



FINANSOWANIE SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI: OMÓWIENIE ROZWIĄZAŃ PRZYJĘTYCH W UE

OPRACOWANIE SYNDEX

PAŹDZIERNIK 2021 R.

WPROWADZENIE

Postępująca zmiana klimatu coraz bardziej zwraca naszą uwagę na potrzebę transformacji sektorów produkcyjnych w kierunku gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla. Transformacji tej, która musi dokonać się w ciągu zaledwie kilku dziesięcioleci, towarzyszy jednak szereg zagrożeń społeczno-gospodarczych. Przejście na bardziej ekologiczną gospodarkę wymaga zwiększenia poziomu inwestycji, a zarazem dokonania ogromnych zmian sektorowych, w szczególności w sektorze energetycznym i sektorze transportu oraz energochłonnych gałęziach przemysłu. W przypadku niepodjęcia działań zapobiegawczych zachodzące przemiany mogą stwarzać zagrożenie dla zatrudnienia w sektorach będących przedmiotem transformacji.

W związku z tym międzynarodowe i europejskie związki zawodowe wielokrotnie zwracały uwagę na potrzebę dokonania „sprawiedliwej transformacji”. Należy wyeliminować zagrożenia społeczno-gospodarcze, które nieodłącznie towarzyszą transformacji w kierunku gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla, aby transformacja ta nie odbyła się kosztem pracowników. W tym kontekście organizacje związków zawodowych przystąpiły do opracowania ram działania na szczeblu Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. W ramach porozumienia paryskiego zawartego w 2015 r. uznano, że podczas wdrażania polityki należy uwzględnić „konieczność sprawiedliwej transformacji pracowników oraz tworzenia godnej pracy i wysokiej jakości miejsc pracy”. Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych definiuje sprawiedliwą transformację jako transformację *„zabezpieczającą przyszłość i źródła utrzymania pracowników i ich społeczności podczas przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną. Opiera się ona na dialogu społecznym między pracownikami i związkami zawodowymi, pracodawcami i rządem, a także konsultacjach ze społecznościami i społeczeństwem obywatelskim”*. W oparciu o te wymagania MOP opracowała wytyczne dotyczące sprawiedliwej transformacji, pragnąc zapewnić ramy, przyjęte w porozumieniu trójstronnym, z których mogą korzystać poszczególne kraje w celu pokierowania procesem transformacji w kierunku gospodarek niskoemisyjnych.

Na szczeblu UE w ciągu ostatnich kilku lat opracowano nowe pakiety przepisów w odpowiedzi na wyzwania podniesione przez ruch pracowniczy. Najbardziej ewidentnym narzędziem utworzonym przez UE w celu kontroli i uregulowania zagrożeń społecznych związanych z transformacją wydaje się być mechanizm sprawiedliwej transformacji. Mechanizm obejmuje trzy filary finansowania transformacji: Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, specjalny system opracowany w ramach programu InvestEU oraz instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego mający na celu mobilizację finansowania przez Europejski Bank Inwestycyjny.

Niemniej jednak oprócz powyższych trzech filarów w celu sfinansowania transformacji dostępne są również inne rozwiązania. Podnoszenie kwalifikacji pracowników można finansować z funduszy strukturalnych oraz innych unijnych programów (takich jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników (EFG), europejski fundusz modernizacyjny itp.) Oprócz własnych inicjatyw w tej dziedzinie państwa członkowskie postanowiły również przeznaczyć specjalną pulę środków finansowych za

pośrednictwem planu odbudowy dla Europy. Ponadto niektóre podmioty spoza UE, takie jak Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), opracowały także specjalne programy ukierunkowane na wsparcie sprawiedliwej transformacji. W związku z tym w Europie istnieje „mozaika” różnych inicjatyw, co na pierwszy rzut oka utrudnia ocenę spójności oraz znaczenia generowanej przez nie wartości dodanej.

Celem niniejszego sprawozdania jest kompleksowe omówienie i przedstawienie aktualnego stanu wykorzystania poszczególnych źródeł finansowania utworzonych na szczeblu UE z myślą o finansowaniu sprawiedliwej transformacji.

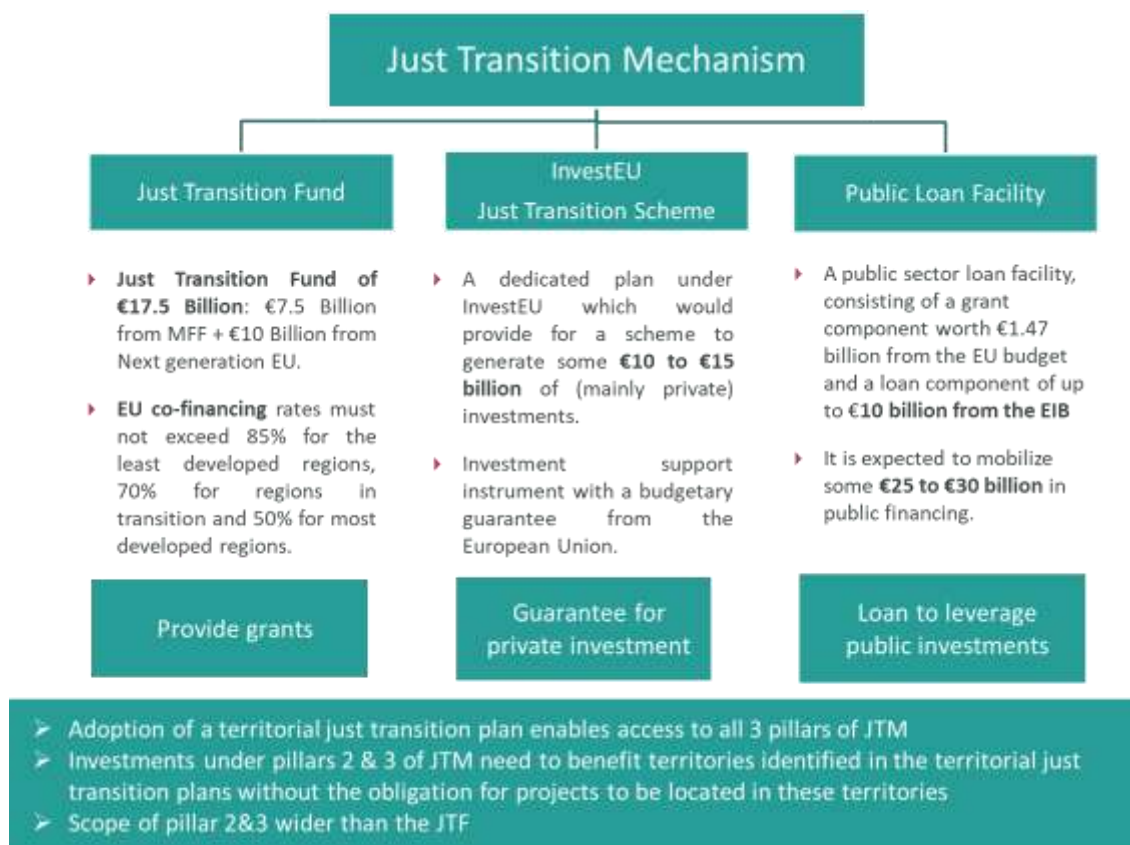
>>1 MECHANIZM SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

„**Mechanizm sprawiedliwej transformacji**” (MST) stanowi element „Planu inwestycyjnego na rzecz zrównoważonej Europy”, którego celem – przed przedstawieniem wniosku dotyczącego planu odbudowy Europy – była mobilizacja środków w wysokości 1 000 mld EUR w celu finansowania zielonej gospodarki do 2029 r., głównie za pomocą wieloletniego budżetu oraz programu „InvestEU”. Jest to zatem jedno z narzędzi wdrożonych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.

Jego **celem** jest wspieranie regionów najbardziej dotkniętych skutkami transformacji energetycznej i ekologicznej przez zapewnienie finansowania oraz pomocy technicznej: z jednej strony celem tego rozwiązania jest zapewnienie przekwalifikowania pracowników, na których przewidywane zaprzestanie działalności wysokoemisyjnej wywiera bezpośredni wpływ, a z drugiej strony umożliwienie ożywienia gospodarczego oraz rewitalizacji terenów na całym kontynencie, ze zwróceniem szczególnej uwagi na obszar Europy Środkowej i Wschodniej.

Wiele **sektorów, których to dotyczy**, prowadzi działalność z wykorzystywaniem paliw kopalnych, takich jak węgiel kamienny, ropa naftowa, gaz ziemny, torf, łupek bitumiczny i węgiel brunatny.

Najważniejszym elementem MST jest zatwierdzenie przez Komisję „terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji” opracowywanych przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu określającymi cele w tej dziedzinie do roku 2030. Zatwierdzenie planów skutkuje uwolnieniem finansowania z trzech głównych źródeł na okres kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF). Ten rozbudowany mechanizm opiera się na trzech filarach łączących finansowanie prywatne i publiczne na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym na zasadach opisanych poniżej.



1.1. FUNDUSZ NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI (FST)

Idea utworzenia „Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji” pojawiła się w Parlamencie Europejskim w 2016 r., następnie była przedmiotem dyskusji w 2018 r., a ostatecznie została zatwierdzona przez Radę Europejską w grudniu 2019 r. wraz z przyjęciem „Europejskiego Zielonego Ładu”.

CEL FUNDUSZU NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

Celem FST jest ograniczenie negatywnych skutków transformacji klimatycznej przez udzielenie wsparcia terytoriom najbardziej dotkniętym transformacją oraz pracownikom, których dotyczą zachodzące przemiany. W związku z tym środki wsparcia bezpośrednio przyczyniają się do łagodzenia skutków transformacji poprzez finansowanie dywersyfikacji i modernizacji lokalnych gospodarek oraz zmniejszanie negatywnych konsekwencji dla zatrudnienia.

FST został zatwierdzony dnia 7 czerwca 2021 r. z chwilą przyjęcia odnośnego rozporządzenia przez Radę Europejską¹.

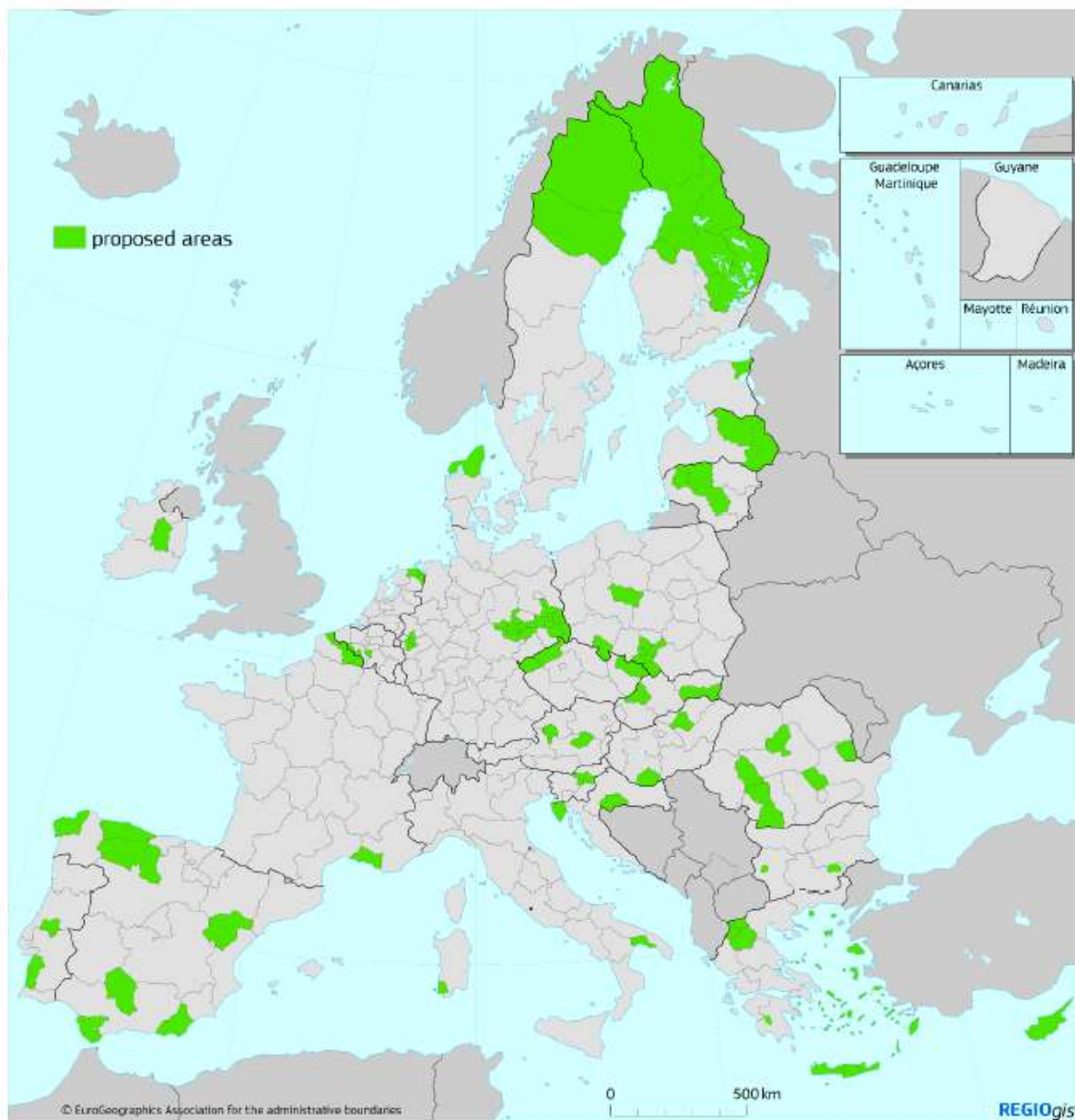
PROGRAMOWANIE I TERYTORIALNE PLANY SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

Na podstawie analizy przeprowadzonej przez Komisję Europejską państwa członkowskie zobowiązane są do opracowania co najmniej jednego „terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji” ze wskazaniem poszczególnych etapów procesu transformacji do 2030 r. zgodnie z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu oraz zamysłem przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. W planach tych państwa członkowskie określają terytoria najbardziej dotknięte skutkami transformacji i potrzebujące wsparcia, aby sprostać związanym z nią wyzwaniom.

W lutym 2020 r. Komisja opublikowała dokument w sprawie „przyjęcia wytycznych inwestycyjnych dotyczących Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027” (zwany również „Załącznikiem D”). Ta pierwsza analiza, dokonana na podstawie studium terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji przedłożonych Komisji przez państwa członkowskie, określa wykaz terytoriów kwalifikujących się do otrzymania finansowania z FST. Wstępnie wybrano 100 regionów na szczeblu „NUTS 3” (*zob. mapa regionów poniżej oraz wykaz regionów w załączniku nr 1*).

Just Transition Fund territorial eligibility – Preliminary Commission analysis



Źródło: Załącznik D – Komisja Europejska

NUTS: wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych

Klasyfikacja NUTS (wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych) stanowi hierarchiczny system podziału terytorialnego UE i Zjednoczonego Królestwa z perspektywy gospodarczej. Klasyfikacja jest wykorzystywana jako punkt odniesienia w celu gromadzenia, opracowywania i harmonizacji statystyk regionalnych, przeprowadzania analiz społeczno-ekonomicznych dotyczących poszczególnych regionów oraz kształtowania polityki regionalnej UE

- NUTS 1: główne regiony społeczno-gospodarcze
- NUTS 2: podstawowe regiony na potrzeby realizacji polityki regionalnej
- NUTS 3: małe regiony na potrzeby konkretnych analiz

Obecna klasyfikacja NUTS 2021 wskazuje:

- 92 regiony na szczeblu NUTS 1,
- 242 regiony na szczeblu NUTS 2,
- 1166 regionów na szczeblu NUTS 3.

Dnia 23 września 2021 r. służby Komisji Europejskiej opublikowały dokument roboczy w sprawie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji.

W dokumencie przywołano kontekst Europejskiego Zielonego Ładu i mechanizmu sprawiedliwej transformacji oraz określono metodykę (ze wskazaniem przykładowych kryteriów) zatwierdzania lub odrzucania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji przez Komisję.

W pierwszej części dokumentu szczegółowo opisano warunki kwalifikowalności terytoriów państw członkowskich. Wskazano w niej, że *„jeżeli państwo członkowskie (w projekcie terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji, projekcie programu lub proponowanej modyfikacji istniejącego programu) zwróci się o włączenie dodatkowych terytoriów (w porównaniu z uprzednio zaproponowanym zakresem geograficznym lub wcześniej przyjętym przez Komisję terytorialnym planem sprawiedliwej transformacji), jego wniosek zostanie oceniony na podstawie elementów opisanych powyżej, z uwzględnieniem definicji obszaru i ludności objętych transformacją, sektorów schyłkowych lub sektorów podlegających transformacji, negatywnych skutków społeczno-gospodarczych, którym należy zaradzić, oraz zgodności z określonymi przez Komisję priorytetami geograficznymi (w tym domyślnej intensywności pomocy). Komisja zajmie formalne stanowisko w sprawie takich wniosków poprzez przyjęcie lub zmianę odpowiednich programów”*.

Po drugie, w dokumencie określono sposób szczegółowego przedstawienia zamierzonego przebiegu procesu transformacji w państwach członkowskich, w tym harmonogram głównych etapów transformacji w kierunku osiągnięcia celów na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku osiągnięcia celu neutralności klimatycznej do roku 2050. Wskazano przy tym, że: *„Należy wziąć pod uwagę ostatnią zaktualizowaną wersję krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu oraz ocenę Komisji dotyczącą ostatecznych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, w tym w stosownych przypadkach zwiększone ambicje”*. Proces transformacji powinien odnosić się do harmonogramu zaprzestania lub znacznego ograniczenia działalności związanej z wydobywaniem, produkcją lub wykorzystywaniem paliw kopalnych lub do harmonogramu przekształcania działań, procesów i produktów w sektorach charakteryzujących się wysoką intensywnością emisji gazów cieplarnianych.

W dokumencie określono, że „[n]a terytoriach, na których nie ma pewności odnośnie do wdrażania procesu transformacji ze względu na kontynuację lub rozpoczęcie działalności związanej z paliwami kopalnymi, należy przeprowadzić indywidualną ocenę uzasadnienia przedstawionego w projekcie terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji, uwzględniając dwa warunki” (brak istotnych celów w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych; przewidywane uruchomienie nowych obiektów związanych z wydobywaniem lub produkcją, wykorzystujących paliwa kopalne).

Następnie w dokumencie zaprezentowano główne zagadnienia, na których powinny koncentrować się inwestycje dokonywane w ramach FST, takie jak w szczególności dywersyfikacja gospodarki oraz zmiana lub podnoszenie umiejętności pracowników / osób poszukujących pracy. Inne kwalifikujące się działania (wymienione w rozporządzeniu w sprawie FST) uwzględniane jako priorytetowe muszą być uzasadnione w świetle wkładu na rzecz łagodzenia skutków transformacji oraz ich związku z wyzwaniami związanymi z transformacją, określonymi w terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji.

W trzech ostatnich częściach dokumentu doprecyzowano kwestie dotyczące programowania, partnerstwa oraz komplementarności.

Dla przypomnienia: FST jest funduszem realizowanym w drodze zarządzania dzielonego. Oznacza to, że Komisja i każde państwo członkowskie muszą zawrzeć umowę o partnerstwie i przyjąć program(y), w ramach którego(-ych) zostanie przedłożony terytorialny plan sprawiedliwej transformacji. Następnie terytorialny plan sprawiedliwej transformacji podlega ocenie w ramach standardowej procedury oceny programów.

W odniesieniu do partnerstw służby Komisji przypominają, że „[u]czestnictwo i zaangażowanie opinii publicznej i wszystkich zainteresowanych stron ma kluczowe znaczenie dla powodzenia FST”. Służby dodają następnie, że „[z]ainteresowane strony na szczeblu lokalnym, w tym partnerzy gospodarczy i społeczni (tacy jak związki zawodowe, w tym związki reprezentujące górników) oraz organy reprezentujące społeczeństwo obywatelskie (w tym organizacje młodzieżowe, NGO działające na rzecz środowiska itp.) należy w pełni zaangażować w debatę na temat przyszłości ich terytoriów”. Poszczególne zainteresowane strony powinny być zaangażowane w każdy z następujących etapów: przygotowanie, realizację i ocenę programów objętych wsparciem z FST oraz terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. W tym kontekście w dokumencie roboczym wspomniano o roli platformy sprawiedliwej transformacji.

Na zakończenie w dokumencie wymieniono niektóre elementy pozostałych dwóch filarów mechanizmu sprawiedliwej transformacji: program InvestEU oraz instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego.



ZASOBY FINANSOWE

Początkowo na FST przewidziano pulę finansową w wysokości 7,5 mld EUR, która następnie uległa zwiększeniu do 40 mld EUR wraz z opracowaniem planu odbudowy Europy pod nazwą „NextGenerationEU” pod koniec maja 2020 r., a ostatecznie kwotę FST ustalono w wysokości 17,5 mld EUR w następstwie negocjacji między unijnymi instytucjami: 7,5 mld EUR pochodzi ze środków przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027, a 10 mld EUR z instrumentu odbudowy Unii Europejskiej (2 mld EUR w 2021 r., 4 mld EUR w 2022 r. i 4 mld EUR w 2023 r.).

ZAKRES ZASTOSOWANIA

W porównaniu z pierwotnym wnioskiem Komisji Europejskiej zakres zastosowania Funduszu został rozszerzony w toku debat prowadzonych w Parlamencie Europejskim. Zakres FST obejmuje zrównoważone inwestycje w następujących obszarach:

- MŚP, w tym mikroprzedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa typu start-up; - działalność badawczo-innowacyjna, w tym prowadzona przez uniwersytety i publiczne placówki badawcze; - energia ze źródeł odnawialnych i efektywność energetyczna; - inteligentna i zrównoważona mobilność na szczeblu lokalnym, w tym obniżenie emisyjności lokalnego sektora transportu i związana z tym infrastruktura; - modernizacja komunalnych sieci ciepłowniczych; - innowacje cyfrowe;	- rekultywacja terenów poprzemysłowych i usunięcie z nich zanieczyszczeń, w tym zielona infrastruktura, z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”; - wzmacnianie gospodarki o obiegu zamkniętym (zapobieganie generowaniu i ograniczanie odpadów, efektywna gospodarka zasobami, ponowne wykorzystywanie, naprawa, recykling); - podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników i osób poszukujących pracy, jak również wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy oraz ich aktywne włączenie; - edukacja i włączenie społeczne, w tym inwestycje w infrastrukturę ośrodków szkoleniowych i placówek opiekuńczych dla dzieci i osób starszych.
--	--

KRYTERIA KWALIFIKOWALNOŚCI/WYKLUCZENIA Z INWESTYCJI

Inwestycje kwalifikują się do otrzymania wsparcia wyłącznie w przypadku spełnienia poniższych kryteriów:

- inwestycje są niezbędne dla wdrożenia terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji;
- przyczyniają się do przejścia na gospodarkę UE neutralną dla klimatu do 2050 r. oraz osiągnięcia powiązanych celów środowiskowych;

- zapewniają niezbędne wsparcie dla tworzenia miejsc pracy na zidentyfikowanym terytorium;
- nie prowadzą do relokacji gałęzi przemysłu.

W trakcie procesu ustawodawczego dotyczącego rozporządzenia dodano również kryteria wykluczenia:

W pierwszym wniosku Parlamentu Europejskiego działalność wykluczona z możliwości finansowania z FST obejmowała „inwestycje w przedsiębiorstwa inne niż MŚP”, a zatem fundusz nie był skierowany do średnich lub dużych przedsiębiorstw. Wzmianka ta została usunięta, a zatem obecnie FST jest dostępny dla wszystkich przedsiębiorstw, z wyjątkiem tych znajdujących się w trudnej sytuacji (chyba że „zezwolono na to na mocy tymczasowych zasad pomocy państwa ustanowionych w celu uwzględnienia wyjątkowych okoliczności”).

W treści wniosku Parlamentu Europejskiego z zakresu wsparcia z FST wyłączono „działania w regionie NUTS 2, w którym w czasie trwania programu zaplanowano otwarcie lub ponowne otwarcie nowej kopalni węgla kamiennego, węgla brunatnego lub łupku bitumicznego bądź odkrywkowej kopalni torfu”; brzmienie tego postanowienia zastąpiono nieco szerszym, lecz jednocześnie mniej precyzyjnym kryterium wykluczenia: „inwestycj[e] w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, składowania lub spalania paliw kopalnych”.

Ponadto europosłowie zaproponowali początkowo odstępstwo dla inwestycji związanych z gazem ziemnym (na określonych warunkach). Ostatecznie wykluczono możliwość finansowania inwestycji związanych z gazem, lecz utrzymano ją w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Koniec końców, do wykazu dodano dwa kolejne kryteria wykluczenia:

- likwidacja lub budowa elektrowni jądrowych;
- działalność związana z wyrobami tytoniowymi.

