Niezależnie od przyjętego ostatecznie rozwiązania, nowe przepisy powinny z jednej strony sprzyjać efektywnemu wdrażaniu Funduszu, z drugiej zaś – nie mogą służyć uelastycznieniu reguł udzielania pomocy publicznej w stopniu większym niż niezbędny dla osiągnięcia celu tego Funduszu, tj. umożliwienia łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu w regionach i przez podmioty, które nie są w stanie samodzielnie ponieść ich kosztów. W przypadku nadmiernego poluzowania zasad udzielania pomocy publicznej może wystąpić bowiem niebezpieczeństwo nieuzasadnionego zaburzenia konkurencji na rynku wewnętrznym. W szczególności nie powinno być możliwe otwarcie na inwestycje dużych przedsiębiorstw w bogatszych regionach UE, ponieważ potencjalnie może to skutkować ucieczką inwestycji z krajów biedniejszych, z gospodarkami silniej opartymi na węglu. Środki Funduszu powinny zostać skoncentrowane na tych regionach, które zostaną w najwyższym stopniu dotknięte konsekwencjami transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Dlatego też ważne jest, by projektowane rozwiązania legislacyjne były zgodne i skorelowane z założeniami polityki spójności.

Dodatkowo, wbrew art. 5 lit. c projektu rozporządzenia, przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER nie powinny być wyłączone z zakresu wsparcia Funduszu. Wyłączenie to stoi zasadniczo w sprzeczności z celem Funduszu, jakim jest umożliwienie regionom i obywatelom łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że istotna część przedsiębiorstw w regionach opartych na wysokoemisyjnych źródłach energii, w związku z procesem transformacji znajdzie się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a to one właśnie są tymi, które będą bezpośrednio ponosić skutki transformacji. Ponadto, biorąc pod uwagę bardzo szeroki zakres pojęcia „przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji”, przedsiębiorstwa znajdujące się w sytuacji gospodarczej rokującej rozwój przy odpowiednim wsparciu publicznym (a więc nieznające się na prostej drodze do upadłości), potencjalnie mogą zostać wykluczone z możliwości ubiegania się o pomoc.

W ramach konsultacji społecznych projekt wniosku został przekazany do: Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Konfederacji Lewiatan, Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, Związku Rzemiosła Polskiego, Związku Pracodawców Business Center Club oraz Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. Swoje stanowisko przedstawiły Konfederacja Lewiatan oraz Związek Rzemiosła Polskiego.

Konfederacja Lewiatan zwróciła uwagę przede wszystkim na zbyt niski budżet Funduszu w porównaniu z potrzebami inwestycyjnymi niezbędnymi do dokonania transformacji. Związek

Rzemiosła Polskiego wyraził zaś zaniepokojenie skutkami planowanych transferów środków z EFRR i EFS+ na rzecz Funduszu dla osiągnięcia celów polityki spójności.

Uzasadnienie stanowiska wobec zakresu aktów wykonawczych i delegowanych

W projekcie rozporządzenia przewidziane jest uprawnienie dla Komisji Europejskiej do przyjmowania aktów delegowanych w celu wprowadzenia niezbędnych dostosowań w załączniku III zawierającym wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dla Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Rząd RP nie jest przeciwny nadawaniu Komisji prawa do zmiany zakresu załącznika w formie aktu delegowanego. Prawo to powinno być jednak wykorzystywane w jak najmniejszym zakresie, w sytuacjach gdy wprowadzenie zmian jest bezwzględnie konieczne dla zapewnienia dobrej jakości gromadzonych i przekazywanych danych. Zestaw wskaźników powinien być jak najbardziej stabilny i w miarę możliwości nie podlegający zmianom.

1. Ocena skutków prawnych

Rozporządzenie nie wymaga implementacji i stosuje się je wprost w krajowym porządku prawnym.

2. Ocena skutków społecznych

Realizacja Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma na celu łagodzenie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Przewidziane działania będą polegały m.in. na podnoszeniu i zmianie kwalifikacji pracowników, pomocy w poszukiwaniu pracy oraz aktywnym włączaniu osób poszukujących pracy. Należy zatem oczekiwać pozytywnych skutków społecznych powyższych działań. Ich skala będzie uzależniona m.in. od wielkości dostępnych środków.