W toku negocjacji międzyinstytucjonalnych postanowiono również uwarunkować dostęp do środków z Funduszu przyjęciem krajowego celu dotyczącego osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. W związku z tym państwa członkowskie, które nie zobowiązały się jeszcze do osiągnięcia krajowego celu dotyczącego neutralności klimatycznej do 2050 r., mogą skorzystać jedynie z 50% przewidzianych środków do czasu przyjęcia odnośnego celu.

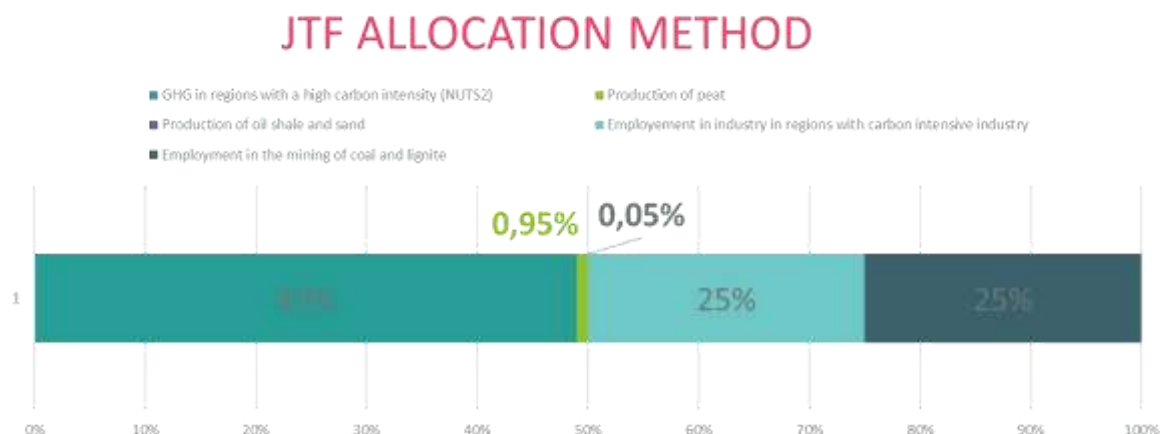
USTALENIA DOTYCZĄCE PRZYDZIELANIA ŚRODKÓW

► Metoda alokacji środków

Pulę środków finansowych dla każdego państwa członkowskiego określa się zgodnie z następującymi zasadami:

- emisje gazów cieplarnianych w regionach na poziomie NUTS 2 uznawanych za wysokoemisyjne (waga 49%),

- zatrudnienie w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego (waga 25%),
- zatrudnienie w przemyśle w regionach na poziomie NUTS 2 uznawanych za wysokoemisyjne (waga 25%),
- produkcja torfu (waga 0,95%),
- produkcja łupków bitumicznych (waga 0,05%).



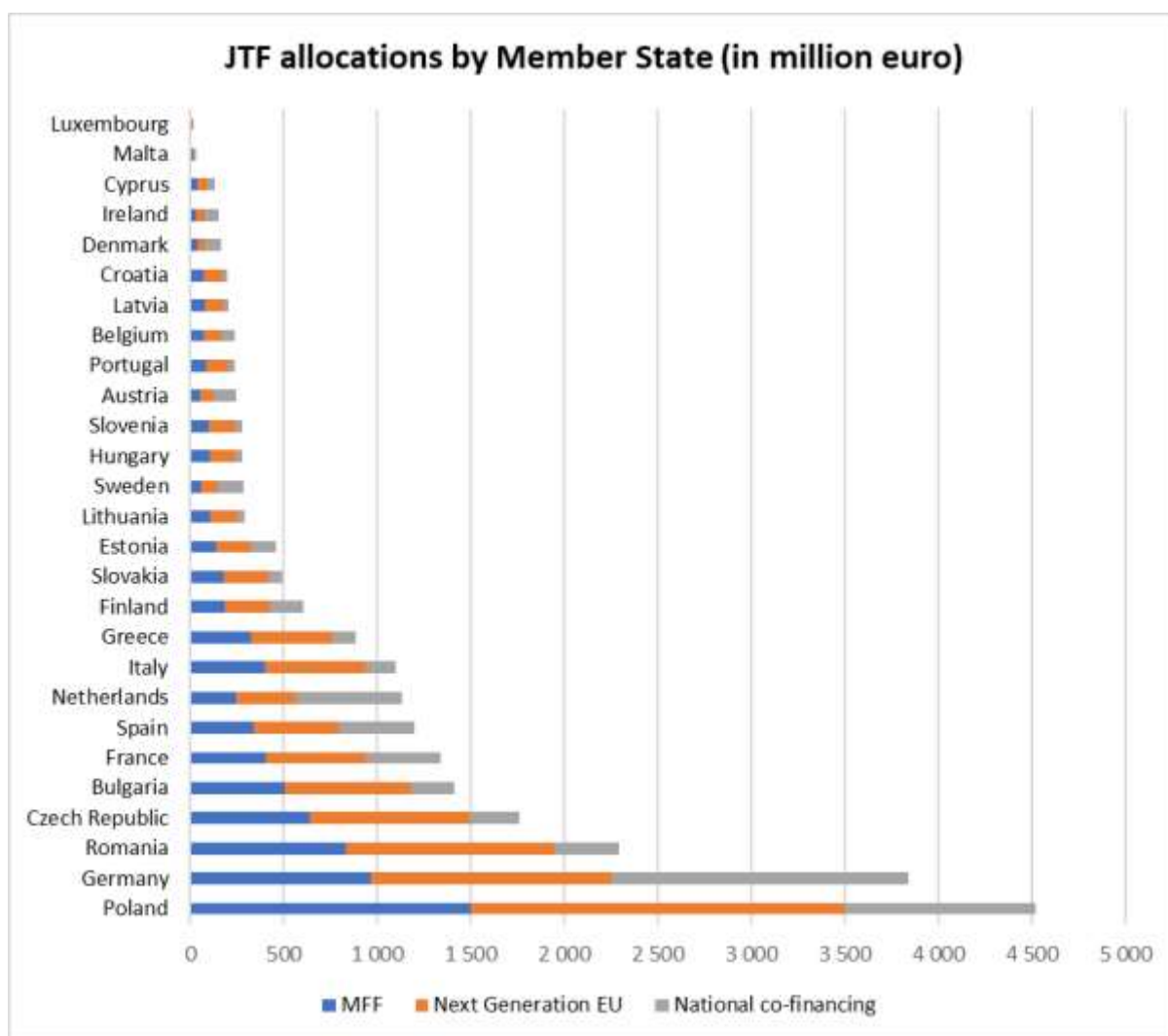
Kryteria ekonomiczne (emisje gazów cieplarnianych, produkcja torfu, produkcja łupków bitumicznych) oraz społeczne (zatrudnienie w regionach o wysokiej intensywności wydobywania węgla oraz emisji) mają w obliczeniach odnośną wagę 50%.

Kryteria ekonomiczne (emisje gazów cieplarnianych, produkcja torfu, produkcja łupków bitumicznych) oraz społeczne (zatrudnienie w regionach o wysokiej intensywności wydobywania węgla oraz emisji) mają w obliczeniach odnośną wagę 50%. Tym niemniej waga 25% zapewnia wyraźną „premię” zatrudnieniu w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego.

W metodzie alokacji środków przewidziano również limity i system korekt. Dla każdego państwa wyznaczono górny limit stanowiący 20% ogólnego budżetu FST (próg ten został osiągnięty jedynie przez Polskę). Uwzględniono również korekty stosownie do wysokości dochodu narodowego brutto (DNB) na mieszkańca. Każde państwo może także ubiegać się o zapewnienie minimalnej intensywności pomocy w wysokości 14 EUR na mieszkańca. Zapewnia to poniższy podział środków uzgodniony pomiędzy państwami członkowskimi.

Poziom dofinansowania UE jest ustalany w zależności od kategorii regionu, w którym znajdują się wskazane terytoria – stawki dofinansowania nie mogą przekraczać 85% w przypadku najslabiej rozwiniętych regionów, 70% w przypadku regionów na etapie transformacji i 50% w przypadku najbardziej rozwiniętych regionów.

Całkowity schemat alokacji środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w podziale na państwa członkowskie został przedstawiony w diagramie poniżej.



W pierwotnym wniosku Komisji Europejskiej przewidziano, że państwa członkowskie miałyby uzupełnić swoją alokację z FST zasobami przysługującymi im w ramach EFRR i EFS+ za pomocą specjalnego mechanizmu przesunięć o charakterze ostatecznym, jak również zasobami krajowymi (zob. rozdział 2). Europostawie zaproponowali oddzielenie FST od funduszy strukturalnych, przekształcając zatem wspomniany obowiązek w dobrowolność: rozwiązanie to zostało utrzymane w tekście końcowym, który stanowi, że „zasoby FST mogą być uzupełniane na zasadzie dobrowolnej dodatkowymi środkami z EFRR i EFS+”.

MECHANIZM ZIELONEGO NAGRADZANIA

W art. 5 rozporządzenia przewidziano „mechanizm zielonego nagradzania”. Jest to mechanizm propagowany przez Parlament Europejski, zgodnie z którym – jeżeli zasoby FST zostaną zwiększone po dniu 31 grudnia 2024 r. – dodatkowe zasoby rozdziela się między państwa członkowskie na podstawie zmiany poziomu emisji gazów cieplarnianych z zakładów przemysłowych tych państw (w okresie od 2018 r.). Innymi słowy, każde państwo członkowskie, które zdoła ograniczyć swoje emisje w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi, zyska większy udział we wszelkich nowych zasobach przydzielonych w ramach funduszu po 2024 r.

KILKA UWAG NA TEMAT PIERWSZEGO FILARA

- **Intensywność pomocy różni się w zależności od kryterium całkowitej liczby ludności lub jedynie liczby pracowników objętych wsparciem z funduszu.**

Komisja Europejska każdorazowo publikuje dane na temat intensywności pomocy (tj. kwoty w EUR w przeliczeniu na jednego mieszkańca danego kraju) przy podjęciu decyzji w sprawie źródła finansowania w celu wykazania jego sprawiedliwego charakteru. Tym niemniej przy zastosowaniu tych samych danych wykorzystanych w metodzie alokacji środków (zatrudnienie w sektorze wydobywania węgla kamiennego i brunatnego + zatrudnienie w regionach o wysokiej intensywności emisji, lecz bez przydzielenia im jakiegokolwiek wagi) efekt końcowy ulega zmianie.



- **Skromne środki finansowe wobec szerszego zakresu zastosowania**

Pierwsze zastrzeżenie dotyczy „skromnych środków finansowych” przeznaczonych na osiągnięcie celów Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Rzeczywiście, jak stwierdziła EKZZ w styczniu 2020 r., „*istnieje ryzyko, że większość udostępnionych środków zostanie przeznaczona na badania naukowe i innowacje zamiast bezpośredniego wsparcia pracowników dotkniętych skutkami transformacji. Wielu może znaleźć się w niekorzystnej sytuacji, ponieważ państwa członkowskie nie miałyby obowiązku opracowania planów sprawiedliwej transformacji, co naturalnie byłoby błędem*”.

Zastrzeżenie to częściowo straciło rację bytu wraz z przeglądem wniosku dokonany przez Komisję i dodaniem 10 mld EUR z planu odbudowy Europy „NextGenerationEU” do

dotychczasowej puli w wysokości 7,5 mld EUR. Miało to związek zarówno z faktem, że wniosek Parlamentu Europejskiego miał na celu przeznaczenie niemal 40 mld EUR na FST, jak i z tym, że zakres zastosowania zaproponowany w rozporządzeniu pozostał bardzo szeroki, wykraczając poza zwykłe wsparcie społeczne dla pracowników, którzy mogliby stracić zatrudnienie na skutek transformacji.

W sprawozdaniu Brukselskiego Laboratorium Gospodarki Europejskiej i Globalnej² sporządzonym na rzecz komisji budżetowej Parlamentu Europejskiego zaproponowano ograniczenie zakresu działalności kwalifikującej się do otrzymania wsparcia, aby skoncentrować się na wsparciu społecznym oraz przekwalifikowaniu pracowników:

- W celu zapewnienia „wsparcia społecznego, dalszego szkolenia i przekwalifikowania pracowników” w opracowaniu zaproponowano uzależnienie alokacji środków od udowodnienia zapewnienia przekwalifikowania stosownie do potrzeb regionalnego rynku pracy.
- Ponadto środki z FST mogłyby być przeznaczane na wsparcie działań mających na celu budowanie potencjału regionu w zakresie gromadzenia, harmonizacji i rozpowszechniania danych dotyczących pracy, w szczególności danych dotyczących potrzeb pod względem umiejętności oraz możliwych obszarów zatrudnienia. Takie dane zapewniłyby pracownikom lepszy obraz przydatnych programów szkoleniowych lub obszarów, w których pracodawcy poszukują posiadanych przez nich umiejętności.
- Środki z FST mogłyby służyć również jako wsparcie dochodu pracowników w okresie transformacji, tj. wsparcie wczesnego przechodzenia na emeryturę lub wsparcie mobilności w przypadku pracowników zmuszonych do zmiany miejsca zamieszkania w związku z nowym zatrudnieniem.

► **Niezbędny udział podmiotów lokalnych i wielu zainteresowanych stron**

Terytorialne plany sprawiedliwej transformacji objęte FST są przygotowywane we współpracy państw członkowskich i ich terytoriów w celu określenia potrzeb i strategii związanych z transformacją, a następnie są przedkładane do zatwierdzenia Komisji. Zobowiązanie władz lokalnych i regionalnych będzie zależało od gotowości państw członkowskich do zaangażowania ich w ten proces oraz od wagi oceny dokonanej przez Komisję w tym zakresie.

Nie wszystkie podmioty terytorialne (regiony, społeczności, centra kompetencji, administracja krajowa) mają te same poglądy na temat transformacji gałęzi przemysłu, które mają zostać przekształcone w ramach sprawiedliwej transformacji.

Ponadto oczywistym jest, że związki zawodowe muszą odegrać zasadniczą rolę w przygotowaniu, a następnie przeprowadzeniu sprawiedliwej transformacji, ponieważ

² *A Just Transition Fund – How the EU budget can best assist in the necessary transition from fossil fuels to sustainable energy [Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji – najlepsze wsparcie niezbędnego odejścia od paliw kopalnych w kierunku zrównoważonej energii z wykorzystaniem budżetu UE]*

posiadają one szczegółową wiedzę na temat sektorów gospodarki na danych terytoriach oraz problemów, z którymi borykają się pracownicy.

1.2. PROGRAM „INVESTEU”

CEL PROGRAMU „INVESTEU”

Program „InvestEU” to wyjątkowy instrument wsparcia inwestycji oparty na gwarancji budżetowej Unii Europejskiej. Jako istotny element planu odbudowy Unii Europejskiej, program ma na celu zapewnienie jednolitego funduszu łączącego czternaście instrumentów finansowych w celu wsparcia inwestycji w Europie. Innymi słowy, program jest ograniczony do europejskich zasobów budżetowych, które mogą zostać wykorzystane do zabezpieczenia finansowania wysokiego ryzyka ze środków EBI w celu mobilizacji znacznych publicznych i prywatnych środków finansowych. W programie tym jednak Grupa EBI będzie konkurować z innymi publicznymi, wielostronnymi i krajowymi instytucjami finansowymi o europejską gwarancję, zachowując przy tym jej lwią część (75%).

Wykorzystując sukces planu Junckera, komponent programu wsparcia inwestycji „InvestEU” dotyczący „zrównoważonej infrastruktury” pobudzi inwestycje prywatne i publiczne w Europie w kolejnych wieloletnich ramach finansowych UE na lata 2021–2027.

Komisja przedstawiła pierwszy wniosek w tej sprawie w maju 2018 r. Po pandemii COVID-19 Komisja uznała, że należy zaproponować wzmocniony program inwestycji UE, aby zapewnić większe wsparcie przedsiębiorstwom oraz zwrócić szczególną uwagę inwestorów prywatnych na priorytety Unii w perspektywie średnio- i długoterminowej, w tym Europejski Zielony Ład oraz cyfrową transformację, a także zwiększenie odporności.

Nowy wniosek:

- zwiększył wysokość początkowo zaproponowanej puli finansowej;
- zmienił zakres zastosowania proponowanych przepisów, aby uwzględnić potrzeby europejskiej gospodarki po pandemii COVID-19.

Celem propozycji jest wykorzystanie wniosków wyciągniętych z ocen Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz poprzednich instrumentów finansowych (europejski instrument na rzecz połączeń wzajemnych, program „Horyzont 2020”, COSME, program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji itp.).

INSTRUMENT NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI W RAMACH PROGRAMU „INVESTEU”

Planowany horyzontalny instrument na rzecz sprawiedliwej transformacji w założeniu miałby zastosowanie we wszystkich obszarach polityki. Miałby obejmować inwestycje mające na celu stawienie czoła wyzwaniom społecznym, gospodarczym lub środowiskowym wynikającym z procesu transformacji w kierunku celu klimatycznego Unii na 2030 r. oraz celu neutralności klimatycznej, który należy osiągnąć do 2050 r.

ZASOBY FINANSOWE

Kryteria finansowania systemu sprawiedliwej transformacji zasadniczo nie powinny różnić się od kryteriów standardowego finansowania z programu InvestEU i wszystkie pozostałe aspekty tych inicjatyw są jednakowe.

UE ustanowiła gwarancję w kwocie 26,2 mld EUR jako zabezpieczenie finansowe programu InvestEU, który powinien zmobilizować 372 mld EUR na inwestycje. Zarówno w ramach programu InvestEU, jak i programu na rzecz sprawiedliwej transformacji nie istnieją konkretne przydziały krajowe. O kwalifikowalności projektów decyduje kolejność zgłoszeń.

KWALIFIKOWALNE RODZAJE FINANSOWANIA

Gwarancję UE można wykorzystywać w celu pokrycia ryzyka związanego z następującymi rodzajami finansowania zapewnianego przez partnerów wykonawczych: pożyczki, gwarancje, kontrgwarancje, instrumenty rynku kapitałowego, wszelkie inne formy finansowania lub wsparcia jakości kredytowej, w tym dług podporządkowany, inwestycje kapitałowe lub quasi-kapitałowe, zapewniane bezpośrednio lub pośrednio poprzez pośredników finansowych, fundusze, platformy inwestycyjne lub inne instrumenty, które to rodzaje finansowania mają być przekazywane odbiorcom końcowym, finansowanie lub gwarancje udzielane przez partnera wykonawczego na rzecz innej instytucji finansowej umożliwiające jej zapewnienie finansowania.

Filar II mechanizmu sprawiedliwej transformacji można wykorzystywać w połączeniu z innymi funduszami strukturalnymi UE – zarówno w postaci dotacji, jak i instrumentów finansowych – bez specjalnych ograniczeń. Oznacza to, że program InvestEU może być wykorzystywany jako prosty system finansowania komercyjnego.

BENEFICJENCI SYSTEMU

Do otrzymania wsparcia kwalifikują się zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym:

- podmioty prywatne,
- podmioty z sektora publicznego,
- podmioty mieszane,
- organizacje non-profit.

Gwarancja jest dostępna dla każdego, jednak ten filar MST jest ukierunkowany głównie na potrzeby finansowe podmiotów prywatnych.

KRYTERIA KWALIFIKOWALNOŚCI

Z geograficznego punktu widzenia kryteria kwalifikowalności spełniają regiony objęte sprawiedliwą transformacją (tj. wybrane w ramach terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji).

Ponadto istnieje możliwość uwzględnienia projektów zlokalizowanych na innych terytoriach pod warunkiem, że będą one przynosić korzyści kwalifikującym się regionom (np. projekty infrastrukturalne usprawniające łączność w regionach objętych FST).

ZAKRES ZASTOSOWANIA

Do objęcia wsparciem kwalifikują się inwestycje mające na celu sprostanie wyzwaniom społecznym, gospodarczym i środowiskowym wynikającym z procesu transformacji w ramach czterech głównych obszarów tematycznych programu:

- | | |
|--|--|
| <p>a. Zrównoważona infrastruktura:</p> <ul style="list-style-type: none">- sektor energetyczny,- zrównoważona infrastruktura transportowa,- środowisko i zasoby,- infrastruktura łączności cyfrowej,- zrównoważona infrastruktura przestrzeni kosmicznej,- zrównoważona infrastruktura turystyczna,- rozwój na obszarach morskich na rzecz obniżenia emisyjności,- inwestycje strategiczne w infrastrukturę o znaczeniu krytycznym. <p>b. Prace badawczo-rozwojowe i cyfryzacja:</p> <ul style="list-style-type: none">- rozwój przemysłowy,- obiekty prowadzące działalność recyklingową i produkcyjną na potrzeby produkcji TIK,- opieka zdrowotna,- obrona. | <p>c. MŚP:</p> <ul style="list-style-type: none">- inwestycje mające na celu wyeliminowanie niedoskonałości rynku,- wsparcie zaniedbanych sektorów gospodarki- przyspieszenie dostosowania do zmian strukturalnych,- rozwiązania finansowe na rzecz osiągnięcia założonych celów,- transfer najlepszych praktyk. <p>d. Inwestycje w cele społeczne i umiejętności:</p> <ul style="list-style-type: none">- kształcenie,- szkolenie. |
|--|--|

HARMONOGRAM REALIZACJI

Harmonogram programu InvestEU zakłada dwa różne przedziały czasowe:

- W zakresie środków z planu odbudowy Europy (ok. 57% środków dostępnych na potrzeby InvestEU) okres inwestycji przewidziano do dnia 31 grudnia 2023 r. Strony są zobowiązane do zatwierdzenia 60% transakcji do końca 2022 r. i 100% do końca 2023 r.;
- w odniesieniu do środków budżetowych z WRF okres inwestycji dobiega końca z dniem 31 grudnia 2027 r.

Jeśli chodzi o zaproszenie do wyrażenia zainteresowania dla partnerów wykonawczych innych niż grupa EBI, 70% całkowitej gwarancji InvestEU ma zostać przydzielone w ramach

pierwszego zaproszenia wystosowanego 30 kwietnia 2021 roku (przewidującego dwie daty zakończenia), a pozostałe 30% – w ramach drugiego i ewentualnie trzeciego zaproszenia, które wstępnie zaplanowano odpowiednio na lata 2023 i 2024.

1.3. INSTRUMENT POŻYCZKOWY NA RZECZ SEKTORA PUBLICZNEGO

CEL INSTRUMENTU POŻYCZKOWEGO NA RZECZ SEKTORA PUBLICZNEGO

Trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji, jakim jest instrument pożyczkowy, ma na celu wsparcie podmiotów w sektorze publicznym w celu realizacji projektów, które przyczyniają się do wspomagania terytoriów UE najbardziej dotkniętych skutkami transformacji klimatycznej.

Szczególnym celem instrumentu jest pobudzenie inwestycji w sektorze publicznym, które stanowią odpowiedź na potrzeby rozwojowe terytoriów określonych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, umożliwiając finansowanie projektów, które nie generują wystarczających strumieni dochodów na pokrycie kosztów swoich inwestycji. Ma to na celu uniknięcie zastępowania potencjalnego wsparcia i inwestycji z alternatywnych zasobów.

ZASOBY FINANSOWE

Instrument łączy dotacje finansowane z budżetu UE (1,525 mld EUR, wydatkowane w ramach zarządzania bezpośredniego prowadzonego przez Komisję) oraz pożyczki udzielane na preferencyjnych zasadach przez partnerów finansowych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (10 mld EUR).

Pierwotnie zaproponowany przez Komisję budżet, który został utrzymany we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, wynosił 1525 mln EUR dla komponentu dotacji, finansowanego głównie z dochodów przeznaczonych na określony cel (1275 mln EUR) i częściowo ze środków ujętych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 w wysokości 250 mln EUR.

W przypadku regionów najslabiej rozwiniętych wysokość komponentu dotacji może wynieść 25% komponentu pożyczkowego, podczas gdy dla pozostałych regionów obowiązuje próg 15%.

W przypadku mobilizacji nowych środków w przyszłości instrument będzie mógł zostać udostępniony również partnerom finansowym innym niż EBI. Tacy partnerzy będą musieli posiadać politykę udzielania pożyczek zgodnych z unijnymi normami środowiskowymi i społecznymi, wymogami UE w zakresie dobrego zarządzania budżetowego, przeciwdziałania praniu pieniędzy i przejrzystości finansowanych projektów.

W ujęciu łącznym Komisja ma nadzieję na mobilizację inwestycji o wartości 25–30 mld EUR w ciągu kolejnych siedmiu lat.

PLATFORMA KONSULTACYJNA

Uzgodnienia przewidują również wsparcie w zakresie przygotowania, rozwoju i realizacji kwalifikujących się projektów, udzielane na rzecz beneficjentów za pośrednictwem platformy doradczej powołanej w ramach programu InvestEU. Na usługi doradcze, o których mowa powyżej, przewidziano maksymalnie 35 mld EUR (przy czym pierwotny wniosek zakładał kwotę w wysokości 25 mld EUR), z czego co najmniej 10 mln EUR zostanie przeznaczone na wsparcie zdolności administracyjnych beneficjentów, w szczególności w słabiej rozwiniętych regionach.

BENEFICJENCI SYSTEMU

Do otrzymania wsparcia kwalifikują się podmioty prawne z sektora publicznego, w tym podmioty prawa publicznego lub prywatnego realizujące misję w służbie publicznej.

Kwalifikującymi się podmiotami mogą być między innymi:

- organy samorządu terytorialnego,
- instytucje publiczne,
- przedsiębiorstwa komunalne,
- podmioty prawa prywatnego należące do instytucji publicznych, takie jak przedsiębiorstwa wodociągowe lub energetyczne.

ZAKRES ZASTOSOWANIA

Celem instrumentu jest pokrycie szerokiego wachlarza inwestycji, w tym w następujących obszarach:

- energia ze źródeł odnawialnych oraz zielona i zrównoważona mobilność, w tym propagowanie zielonego wodoru i efektywnych sieci ciepłowniczych,
- zrównoważona energia,
- środki na rzecz efektywności energetycznej oraz renowacji budynków,
- rewitalizacja obszarów miejskich,
- przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- różnorodność biologiczna,
- infrastruktura społeczna, w tym placówki opieki zdrowotnej i mieszkalnictwo socjalne.

KRYTERIA KWALIFIKOWALNOŚCI/WYŁĄCZENIA

W porównaniu z pierwotnym wnioskiem Komisji z wykazu inwestycji zawartego we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady usunięto niektóre inwestycje, w tym w zakresie: infrastruktury energetycznej i transportowej, inteligentnej gospodarki odpadami, renaturalizację i dekontaminację terenów oraz infrastrukturę służącą do ponoszenia i zmiany kwalifikacji oraz szkoleń.

Kwalifikujące się projekty muszą przynieść wymierne efekty oraz, w stosownych przypadkach, obejmować wskaźniki efektywności w zakresie eliminowania wyzwań społecznych, gospodarczych i środowiskowych związanych z transformacją w kierunku celów klimatycznych i energetycznych Unii na 2030 r. oraz celu neutralności klimatycznej do 2050 r.

Kryteria wykluczenia określone dla Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mają również zastosowanie do trzeciego filara mechanizmu sprawiedliwej transformacji i obejmują inwestycje w produkcję, przetwarzanie, przesyłanie, dystrybucję, magazynowanie lub spalanie paliw kopalnych.

Ponadto należy priorytetowo traktować projekty zlokalizowane w słabiej rozwiniętych regionach, projekty przyczyniające się do osiągnięcia celów klimatycznych oraz podmioty publiczne posiadające plan na rzecz obniżenia emisyjności.

Instrument powinien również być „zgodny” z zasadą „nie czyni poważnych szkód” (Parlament zamierzał zastosować bardziej zdecydowane sformułowanie, aby uczynić tę zasadę jednym z kryteriów kwalifikowalności projektów).

ALOKACJA ŚRODKÓW

Zgodnie z tymczasowymi ustaleniami dotacje będą przyznawane kwalifikującym się państwom członkowskim zgodnie z metodą alokacji środków w ramach Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji do końca 2025 r. Począwszy od 2026 r., środki będą przyznawane na zasadach konkurencji do czasu wyczerpania zasobów, przy czym pierwszeństwo będą miały najslabiej rozwinięte regiony (których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% unijnej średniej).

EBI najprawdopodobniej udostępni środki w formie kredytów inwestycyjnych (duże pojedyncze operacje) lub kredytów ramowych (grupa małych projektów).

- W przypadku kredytu inwestycyjnego środki będą przeznaczone na realizację jednego, wstępnie określonego projektu lub wstępnie określonego programu inwestycji obejmującego szereg projektów, których wielkość będzie wystarczająca, aby uzasadnić uruchomienie odrębnej operacji (zwykle kwota kredytu wynosi około 25 mln EUR).
- W przypadku kredytu ramowego EBI sfinansuje grupę mniejszych inwestycji promowanych przez jeden organ samorządu terytorialnego.

Element dotacyjny instrumentu będzie podlegał zatwierdzeniu Komisji Europejskiej, przy czym zakłada się powierzenie oceny i zatwierdzenia dotacji niezależnej instytucji trzeciej. Udzielenie dotacji będzie uwarunkowane uzyskaniem kredytu EBI na realizację danego projektu.

Negocjacje pomiędzy Komisją Europejską a EBI w sprawie tego programu trwają nadal, a zatem ustalenia dotyczące sposobów wdrażania instrumentu mogą jeszcze ulec zmianie.

HARMONOGRAM REALIZACJI

Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego został zasadniczo ustanowiony na okres siedmiu lat zgodnie z okresem obowiązywania WRF (2021–2027). Alokacje na rzecz poszczególnych krajów są jednak dostępne tylko do 2025 roku.

Dotacje będą udzielane na zasadach procedury zaproszeń do składania wniosków, przy czym dla każdego naboru zostanie określony odrębny termin składania wniosków. Termin realizacji projektu zostanie określony w umowie o udzielenie dotacji podpisanej przez beneficjenta z KE, a umowa będzie zawierała pewne warunki dotyczące dokonywania wypłat w zależności od etapu wdrożenia projektu.

Warto przypomnieć, że obecnie trwa proces zatwierdzania mechanizmu przez instytucje unijne; w chwili sporządzania niniejszego opracowania tekst oczekuje na stanowisko Rady wydane po pierwszym czytaniu. Komisja oczekuje, że pierwsze zaproszenia do składania wniosków w ramach instrumentu zostaną wystosowane w drugiej połowie 2021 r.

1.4. INNE KWESTIE

W połowie grudnia 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła **zalecenie w celu zapewnienia uczciwej i sprawiedliwej transformacji zmierzającej do neutralności klimatycznej Unii w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu oraz europejskich ram praw socjalnych**.

Według Komisji Europejskiej w ramach zielonej transformacji w UE może powstać ok. 1 mln miejsc pracy do 2030 r., a 2 mln do 2050 r., przy czym będą to w szczególności miejsca pracy dla średnio wykwalifikowanych osób o przeciętnym wynagrodzeniu, lecz spodziewane są różne skutki transformacji w różnych krajach i regionach.

W zaleceniu zawarto **wytyczne dotyczące wdrażania polityki zatrudnienia i polityki społecznej w celu sprostania różnym wyzwaniom związanym z zieloną transformacją**. Wniosek Komisji zostanie przedyskutowany przez państwa członkowskie, a po jego przyjęciu państwa członkowskie będą zachęcane do wdrożenia zalecanych działań i strategii politycznych. Komisja Europejska zamierza podjąć działania następcze dotyczące zalecenia w ramach procesu oceny polityki budżetowej określanego mianem „europejskiego semestru”.

Cztery główne obszary działania:

- **Aktywne wsparcie na rzecz wysokiej jakości zatrudnienia:** ukierunkowana pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, szkolenia w celu wypracowania „umiejętności ekologicznych i cyfrowych”, programy zatrudnienia skierowane do osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Państwa członkowskie zachęca się również do wykorzystywania zachęt wspierających zatrudnienie i transformację w celu uzupełnienia przemian zachodzących na rynku pracy oraz promowania tworzenia miejsc pracy i przedsiębiorczości. Zachęty takie powinny łączyć środki finansowe z usługami doradztwa i należy je opracować tak, aby były dostępne dla mniej uprzywilejowanych grup na równych zasadach.
- **Równy dostęp do wysokiej jakości kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie sprzyjającego włączeniu społecznemu:** opracowanie aktualnych informacji na temat potrzeb

rynku pracy pod względem umiejętności oraz zwiększenie wsparcia w obszarze nauki w sektorach doświadczających problemu niedoborów umiejętności. Kolejnym elementem proponowanych zaleceń jest rozwój wysokiej jakości kształcenia i szkolenia sprzyjającego włączeniu społecznemu, umożliwiającego osobom uczącym się nabywanie umiejętności i kompetencji mających znaczenie z punktu widzenia zielonej transformacji. W ramach paktu na rzecz umiejętności³ już 450 organizacji zobowiązało się do wsparcia 1,5 mln osób w wypracowaniu odpowiednich umiejętności. Powstały partnerstwa podmiotów branżowych, społecznych, regionalnych i edukacyjnych, między innymi w dziedzinie energii z morskich źródeł odnawialnych. Państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu rozwijać partnerstwa nawiązane między tymi zainteresowanymi stronami.

- **Sprawiedliwe opodatkowanie i systemy ochrony socjalnej:** przedstawienie polityki zapewniającej sprawiedliwy charakter opodatkowania, świadczeń i systemów ochrony socjalnej w kontekście zielonej transformacji. Środki te powinny wspierać osoby i gospodarstwa domowe najbardziej dotknięte skutkami zielonej transformacji, w tym znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Przykładowo, państwa członkowskie zachęca się do zmniejszenia klina podatkowego dla grup o niskich i średnich dochodach oraz przesunięcia obciążeń podatkowych z opodatkowania pracy na inne źródła przyczyniające się do realizacji celów klimatycznych i środowiskowych.
- **Dostęp do podstawowych usług i mieszkań po przystępnych cenach:** mobilizacja publicznego i prywatnego wsparcia finansowego dla inwestycji w odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną. Państwa członkowskie zachęca się do zapewnienia, aby działania te były uzupełnione doradztwem dla konsumentów w zakresie lepszego zarządzania zużyciem energii i podejmowania świadomych decyzji dotyczących oszczędzania energii, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych i społeczności znajdujących się w trudnej sytuacji. W tym kontekście pierwszeństwo należy nadać inwestycjom w renowację budynków, w tym w sektorze mieszkalnictwa socjalnego. Zachęca się również do podjęcia działań na rzecz zapobiegania występowaniu oraz rozwiązywanie problemów związanych z mobilnością dla gospodarstw domowych będących w trudnej sytuacji, w regionach i miastach oddalonych, położonych na obszarach wiejskich i o niskich dochodach, w tym rozwoju niezbędnej infrastruktury.

Przedmiotowe zalecenie stanowi uzupełnienie wniosku Komisji Europejskiej z lipca 2021 r. dotyczącego ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego. Ponadto zalecenie wykorzystuje, uwzględnia i uzupełnia poprzednie wytyczne UE wydane na rzecz państw członkowskich, w tym zalecenie Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia (EASE) oraz wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia z 2022 r., jak również istniejących instrumentów finansowania i inwestycji UE.

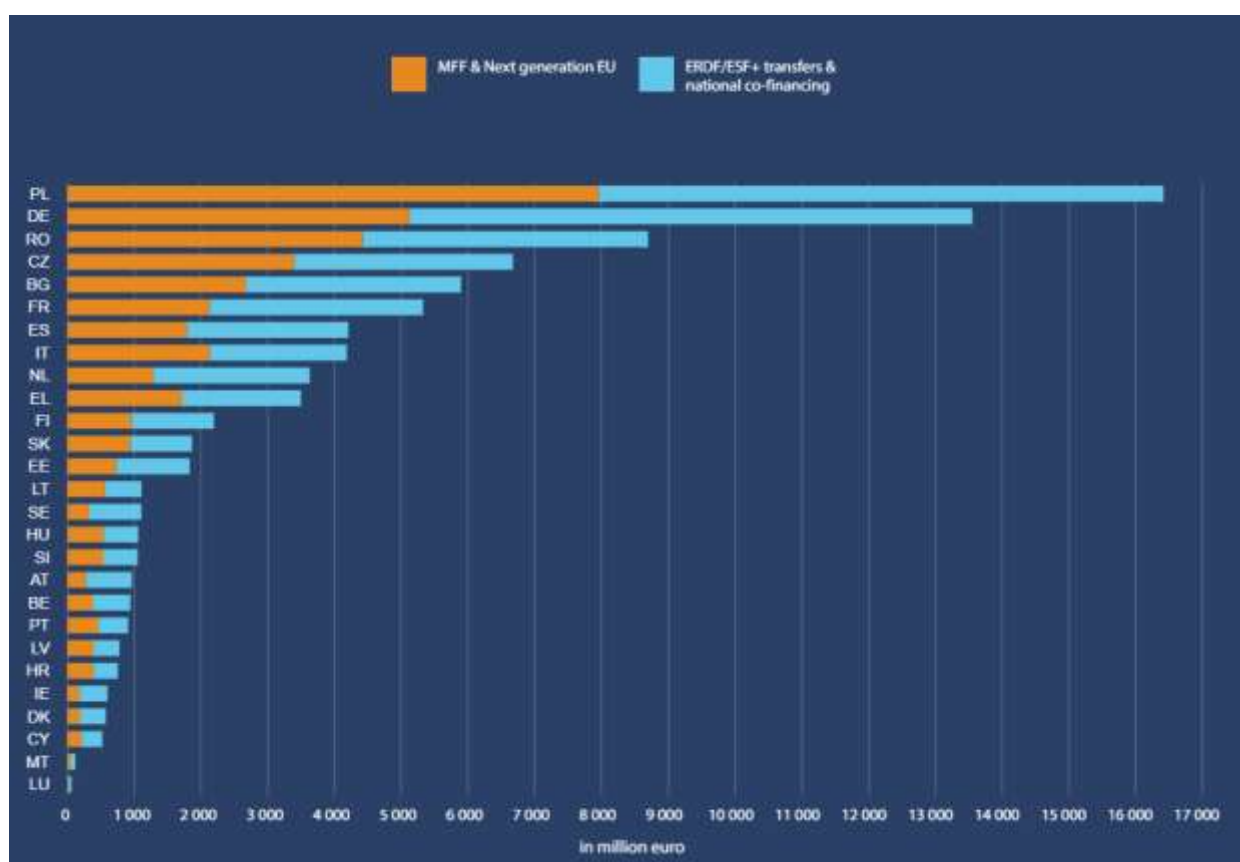
³ Dla partnerów społecznych z Europejskiego Związku Zawodowego industriAll oraz organizacji Ceemet pakt na rzecz umiejętności stanowi narzędzie umożliwiające dostarczenie zainteresowanym stronom przykładów najlepszych praktyk oraz środków w celu podjęcia i intensyfikacji działań na rzecz zmiany i podnoszenia kwalifikacji w służbie zielonej i cyfrowej transformacji.

>>2 OPRÓCZ MST: DODATKOWE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA UE NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

2.1. ROLA UNIJNYCH FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Zgodnie z pierwotnym wnioskiem Komisji Europejskiej państwa członkowskie miały finansować sprawiedliwą transformację w drodze obowiązkowej redystrybucji środków z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), uzupełnionych o środki z budżetów krajowych. W praktyce, aby odblokować 1 EUR z FST, państwa członkowskie UE musiałyby na nowo przydzielić co najmniej 1,5 EUR, a maksymalnie 3 EUR z puli środków przysługujących im w ramach EFRR lub EFS+ na rzecz FST i uzupełnić je odpowiednim dofinansowaniem krajowym (stosownie do kategorii rozwoju danego regionu⁴), w każdym przypadku z zachowaniem limitu 20%. Mając na uwadze kwotę początkowo zaproponowaną przez Komisję (40 mld EUR na projekty w ramach FST), na poniższym wykresie przedstawiono wyraźne szacowane łączne kwoty przydziału w podziale na poszczególne państwa.

Przydziały na rzecz państw członkowskich z tytułu FST zgodnie z pierwotnym wnioskiem Komisji z maja 2020 r.



Źródło: <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/JTF/index.html#/just-transition-fund>

⁴ regiony lepiej rozwinięte, regiony w okresie transformacji oraz regiony słabiej rozwinięte.

Jednakże według aktualnie uzgodnionych ram obowiązkowy ponowny przydział środków obecnie ma charakter dobrowolny. **Państwa członkowskie mogą, na zasadzie dobrowolności, przenieść dodatkowe środki na rzecz FST z przysługujących im przydziałów krajowych z tytułu Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+)**⁵. Wyznaczono jednak limit całkowitego przeniesienia – nie powinno ono wynosić więcej niż trzykrotność krajowego przydziału z tytułu FST. W takim przypadku wydatki z unijnego budżetu należy uzupełnić dofinansowaniem krajowym zgodnie z przepisami polityki spójności.

EUROPEJSKI FUNDUSZ ROZWOJU REGIONALNEGO I FUNDUSZE SPÓJNOŚCI

W odniesieniu do Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w rozporządzeniu przewidziano wspólne przepisy. Wszystkie instrumenty objęte przepisami stanowią około jednej trzeciej łącznego budżetu UE na lata 2021–2027 w łącznej wysokości 330 mld EUR. Przy łącznym budżecie w wysokości 243 mld EUR, co stanowi około jednej czwartej środków przewidzianych na wieloletnie ramy finansowe (WRF) w latach 2021–2027, Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności razem stanowią najważniejsze narzędzie inwestycyjne UE.

- Przepisy wymagają, aby program Interreg, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności przeznaczały co najmniej 30% środków na działania w dziedzinie klimatu, gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz inwestycje w zrównoważony wzrost i tworzenie miejsc pracy, niezależnie od kategorii rozwoju poszczególnych regionów.

Kraje/regiony:	Min. % środków na „bardziej inteligentną Europę”	Min. % środków na „bardziej zieloną Europę”
Lepiej rozwinięte kraje/regiony z grupy 1 (stosunek DNB większy lub równy 100% średniej UE)	-	30%
Kraje/regiony w okresie transformacji z grupy 2 (stosunek DNB od 75% do 100% średniej UE)	40%	30%
Kraje/regiony słabiej rozwinięte z grupy 3 (stosunek DNB poniżej 75% średniej UE)	25%	30%

- Inwestycje w likwidację lub budowę elektrowni jądrowych, działalność związaną z wyrobami tytoniowymi, infrastrukturę lotnisk (inną niż w regionach najbardziej

⁵ Zob. rozbić budżetu w podziale na poszczególne państwa w załączniku

oddalonych) lub paliwa kopalne będą wykluczone z możliwości otrzymania wsparcia z funduszy regionalnych UE.

- ▶ Uwzględniono przy tym wyjątek dla projektów związanych z gazem ziemnym zastępujących systemy ciepłownicze opalane węglem, modernizacją infrastruktury gazowej umożliwiającą wykorzystywanie gazów odnawialnych i niskoemisyjnych oraz zamówieniami publicznymi dotyczącymi czystych pojazdów. Na tego rodzaju inwestycje można przeznaczyć od 0,2% do maks. 1,55% środków przysługujących krajowi z EFRR i FS (wskazane progi nie obejmują inwestycji w czyste pojazdy), w zależności od kryteriów dotyczących poziomów DNB i zależności od paliw kopalnych. Ponadto projekty obejmujące inwestycje w gaz ziemny podlegają zatwierdzeniu najpóźniej do 31 grudnia 2025 r., aby mogły zostać zakwalifikowane do otrzymania wsparcia.
- ▶ Aby skorzystać z wymienionych źródeł finansowania, państwa członkowskie muszą zapewnić zgodność z Kartą praw podstawowych UE, celami zrównoważonego rozwoju ONZ oraz paryskim porozumieniem klimatycznym.

EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY PLUS

EFS+ stanowi nowe narzędzie będące połączeniem czterech różnych funduszy: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych oraz programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI). Celem EFS+ jest zapewnienie kompleksowego wsparcia na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, podnoszenia i zmiany kwalifikacji pracowników, włączenia społecznego i ograniczenia ubóstwa, w tym ubóstwa dzieci. Na lata 2021–2027 budżet przewidziany na EFS+ wynosi **88 mld EUR** (w cenach z 2018 r.)⁶. EFS+ ma na celu finansowanie działań w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i umiejętności oraz włączenia społecznego zgodnie z zasadami określonymi w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych.

Na okres 2021–2027 r. wyznaczono również konkretne cele dotyczące sprawiedliwej transformacji: „bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa przez usprawnianie systemów kształcenia i szkolenia niezbędnych do dostosowania umiejętności i kwalifikacji, podnoszenia kwalifikacji wszystkich, w tym siły roboczej, tworzenia nowych miejsc pracy w sektorach związanych ze środowiskiem, klimatem, energią, gospodarką o obiegu zamkniętym oraz biogospodarką” (art. 4 rozporządzenia 2021/1057).

2.2. FUNDUSZ MODERNIZACYJNY I FUNDUSZ INNOWACYJNY W ŚWIELE KWESTII ZWIĄZANYCH ZE SPRAWIEDLIWĄ TRANSFORMACJĄ.

WSKAZANE EUROPEJSKIE FUNDUSZE NIE WCHODZĄ W SKŁAD WIELOLETNIEGO BUDŻETU UE, LECZ ICH ŚRODKI POCHODZĄ Z AUKCIJ UPRAWNIENI DO EMISJI CO₂ W RAMACH UNIJNEGO SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI EU ETS.

Nowa dyrektywa 2018/410 przyjęta dnia 14 marca 2018 r. w sprawie systemu EU ETS zmieniła dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814.

W następstwie wdrożenia tej nowej dyrektywy w sprawie systemu EU ETS dochody z aukcji uprawnień do emisji CO₂, które pod koniec 2020 r. szacowane były na kwotę 25 mld EUR, zostaną udostępnione na pokrycie transformacji na gospodarkę niskoemisyjną przy wykorzystaniu dwóch funduszy niewchodzących w skład wieloletniego budżetu Unii Europejskiej:

- ▶ Europejski fundusz innowacyjny
- ▶ Europejski fundusz modernizacyjny

Fundusze te można wykorzystać do uzupełnienia finansowania projektów inwestycyjnych pokrywanych z wieloletniego budżetu UE.

Poziom obu funduszy zależeć będzie zarówno od wielkości uprawnień do emisji sprzedanych na aukcji oraz ceny rozliczenia CO₂, która w ciągu ostatniego roku gwałtownie wzrosła niemal dwukrotnie, sięgając wysokości 60 EUR/T CO₂ na początku września 2021 r.

Zgodnie z nową dyrektywą z 2018 r. dochody ze sprzedanych na aukcji 450 mln uprawnień do emisji CO₂ w ramach EU ETS zasilą **fundusz innowacyjny** w latach 2020–2030. Celem funduszu innowacyjnego jest stworzenie zachęt finansowych dla przedsiębiorstw i organów publicznych do inwestowania w nową generację technologii niskoemisyjnych. Wykorzystuje on doświadczenia z programu NER300, aktualnego programu UE na rzecz wsparcia projektów demonstracyjnych wykazujących wychwytywanie, składowanie i utylizację dwutlenku węgla (CCUS) oraz technologii energii odnawialnej, magazynowania energii i energochłonnych gałęzi przemysłu.

Europejski fundusz modernizacyjny jest formalnie związany ze sprawiedliwą transformacją, ponieważ wsparcie w ramach tego funduszu mogą otrzymać projekty dotyczące sprawiedliwej transformacji, natomiast w przypadku **funduszu innowacyjnego** nie ustanowiono sformalizowanego związku, lecz fundusz może pośrednio przyczynić się do osiągnięcia sprawiedliwej transformacji w zakresie, w jakim technologiczne projekty inwestycyjne w dziedzinie zatrudnienia (BiR, projekty pilotażowe i demonstracyjne, a następnie realizacja na szczeblu przemysłowym i komercyjnym) promowałyby przeszkolenie pracowników, którzy utracili pracę w upadających wysokoemisyjnych sektorach i muszą poszukać zatrudnienia w nowych niskoemisyjnych sektorach gospodarki. Chociaż organizacje związków zawodowych i partnerzy społeczni mogą wywierać wpływ na europejski fundusz modernizacyjny, dyrektywa w sprawie ETS ustanawiająca fundusz uwzględnia jedynie dialog z partnerami społecznymi w sprawie projektów dedykowanych sprawiedliwej transformacji i finansowanych z tego funduszu na szczeblu państw członkowskich.

W związku z tym w odniesieniu do możliwych społecznych skutków niezbędnych działań i inwestycji nowa dyrektywa w sprawie EU ETS stanowi, że państwa członkowskie powinny również wykorzystywać dochody z aukcji uprawnień do emisji do „przyczyniania się do

sprawiedliwego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną poprzez propagowanie nabywania umiejętności i poszukiwania nowych miejsc pracy przez pracowników, w dialogu społecznym ze społecznościami i regionami, których dotyczy transformacja miejsc pracy”.

Art. 10 nowej dyrektywy stanowi również, że dochody z aukcji uprawnień należy wykorzystać do „wspierania sprawiedliwych przemian w regionach uzależnionych od węgla w państwach członkowskich będących beneficjentami, tak aby ułatwić pracownikom zmianę miejsca zatrudnienia oraz zdobywanie nowych i specjalistycznych umiejętności, wspierać edukację, inicjatywy zatrudnieniowe i start-upy, utrzymując dialog z partnerami społecznymi”.

FUNDUSZ MODERNIZACYJNY I ZWIĄZANE Z NIM WYZWANIA W KONTEKŚCIE SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

Ustanowiony rozporządzeniem wykonawczym (UE) 2020/1001 z dnia 9 lipca 2020 r. na lata 2021–2030, fundusz ma na celu wspieranie inwestycji, w szczególności w celu finansowania projektów inwestycyjnych dotyczących modernizacji systemów energetycznych i poprawy efektywności energetycznej w państwach członkowskich, których PKB na mieszkańca w 2013 r. wynosiło poniżej 60% unijnej średniej, tj. w 10 państwach członkowskich (położonych w Europie Wschodniej).