3. Ocena skutków gospodarczych

Zakres interwencji Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji będzie zbliżony do zakresu interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Planowane jest m.in. wsparcie na rzecz przedsiębiorstw, nowych technologii, cyfryzacji, regeneracja terenów zdegradowanych, poprawa kwalifikacji pracowników. Można zatem oczekiwać pozytywnych skutków gospodarczych prowadzonych działań, podobnie jak ma to miejsce do tej pory w odniesieniu do analogicznych działań finansowanych w ramach polityki spójności. Ich skala będzie uzależniona m.in. od umiejętności wykorzystania alokowanych środków oraz wysokości dostępnych środków. Realizowane działania pozytywnie wpłyną na gospodarkę regionów objętych Funduszem.

Jak wynika z dotychczasowych badań ewaluacyjnych, na poziomie makroekonomicznym, efektem działań podejmowanych w ramach polityki spójności jest wyższe tempo wzrostu gospodarczego kraju i regionów, wynikające m.in. z wyższych – niż w przypadku scenariusza zakładającego brak środków UE - wskaźnika zatrudnienia, stopy inwestycji, wydajności pracy.

4. Ocena skutków finansowych

Planowany budżet Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji ma wynieść 7,5 mld euro. Ostateczna wielkość Funduszu zależna będzie jednak od wyniku negocjacji WRF na lata 2021-2027.

Powyższa kwota będzie sfinansowana w ramach składki do budżetu ogólnego UE przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich procentowym udziałem w sumie zasobów własnych UE. Oznacza to, że odpowiednia część polskiej składki w wysokości ok. 4,3%, co stanowi ok. 322,5 mln euro, będzie przeznaczona na sfinansowanie działań wynikających z ww. rozporządzenia.

Planowany budżet Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji dla Polski ma wynieść 2 mld euro. Warunkiem uruchomienia tych środków będzie dokonanie transferu środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w wysokości od 3 do 6 mld euro (kwota 1,5 do 3 razy przewyższająca budżet FST dla danego kraju, ale nie więcej niż 20% alokacji krajowej na każdy z funduszy EFRR i ESF+ osobno). Ponadto konieczne będzie zapewnienie współfinansowania krajowego na zasadach takich jak dla pozostałych funduszy w ramach polityki spójności. Przy założeniu zatem, że Polska otrzyma z FST kwotę 2 mld euro, uzupełnioną transferem 3 mld euro z EFRR i/lub EFS+, a faktyczny poziom współfinansowania UE będzie się kształtować na poziomie 52%, tj. tak jak dla polityki spójności, wielkość współfinansowania krajowego wynosiłaby ok. 4,6 mld euro.

IV. Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

Rozpatrywany projekt rozporządzenia jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 TFUE Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz w niektórych aspektach polityki społecznej. Unia ma również kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich w dziedzinie edukacji i szkolenia zawodowego oraz przemysłu (art. 6 TFUE)

Wdrażanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w ramach zarządzania dzielonego wynika z zasady pomocniczości. W ramach zarządzania dzielonego Komisja powierza strategiczne zadania związane z programowaniem i wdrażaniem państwom członkowskim i regionom. Unijne działania ograniczają się zatem do tego, co jest niezbędne do osiągnięcia celów Unii, zgodnie z Traktatami.

Celem zarządzania dzielonego jest zapewnienie, by decyzje zapadały jak najbliżej obywateli, a unijne działania były uzasadnione w świetle możliwości i specyficznych warunków na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym. Zarządzanie dzielone przybliża Europę obywatelom i łączy lokalne potrzeby z unijnymi celami. Zwiększa też odpowiedzialność za cele UE, bowiem państwa członkowskie i Komisja dzielą się prawem do podejmowania decyzji i odpowiedzialnością oraz współfinansują programy.

V. Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Małgorzata Jarosińska-Jedynak, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

tel. +48 22 273 70 11

e-mail: Malgorzata.Jarosinska-Jedynak@mfipr.gov.pl