Rozporządzenie wykonawcze stanowi, że „wdrożenie funduszu modernizacyjnego powinno przyczynić się do osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu przez wspieranie zielonej i sprawiedliwej społecznie transformacji”. Jako podstawę mechanizmu sprawiedliwej transformacji „Europejski Zielony Ład” przewiduje terytorialne plany sprawiedliwej transformacji. Jeżeli inwestycja w ramach funduszu modernizacyjnego ma na celu wdrożenie terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji państwa członkowskiego będącego beneficjentem, państwo to powinno przedstawić informacje na temat oczekiwanego wkładu inwestycji w ten plan, z myślą o zapewnieniu spójności i komplementarności z celami tego planu”.

Co najmniej 70% środków finansowych z funduszu modernizacyjnego należy przeznaczyć na wsparcie inwestycji w następujących dziedzinach:

- ▶ wytwarzanie i wykorzystywanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz rozwój innych technologii przyczyniających się do przejścia na bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną;
- ▶ usprawnienia na rzecz efektywności energetycznej, z wyjątkiem efektywności energetycznej w związku z wytwarzaniem energii przy wykorzystaniu stałych paliw kopalnych, systemy ciepłownicze i izolację lub wsparcie finansowe dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach dotkniętych ubóstwem energetycznym;
- ▶ magazynowanie energii;
- ▶ modernizacja sieci energetycznych, sieci dystrybucji energii elektrycznych oraz wzmacnianie wzajemnych połączeń między państwami członkowskimi;
- ▶ wsparcie sprawiedliwej transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w regionach uzależnionych od węgla w państwach członkowskich będących beneficjentami, aby wspierać zmianę miejsca zatrudnienia oraz zdobywanie nowych

i specjalistycznych umiejętności, edukację, inicjatywy zatrudnieniowe, utrzymując dialog z partnerami społecznymi.



PROBLEMY ZWIĄZANE Z NOWYM PRAWODAWSTWEM I PAKIETEM POLITYCZNYM „GOTOWI NA 55”

Wraz z przedstawieniem nowego pakietu „Gotowi na 55” Komisja Europejska zaprezentowała ambitny cel polegający na znacznym zwiększeniu dochodów z EU ETS przeznaczanych na dwa zasilane z nich fundusze – fundusz modernizacyjny i fundusz innowacyjny, w wyniku rozszerzenia i wzmocnienia EU ETS w ramach projektu zmiany dyrektywy w sprawie EU ETS z 2018 r., którego celem jest ponad dwukrotne zwiększenie dochodów przeznaczanych na oba fundusze.

Fundusz modernizacyjny, zasilany już dochodami z 2% łącznej liczby uprawnień do emisji w ramach obecnego EU ETS na lata 2021–2030 – w zakresie, w jakim propozycja Komisji Europejskiej z dnia 14 lipca 2021 r. zostanie przyjęta przez Parlament Europejski i Radę – miałby zostać zwiększony dzięki aukcji dodatkowej puli 2,5% uprawnień, tj. do wysokości 4,5% łącznej wielkości uprawnień do emisji w ramach EU ETS.

Komisja oszacowała wysokość funduszu na lata 2021–2030 na kwotę 14 mld EUR na podstawie średniej ceny rozliczenia uprawnień do emisji CO₂ w 2021 r. (*informacje na temat zarządzania środkami można znaleźć w załączniku nr 4*).

Uzyskane w ten sposób dodatkowe dochody mogłyby wykorzystać państwa członkowskie, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 65% unijnej średniej, a zatem 10 nowych państw członkowskich (Bułgaria, Rumunia, Węgry, Słowacja, Czechy, Polska, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa). Wszystkie pozostałe aspekty pozostały bez zmian, a projekt zmian dyrektywy w sprawie EU ETS teoretycznie powinien ponad dwukrotnie zwiększyć wysokość finansowania przeznaczonego na sprawiedliwą transformację.

PROPOZYCJA USTANOWIENIA SPOŁECZNEGO FUNDUSZU KLIMATYCZNEGO W RAMACH EU ETS

Komisja przedstawiła jednocześnie wniosek dotyczący ustanowienia nowego Społecznego Funduszu Klimatycznego w celu stawienia czoła społecznym konsekwencjom EU

ETS w sektorze transportu drogowego oraz w sektorze budowlanym dla gospodarstw domowych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu.

Środki zasilające ten nowy fundusz stanowiłyby 25% spodziewanych dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji na aukcjach w ramach nowego EU ETS w latach 2026–2032.

Instrument zapewniłby państwom członkowskim finansowanie w celu wsparcia polityki i działań ukierunkowanych na złagodzenie społecznych skutków rozszerzenia EU ETS, w tym tymczasowego wsparcia dochodów oraz środków i inwestycji na rzecz zmniejszenia zależności od paliw kopalnych przez poprawę efektywności energetycznej budynków, obniżenie emisyjności ich systemu ciepłowniczego i chłodniczego, w tym przez włączenie energii ze źródeł odnawialnych, oraz poprawę dostępu europejskich obywateli do niskoemisyjnych lub bezemisyjnych rozwiązań w dziedzinie mobilności i transportu.

2.3. INNE INSTRUMENTY, KTÓRE MOŻNA WYKORZYSTAĆ DO FINANSOWANIA SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

EUROPEJSKI FUNDUSZ DOSTOSOWANIA DO GLOBALIZACJI DLA ZWALNIANYCH PRACOWNIKÓW (EFG)

Nowe rozporządzenie⁷ rozszerzające EFG na lata 2021–2027 zwiększa zakres interwencji przez obniżenie progu uruchomienia środków do poziomu 200 zwolnionych pracowników oraz przyjęcie nowych zasad kwalifikowalności, aby uwzględnić również utratę zatrudnienia w związku z kryzysem dotyczącym koronawirusa, a także **restrukturyzację związaną z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną oraz transformacją cyfrową i przejściem na automatyzację.**

Celem funduszu, utworzonego w UE w 2007 r., było wsparcie pracowników, którzy utracili zatrudnienie w wyniku zmian wzorców światowego handlu na skutek globalizacji, a następnie na skutek kryzysu finansowego i gospodarczego z 2008 r. Co do zasady, EFG może zostać uruchomiony, gdy dane przedsiębiorstwo (w tym jego dostawcy i producenci znajdujący się poniżej w łańcuchu dostaw), dokona zwolnienia 200 pracowników lub jeżeli MŚP z różnych sektorów w jednym regionie lub z danego sektora w jednym regionie lub większej liczbie sąsiadujących ze sobą regionów dokona zwolnienia pracowników. Podczas gdy Europejski Fundusz Społeczny Plus ma na celu przyjęcie długoterminowej perspektywy w prognozowaniu społecznych skutków przemian przemysłowych i zarządzaniu nimi w drodze uczenia się przez całe życie, EFG koncentruje się na zapewnieniu pracownikom jednorazowego wsparcia indywidualnego, którego udzielenie jest ograniczone w czasie.

Okoliczności kwalifikujące się do objęcia wsparciem:

1. zaprzestanie działalności przez co najmniej 200 zwalnianych pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek w czteromiesięcznym okresie odniesienia,

⁷ Rozporządzenie (UE) 2021/691 w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników (EFG) na lata 2021–2027.

w przedsiębiorstwie w państwie członkowskim, łącznie z przypadkami, gdy to zaprzestanie działalności dotyczy dostawców tego przedsiębiorstwa lub producentów znajdujących się poniżej w łańcuchu dostaw;

2. zaprzestanie działalności przez co najmniej 200 zwalnianych pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek w sześciomiesięcznym okresie odniesienia, w szczególności w MŚP, w przypadku gdy wszystkie te osoby działają w tym samym sektorze gospodarki według klasyfikacji NACE Rev. 2 na poziomie działów i są zlokalizowane w jednym regionie lub w dwóch sąsiadujących ze sobą regionach na poziomie NUTS 2, lub w więcej niż dwóch sąsiadujących regionach na poziomie NUTS 2, pod warunkiem że liczba pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek, których dotyczy zaprzestanie działalności, wynosi co najmniej 200 w dwóch regionach łącznie;

3. zaprzestanie działalności przez co najmniej 200 zwalnianych pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek w czteromiesięcznym okresie odniesienia, w szczególności w MŚP, w przypadku gdy wszystkie te osoby działają w tych samych lub różnych sektorach gospodarki według klasyfikacji NACE Rev. 2 na poziomie działów i są zlokalizowane w tym samym regionie na poziomie NUTS 2.

- ▶ **łączny budżet EFG na lata 2021–2027 wynosi 210 mln euro.** Fundusz można wykorzystać do pokrycia od 60% do 85% kosztów projektów, które pomogą zwolnionym pracownikom znaleźć nową pracę lub otworzyć własną firmę.

Z EFG współfinansowane są projekty obejmujące następujące działania:

- ▶ pomoc w znalezieniu pracy
- ▶ poradnictwo zawodowe
- ▶ kształcenie, szkolenie i przekwalifikowywanie
- ▶ mentoring i coaching
- ▶ przedsiębiorczość i rozpoczynanie działalności gospodarczej.

PROGRAMY LIFE I „HORYZONT EUROPA”

Oba programy są promowane przez Komisję Europejską jako możliwe dodatkowe źródła finansowania projektów związanych ze sprawiedliwą transformacją. Choć nie istnieje naturalny związek między mechanizmem sprawiedliwej transformacji a wspomnianymi funduszami, mogą one być przydatne w indywidualnych przypadkach.

Program LIFE to instrument finansowy Komisji Europejskiej umożliwiający wspieranie projektów z dziedziny środowiska i klimatu. Ukierunkowany na zainteresowane strony realizujące projekty w sektorze publicznym i prywatnym, program ma na celu promowanie i finansowanie innowacyjnych projektów dotyczących ochrony gatunków i siedlisk, ochrony gleb, poprawy jakości powietrza i wody, gospodarowania odpadami czy łagodzenia zmiany klimatu lub przystosowywania się do niej, a także transformacji energetycznej. W latach 2021–2027 program LIFE będzie dysponował budżetem w wysokości 5,4 mld euro na szczeblu UE, przydzielonym na 4 podprogramy: przyroda i różnorodność biologiczna,

gospodarka o obiegu zamkniętym i jakość życia, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej oraz przejście na czystą energię.

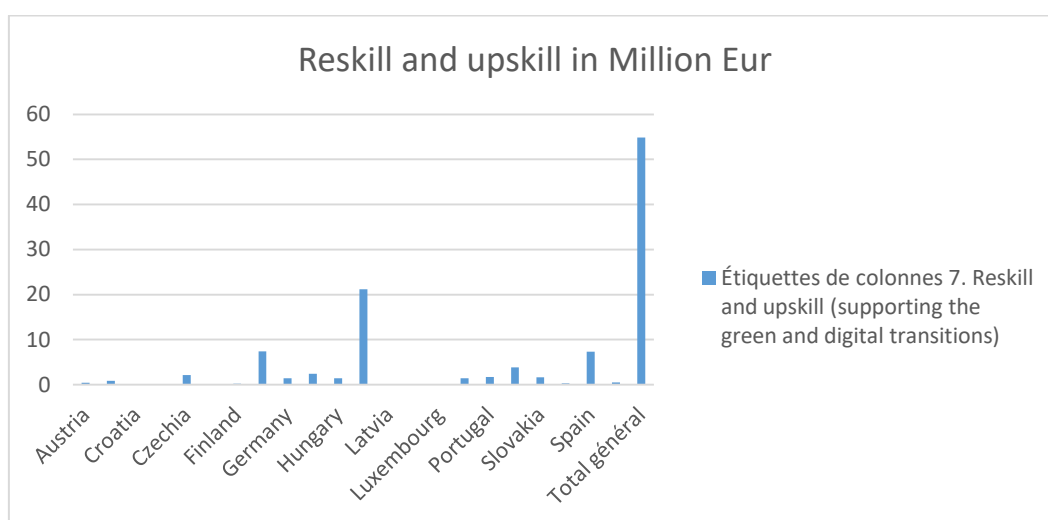
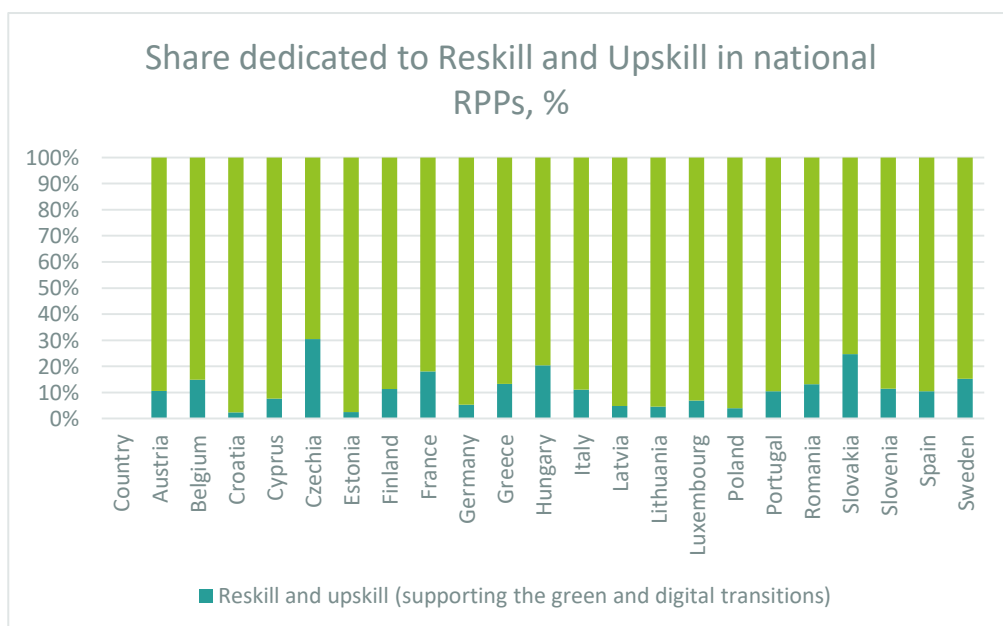
„Horyzont 2020” jest programem finansowym przeznaczonym na wsparcie badań naukowych i innowacji. Budżet programu na lata 2021–2027 określono na kwotę 95,5 mld EUR (5,4 mld euro z instrumentu NextGenerationEU). W ramach drugiego filaru programu „Globalne wyzwania i europejska konkurencyjność przemysłowa” (53,3 mld EUR) należy wspierać w szczególności przeciwdziałanie zmianie klimatu, realizację celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz ekologiczną i cyfrową transformację.

PLANY ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

Największy komponent instrumentu NextGenerationEU – Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) – zapewni finansowanie w maksymalnej wysokości 312,5 mld EUR (w cenach z 2018 r.). W tym kontekście państwa członkowskie UE będą zobowiązane do przedstawienia krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności opisujących planowane projekty inwestycji w sektorze publicznym. Do dnia 20 września przedstawiono 25 planów, z których 19 zostało już ocenionych przez Komisję Europejską.

Obecnie trudno jest ocenić, jaka część planów zostanie specjalnie przeznaczona na sfinansowanie projektów lub polityk ściśle związanych ze sprawiedliwą transformacją. Niemniej jednak z pierwszych dostępnych skonsolidowanych danych wynika, że proponowane inicjatywy dotyczą podnoszenia i zmiany kwalifikacji pracowników. W poniższych diagramach oznaczono wydatki przeznaczone na podnoszenie i zmianę kwalifikacji (zarówno pod względem udziału w odnośnych planach odbudowy i zwiększania odporności poszczególnych państw, jak i pod względem wielkości) w zakresie sześciu pozostałych flagowych obszarów⁸ inwestycji i reform zaproponowanych przez Komisję Europejską (szczegółowe rozbieżności można znaleźć w załączniku nr 3).

⁸ Siedem flagowych obszarów inwestycji: Zwiększenie mocy (czyste technologie i wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii); renowacja (poprawa efektywności energetycznej budynków); doładowanie i tankowanie (zrównoważony transport oraz stacje ładowania); łączność (rozwój szybkich usług szerokopasmowych); modernizacja (cyfryzacja administracji publicznej); zwiększenie skali (zdolności w zakresie przetwarzania danych w chmurze oraz rozwój zrównoważonych procesorów); zmiana i podnoszenie kwalifikacji (kształcenie i szkolenie w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji).



Źródło: Zestaw danych think tanku Bruegel

Poniższe diagramy przedstawiają znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami pod względem poziomu ambicji w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji. Są one tutaj rozpatrywane w kontekście zielonej i cyfrowej transformacji, choć wiele z zaproponowanych polityk lub programów ma charakter przekrojowy, wykraczający poza wymienione obszary.

Szersza analiza wzajemnych powiązań między krajowymi planami odbudowy i zwiększania odporności i terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji zostanie przedstawiona w analizie przypadku.

EUROPEJSKI BANK ODBUDOWY I ROZWOJU

EBOR, do którego należy 70 państw, Unia Europejska i EBI, jest ściśle powiązany z UE, lecz sam w sobie nie stanowi instrumentu wspólnotowego w przeciwieństwie do EBI. Bank prowadzi działalność w 40 państwach, od południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego po Europę Środkową i Wschodnią oraz Azję centralną. 10 spośród

wspomnianych 40 państw stanowią państwa członkowskie UE (Chorwacja, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Grecja⁹).

Na wzór polityki UE EBOR uruchomił własne „inicjatywy” na rzecz sprawiedliwej transformacji. Zamiast proponowania konkretnych funduszy na rzecz sprawiedliwej transformacji bank dąży do opracowania przekrojowego podejścia w celu wsparcia przejścia na zieloną gospodarkę:

- ▶ **Diagnoza stanu sprawiedliwej transformacji:** W celu zapewnienia wytycznych dla konkretnych interwencji EBOR dokona oceny wyzwań i możliwości związanych z transformacją we współpracy z najważniejszymi podmiotami. Celem takiego podejścia jest dostarczenie bardziej ukierunkowanego wsparcia w niewielkiej liczbie państw, zapewniając rozwiązanie równoważne dla terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji w państwach, które nie sporządziły takich dokumentów (tj. państwach spoza UE). Istniejące terytorialne plany sprawiedliwej transformacji będą wykorzystywane przez bank w charakterze wytycznych.

Interwencje EBOR w celu wsparcia sprawiedliwej transformacji będą realizowane w ramach **trzech priorytetowych obszarów tematycznych** wyznaczających inwestycje banku, wsparcie polityki lub kierunek współpracy technicznej:

- ▶ **przejście na zieloną gospodarkę:** podejście banku zakłada koncentrację na wspieraniu podmiotów posiadających zasoby związane z wysokimi emisjami dwutlenku węgla z różnych sektorów w ramach transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej (w tym ukierunkowana transformacja zasobów paliw kopalnych, renaturalizacja i odbudowa gruntów oraz inne zielone inwestycje tworzące lokalne miejsca pracy, na przykład w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym);
- ▶ **wsparcie pracowników,** na których źródła utrzymania proces transformacji wywiera wpływ, poprzez promowanie dostępu do alternatywnych miejsc pracy w drodze zmiany kwalifikacji oraz wzmocnienia przedsiębiorczości, ze zwróceniem szczególnej uwagi na czynniki warunkujące nierówność szans;
- ▶ **regionalny rozwój gospodarczy,** wspierając ukierunkowane działania zapewniające miejsca pracy, wspierające konkurencyjne MŚP i większe przedsiębiorstwa oraz finansowanie projektów dotyczących zrównoważonej infrastruktury.

Zgodnie z komunikatem EBOR **bank przewiduje uwzględnienie inicjatywy na rzecz sprawiedliwej transformacji w prowadzonych procesach operacyjnych.** W związku z tym przewidywane jest na przykład włączenie sprawiedliwej transformacji do metodyki oceny skutków transformacji stosowanej przez bank, jak również jej analiza w ramach odnośnych strategii sektorowych i krajowych. Ściślej rzecz ujmując, inicjatywa EBOR na rzecz sprawiedliwej transformacji będzie uwzględniona w kierunkach strategicznych EBOR opracowywanych na przyszłość.

⁹ Do 2020 r. do grona wymienionych państw należał również Cypr

WNIOSKI

Pomiędzy wnioskiem przedstawionym przez Komisję a ostatecznym kształtem uzgodnień politycznych przydział środków na mechanizm sprawiedliwej transformacji uległ zmniejszeniu o ponad połowę (z kwoty 40 mld do 17,5 mld EUR). Pomimo mobilizacji innych funduszy w tej dziedzinie ich wysokość jest zdecydowanie niewystarczająca, by zrekompensować utracone możliwości. Wciąż nie wiadomo, czy krajowe plany odbudowy wypełnią powstałą lukę, choć stopień uwzględnienia nadrzędnego celu sprawiedliwej transformacji nie będzie jednakowy we wszystkich państwach członkowskich.

Niemniej jednak, nierówny dostęp do Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) nadal stanowi realny problem. Metodyka zaprezentowana przez Komisję Europejską w odniesieniu do terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji już teraz jest przedmiotem krytyki. Ponadto dostępne zasoby finansowe nie są jednakowe dla wszystkich państw członkowskich. Chociaż zgodnie z zasadami przydziału środków z FST zasoby mają być kierowane do najbardziej potrzebujących regionów, najzamożniejsze państwa członkowskie UE opracowują własne programy wsparcia.

Ponadto oprócz dostępnych środków kontekst polityczny i instytucjonalny odegra istotną rolę w skutecznym wykorzystaniu funduszy. Przykładowo, nie wszystkie państwa mają jednakowe zdolności absorpcyjne, co może spowalniać skuteczne wysiłki na rzecz ułatwienia transformacji określonych terytoriów. Dla porównania w latach 2014–2020 zdolności absorpcyjne środków z EFS ogromnie różniły się między państwami członkowskimi.

Złożony charakter oraz różne źródła finansowania mogą zagrażać spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej w przypadku braku dostępnych środków w mniej zamożnych regionach, a ich zapewnienia innym regionom, w których proces transformacji otrzymuje już odpowiednie wsparcie finansowe. Nadrzędne znaczenie w tym kontekście będzie miało konkretne zastosowanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji.

>>3 ANALIZY PRZYPADKÓW PIĘCIU EUROPEJSKICH PAŃSTW I ICH TERYTORIALNYCH PLANÓW SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

3.1. NIEMCY

WNIOSEK KOMISJI EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCY ZASTOSOWANIA FST W NIEMCZECH



W załączniku D do dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego europejskiego semestru zaproponowano przeznaczenie wsparcia na trzy główne obszary („Reviere” w języku niemieckim).

Zgodnie z dokumentem skutki wycofania węgla w Niemczech najdotkliwiej odczuje Łużyckie Zagłębie Węglowe położone we wschodniej części Niemiec. Obszar obejmuje siedem regionów (Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald, Spree-Neiße oraz Cottbus w Brandenburgii, a także Bautzen i Görlitz w Saksonii). Sektor wydobywania lignitu zapewnia miejsca pracy dla 8300 osób. Według oceny Komisji 1,24% wszystkich osób aktywnych zawodowo w regionie (4900 osób według danych z 2016 r.) może odczuć bezpośrednie skutki zmian strukturalnych.

Drugim najważniejszym dotkniętym obszarem, również położonym we wschodniej części Niemiec, będzie obszar Niemiec środkowych (Mitteldeutsches Revier), składający się z ośmiu regionów (okręg Lipsk, miasto Lipsk oraz powiat Nordsachsen w Saksonii, a także Burgenlandkreis, Saalekreis, miasto Halle, Mansfeld-Südharz oraz Anhalt-Bitterfeld w Saksonii-Anhalt). Pomimo mniejszego udziału osób bezpośrednio zatrudnionych (0,32%, czyli 2400 pracowników w 2016 r.) i pośrednio zatrudnionych (0,2%, czyli 1400 pracowników) w sektorze lignitu obszar Niemiec środkowych stanie w obliczu wyzwań wynikających z bardzo niskiego potencjału w zakresie innowacji i badań naukowych oraz szybko starzejącego się społeczeństwa.

Innym obszarem dotkniętym skutkami transformacji będzie obszar Zagłębia Nadreńskiego (Rheinisches Revier) położony w Nadrenii Północnej-Westfalii. Zagrożenia związane z transformacją mogą tam dotyczyć 8960 osób bezpośrednio zatrudnionych w sektorze wydobywania lignitu (1,13% ludności aktywnej zawodowo w 2016 r.) oraz 5380 osób, które doświadczą tych zagrożeń pośrednio.

Trzy najbardziej dotknięte regiony w obszarze to Düren, Rhein-Erft-Kreis oraz Rhein-Kreis Neuss. Komisja przyznaje zarazem, że obszar ten wykazuje większe zdolności do przystosowania się do zmian niż pozostałe dwa wymienione obszary.

ZWIĄZEK MIĘDZY TERYTORIALNYM PLANEM SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI A INNYMI EUROPEJSKIMI PROGRAMAMI

► Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu Niemiec

Komisja Europejska wydała zalecenie w sprawie projektu krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu przedstawionego przez Niemcy na lata 2021–2030. Dla przypomnienia: terytorialne plany sprawiedliwej transformacji opracowywane przez państwa członkowskie muszą być zgodne z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu, określającymi poziom ambicji w tym zakresie do roku 2030.

Przegląd najważniejszych celów, wartości docelowych i wkładów

	National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (%)	-8	-14	-38	As in ESR
	National target/contribution for renewable energy: share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	17.4 (2019)	18%	30	Adequate (30% is the result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency:				
	Primary energy consumption (Mtoe)	292.1 (2019)	276.6	216	Sufficient
	Final energy consumption (Mtoe)	215.5 (2019)	194.3	185	Modest
	Level of electricity interconnectivity (%)	11.4%	11.4%	Not provided	N/A

Note: Reflecting Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action.

Source: Assessment of the final national energy and climate plan of Germany, SWD (2020) 904; Eurostat where latest available data is indicated for specific years.

► Plan odbudowy i zwiększania odporności Niemiec

Według Komisji Europejskiej Niemcy mogą oczekiwać bezzwrotnego wsparcia w wysokości do 25,6 mld EUR z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Proponowany plan odpowiada kwocie netto w wysokości 26,5 mld EUR (bez VAT). Nie obejmuje wniosku o udzielenie pożyczki i nieznacznie wykracza poza wysokość maksymalnego wkładu finansowego z Instrumentu.

Plan składa się z 10 komponentów podzielonych na sześć głównych obszarów tematycznych¹⁰: działania klimatyczne i transformacja energetyczna; cyfryzacja gospodarki i infrastruktury; cyfryzacja edukacji; zwiększenie włączenia społecznego; wzmocnienie systemu ochrony zdrowia odpornego na pandemię; nowoczesna administracja publiczna oraz ograniczenie barier inwestycyjnych.

40 środków uwzględnionych w planie obejmuje wszystkie siedem europejskich obszarów flagowych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na obszary doładowania i tankowania, modernizacji oraz, w odniesieniu do elementów związanych z wodorem, zwiększenia mocy. Co najmniej 42,4% (10,5 mld EUR) wkładu finansowego przewidziane jest na realizację działań wspierających osiągnięcie celów dotyczących zmiany klimatu, a co najmniej 52% planu ma wspierać transformację cyfrową.

W odniesieniu do zielonej transformacji: na obniżenie emisyjności gospodarki, zwłaszcza przemysłu, przeznaczone zostaną środki w wysokości 3,3 mld EUR; na same inwestycje w wodór przewidziano przeznaczenie 1,5 mld EUR. Kolejnym obszarem dużego zainteresowania w planie jest transport, jako że na ekologizację sektora transportu poprzez wsparcie wdrażania samochodów elektrycznych, czystych autobusów i kolei przewidziano środki w wysokości 5,4 mld EUR. Plan odbudowy i zwiększania odporności Niemiec wspomże obywateli w przejściu na czyste pojazdy elektryczne, zapewniając wsparcie finansowe na zakup ponad 560 tys. pojazdów o obniżonej emisyjności.

WĘGIEL W NIEMCZACH

Zużycie węgla na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej w Niemczech rośnie do lat 90. XX wieku, a następnie stopniowo zmniejszało się od 2000 r. Pod koniec października 2020 r. wykorzystywano około 21 gigawatów nominalnej mocy netto uzyskiwanej z lignitu oraz 23 gigawaty z elektrowni opalanych węglem kamiennym (BNetzA 2020). Wraz z rozwojem coraz bardziej konkurencyjnej cenowo energii ze źródeł odnawialnych na dużą skalę elektrownie te w Niemczech w dużej mierze stały się nieopłacalne. W tym kontekście wielu operatorów zamyka elektrownie przed zakończeniem ich okresu eksploatacji (DIW Berlin et al. 2019). W czerwcu 2018 r. rząd federalny powołał wielostronną Komisję w sprawie Wzrostu, Zmian Strukturalnych i Zatrudnienia, znaną jako Komisja Węglowa, która zaleciła kilka działań politycznych na rzecz całkowitego wycofania produkcji energii z węgla, uwzględniając cele Niemiec dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz potrzebę ograniczenia i złagodzenia skutków tych celów dla pracowników i regionów kraju. W 2020 r. przyjęto Ustawę o zakończeniu wytwarzania energii z węgla, częściowo opierając się na tych zaleceniach. Zgodnie z ustawą wszystkie elektrownie opalane węglem i kopalnie lignitu zostaną wycofane najpóźniej do 2038 r.

¹⁰ Tych sześć głównych obszarów tematycznych, wokół których sporządzony został niemiecki plan odbudowy i zwiększania odporności, różni się od sześciu filarów „obszarów polityki o znaczeniu europejskim”, o których mowa w art. 3 rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania odporności.

Lokalizacja elektrowni opalanych węglem oraz kopalni lignitu



KOMISJA WĘGLOWA

W czerwcu 2018 r. rząd federalny powołał tzw. Komisję Węglową. W tej wielostronnej inicjatywy wzięli udział przedstawiciele administracji rządowej, pracowników, regionów górniczych, stowarzyszeń branżowych, grup środowiskowych i instytucji badań naukowych. Celem komisji było wspólne opracowanie mapy drogowej umożliwiającej wycofanie pozostałych elektrowni opalanych węglem i lignitem oraz kopalni lignitu.

Rząd federalny zwrócił się do Komisji Węglowej o przedstawienie zaleceń politycznych na rzecz wycofania tych elektrowni i kopalni, aby „zapewnić ograniczenie emisji w Niemczech do poziomu jak najbardziej poniżej celu 40%, spełniając jednocześnie określone cele pod względem bezpieczeństwa dostaw, przystępności cenowej i ochrony miejsc pracy oraz wartości dodanej, jak również zadbać o to, aby przemysł energetyczny mógł rzetelnie wypełnić swoje cele sektorowe na 2030 r.” (BMWi 2019). Kolejnymi kluczowymi punktami odniesienia były zrównoważenie środowiskowe, konkurencyjność na rynku, akceptacja społeczna, spójność społeczna oraz planowanie i bezpieczeństwo prawne. W styczniu 2019 r. Komisja wydała ostateczne zalecenia, podając zarazem termin wycofania elektrowni i kopalni ustalony na 2038 r. W zmienionej formie zalecenia Komisji zostały przyjęte w postaci dwóch ustaw zwanych ustawami o wycofaniu węgla: SSA i CPGTA. Pierwsze z 10 posiedzeń plenarnych Komisji Węglowej odbyło się dnia 26 czerwca 2018 r., a ostatnie posiedzenie miało miejsce 25 stycznia 2019 r.

CPGTA

Ustawa o zakończeniu wytwarzania energii z węgla (CPGTA; Kohleverstromungsbeendigungsgesetz) reguluje wycofanie wykorzystywania węgla kamiennego i lignitu w niemieckim sektorze

energetycznym. Ustawa określa również mechanizmy wsparcia pracowników z przemysłu węglowego.

Przyjęta w 2020 r. ustawa CPGTA przewiduje wycofanie wykorzystywania lignitu i węgla kamiennego w sektorze energetycznym odpowiednio do 2038 i 2035 r. Istnieje możliwość wyznaczenia wcześniejszego terminu wycofania niż 2035 r. w drodze zmiany ustawy w 2029 r. Zgodnie z CPGTA znaczna część elektrowni zostanie zamknięta później niż to zaleciła Komisja Węglowa, ograniczając tym samym możliwość osiągnięcia krajowych celów klimatycznych.

Pracownicy elektrowni opalanych węglem kamiennym i lignitem oraz kopalni odkrywkowych lignitu, którzy utracą zatrudnienie ze względu na CPGTA, otrzymywać będą środki pieniężne z tytułu wsparcia dostosowawczego przez okres maksymalnie pięciu lat do osiągnięcia wieku kwalifikującego do pobierania świadczeń emerytalnych. Uprzednio pracownicy tych kopalni i elektrowni nie kwalifikowali się do otrzymania tych środków (zob. część 5.6.2.2). Pracownicy otrzymywali podobne świadczenia wyłącznie w okresie szybkiego ograniczania produkcji lignitu w byłych Niemczech wschodnich po zjednoczeniu kraju (w latach 1990–1996).

Oprócz środków pieniężnych otrzymywanych z tytułu wsparcia dostosowawczego pracownicy mają uiszczane składki z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Pracownicy w wieku powyżej 58 lat po rozwiązaniu stosunku pracy kwalifikują się do otrzymania obu świadczeń. Ponadto kwalifikowalność dotyczy wyłącznie miejsc pracy utraconych na mocy CPGTA do 2043 r. Do otrzymania środków pieniężnych z tytułu wsparcia dostosowawczego kwalifikują się również pracownicy jednostek zależnych lub przedsiębiorstw partnerskich, jeżeli wykonują one pracę niemal wyłącznie na rzecz głównych przedsiębiorstw dotkniętych skutkami nowych przepisów. Aby kwalifikować się do otrzymania wsparcia, pracownik musiał być nieprzerwanie zatrudniony w jednej z przedsiębiorstw dotkniętych skutkami nowych przepisów w dniu 30 września 2019 r. oraz w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających ustanie stosunku pracy. Ograniczenia świadczeń emerytalnych w wyniku wczesnego pobierania emerytury po wypłacie wsparcia dostosowawczego może zostać zrekompensowane płatnością odnośnych składek z Krajowego Urzędu do Spraw Gospodarczych i Kontroli Wywozu bezpośrednio na poczet ustawowego ubezpieczenia emerytalnego. Urząd zarządza również środkami z tytułu wsparcia dostosowawczego i przyznaje je uprawnionym osobom. Za wystąpienie z wnioskiem o przyznanie środków na rzecz pracowników odpowiada pracodawca. Wysokość wsparcia dostosowawczego oblicza się na podstawie uprawnień do świadczeń emerytalnych wnioskodawcy w ramach ustawowego lub górniczego ubezpieczenia emerytalnego w momencie rozwiązania stosunku pracy. Podobnie jak w przypadku ustawowych świadczeń emerytalnych kwota wsparcia dostosowawczego podlega corocznej korekcie. Istnieje możliwość uzyskiwania dodatkowego dochodu podczas pobierania środków z tytułu wsparcia dostosowawczego, jednak 30% tych dochodów jest potrącane z kwoty wsparcia.

SSA

Ustawa na rzecz wzmocnienia strukturalnego (SSA; Strukturstärkungsgesetz) została przyjęta w 2020 r. w celu prawnego wdrożenia większości zaleceń Komisji Węglowej w odniesieniu do polityki strukturalnej. Celem ustawy jest wsparcie regionów zależnych od wydobywania i eksploatacji lignitu oraz miejsc, których gospodarka jest uzależniona od elektrowni opalanych węglem. Ustawa przewiduje przeznaczenie kwoty w wysokości 14 mld EUR z budżetu rządu krajowego na inwestycje w miasta i gminy regionów zależnych od eksploatacji lignitu. Dalszych 26 mld EUR zostanie udostępnionych ze środków krajowych za pośrednictwem programów wsparcia (zarówno nowych, jak i istniejących) lub w formie projektów infrastrukturalnych. Okres finansowania obejmuje lata od 2020 do 2038 r., lecz projekty mogą otrzymać finansowanie po tym terminie, pod warunkiem ich ukończenia do 2041 r.

Federalno-Związkowa Komisja Koordynacyjna (Bund-Länder-Koordinationsgremium) nadzoruje proces wdrażania programów finansowanych na mocy SSA. W jej skład wchodzi rząd federalny oraz rządy krajów związkowych zależnych od eksploatacji lignitu (Brandenburgia, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Nadrenia Północna-Westfalia). Rząd federalny jest reprezentowany przez Federalne Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Energii (w roli przewodniczącego Komisji) oraz inne odnośne ministerstwa. Kraje związkowe są reprezentowane przez szefów urzędów kanclerskich Brandenburgii, Nadrenii Północnej-Westfalii (NRW) i Saksonii-Anhalt oraz ministra rozwoju regionalnego Saksonii.

Główne elementy polityki strukturalnej regionów górniczych określone w SSA:

- wsparcie finansowe regionów eksploatujących lignit,
- rozszerzenie aktualnych i opracowanie nowych programów wsparcia,
- wsparcie finansowe regionów posiadających elektrownie opalane węglem kamiennym, oraz
- wsparcie nakładów nieinwestycyjnych.

Na mocy SSA w latach 2020–2038 przewidziano wsparcie finansowe trzech regionów prowadzących czynną działalność w zakresie eksploatacji lignitu. Gminom i miastom w tych regionach zostaną udostępnione środki w wysokości 14 mld EUR, aby umożliwić im realizację szczególnie istotnych projektów inwestycyjnych:

- 2020–2026: 5,5 mld EUR
- 2027–2032: 4,5 mld EUR
- 2033–2038: 4 mld EUR

Dotacje zostaną udzielone regionom wyłącznie na podstawie oceny dokonanej przez Federalne Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Energii, którego zadaniem będzie weryfikacja, czy osiągnięty poziom zamknięcia elektrowni wykorzystujących lignit odpowiada poziomowi wymaganemu na mocy CPGTA.

Regiony zależne od wydobywania węgla otrzymają ponadto 26 mld EUR w ramach programów wsparcia. Jest to wsparcie zapewniane z istniejących oraz nowych programów krajowych. Ponadto w regionach przewidziano bezpośrednie inwestycje infrastrukturalne, w szczególności mające na celu poprawę łączności między obszarami wiejskimi i metropolitalnymi.

Przykłady projektów finansowanych z programów wsparcia (BMW, 2020)
- Powołanie nowych oddziałów instytutów badawczych Niemieckiego Centrum Przestrzeni Kosmicznej (Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt) w regionach górniczych (Federalne Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Energii)
- Wsparcie finansowe strategicznych projektów gospodarczych i realizowanych w dziedzinie konsultacji kierowniczych na rzecz przedsiębiorstw dotkniętych skutkami zmian strukturalnych (Federalne Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Energii).
- Projekty w dziedzinie transportu (np. rozbudowa systemów autostrad i kolei; transport publiczny i obwodnice) (Federalne Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej).
- Powołanie instytutów badawczych i centrów kompetencji (Kompetenzzentrum) świadczących usługi badań naukowych i doradztwa na rzecz przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego i innych organizacji w zakresie konkretnych zagadnień, takich jak cyfryzacja MŚP (Federalne Ministerstwo Edukacji i Badań Naukowych).

- Powołanie centrów kompetencji ds. ochrony klimatu, technologii konwersji Power-to-X, pól elektromagnetycznych i innych zagadnień (Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Jądrowego).
- Projekt na rzecz wykorzystania sztucznej inteligencji w medycynie (Federalne Ministerstwo Zdrowia).
- Programy finansowania kultury (Federalny Komisarz ds. Kultury i Mediów).
- Centrum kompetencji na rzecz rozwoju regionalnego i promocji sportu (Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Ojczyzny).

Źródło: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/20200827-projekte-fuer-die-kohleregionen-koennen-starten.html>

ŚRODKI Z FUNDUSZU NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

Rządy krajów związkowych obawiają się, że FST nie przyniesie dodatkowych korzyści regionom górniczym, lecz pomoże rządowi federalnemu w finansowaniu działań uwzględnionych w Ustawie na rzecz wzmocnienia strukturalnego. Federalne Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Energii potwierdziło, że **rząd nie przewiduje dodatkowego wsparcia z FST dla regionów oraz że środki te zostaną wykorzystane do sfinansowania działań wymienionych w SSA**, argumentując, że wielkość budżetu SSA została określona w drodze konsensusu z regionami górniczymi i krajami związkowymi, zatem nie istnieją przyczyny uzasadniające zwiększenie tej wielkości o środki z FST.

PRZEMYSŁ MOTORYZACYJNY

W 2020 r. ogłoszono przeznaczenie środków w wysokości jednego miliarda euro na potrzeby „funduszu na rzecz przyszłości przemysłu motoryzacyjnego” z myślą o wsparciu długoterminowej transformacji branży mającej kluczowe znaczenie dla niemieckiej gospodarki. Przewidziano udostępnienie kwoty 340 mln EUR na sfinansowanie regionalnych „sieci transformacji”, które skupiać będą różne podmioty na szczeblu lokalnym w celu opracowania odnośnych strategii. Kolejnych 340 mln EUR zostanie przeznaczonych na rozwój rozwiązań cyfrowych. Przewidziano również przeznaczenie około 320 mln EUR między innymi na wsparcie średnich przedsiębiorstw w przekształcaniu procesów produkcyjnych w celu wytwarzania napędów elektrycznych i ogniw paliwowych. Ponadto finansowanie ma również pokryć koszty dalszego szkolenia pracowników. Na obecnym etapie należy szybko wdrożyć sieci regionalne. Pierwsze regiony – takie jak Saara, Westfalia Południowa i południowo- wschodnia część Dolnej Saksonii – są już gotowe do rozpoczęcia prac.

Według szacunków jednego z instytutów badawczych około 75 tys. pracowników sektora produkcji niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego przejdzie na emeryturę do 2025 r. Z tej liczby około 39 tys. obecnie pracuje bezpośrednio przy produkcji pojazdów, a pozostali są zaangażowani w czynności związane z wytwarzaniem części. Niemniej jednak, jeżeli do 2025 r. poziom produkcji samochodów napędzanych silnikami spalinowymi spadnie do wielkości przewidywanej w obecnych przepisach dotyczących emisji, skutki przejścia na silniki elektryczne dotyczyć będą co najmniej 178 tys. pracowników zajmujących się produkcją grup produktów bezpośrednio lub pośrednio zależnych od silnika spalinowego, z których 137 tys. jest zatrudnionych bezpośrednio w przemyśle motoryzacyjnym. Do 2030 r. na emeryturę przejdzie 147 tys. pracowników, z czego 73 tys. pochodzić będzie z sektora produkcji pojazdów. Obecnie jest jednak co najmniej 215 tys. pracowników zatrudnionych w sektorze produkcji wyrobów związanych z silnikiem spalinowym, z czego 165 tys. zatrudnionych jest bezpośrednio w przemyśle motoryzacyjnym.

Dwie trzecie największych na świecie złóż węgla kamiennego znajduje się na terenie Saksonii i Brandenburgii (Niemcy). Europejski Zielony Ład dopuścił przyznanie przez pięć wschodnich krajów związkowych znaczących dotacji w celu przyciągnięcia producentów samochodów elektrycznych do regionu, aby ograniczyć gospodarcze skutki wycofania eksploatacji tych kopalni. Inicjatywy te są mile widziane, aby nie pozostawić żadnego regionu w tyle.

NIEMIECKIE ZWIĄZKI ZAWODOWE

Niemieckie związki zawodowe od lat zwracają uwagę na kwestie związane z transformacją. System partycypacji pracowniczej umożliwia związkom zawodowym dokonanie oceny transformacji w terenie i udział w debacie na wszystkich szczeblach od samego początku procesu. Niemniej jednak system formalnie nie umożliwia związkom zawodowym zgłaszania sprzeciwu wobec decyzji strategicznych podejmowanych przez pracodawców.

W przeszłości Niemcy przyjęli defensywne stanowisko polegające na ochronie miejsc pracy zagrożonych delokalizacją. Zakres obecnej transformacji doprowadził do zmiany strategii w postaci bardziej ofensywnych, „przyszłościowych” układów zbiorowych pracy. Zagrożenia w obszarze wynagrodzeń i warunków pracy rzeczywiście utrzymują się, ponieważ zielona transformacja stanowi siłę napędową planów delokalizacyjnych.

Pomimo silnej organizacji sektorowej istnieje ryzyko pozostawienia w tyle pracowników mniejszych przedsiębiorstw na wyższych poziomach łańcucha dostaw. Rozwiązanie złożonych problemów wymaga zaangażowania silnych związków zawodowych, które zwykle funkcjonują jedynie w większych przedsiębiorstwach.

W grudniu 2021 r. konfederacja związków zawodowych DGB zainicjowała projekt „Revierwende” wspierający działalność związków zawodowych oraz związki zawodowe wchodzące w skład organizacji w procesie zmian strukturalnych. Celem projektu jest zaangażowanie związków zawodowych w koordynację przemian strukturalnych regionów górniczych za pośrednictwem sześciu biur lokalnych w następujących regionach: jedno na obszarze Zagłębia Nadreńskiego, dwa na obszarze Łużyckiego Zagłębia Węglowego, dwa na obszarze Niemiec środkowych oraz jedno na terenie Zagłębia Saary. Biura te mają pełnić rolę punktów pierwszego kontaktu w celu udzielania odpowiedzi na pytania dotyczące zmian strukturalnych mających wpływ na wymienione regiony.

Według DNB projekt ma na celu:

- transfer wiedzy, nawiązywanie kontaktów, działalność w dziedzinie public relations poprzez
 - o wydarzenia i publikacje dotyczące projektowania strukturalnego, innowacyjnych zagadnień i skutecznych podejść (dobre praktyki)
 - o tworzenie lokalnych sieci, prowadzenie warsztatów innowacyjnych z udziałem pracowników
 - o wymianę informacji między regionami i krajami
- doradztwo, nabywanie kwalifikacji i szkolenia
 - o pracowników, zwłaszcza młodych wykwalifikowanych pracowników na miejscu, związkowców oraz przedstawicieli interesów przedsiębiorstw
 - o w odniesieniu do zmian strukturalnych, polityki regionalnej i strukturalnej oraz wiedzy merytorycznej lub technicznej.



Związek zawodowy IG Metall jest również zaangażowany w kwestie związane ze sprawiedliwą transformacją. Mając świadomość jej skutków również dla przemysłu poza regionami górniczymi, związek dokłada wszelkich starań, aby reprezentować interesy pracowników różnych gałęzi sektora motoryzacyjnego, na które będzie miała wpływ elektryfikacja pojazdów. Przykładowo, w 2020 r. związek IG Metall i kilka podmiotów z branży motoryzacyjnej uruchomiły fundusz w wysokości kilkuset milionów euro („Best Owner Group”) w celu wsparcia producentów wyposażenia. Fundusz jest finansowany ze środków prywatnych i powinien umożliwiać wykup MŚP specjalizujących się w produkcji części dla pojazdów benzynowych lub z silnikiem wysokoprężnym. Celem inicjatywy jest wsparcie finansowe MŚP z tego sektora, aby mogły one stawić czoła tej istotnej zmianie w kierunku pojazdów elektrycznych. Sam Fundusz nie jest jeszcze gotowy, jednak świadczy o gotowości związku zawodowego do stawienia czoła skutkom transformacji w innych sektorach przemysłu.

Związki zawodowe IG BCE oraz IG Metall przez wiele lat były również zaangażowane w działalność na rzecz zwiększania świadomości pracowników na temat zielonej i cyfrowej transformacji. Zgodnie z zapisem z seminarium zorganizowanego przez Europejski Związek Zawodowy IndustriAll dnia 21 stycznia *„związkom zawodowym udało się zmobilizować, uzyskać porozumienia i zapewnić ich udział w zarządzaniu procesami transformacji. W sektorach hutnictwa stali, metalurgicznym i elektrycznym układy zbiorowe łączą ograniczenie czasu pracy i wczesne emerytury w celu ochrony wysokiej jakości zatrudnienia”*.

3.2. SŁOWACJA

Aby sprostać istotnym wyzwaniom związanym z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu, zwłaszcza wyzwaniom natury gospodarczej oraz dotyczącym zatrudnienia, środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) ustanowionego w ramach Europejskiego Zielonego Ładu należy priorytetowo zainwestować w terytoria najdotkliwiej odczuwające skutki transformacji pod względem gospodarczym i społecznym.

WNIOSEK KOMISJI EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCY ZASTOSOWANIA FST NA SŁOWACJI

W lutym 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła wstępną opinię dotyczącą skutecznego wdrożenia inwestycji z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji przewidzianych na lata 2021–2027 na Słowacji (załącznik D). Załącznik ten stanowi podstawę dialogu między Słowacją a służbami Komisji oraz odpowiednie wytyczne dla państw członkowskich przygotowujących terytorialne plany sprawiedliwej transformacji, które leżą u podstaw programowania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Negocjacje w tej sprawie trwają nadal.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wskazano dwa regiony na poziomie NUTS 3. Objęcie tych terytoriów wsparciem jest uzasadnione ich zależnością od paliw kopalnych (w szczególności węgla kamiennego i lignitu). Ponadto terytoria te doświadczają poważnych skutków gospodarczych i społecznych transformacji, zwłaszcza pod względem spodziewanej utraty miejsc pracy oraz przekształcenia procesów produkcyjnych obiektów przemysłowych uwalniających do atmosfery największe emisje gazów cieplarnianych (np. zakłady prowadzące produkcję cementu w regionie Trenčína lub huty stali w regionie Koszyc).

Charakterystyka obu wyróżnionych regionów:

- **Region Trenčína:** stoi w obliczu szeregu wyzwań gospodarczych i społecznych w kontekście przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. W działalności górniczej w regionie Horná Nitra (okręgi Prievidza i Partizánske) bezpośrednio zatrudnionych jest ponad 4 tys. osób w ramach łańcucha dostaw elektrowni węglowej Nováky, której zamknięcie przewidziano do 2023 r. ze względów związanych ze skuteczną ochroną środowiska. 12 grudnia 2018 r. Słowacja ogłosiła, że 2023 r. będzie ostatnim rokiem udzielania wsparcia publicznego na rzecz wytwarzania energii elektrycznej z wykorzystaniem węgla, co prowadzi do dalszej niepewności w regionie, podkreślając tym samym konieczność zaplanowania jego transformacji. Ponadto ok. 1 tys. osób jest zatrudnionych w gałęziach gospodarki związanych pośrednio z górnictwem. W Trenčinie siedzibę ma również duży producent cementu, którego działalność wiąże się z wysokim poziomem emisji (Považská cementárň w Ladce).
- **Region Koszyc:** w tym regionie produkcja stali stanowi istotne źródło emisji CO₂, a największym podmiotem powodującym emisje CO₂ na Słowacji jest huta należąca do amerykańskiej korporacji US Steel. Do ważnych pracodawców w skądinąd stosunkowo słabym ekonomicznie regionie należą elektrownia węglowa Vojany oraz wytwórnia cementu w miejscowości Turňa nad Bodvou.

Mając na uwadze wysokoemisyjną działalność gospodarczą oraz koncentrację miejsc pracy w zaledwie kilku podmiotach, Komisja uznała, że uzasadnionym jest przeznaczenie środków z FST głównie na interwencje w tych regionach.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA (ZGODNIE Z WNIOSEM KOMISJI EUROPEJSKIEJ)

Na wyróżnionych terytoriach określono konkretne potrzeby inwestycyjne umożliwiające sprostanie wyzwaniom związanym z transformacją oraz wsparcie zrównoważonej konkurencyjności regionów:

- inwestycje w projekty rewitalizacji terenu i usunięcia z niego zanieczyszczeń, odbudowy gruntów oraz zapewnienia pracownikom nowych miejsc pracy;
- inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz promowanie transferu zaawansowanych technologii;
- podniesienie i zmiana kwalifikacji pracowników;
- inwestycje w rozwój przystępnych cenowo technologii i infrastruktury na rzecz czystej energii, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, efektywność energetyczną oraz energię ze źródeł odnawialnych;
- cyfryzacja i łączność cyfrowa;
- pomoc techniczna – realizowana ze środków FST.

Określono również potrzeby inwestycyjne w celu zapewnienia większego wsparcia na rzecz zrównoważonego rozwoju na szczeblu regionalnym i lokalnym. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć w szczególności:

- inwestycje w tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym za pośrednictwem inkubatorów przedsiębiorczości i usług doradczych;
- inwestycje we wzmacnianie gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym przez zapobieganie generowaniu i ograniczanie odpadów, efektywną gospodarkę zasobami, ponowne wykorzystywanie, naprawę oraz recykling.

W regionie Trenčína (górnónitrzański region węglowy) oraz Koszyc przewiduje się znaczną redukcję miejsc pracy, której tworzenie i rozwój MŚP może w pełni nie zrekompensować. W związku z tym – w drodze wyjątku, w razie konieczności w celu wdrożenia terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji – można również rozważyć wsparcie inwestycji produkcyjnych w dużych przedsiębiorstwach.

Ponadto zakłady przemysłowe w tych regionach prowadzące działania wymienione w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE zatrudniają wielu pracowników, a ich działalność jest zagrożona ze względu na wysoki poziom związanych z nią emisji gazów cieplarnianych. Można by rozważyć wsparcie inwestycji na rzecz redukcji emisji, jeżeli prowadziłyby one do znacznego ograniczenia poziomu emisji (znacznie poniżej wartości odniesienia umożliwiających uzyskanie bezpłatnych przydziałów uprawnień na mocy dyrektywy 2003/87/WE) oraz o ile inwestycje będą zgodne z Europejskim Zielonym Ładem.

KONCENTRACJA NA REGIONIE GÓRNEJ NITRY (OKRĘG TRENČÍNA)

Kwestia wsparcia transformacji górnónitrzańskiego regionu węglowego została już uwzględniona w słowackim planie działania, którego rozwój przewidziano na 2019 r. Rząd potwierdził stopniowe wycofywanie produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem węgla.

Plan, wspierany środkami inwestycyjnymi z FST i funduszu modernizacyjnego, ma na celu uczynienie z Górnej Nitry modelowego regionu sprawiedliwej transformacji dzięki realizacji trzech głównych działań:

- ukończenie i ocena planu projektu zrównoważonego systemu ciepłowniczego w okręgu Prievidza;
- wsparcie utworzenia i obsługi regionalnego centrum na rzecz zrównoważonej energii w Górnej Nitrze;
- renowacja budynków i linii dystrybucyjnych oraz łączności odnawialnych źródeł energii z systemem ciepłowniczym.

OPRACOWANIE TERYTORIALNEGO PLANU SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI SŁOWACJI

► Zasięg terytorialny i wysokość wsparcia

Obecnie do otrzymania wsparcia z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji kwalifikują się dwa regiony (zob. wyżej oraz ramka poniżej).

Niemniej jednak, słowacki rząd domaga się włączenia trzeciego regionu – **Banska Bystrica** – ze względu na jego wieloletnią tradycję górniczą. W regionie tym, położonym pomiędzy dwoma pozostałymi regionami wskazanymi przez Komisję Europejską, zaprzestano działalności górniczej w 2015 r. Ich gospodarcza i społeczna transformacja została już zatem rozpoczęta i powinna zostać objęta wsparciem. *Obecnie trwają w tej sprawie rozmowy ze służbami Komisji.*



Źródło: Posiedzenie platformy sprawiedliwej transformacji ws. terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji: postępy i prognozy programowania (15–17 listopada 2021 r.)

Region Bratysławy został zgłoszony do objęcia wsparciem z FST ze względu na wysoki wskaźnik emisji CO₂ pochodzących głównie z transportu, nie znalazł się on jednak pośród regionów wyszczególnionych przez Komisję.

Całkowita wysokość dotacji udzielonej Słowacji i jej regionom wynosi 459 mln EUR. Tę pulę mogą zasilić środki z innych źródeł, takich jak plan odbudowy i zwiększania odporności (6,575 mld EUR) czy fundusz modernizacyjny.

► Struktura filarów wsparcia z FST dla Słowacji

Dla każdego regionu określono konkretne filary, które następnie podzielono na zadania priorytetowe w zależności od charakterystyki terytoriów i niezbędnych inwestycji umożliwiających ich sprawiedliwą transformację.

Economic diversification	Sustainable environment	Quality life and social infrastructure
•SMEs •Digitalization •RDI •Innovative jobs	•Renewable energy •Hydrogen •Energy efficiency •Circular economy	•Upskilling and reskilling •Social care •Young talents •Improving health

Źródło: Posiedzenie platformy sprawiedliwej transformacji ws. terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji: postępy i prognozy programowania (15–17 listopada 2021 r.)

► Proces partycypacyjny i uczestniczące podmioty



Źródło: Posiedzenie platformy sprawiedliwej transformacji ws. terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji: postępy i prognozy programowania (15–17 listopada 2021 r.)

Beneficjentem wsparcia jest Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji, które kieruje procesem opracowywania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. Konsultanci sporządzili cztery dokumenty z przeprowadzonych prac. Ostatni pt. „Sprawozdanie dotyczące wyzwań, potrzeb i planów działania w najbardziej dotkniętych terytoriach” został przesłany przez Ministerstwo wszystkim członkom grupy roboczej w dniu 10 maja 2021 r. z terminem przedstawienia uwag określonym na 23 maja 2021 r.

Grupy robocze zostały powołane w poszczególnych krajach w celu zapewnienia partycypacyjnego procesu opracowywania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji: Prace słowackiej grupy roboczej są obecnie w toku. W skład grupy w dalszym ciągu wchodzi:

- jedna krajowa grupa robocza składająca się z ośmiu resortów (Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji; Ministerstwo Finansów; Ministerstwo Gospodarki; Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny; Ministerstwo Środowiska; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich; Ministerstwo Edukacji, Nauki, Badań i Sportu; Ministerstwo Transportu i Budownictwa)
- oraz cztery grupy regionalne w czterech różnych regionach (Górna Nitra, Banská Bystrica, Bratysława i Koszyce). Posiedzenia tych czterech regionalnych grup roboczych odbywają się co miesiąc.

Służby Komisji zwróciły uwagę w szczególności na udział ludzi młodych w procesie przygotowania terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji jako pozytywnego przykładu włączenia i lokalnego uczestnictwa społeczności w kształtowaniu transformacji terytoriów. Młodzi ludzie po raz pierwszy

zaangażowali się w proces transformacji za pośrednictwem internetowych debat, które rozpoczęły się w maju 2021 r.

Celem tej inicjatywy jest zaangażowanie młodego pokolenia, które jest przyszłością rozpatrywanych regionów, w opracowanie proponowanych priorytetów i potrzeb. Ponadto to młodzi ludzie w największym stopniu doświadczą konsekwencji transformacji oraz negatywnych skutków zmiany klimatu.

Współpraca z młodzieżą w zakresie przygotowania, a następnie wdrożenia konkretnych środków i projektów (warsztatów, seminariów informacyjnych itp.) ma charakter ciągły.

Przewidziano również wsparcie konkretnych projektów ukierunkowanych na ludzi młodych, na przykład w postaci udzielenia niewielkich dotacji dla ludzi młodych na wsparcie realizacji projektów społecznych w lokalnej społeczności w celu zwiększenia atrakcyjności regionu.

Niemniej jednak partnerzy społeczni (ani związki zawodowe, ani pracodawcy) nie zostali uwzględnieni w procesie opracowywania i kształtowania terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji ani podczas żadnych analogicznych dyskusji (m.in. brak odpowiedniego zaangażowania w proces opracowania krajowego planu odbudowy – wyłącznie internetowa „sesja informacyjna”, brak należytych konsultacji w drodze dialogu trójstronnego).

Związki zawodowe posiadają jedynie informacje, które zostały podane do wiadomości publicznej, oraz informacje uzyskane na szczepku UE. Związki przedstawiły uwagi do projektu planu sprawiedliwej transformacji i zażądały umożliwienia im uczestnictwa, lecz nie otrzymały w tym zakresie żadnej odpowiedzi.

Ponadto związki uznają działania społeczne zaproponowane w planie za niewystarczające, aby wyeliminować niekorzystne skutki transformacji dla regionów, których to dotyczy.

Organizacje pozarządowe działające w obszarze ochrony środowiska oraz władze lokalne są uznawane za bardziej reprezentacyjne i odpowiednie przez organy władzy do współtworzenia terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji.

► Status kryteriów wyboru projektów

Oficjalnie Słowacja nie udostępniła tych informacji w formie pisemnej, lecz z „nieoficjalnych” informacji wynika, że kryteria te stanowią główne cele oceny wpływu społeczno-gospodarczego oraz środowiskowego transformacji. W projekcie terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji zaproponowano również zbiór wskaźników służących do oceny projektów. Wskaźniki nie zostały jeszcze ostatecznie dopracowane, lecz mogą stanowić sposób na zwrócenie większej uwagi na wyniki na etapie wdrażania planu.

Projekty są składane do słowackiego ministerstwa. Pierwsza pula zebrana do 30 kwietnia 2021 r. obejmuje około 350 projektów o wartości inwestycji rzędu 6 mld EUR. Ministerstwo planuje podzielić je na trzy grupy:

- Projekty strategiczne.
- Wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw
- Wsparcie innowacyjności, nauki i energii ze źródeł odnawialnych.

► Możliwości i zagrożenia

Największym zagrożeniem w dalszym ciągu pozostaje brak zdolności do zrealizowania innowacyjnych i ambitnych projektów.

ZWIĄZEK MIĘDZY TERYTORIALNYM PLANEM SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI A INNYMI EUROPEJSKIMI PROGRAMAMI

► Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu Słowacji

Komisja Europejska wydała zalecenie w sprawie projektu krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu przedstawionego przez Słowację na lata 2021–2030. Dla przypomnienia: terytorialne plany sprawiedliwej transformacji opracowywane przez państwa członkowskie muszą być zgodne z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu, określającymi poziom ambicji w tym zakresie do roku 2030.

W zaleceniach wydanych dnia 18 czerwca 2019 r. Komisja poleciła Słowacji (między innymi) **lepszą integrację aspektów sprawiedliwej i uczciwej transformacji, w tym przez bardziej szczegółowe przedstawienie skutków planowanych celów, polityk i środków dla społeczeństwa, pod względem zatrudnienia oraz umiejętności**. Ostateczny zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu powinien uwzględniać skutki transformacji dla mieszkańców regionu węglowego Górnej Nitry oraz związek z rządowym planem działania na rzecz transformacji regionu, a także dostosowania w innych sektorach powodujących wysokie emisje.

Zalecono również, aby Słowacja w dalszym ciągu rozwijała swoje podejście w celu wyeliminowania problemów ubóstwa energetycznego, w tym przez przedstawienie szczegółowej oceny ubóstwa energetycznego zgodnie z wymogami rozporządzenia (UE) 2018/1999.

Overview of the key objectives, targets and contributions

The following table present an overview of Slovakia's objectives, targets and contributions under the Governance Regulation⁴:

	National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (ESR) (%)	-14	+13	-12	As in ESR
	National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	11.5	14	18	Below 24 % (result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency: Primary energy consumption (Mtoe) Final energy consumption (Mtoe)	16.1 11.1	16.4 9.2	16.2 10.8	Low Low

⁴ Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council.

Źródła: Komisja Europejska, DANE STATYSTYCZNE DOTYCZĄCE ENERGII, Arkusze danych energetycznych: kraje UE28; SWD (2018)453; europejski semestr w podziale na poszczególne kraje; COM/2017/718; projekt krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu Słowacji

► Plan odbudowy i zwiększania odporności Słowacji

Z tytułu płatności zaliczkowej w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) Słowacja otrzyma środki w wysokości 822,7 mln EUR, co stanowi 13% łącznego przydziału środków z RRF na rzecz tego kraju. Ta pierwsza transza umożliwi rozpoczęcie realizacji kluczowych inwestycji oraz reform.

Łącznie Słowacja ma otrzymać 6,3 mld EUR w formie dotacji z RRF. Komisja zatwierdzi kolejne wypłaty środków na podstawie stanu realizacji inwestycji i reform określonych w planie odbudowy i zwiększania odporności Słowacji.

Słowacki plan stanowi element bezprecedensowej, skoordynowanej reakcji UE na kryzys związany z COVID-19, której celem jest zaradzenie wspólnym europejskim wyzwaniom, w tym sprostanie zielonej i cyfrowej transformacji, a także zwiększenie spójności jednolitego rynku.

Na Słowacji środki z RRF zostaną przeznaczone na następujące działania:

- **Wsparcie zielonej transformacji:** W słowackim planie przewidziano przeznaczenie 528 mln EUR na sfinansowanie fali renowacji przeprowadzonej na wielką skalę w celu poprawy charakterystyki energetycznej i ekologicznej co najmniej 30 tys. obiektów. Przewiduje się również przeznaczenie 368 mln EUR na promowanie efektywności energetycznej oraz innowacyjne technologie służące obniżeniu emisyjności przemysłu.
- **Wsparcie cyfrowej transformacji:** Według planu 102 mln EUR zostanie przeznaczone na działania członków przedsięwzięcia w dziedzinie Europejskich Obliczeń Wielkiej Skali oraz sieć ośrodków cyfrowych, których zadaniem będzie wspieranie przedsiębiorstw w cyfryzacji prowadzonych procesów.
- **Zwiększenie odporności gospodarczej i społecznej:** W planie przewidziano inwestycję środków w wysokości 1,2 mld EUR na poprawę jakości i efektywności usług opieki zdrowotnej, w tym renowację istniejących szpitali oraz budowę nowych.

Summary of the assessment of the Slovak recovery and resilience plan

Grants: EUR 6.3 billion

116 measures: 58 reforms and 58 investments divided into 18 components

Number of milestones and targets: 97 milestones and 99 targets

Climate target: 43%

Digital target: 21%

Źródło: Komisja Europejska, Analiza planu odbudowy i zwiększania odporności Słowacji (21.6.2021 r.);
COM (2021) 339 final

3.3. BUŁGARIA

KOMISJA EUROPEJSKA ZAPROPONOWAŁA DWA TERYTORIALNE PROJEKTY NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI: DLA OBSZARU MARICA W OBWODZIE STARA ZAGORA ORAZ DLA GMINY BOBOW DOŁ POŁOŻONEJ W OBWODZIE KIUSTENDIŁ.

Na podstawie wniosku Komisji Europejskiej wstępna ocena służb Komisji w sprawie priorytetowych obszarów inwestycji i warunków ramowych dla skutecznej realizacji inwestycji finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w latach 2021–2027 w Bułgarii została uwzględniona w załączniku D do europejskiego semestru 2020.

Wskazane priorytetowe obszary inwestycji zostały określone na podstawie szerszej analizy terytoriów doświadczających poważnych trudności społeczno-gospodarczych wynikających z procesu transformacji w kierunku gospodarki UE neutralnej dla klimatu do 2050 r. w Bułgarii, zgodnie z oceną zawartą w sprawozdaniu.

Załącznik ten stanowi podstawę dialogu między organami publicznymi Bułgarii a służbami Komisji Europejskiej oraz odpowiednie wytyczne dla państw członkowskich podczas sporządzania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, leżących u podstaw programowania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Inwestycje przy wykorzystaniu środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji uzupełniają inwestycje finansowane z polityki spójności, dla których wytyczne w formie załącznika D zostały wydane w sprawozdaniu krajowym dla Bułgarii z 2019 r.

Komisja Europejska zaproponowała dwa terytorialne projekty na rzecz sprawiedliwej transformacji: dla obszaru Marica w obwodzie Stara Zagora oraz dla gminy Bobow Doł położonej w obwodzie Kiustendił.

Na obszarze Marica w obwodzie Stara Zagora znajdują się największy zakład wydobywania węgla kamiennego oraz elektrownia opalana węglem w Bułgarii. Około 85% miejsc pracy (ponad 12,5 tys. osób) z bułgarskiego sektora eksploatacji węgla znajduje się właśnie na tym obszarze, przy czym ponad 10,7 tys. miejsc pracy oferują kopalnie, a ponad 1800 osób znalazło zatrudnienie w zakładach energetycznych. Odejście od produkcji z wykorzystaniem paliw kopalnych prawdopodobnie nie tylko doprowadzi do zamknięcia zakładów wydobywczych, ale również będzie miało wpływ na działalność elektrowni. Proces efektywnej i sprawiedliwej transformacji wymaga przewidywania wyzwań społecznych, takich jak utrata miejsc pracy i obniżenia standardów jakości życia. Ze wstępnej oceny wydaje się pewne, że interwencje finansowane z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji skoncentrowane będą właśnie na tym obwodzie.

Aby stawić czoła wyzwaniom związanym z transformacją, zidentyfikowano priorytetowe potrzeby inwestycyjne w celu dywersyfikacji i unowocześnienia gospodarki regionalnej oraz zwiększenia jej konkurencyjności, a także złagodzenia społeczno-gospodarczych kosztów transformacji. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć w szczególności:

- inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym przedsiębiorstwa typu start-up, prowadzące do dywersyfikacji i przekształcenia gospodarki;
- inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz promowanie transferu zaawansowanych technologii;
- inwestycje w cyfryzację;
- podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników;
- wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy;

- aktywna integracja osób poszukujących pracy.

Aby sprostać wyzwaniom związanym z transformacją pod względem zrównoważenia środowiskowego i efektywnej gospodarki zasobami, określono również powiązane potrzeby inwestycyjne. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć inwestycje w następujących dziedzinach:

- wdrażanie technologii na rzecz przystępnej cenowo czystej energii;
- rekultywacja terenów i usunięcie z nich zanieczyszczeń, odbudowa gruntów i projekty na rzecz zmiany ich przeznaczenia;
- wsparcie gospodarki o obiegu zamkniętym.

Obwód Starej Zagory stoi w obliczu wyzwania, jakim jest utrata licznych miejsc pracy, którą niekoniecznie w pełni zrekompensuje tworzenie i rozwój MŚP. W związku z tym można by rozważyć – w wyjątkowych sytuacjach i w razie potrzeby w celu wdrażania terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji – wsparcie inwestycji produkcyjnych w duże przedsiębiorstwa.

Gmina Bobow Doł położona w obwodzie Kiustendił stanowi drugi najważniejszy obszar na terenie Bułgarii, jeśli chodzi o wydobywanie węgla kamiennego oraz wytwarzanie energii elektrycznej z wykorzystaniem węgla.

Obecnie szacuje się, że łącznie cały południowo-zachodni region zapewnia około 1500 miejsc pracy w działalności związanej z eksploatacją węgla, z których większość znajduje się w gminie Bobow Doł. Gmina ta doświadczyła już negatywnych skutków społeczno-gospodarczych zamknięcia zakładów wydobywczych w ostatnich latach. Ich zamknięcie doprowadziło do wzrostu bezrobocia, a także odpływu ludności aktywnej zawodowo ze względu na brak alternatywnych możliwości zatrudnienia. Ze wstępnej oceny wydaje się pewne, że środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zostaną wykorzystane również w tym obwodzie.

Aby stawić czoła wyzwaniom związanym z transformacją, zidentyfikowano priorytetowe potrzeby inwestycyjne w celu dywersyfikacji i unowocześnienia gospodarki regionalnej oraz zwiększenia jej konkurencyjności, a także złagodzenia społeczno-gospodarczych kosztów transformacji. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć w szczególności:

- inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym przedsiębiorstwa typu start-up, prowadzące do dywersyfikacji i przekształcenia gospodarki;
- inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz promowanie transferu zaawansowanych technologii;
- inwestycje w cyfryzację;
- podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników;
- wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy;
- aktywna integracja osób poszukujących pracy.

Aby sprostać wyzwaniom związanym z transformacją pod względem zrównoważenia środowiskowego i efektywnej gospodarki zasobami, określono również powiązane potrzeby inwestycyjne. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć inwestycje w następujących dziedzinach:

- wdrażanie technologii na rzecz przystępnej cenowo czystej energii;

- rekultywacja terenów i usunięcie z nich zanieczyszczeń, odbudowa gruntów i projekty na rzecz zmiany ich przeznaczenia;
- wsparcie gospodarki o obiegu zamkniętym.

W DNIU 15 PAŹDZIERNIKA 2021 R. KOMISJA EUROPEJSKA OTRZYMAŁA OD BUŁGARII OFICJALNY PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI.

W planie określono reformy oraz projekty inwestycji publicznych, które Bułgaria przewiduje wdrożyć dzięki wsparciu z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

Bułgaria zwróciła się z wnioskiem o udostępnienie dotacji w łącznej wysokości 6,6 mld EUR w ramach RRF.

Bułgarski plan opiera się na czterech filarach:

- Innowacyjna Bułgaria,
- Zielona Bułgaria,
- Połączona Bułgaria
- oraz Sprawiedliwa Bułgaria.

Plan obejmuje działania w obszarze obniżenia emisyjności gospodarki, edukacji i nabywania umiejętności, badań naukowych i innowacji, inteligentnego przemysłu, efektywności energetycznej, zrównoważonego rolnictwa, łączności cyfrowej, włączenia społecznego i opieki zdrowotnej.

Projekty uwzględnione w planie zostały przewidziane na cały okres wykorzystania RRF do 2026 r. W planie zaproponowano realizację projektów należących do wszystkich siedmiu europejskich kategorii flagowych.

Komisja dokona oceny, czy w bułgarskim planie przewidziano przeznaczenie co najmniej 37% wydatków na inwestycje i reformy wspierające osiągnięcie celów klimatycznych oraz co najmniej 20% na cyfrową transformację.

ZASADA PARTNERSTWA W RAMACH OPRACOWYWANIA TERYTORIALNYCH PLANÓW SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI: KORZYŚCI DLA BUŁGARII

► Opracowanie procesu

Każdy kraj wyznaczył resort korzystający z pomocy technicznej UE na potrzeby opracowania terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji. Resorty te odpowiadają również za nadzór nad przygotowaniem planów, w tym nad pracami konsultantów zatrudnionych w ramach wsparcia procesu opracowania planów.

W przypadku **Bułgarii** beneficjentem pomocy technicznej jest Ministerstwo Energii, a za świadczenie pomocy odpowiada firma PricewaterhouseCoopers (PwC). Zespół kierujący procesem opracowania planu składa się z 15 osób i obejmuje międzynarodowych ekspertów z ramienia PwC, przedstawicieli ministerstw oraz specjalistów w dziedzinie energii. Grono specjalistów tworzą z kolei naukowcy, przedstawiciele sektora biznesu oraz dawni przywódcy sektora energetycznego, w tym dwaj dawni dyrektorzy elektrowni węglowych, którzy opowiadają się za zachowaniem przemysłu wydobywczego.

► Status grup roboczych

Podczas marcowego briefingu wspomniano, że grupy robocze zostały powołane w poszczególnych krajach w celu zapewnienia partycypacyjnego procesu opracowywania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. W niniejszej informacji skupiono uwagę na statusie tych grup roboczych,

którego znaczenie jest kluczowe dla opracowania projektów terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji.

Podczas marcowego briefingu wspomniano o zamiarze powołania grup roboczych w Bułgarii, jednak po upływie kilku miesięcy grupy te nadal nie powstały. Konsultant zorganizował kilka spotkań z wybranymi zainteresowanymi stronami z gmin oraz przedstawicielami sektora biznesu i organizacji pozarządowych w celu pozyskania informacji.

Oficjalnie bułgarskie związki zawodowe (CITUB i Podkrepa) nie zostały zatwierdzone pośród podmiotów informowanych przez konsultanta i bułgarskie organy publiczne oraz grona podmiotów, z którymi przeprowadzane są konsultacje. Związek zawodowy Podkrepa potwierdził, że uznaje tę sytuację za niedopuszczalną.

- ▶ Poziom uczestnictwa na szczeblu lokalnym i stan zrozumienia procesu

Udział bułgarskiego społeczeństwa na szczeblu lokalnym nadal jest niezadowolający, lokalna ludność nie jest prawdziwie angażowana w przebieg procesu, a przepływ informacji jest niewystarczający.

AMBICJE ZAWARTE W TERYTORIALNYM PLANIE SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI W ODNIESIENIU DO OBNIŻENIA EMISYJNOŚCI

- ▶ Status alokacji środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w podziale na regiony

Komisja Europejska ostatecznie zatwierdziła przyznanie środki na rzecz następujących bułgarskich regionów górniczych: Pernik, Kiustendil i Stara Zagora.

- ▶ Harmonogram wycofywania eksploatacji węgla w regionach

Nie określono żadnego terminu wycofania eksploatacji węgla; w dniu 11 lipca 2021 r. w Bułgarii odbędą się wybory, a miesiąc później nowo wybrany rząd Bułgarii może wydać decyzję w tej sprawie.

- ▶ Ograniczenie emisji CO₂ do 2030 r.

Rząd **Bułgarii** naciska na Brukselę, żądając wyjaśnienia wymogów dotyczących ograniczenia emisji CO₂. Nowy rząd może przyjąć bardziej zdecydowane stanowisko w sprawie redukcji emisji.

- ▶ Status kryteriów wyboru projektów

Rząd Bułgarii otrzymał od konsultanta pytania dotyczące adekwatności i właściwości projektów, a gminy otrzymały również kwestionariusz, w którym mają przedstawić swoje opinie na temat kryteriów wyboru projektów mających dla nich istotne znaczenie.

- ▶ Szczegółowe zagadnienia określone dla regionów

W planie sprawiedliwej transformacji Bułgarii przewidziano skupienie uwagi na zapewnieniu alternatywnego zatrudnienia pracownikom.

- ▶ Możliwości i zagrożenia

Największym zagrożeniem w przypadku Bułgarii jest próba pozyskania unijnego finansowania za pośrednictwem tych planów przez oligarchów. Brak realnej dyskusji na temat celów sprawiedliwej transformacji oraz autentycznego zaangażowania lokalnych władz i społeczności w przebieg całego procesu pogłębiają obawy, że terytorialne plany sprawiedliwej transformacji przyniosą korzyści jedynie niewielkiej grupie osób i utrzymają status quo w regionach zależnych od eksploatacji węgla.

PROJEKT BUŁGARSKIEGO ZINTEGROWANEGO KRAJOWEGO PLANU W DZIEDZINIE ENERGII I KLIMATU: PRZYGOTOWANIE I PRZEDSTAWIENIE PLANU

Pierwotnie Bułgaria przekazała Komisji Europejskiej swój projekt krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w dniu 15 stycznia 2019 r. Projekt krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu został sporządzony przez Ministerstwo Energii we współpracy z Ministerstwem Środowiska i Gospodarki Wodnej za pośrednictwem międzyresortowej grupy roboczej, w której skład weszli eksperci z różnych ministerstw i agencji państwowych. W trakcie procesu uwzględniono wiele strategicznych dokumentów dotyczących sektora polityki klimatycznej i energetycznej.

Po przedstawieniu planu przewidziane są **konsultacje** z parlamentem narodowym, zainteresowanymi stronami oraz organami lokalnymi i regionalnymi, jednak brakuje informacji na temat roli bułgarskich partnerów społecznych. Analogiczne postępowanie przewidziano w ramach **współpracy regionalnej**, lecz w projekcie planu nie zawarto informacji na temat procesu prowadzącego do odzwierciedlenia wyników tych konsultacji w ostatecznej wersji planu.

Bułgaria **przekazała** Komisji **ostateczną wersję** zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w dniu 9 marca 2020 r.

Konsultacje publiczne: władze Bułgarii opublikowały projekt krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu w dniu 15 stycznia 2019 r. i udostępniły go do konsultacji publicznych do 30 kwietnia 2019 r. Ostateczna wersja krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu została opublikowana w dniu 21 lutego 2020 r. i wymieniono w nim szereg konferencji, posiedzeń „okrągłego stołu” i forów z udziałem właściwych zainteresowanych stron. Specjalny załącznik do krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu zawiera szczegółowe podsumowanie odpowiedzi zgromadzonych na etapie konsultacji. Bułgaria przedstawiła podsumowanie elementów ostatecznej wersji planu, które odzwierciedlają poglądy opinii publicznej. Zgodnie z dyrektywą 2001/42/WE trwa również opracowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

ZWIĄZEK MIĘDZY TERYTORIALNYM PLANEM SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI A INNYMI EUROPEJSKIMI PROGRAMAMI

► Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu Bułgarii

Komisja Europejska wydała zalecenie w sprawie projektu krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu przedstawionego przez Bułgarię na lata 2021–2030. Dla przypomnienia: terytorialne plany sprawiedliwej transformacji opracowywane przez państwa członkowskie muszą być zgodne z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu, określającymi poziom ambicji w tym zakresie do roku 2030.

PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH CELÓW, WARTOŚCI DOCELOWYCH I WKŁADÓW

W poniższej tabeli przedstawiono omówienie celów, wartości docelowych i wkładów przewidzianych przez Bułgarię zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania unią energetyczną (rozporządzenie (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu).

	National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (ESR) (%)	21%	20%	0	As in ESR
	National target contribution for renewable energy Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	20.5	21.4	27.09	Adequate (27% is the result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency: Primary energy consumption (Mtoe) Final energy consumption (Mtoe)	18.34 9.9	16.9 8.67	17.5 10.3	Low Very low
	Level of electricity interconnectivity (%)	7.1	11.3	15	N.A

Sources: European Commission, Energy statistics, Energy datasheets: EU countries; European Semester by country; Bulgaria's final national energy and climate plan.

Możliwość finansowania ze źródeł UE na rzecz Bułgarii w latach 2021–2027

Dostępne środki UE w latach 2021–2027: zobowiązania, w mld EUR

Programme	Amount	Comments
Cohesion policy funds (ERDF, ESF+, Cohesion Fund)	9.8	In current prices. Includes funding for European territorial cooperation (ETC). Does not include amounts transferred to the Connecting Europe Facility.
Common agricultural policy – European Agricultural Fund for Rural Development, and direct payments from the European Agricultural Guarantee Fund.	7.7	In current prices. Commitments under the multi-annual financial framework.
Recovery and Resilience Facility	6.0	In 2018 prices. Indicative grants envelope, sum of 2021-2022 and estimated 2023 commitments. Based on the Commission's summer 2020 GDP forecasts.
Just Transition Fund	1.2	In 2018 prices. Commitments both under the multi-annual financial framework (MFF) and Next Generation EU.
Modernisation Fund	0.3	Approximation: 7/10 of the allocations of ETS allowances to provide revenue to the Modernisation Fund tentatively allocated to Member States for 2021-2030 and assuming a carbon price of EUR 20 per tonne.
ETS auction revenue	2.8	Indicative: average of actual 2018 and 2019 auction revenue, multiplied by seven. The amounts in 2021 to 2027 will depend on the quantity and price of auctioned allowances.

ZALECENIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ Z DNIA 18 CZERWCA 2019 R. W SPRAWIE PROJEKTU KRAJOWEGO PLANU W DZIEDZINIE ENERGII I KLIMATU PRZEDSTAWIONEGO PRZEZ BUŁGARIĘ NA LATA 2021–2030

W dokumencie zalecono Bułgarii następujące działania:

– zwiększenie poziomu ambicji na 2030 r., osiągając udział odnawialnych źródeł energii w wysokości co najmniej 27% jako wkład Bułgarii na rzecz osiągnięcia celu Unii dotyczącego energii odnawialnej do 2030 r. zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku II do rozporządzenia (UE) 2018/1999;

– zwiększenie poziomu ambicji na rzecz ograniczenia zużycia zarówno energii pierwotnej, jak i końcowej, z myślą o konieczności intensyfikacji wysiłków na rzecz osiągnięcia celu Unii w zakresie efektywności energetycznej do 2030 r. i wsparcia tych wysiłków za pomocą odpowiedniej polityki i środków umożliwiających dodatkowe oszczędności energii do 2030 r.;

– określenie solidnej strategii na rzecz dywersyfikacji dostaw gazu, w tym odnośnych projektów infrastruktury bazowej oraz ich wkładu w osiągnięcie tego celu. Szczegółowe określenie strategii na rzecz długoterminowych dostaw materiałów i paliw jądrowych w perspektywie przewidzianego rozszerzenia zdolności wytwarzania energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych;

– lepsza integracja aspektów sprawiedliwej i uczciwej transformacji, w szczególności przez bardziej szczegółowe przedstawienie skutków planowanych celów, polityki i środków pod względem społecznym, umiejętności i zatrudnienia, uwzględniając w szczególności skutki transformacji dla przemysłu węglowego i gałęzi przemysłu powodujących wysokie emisje.

W kontekście ostatecznej wersji planu przydatna byłaby dalsza analiza możliwych skutków społecznych przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, w tym pod względem przemian sektorowych/przemysłowych, zatrudnienia, umiejętności i szkolenia. Ogólnie rzecz biorąc, kwestię **sprawiedliwej transformacji** w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu można by lepiej uwzględnić w dokumencie, zwłaszcza mając na uwadze skutki transformacji dla górnictwa oraz gałęzi przemysłu powodujących wysokie emisje.

Należałoby również szerzej rozwinąć podejście do eliminowania problemów ubóstwa energetycznego, w tym przez wskazanie oceny w tym zakresie zgodnie z wymogiem rozporządzenia (UE) 2018/1999.

OCENA KOMISJI EUROPEJSKIEJ Z 14 PAŹDZIERNIKA 2020 R. W SPRAWIE OSTATECZNEGO KRAJOWEGO PLANU W DZIEDZINIE ENERGII I KLIMATU BUŁGARII NA LATA 2021–2030 W ODNIESIENIU DO SKUTKÓW SPOŁECZNYCH I SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI.

W sprawozdaniu Komisji Europejskiej zatytułowanym „**Ocena ostatecznego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu Bułgarii**” (dokument SWD(2020) 901 final z dnia 14.10.2020 r.) dokonano następującej oceny skutków społecznych oraz kwestii związanych ze sprawiedliwą i uczciwą transformacją:

Na podstawie ostatecznego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu Bułgarii oraz priorytetów dotyczących inwestycji i reform określonych dla Bułgarii w ramach europejskiego semestru służby Komisji zachęcają Bułgarię, aby – podczas opracowywania krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności – rozważyła następujące środki na rzecz inwestycji i reform dotyczących klimatu oraz energii:

– środki na rzecz wsparcia strategii stopniowego wycofywania wykorzystywania węgla kamiennego ze wskazaniem wyraźnego zobowiązania czasowego i zapewnieniem sprawiedliwej transformacji obszarów zależnych od eksploatacji węgla i lignitu, którym towarzyszyć będzie wyraźna strategia na rzecz promowania energii ze źródeł odnawialnych; środki na rzecz reformy rynku energetycznego;

– środki na rzecz wsparcia inwestycji w renowację budynków, koncentrując się przede wszystkim na budynkach mieszkalnych o najgorszej charakterystyce;

– środki na rzecz poprawy zrównoważonej infrastruktury transportowej i pobudzenia zrównoważonej mobilności.

„Bułgaria częściowo uwzględniła zalecenie dotyczące lepszego włączenia aspektów sprawiedliwej i uczciwej transformacji. W krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu określono kilka najważniejszych możliwych skutków przejścia na gospodarkę neutralną pod względem emisji dwutlenku węgla, jednak nie towarzyszą im szczegóły ani analiza ilościowa. Brak informacji na temat sposobu i terminu wycofania węgla kamiennego, co jest niezbędne w celu osiągnięcia proponowanych poziomów ograniczeń emisji wskazanych w krajowym planie, utrudnia ustalenie, czy przedstawione skutki wynikają z obniżenia emisyjności, czy też z istniejących problemów strukturalnych. W dokumencie wymieniono również potrzebę poprawy umiejętności społeczeństwa, w tym grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, nie dokonano jednak dostatecznie kompleksowej analizy aspektu umiejętności. W odniesieniu do ubóstwa energetycznego w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu nie uwzględniono konkretnych informacji na temat wyznaczenia orientacyjnego celu i określenia solidnych polityk i środków na rzecz ograniczenia liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym”.

„Ostateczny plan uwzględnia aspekty sprawiedliwej i uczciwej transformacji oraz prezentuje informacje na wysokim poziomie dotyczące skutków społecznych, dotyczących zatrudnienia i umiejętności przejścia na gospodarkę neutralną pod względem emisji dwutlenku węgla. Określono w nim regiony, w których skutki obniżenia emisyjności dla zatrudnienia będą najbardziej odczuwalne. Wyzwania związane z zatrudnieniem dotyczyć będą nie tylko regionów górniczych, ale również ośrodków przemysłowych Bułgarii prowadzących działalność na rzecz wszystkich sektorów gospodarki, która wiąże się z wysokim poziomem emisji gazów cieplarnianych. Bułgaria nie posiada jeszcze planu stopniowego wycofywania wykorzystywania węgla. W ostatecznej wersji planu nadal zabrakło oceny kwestii ubóstwa energetycznego (nie oszacowano liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym ani też nie wskazano orientacyjnego celu umożliwiającego ograniczenie tej liczby). Wciąż nie uwzględniono również definicji gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym. Uniemożliwia to Bułgarii przejście na w pełni zliberalizowany rynek przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony potrzebującym tego osobom. Niemniej jednak, w planie opisano istniejące środki zapewniające wsparcie na pokrycie kosztów ogrzewania na rzecz około 250 tys. osób i rodzin”.

„W odniesieniu do aspektów związanych ze sprawiedliwą i uczciwą transformacją w planie częściowo uwzględniono Europejski Zielony Ład oraz zobowiązanie Bułgarii do obniżenia emisyjności swojej gospodarki do 2050 r. Nie przedstawiono jednak kwestii związanych z przyszłością wydobycia lignitu oraz wytwarzania z niego energii. Wydaje się, że w ostatecznym krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu istnieje konflikt pomiędzy celem, jakim jest promowanie niskoemisyjnego rozwoju gospodarczego, a celem dotyczącym eksploatacji krajowych zasobów węgla w pełnym zakresie oraz wykorzystywania gazu jako paliwa przejściowego.

W krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu zabrakło bardziej merytorycznej analizy dalszego wytwarzania energii elektrycznej z węgla kamiennego (w tym oczekiwanego wpływu wzrostu cen węgla na konkurencyjność aktywów związanych z wytwarzaniem energii z węgla oraz na stabilność finansową państwowych przedsiębiorstw zależnych od wytwarzania energii z węgla). W szerszym ujęciu, pomimo częściowego uwzględnienia sprawiedliwej transformacji w planie, nie zawiera on żadnego rozdziału poświęcającego dostateczną ilość uwagi sposobowi osiągnięcia sprawiedliwej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu i nie istnieje możliwość jednoznacznego określenia jej społeczno-gospodarczych skutków”.

„Bułgaria stoi w obliczu wyzwania, jakim jest uwzględnienie aspektów sprawiedliwej i uczciwej transformacji w działaniach na rzecz przekształcenia systemu energetycznego na wykorzystywanie źródeł niskoemisyjnych. Kraj powinien w szczególności dokonać bardziej kompleksowej oceny

skutków planowanych celów, polityk i środków pod względem społecznym, zatrudnienia oraz umiejętności. Dotyczy to w szczególności regionów górniczych, wysokoemisyjnych sektorów gospodarki oraz powiązanych gałęzi przemysłu. Zaproponowane środki w celu ograniczenia wpływu transformacji wymagać będą również dalszego uszczegółowienia i analizy. W tym kontekście mechanizm sprawiedliwej transformacji w ramach Europejskiego Zielonego Ładu zapewnią okazję do nasilenia starań na rzecz udostępnienia pomocy finansowej i technicznej”.

Szczegółowa ocena uwzględnienia zaleceń Komisji:

Just transition and energy poverty	Integrate just and fair transition aspects better, notably by providing more details on social, employment and skills impacts of planned objectives, policies and measures...	Partially addressed.	The final NECP provides limited analysis of the social, employment and skills impact or of the measures proposed to mitigate the transition's impact. A thorough, detailed socio-economic analysis is expected to be developed of the consequences of the transition and the specific policies required for its implementation. It would be relevant for this analysis to also include a distributional impact assessment on households' income (including impact on housing costs) of the transition measures.
	...and particularly taking into account the impacts of the transition for coal and carbon intensive industries	Partially addressed.	The NECP touches on the impact the transition will have on coal and carbon-intensive industries. Potential job losses resulting from the decarbonisation of the coal sector are also briefly discussed. Some measures currently in progress are also mentioned, such as the decision taken by Bulgaria's National Assembly in January 2020 on accession to the EU 'Coal Regions in Transition' platform.
	Further develop the approach to addressing energy poverty issues, including by specifying the assessment as required by the Regulation (EU) 2018/1999.	Partially addressed.	Further detailed information on energy poverty is needed. This includes an estimate of the number of energy-poor households (together with a forthcoming definition), an indicative target to reduce this number, and robust policies and measures; all the more needed since Bulgaria's performance - as regards the level of certain energy poverty primary indicators used by the EU Energy Poverty Observatory - is still significantly worse than EU average (despite strong positive evolution in recent years).

SZCZEGÓŁOWE INFORMACJE NA TEMAT 2 REGIONÓW WYBRANYCH PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ DO OBJĘCIA WSPARCIEM W RAMACH TERYTORIALNYCH PLANÓW SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI W BUŁGARII

Południowo-zachodni region Bułgarii został uwzględniony w ramach południowo-zachodniego regionu objętego planowaniem. Niniejsza analiza przypadku koncentruje się na okręgu Pernik, którego najważniejszą miejscowością jest miasto Pernik, oraz okręgu Kiustendił, w którym położona jest gmina Bobow Doł.

W obu gminach eksploatowane są złoża lignitu i węgla brunatnego, których wydobycie rozpoczęło się pod koniec XIX wieku w Perniku. W ciągu kilkudziesięciu lat obszar stał się siłą napędową industrializacji i ekspansji sektora węglowego w Bułgarii. Przed wybuchem drugiej wojny światowej i w okresie komunistycznych rządów w Bułgarii Pernik stał się najbardziej uprzemysłowionym miastem w kraju, specjalizującym się w produkcji stali, szkła oraz budowie maszyn. Gmina Bobow Doł dostarczała najwięcej energii elektrycznej niezbędnej dla działalności przemysłowej prowadzonej w mieście Pernik, a rozwój przemysłowy tej gminy rozpoczął się po drugiej wojnie światowej.

Produkcja węgla w południowo-zachodnim regionie Bułgarii zaczęła zmniejszać się w latach 80. ubiegłego wieku ze względu na wyczerpanie zasobów. Do lat 90. nastąpiło jej znaczne ograniczenie. Już w latach 70. Bułgaria postawiła na silny rozwój innego regionu zależnego od eksploatacji lignitu – Starej Zagory w południowo-wschodniej części kraju, która posiada znacznie większe rezerwy surowca. Spowodowało to jeszcze większe problemy dla okręgów Pernik i Kiustendił. Od końca lat 90., wraz z restrukturyzacją gospodarki poprzez odejście od centralnego planowania i przejście na gospodarkę rynkową, większość przedsiębiorstw przemysłowych w mieście Pernik i gminie Bobow Doł stopniowo była prywatyzowana i praktycznie zakończyła swoją działalność.

Obecnie elektrociepłownia w gminie Bobow Doł nadal działa z niskim współczynnikiem wykorzystania mocy – około 20% zainstalowanego potencjału. Podziemne kopalnie węgla brunatnego zostały

zamknięte pod koniec 2018 r., a liczba pracowników sektora stale spada, ponieważ trzy kopalnie odkrywkowe węgla brunatnego funkcjonują tam dziś w bardzo ograniczonym zakresie.

Nie istnieją alternatywne inwestycje w dywersyfikację lokalnej gospodarki, a sektor przemysłu nie był modernizowany od dziesięcioleci.

Region staje się przykładem agresywnej transformacji, wskazując na fatalne konsekwencje braku planowania oraz lekceważenia znaczenia nowych kierunków polityki energetycznej i klimatycznej.

Z perspektywy energetycznej rezerwy węgla na terytorium południowo-zachodniej Bułgarii stanowią około 85% węgla brunatnego i 15% złóż lignitu w kraju, uwzględniając pozostałe dwa okręgi (region Sofii oraz okręg Błagowgradu), w których zaprzestano wydobycia węgla pod koniec lat 90. W szerszym regionie Bułgarii południowo-zachodniej istnieją dwie elektrociepłownie – Bobow Doł w gminie Bobow Doł oraz Republika w gminie Pernik, które dostarczają więcej ciepła niż energii elektrycznej. Obie elektrociepłownie wytwarzają około 900 GWh rocznie, co odpowiada 2,5% całkowitej rocznej produkcji energii elektrycznej w kraju.

Węgiel wykorzystywany do produkcji tej wielkości energii stanowi jedynie 5% całkowitej ilości węgla wydobywanej w Bułgarii.

Z perspektywy gospodarczej objęty planowaniem region południowo-zachodni posiada najwyższe PKB w Bułgarii w porównaniu z pozostałymi pięcioma regionami kraju, ponieważ położona jest tutaj stolica kraju – Sofia. Według Eurostatu PKB południowo-zachodniego regionu Bułgarii objętego planowaniem w 2017 r. wynosił 24,741 mld EUR, co stanowiło około 49% ogólnokrajowego PKB wynoszącego 51,663 mld EUR.

Niemniej jednak poziom regionalnego PKB okręgów Pernik i Kiustendił jest znacznie niższy. Z danych Krajowego Instytutu Statystycznego dla rozpatrywanego roku wynika, że okręg Kiustendił generuje PKB w wysokości 500 mln EUR, z czego 136 mln EUR związane jest bezpośrednio z wydobyciem węgla i działalnością przemysłową. W przypadku okręgu Pernik analogiczne dane wynoszą odpowiednio 482 mln EUR i 140 mln EUR.

Sektor górnictwa, przemysłu i produkcji energii nie odgrywają dominującej roli w gospodarce regionalnej obu okręgów. Przemysł okręgu Pernik odpowiada za 1/3 lokalnej gospodarki, a sektor usług jest dwukrotnie większy. 1/4 gospodarki okręgu Kiustendił opiera się na górnictwie i przemyśle, a jednak i tutaj sektor usług jest dwukrotnie większy. Ponadto z oficjalnych danych statystycznych wynika, że sektor pierwotny kurczy się, a sektor produkcji i sektor usług rozwijają się w obu okręgach. Podsumowanie danych wskazuje, że przemysł węglowy odpowiada jedynie za niewiele ponad 1% gospodarki południowo-zachodniego regionu objętego planowaniem.

Sytuacja ta różni się na szczeblu gminnym. 73% gospodarki gminy Bobow Doł opiera się na wydobyciu węgla, produkcji energii elektrycznej oraz powiązanych podsektorach przemysłu. W gminie Pernik 28% lokalnej gospodarki bazuje na sektorze wydobycia węgla, wytwarzania energii elektrycznej oraz podsektorach przemysłu, jednak łącznie znajduje w nich zatrudnienie około 48% lokalnej ludności aktywnej zawodowo w gminie Pernik.

Region wykazuje potencjał pod względem rozwoju alternatywnych rodzajów działalności gospodarczej, w szczególności dzięki zachowanemu dziedzictwu kulturowemu i historycznemu oraz środowisku naturalnemu, gdyż jest to trzeci region UE pod względem bogactwa różnorodności biologicznej, posiadający wysoki udział obszarów chronionych i obszarów sieci NATURA 2000. Duży obszar regionu zajmują lasy, co wiąże się z dostępnością znacznych ilości zasobów leśnych, a bogate zasoby wodne regionu, w tym złoża hydrotermalne, są dostępne do wykorzystania w rolnictwie

i medycynie uzdrowiskowej. Niemniej jednak utrzymanie tych zasobów oraz rozwój lokalnej gospodarki w tym kontekście, jak również całego sektora usług, pozostawiają wiele do życzenia.

Sytuacja demograficzna południowo-zachodniego regionu Bułgarii objętego planowaniem jest nieco lepsza niż w pozostałych pięciu regionach kraju, z wyjątkiem jednak najważniejszych obszarów górniczych. Przykładowo, w okręgu Kiustendił, w którym znajduje się zagłębie węglowe gminy Bobow Doł, liczba ludności zmniejszyła się o niemal 30% w ciągu niecałych dwudziestu lat. W przypadku okręgu Pernik w analogicznym okresie odnotowano spadek liczby ludności na poziomie 8%.

Najczęściej spotykanym poziomem wykształcenia w okręgach Pernik i Kiustendił jest wykształcenie zawodowe na szczeblu ponadpodstawowym. W okręgach tych największą liczbę miejsc pracy oferuje sektor przemysłu. W porównaniu z 2013 r. odnotowano również wzrost liczby osób zatrudnionych z wyższym wykształceniem, co świadczy o niezbędnym kierunku struktury kształcenia, która powinna znaleźć się u podstaw przyszłego rozwoju.

► Kontekst krajowy

W celu przeciwdziałania zachodzącym już zmianom Bułgaria w swoim pierwszym projekcie krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu wskazała, że krajowe zasoby węgla wystarczą do produkcji energii elektrycznej przez kolejnych 60 lat. Dążąc do utrzymania status quo, które wiąże się z szeregiem niekorzystnych konsekwencji, Bułgaria pragnie wydobyć całość tych zasobów jako lokalne źródło energii, argumentując ich niezwykle istotne znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego i niezależności energetycznej kraju. Jednocześnie wydaje się oczywiste, że Bułgaria musi dokonać zmian w zależnym od węgla systemie energetycznym, zwłaszcza w południowo-zachodnim regionie objętym planowaniem, w którym eksploatacja węgla została niemal całkowicie wycofana. Ponadto kraj ten musi zadbać o przekształcenie lokalnej gospodarki w celu zapewnienia jej zrównoważonego charakteru.

Chociaż pojęcie „sprawiedliwej transformacji” coraz bardziej zyskuje na popularności, a dyskusja na szczeblu ministerialnej została już rozpoczęta, wyraźnie widać brak długoterminowej wizji oraz woli politycznej w tym zakresie. Wyjaśnienie problemu wszystkim odnośnym zainteresowanym stronom oraz społecznościom, których to dotyczy, nadal stanowi trudne zadanie dla urzędników publicznych w Bułgarii, którzy niechętnie podnoszą tę kwestię na forum publicznym.

Kolejnym istotnym problemem jest fakt, że decydenci koncentrują się obecnie na zachowaniu struktury eksploatacji węgla i wytwarzania energii w regionie Starej Zagory, co odwraca ich uwagę od negatywnych scenariuszy doświadczanych w południowo-zachodnim regionie objętym planowaniem. W związku z tym należy bezwzględnie nawiązać konstruktywny dialog i współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami i wypracować atmosferę zaufania wokół idei sprawiedliwej transformacji. Powstałe w ten sposób partnerstwo umożliwi zobowiązanie istotnych decydentów na rzecz sprawiedliwej transformacji w Bułgarii, w tym resortów odpowiedzialnych za środowisko, energię, politykę zatrudnienia i politykę społeczną, gospodarkę, rozwój regionalny i finanse, a także Rady Ministrów i Parlamentu.

Na obecnym etapie kwestia sprawiedliwej transformacji zostanie uwzględniona podczas opracowywania dokumentów strategicznych dotyczących planowania na szczeblu gminnym i regionalnym w południowo-zachodnim regionie objętym planowaniem. Dotyczy to planów rozwoju gmin Bobow Doł i Pernik na lata 2020–2027 oraz planów strategii rozwoju regionów Pernik i Kiustendił do 2030 r., w przypadku kontynuacji ich sporządzania.

W październiku 2019 r. odbyły się wybory samorządowe, które pokazały, że większość decydentów i kandydatów unika dyskusji na temat wycofania eksploatacji węgla oraz sprawiedliwej transformacji. Niemniej jednak taka postawa może spowodować, że Bułgaria przegapi okazję do wykorzystania potencjału związanego z nowym Funduszem na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Wycofanie wykorzystywania węgla kamiennego nie stoi już pod znakiem zapytania – pozostaje obecnie pytanie, kiedy to nastąpi. Nadal utrzymuje się jednak niezwykle istotny problem: Czy transformacja będzie miała płynny i sprawiedliwy społecznie przebieg w regionie Starej Zagory? Czy zostaną podjęte odpowiednie działania, aby uczynić zadość gminom Bobow Doł i Pernik, w których transformacja miała dotychczas gwałtowny przebieg? Oba regiony od kilkadziesiąt lat są zależne od eksploatacji węgla, napędzając wzrost gospodarczy kraju kosztem zdrowia publicznego, jakości życia swoich społeczności oraz stanu środowiska.

► Poziomy UE

W kwietniu 2019 r. Bułgaria w ostatniej chwili wycofała się z udziału w platformie dla regionów górniczych w okresie transformacji, wskazując na wybory europejskie i samorządowe jako oficjalny powód tej decyzji. Prawdziwą przyczyną wycofania się z tej inicjatywy był fakt, że stwarzało to znaczne ryzyko utraty wyborców ze wspomnianych dwóch regionów górniczych w kraju dla partii politycznych ze względu na delikatną kwestię restrukturyzacji produkcji energii elektrycznej z użyciem węgla, przekształcenia lokalnych gospodarek w kierunku innych form działalności gospodarczej oraz przejścia na inne źródła energii, takie jak źródła odnawialne.

Fakt, że idea sprawiedliwej transformacji nadal pozostaje nieznana w największym regionie zależnym od wydobywania lignitu – Starej Zagorze, również przyczynił się do decyzji o nieprzystąpieniu do platformy.

Podczas posiedzeń Rady UE Bułgaria zwykle sprzeciwia się nowym ambitnym przepisom w sprawie klimatu, energii lub środowiska, które dotyczą obniżenia emisyjności, wycofania eksploatacji węgla lub zwiększenia wykorzystywania źródeł odnawialnych. Bułgarscy decydenci nadal wyrażają sprzeciw wobec procesu transformacji energetycznej w UE i idei przyszłości Bułgarii opartej na zrównoważonym rozwoju w ramach Europejskiego Zielonego Ładu, dołączając do koalicji politycznych przeciwnym progresywnej polityce klimatycznej.

Dzięki procesowi zainicjowanemu przez organizacje pozarządowe w Bułgarii w ramach projektu „Regiony poza węglem” koncepcja sprawiedliwej transformacji została wprowadzona do debaty publicznej i wszystkie zaangażowane zainteresowane strony zgadzają się co do konieczności przyjęcia wspólnego podejścia w celu współpracy z bułgarskim rządem. Strategia ta została potwierdzona podczas pierwszych krajowych obrad okrągłego stołu poświęconych sprawiedliwej transformacji, które odbyły się w 2018 r. z udziałem wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron, w tym resortów, związków zawodowych, organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony środowiska, przedsiębiorstw i organizacji przedsiębiorców.

W przyszłości przewidziane są kolejne debaty publiczne w celu wywierania wpływu na decydentów i właściwe zainteresowane strony.

► Problemy

Spadek liczby ludności i pogorszenie poziomu wykształcenia: Zarówno w okręgu Pernik, jak i w okręgu Kiustendil w latach 2001–2017 odnotowano istotny spadek liczby ludności oraz wzrost średniego wieku ludności w tempie szybszym niż w pozostałej części kraju. Towarzyszy temu pogorszenie struktury wykształcenia. W przypadku utrzymania obecnych struktur wieku i poziomu wykształcenia

przyszli inwestorzy będą mieli do dyspozycji głównie pracowników z wykształceniem podstawowym i ponadpodstawowym, co może stanowić dla nich poważne wyzwanie. Kolejnym problemem prowadzącym do wyludniania regionu jest niska jakość powietrza. Głównym źródłem emisji cząstek stałych w okręgu Kiustendił jest składowisko popiołu elektrociepłowni Bobow Doł, choć sama elektrociepłownia również odpowiada za te emisje. Kolejnym źródłem odnotowanych nadmiernych zanieczyszczeń na dużą skalę są gospodarstwa domowe ogrzewane w drodze spalania paliw stałych.

Brak uznania potrzeby sprawiedliwej transformacji: W regionie brakuje zaangażowania organów administracji i decydentów politycznych w kwestie związane ze sprawiedliwą transformacją. Obecnie jedynym podmiotem zaangażowanym w wypracowanie rozwiązania jest wójt gminy Bobow Doł. Najważniejsze podmioty państwowe na szczelbu Ministerstwa Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych oraz Ministerstwa Energii nie zajmują się tym zagadnieniem na szczelbu krajowym.

Ceny energii w Bułgarii: spodziewany jest wzrost cen energii elektrycznej, które, pomimo wzrostu kosztów wytwarzania energii elektrycznej, pozostawały niemal zamrożone od 2010 r. Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na wzrost cen energii elektrycznej jest fakt, że nowe przedsiębiorstwa w sektorze energetycznym będą dążyły do uzyskania wyższej stopy zwrotu z zaangażowanego kapitału oraz zapewnienia wyższych wynagrodzeń pracownikom. W przypadku zniesienia sztucznego zamrożenia cen oraz dostosowania cen energii elektrycznej do faktycznych kosztów związanych z jej wytwarzaniem można racjonalnie oczekiwać, że debata publiczna w sprawie sprawiedliwej transformacji znacznie zyska na znaczeniu.

Niski poziom kwalifikacji siły roboczej: wobec braku skutecznych środków na rzecz podniesienia poziomu kwalifikacji siły roboczej południowo-zachodni region objęty planowaniem nie będzie w stanie wyspecjalizować się w branży zaawansowanych technologii ani wdrażaniu innowacji. Ograniczy to jego możliwości rozwoju i spowoduje utrzymanie, lub nawet pogłębienie, obecnych negatywnych trendów demograficznych w przyszłości. Tacy pracownicy posiadają wysoce specjalistyczne kwalifikacje, zatem potrzebne jest ich dostosowanie do wymogów rynku.

Zwiększony wskaźnik zwolnień pracowników sektora górnictwa: W ostatnich latach liczba pracowników zwolnionych w sektorze górnictwa plasuje się na poziomie 100–500 osób rocznie.

POTENCJALNA ROLA UNIJNEGO MECHANIZMU SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI I INICJATYWY NA RZECZ REGIONÓW GÓRNICZYCH W OKRESIE TRANSFORMACJI WE WDRAŻANIU RESTRUKTURYZACJI WYMIENIONYCH DWÓCH KOPALNI WĘGLA I REGIONÓW ZALEŻNYCH OD FUNKCJONOWANIA ELEKTROWNI OPALANYCH WĘGLEM.

W poszczególnych rozdziałach poświęconych odpowiednim regionom zawarto bardziej szczegółowe zalecenia w celu zapewnienia sprawiedliwej transformacji na szczelbu krajowym i regionalnym. Skutki polityki UE zostały bardziej szczegółowo omówione poniżej. Pomimo koncentracji na konkretnych politykach i inicjatywach powyższych pięć zaleceń może i powinno mieć zastosowanie do wszystkich odnośnych strategii politycznych UE.

Unijna platforma dla regionów górniczych w okresie transformacji została powołana w grudniu 2017 r. Celem inicjatywy jest zgromadzenie wszystkich właściwych zainteresowanych stron w celu promowania wymiany wiedzy i doświadczeń dotyczących transformacji unijnych regionów górniczych, dążąc do zapewnienia oddolnego podejścia oraz wsparcia technicznego na rzecz regionów górniczych opracowujących projekty transformacji.

Platforma stanowi krok naprzód w ramach wsparcia udzielanego przez UE na rzecz regionów górniczych w okresie transformacji. Niemniej jednak stwierdzono szereg problemów związanych z jej funkcjonowaniem: brak przejrzystości na etapie poprzedzającym wdrożenie platformy oraz brak jasnego określenia jej uprawnień; brak włączenia ani konsultacji z zainteresowanymi stronami w regionach pilotażowych. W niektórych regionach nie wystosowano przejrzystego zaproszenia do zgłaszania projektów, a wybór projektów nie był powiązany z jakimikolwiek nadrzędnymi celami. Istniało również ryzyko sprowadzenia platformy na boczny tor poprzez włączenie zanieczyszczających i nieekonomicznych „zaawansowanych technologii węglowych”, takich jak wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla lub wychwytywanie, wykorzystywanie i składowanie dwutlenku węgla, których wprowadzenie na rynek zakończyło się dotychczas niepowodzeniem.

Podczas posiedzeń nie omówiono terminu, w którym UE miałyby odejść od wykorzystywania węgla. Dzięki intensywnemu zaangażowaniu organizacji pozarządowych i związków zawodowych w platformie dokonano szeregu usprawnień. Świadczy o tym w szczególności utworzenie specjalnego sekretariatu, który udziela wsparcia regionom i nadaje bardziej oficjalny charakter procesom realizowanym w ramach platformy. Pomimo w dalszym ciągu stosunkowo nieprzejrzystego charakteru zespołów krajowych – których praca charakteryzuje się niedostateczną komunikacją, brakiem formalnych struktur, a w niektórych przypadkach również wykluczeniem udziału zainteresowanych stron – platforma stała się o wiele bardziej transparentna i dostępna dla ogółu społeczeństwa oraz bardziej jednoznacznie wskazuje, że proces transformacji powinien prowadzić do redukcji emisji zgodnie z celami UE.

STANOWISKO I STRATEGIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W BUŁGARII, ZE ZWRÓCENIEM SZCZEGÓLNEJ UWAGI NA DOŚWIADCZENIA ZWIĄZKU ZAWODOWEGO PODKREPA W ZAKRESIE FINANSOWANIA TERYTORIALNYCH PLANÓW SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI.

Dnia 3 sierpnia 2021 r. związek zawodowy Podkrepa skierował pismo do Komisji Europejskiej (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Dyrekcja Generalna ds. Energii, Dyrekcja Generalna ds. Wspierania Reform Strukturalnych, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia) oraz Europejskiego Związku Zawodowego IndustriAll, w którym przedstawił swoje stanowisko w sprawie sposobu zarządzania terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji w Bułgarii i zaprezentował przyczyny nieprzestrzegania zasad dialogu społecznego i partnerstwa z odpowiednimi zainteresowanymi stronami w Bułgarii zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2021/1056 ustanawiającym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (art. 11 ust. 3 oraz art. 18).

„Zielony Ład oraz wytyczne KE zawarte w niedawno przyjętym pakiecie „Gotowi na 55” wymagają wzajemnego poszanowania i wspólnej odpowiedzialności uczestników procesu sprawiedliwej transformacji. Jedynie w ten sposób zagwarantować można sprawiedliwy przebieg procesu transformacji oraz jego skuteczną realizację. Wszystkie zainteresowane strony w nim uczestniczące muszą być traktowane na równych zasadach, w tym pod względem dostępu do informacji. Sprawiedliwa transformacja stanowi wspólny obowiązek. W krajach, w których węgiel ma wysoki udział w koszyku energetycznym, tak jak w przypadku Bułgarii, transformacja w kierunku neutralności klimatycznej wymagać będzie znacznie wyższych inwestycji i aktywnych działań w sektorze społecznym, a zatem wysokiego poziomu zaangażowania związków zawodowych w procesie sprawiedliwej transformacji”. W świetle opisanego przypadku Bułgarii powstaje pytanie o rolę firm konsultacyjnych wyznaczonych przez Komisję Europejską i państwa członkowskie oraz przedstawianych im wymagań, w tym procedur informowania zainteresowanych stron, w tym związków zawodowych, oraz przeprowadzania z nimi konsultacji.

Związek zawodowy Podkrepa wyraził niezadowolenie zwłaszcza z powodu braku poszanowania wspomnianych zasad przez konsultanta – bułgarski oddział firmy PricewaterhouseCoopers (PwC) –

którego zadaniem, zgodnie ze wspólnymi wytycznymi Komisji Europejskiej (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej) i rządu Bułgarii, jest zapewnienie pomocy technicznej na rzecz sporządzenia terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji w Bułgarii oraz widoczności prac związanych z tymi planami.

Niemniej jednak bułgarscy partnerzy społeczni uruchomili wspólne inicjatywy dotyczące sposobu realizacji terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, lecz nawet te inicjatywy nie zostały uwzględnione przez Dyрекcję Generalną ani konsultanta PwC. Związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz instytucje akademickie i badawcze prowadzą stałą współpracę w ramach Agencji Regionalnego Rozwoju Gospodarczego Starej Zagory oraz Izby ds. Górnictwa i Geologii Bułgarii.

W czerwcu 2021 r. w Instytucie na rzecz Zrównoważonej Transformacji i Rozwoju przy Uniwersytecie Starej Zagory zorganizowano konsultacje, obrady „okrągłego stołu” oraz dyskusje na temat przyszłości regionu Starej Zagory, który najdotkliwiej odczuje skutki wycofania eksploatacji węgla, oraz potrzeb dotyczących rozwoju programów szkoleń i zmiany kwalifikacji bułgarskich górników.

Szczególnie poruszonym tematem jest ryzyko związane z programem badawczo-rozwojowym w ramach wspólnego przedsięwzięcia na rzecz ogniw paliwowych i technologii wodorowych 2 (FCH 2 JU) oraz wpływ programu na działalność regionalną i miejsca pracy. W dyskusjach wzięły udział grupy ekspertów, w tym przedstawiciele pracodawców i związków zawodowych.

Związek zawodowy Podkrepa zrealizował projekty mające na celu wsparcie lepszego przystosowania pracowników i przedsiębiorstw do zmieniających się warunków gospodarczych w 10 sektorach gospodarki (w tym w górnictwie). Sprawiedliwa transformacja i Europejski Zielony Ład wywierają istotne skutki dla sektorowych planów działania.

Przed objęciem władzy przez nowy rząd Bułgarii w połowie grudnia 2021 r. związki zawodowe Podkrepa i CITUB zaprezentowały swoje żądania dotyczące problemów związanych z finansowaniem terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji podczas licznych wydarzeń:

13 października 2021 r. – ogólnokrajowy protest zorganizowany przez związki zawodowe Podkrepa i CITUB w odniesieniu do zapewnienia sprawiedliwej transformacji w sektorze energetycznym i sektorze górnictwa w Bułgarii, sprzeciwiając się wysokim cenom energii i gazu (ponad 40% energii elektrycznej w kraju wytwarzane jest przy użyciu węgla; wycofanie eksploatacji węgla będzie miało bardzo istotne, niekorzystne skutki społeczne, doprowadzi do masowej utraty miejsc pracy i braku wyraźnych perspektyw zatrudnienia).

15 października 2021 r. – po przybyciu wiceprzewodniczącego wykonawczego Komisji Europejskiej do spraw Europejskiego Zielonego Ładu, Fransa Timmermansa, zorganizowano protest „powitalny” na lotnisku w Sofii, domagając się zapewnienia sprawiedliwej transformacji w regionach górniczych i uratowania sektora energetycznego Bułgarii.

13 października 2021 r. w Bułgarii odbyło się spotkanie związków zawodowych Podkrepa i CITUB z przedstawicielami Komisji Europejskiej (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej oraz Dyrekcja Generalna ds. Wspierania Reform Strukturalnych) w celu zaprezentowania stanowiska związków w odniesieniu do funduszy na rzecz terytorialnych procesów sprawiedliwej transformacji oraz projektu ustanowienia funduszy społecznych na rzecz działań klimatycznych. Na spotkaniu poruszono następujące kwestie: skutki społeczne transformacji energetycznej dla lokalnych społeczności / sposób uniknięcia negatywnych konsekwencji dla gospodarek krajowych; społeczny koszt sprawiedliwej transformacji oraz sposób zagwarantowania sprawiedliwego przebiegu transformacji.

3.4. HISZPANIA

W HISZPANII FUNDUSZ NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI ZOSTANIE WYKORZYSTANY NA INTERWENCJE W NASTĘPUJĄCYCH REGIONACH: ASTURIA, LEÓN, PALENCIA, KADYKS, A CORUÑA, KORDOBA, ALMERÍA I TERUEL

Priorytetowe obszary inwestycji i warunki ramowe skutecznej realizacji inwestycji finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w Hiszpanii zostały wyszczególniane w załączniku D do europejskiego semestru, który należy rozpatrywać łącznie z wnioskiem Komisji Europejskiej dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027.

Priorytetowe obszary inwestycji zostały wyznaczone na podstawie szerszej analizy terytoriów Hiszpanii doświadczających poważnych trudności społeczno-gospodarczych wynikających z procesu transformacji Unii w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu do 2050 r., podczas opracowywania hiszpańskich terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, które posłużą jako podstawa programowania środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji przeznaczonych dla Hiszpanii.

Wraz z zamknięciem kopalni węgla i trwającą likwidacją elektrowni opalanych węglem Hiszpania zaangażowała się w ambitną strategię na rzecz obniżenia emisyjności związanej z wytwarzaniem energii w kraju. Transformacja wiąże się z szeregiem istotnych konsekwencji społecznych i gospodarczych na obszarach, których to dotyczy, jak również z tymczasowym wzrostem zależności energetycznej kraju.

Od 2008 r. w sektorze górnictwa zlikwidowano ponad 8 tys. miejsc pracy, głównie w regionach Asturii, Teruel (Aragonia), Leónu i Palencji (Kastylija i León). Pod koniec 2018 r. w Hiszpanii funkcjonowało 14 elektrowni opalanych węglem, z których cztery znajdowały się w Asturii, cztery w Leónie i Palencji (Kastylija i León), trzy w Kadyksie, Almerii i Kordobie (Andaluzja), dwie w A Coruña (Galicja) i jedna w Teruelu (Aragonia), o łącznej zainstalowanej mocy około 10 tys. MW.

Przy obsłudze i konserwacji tych elektrowni zatrudnienie znalazło około 3,3 tys. osób, natomiast zamknięcie kopalni węgla i elektrowni opalanych węglem wywarłoby skutki na 10 tys. pośrednich miejsc pracy.

Choć hiszpański rząd przygotował strategię sprawiedliwej transformacji i przyjął pilne środki ograniczające związane z nią skutki, niezbędne są dalsze działania w celu stawienia czoła społecznym konsekwencjom w rozpatrywanych regionach. Większość tych obszarów boryka się z problemem wyludnienia i ograniczonej działalności gospodarczej, co pogłębia negatywne skutki procesu obniżania emisyjności.

Aby stawić czoła tym wyzwaniom, zidentyfikowano priorytetowe potrzeby inwestycyjne w celu dywersyfikacji i unowocześnienia gospodarki regionalnej oraz zwiększenia jej konkurencyjności w regionach Asturii, Leónu, Palencji, Kadyksu, A Coruña, Kordoby, Almerii i Teruelu.

Strategie na rzecz inteligentnej specjalizacji tych regionów zapewniają istotne ramy wyznaczające kierunek priorytetów w zakresie innowacji w służbie transformacji gospodarczej.

Ze wstępnej oceny wydaje się pewne, że środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zostaną wykorzystane na interwencje na tych obszarach jako uzupełnienie wysiłków w ramach krajowej strategii sprawiedliwej transformacji. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć w szczególności:

- inwestycje w tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym za pośrednictwem inkubatorów przedsiębiorczości i usług konsultacyjnych;
- inwestycje we wdrażanie technologii i infrastruktury w zakresie przystępnej cenowo czystej energii, redukcję emisji gazów cieplarnianych, efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych;
- inwestycje w gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz promowanie transferu zaawansowanych technologii;
- inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym przedsiębiorstwa typu start-up;
- inwestycje w rewitalizację terenów i usunięcie z nich zanieczyszczeń, odbudowę gruntów i projekty na rzecz zmiany ich przeznaczenia.

Ponadto określono również priorytetowe potrzeby inwestycyjne w celu złagodzenia społecznych kosztów transformacji w powyższych obszarach. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć w szczególności:

- podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników;
- wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy; oraz
- aktywna integracja osób poszukujących pracy.

Niemal wszystkie czynne kopalnie węgla w Hiszpanii, położone w czterech prowincjach: Asturii, Palencji, Teruelu i Leónu, zostały zamknięte w grudniu 2018 r. W lipcu 2020 r. zamknięto również elektrociepłownię, które dotychczas funkcjonowały z wykorzystaniem węgla kamiennego. Zamknięcia wszystkich tych obiektów w następstwie historycznego porozumienia między rządem, pracodawcami i związkami zawodowymi, oznaczać będą likwidację około 6700 bezpośrednich miejsc pracy dla górników i pracowników elektrociepłowni.

Dla miejscowości takich jak Fabero, w której eksploatacja węgla była jedynym źródłem utrzymania od 175 lat, przyniesie to prawdziwie dramatyczne konsekwencje. Aby zaradzić tej sytuacji, Hiszpania jako pierwszy kraj na świecie sporządziła strategię sprawiedliwej transformacji z myślą o podjęciu właściwych starań w celu uniknięcia wyludnienia tych terytoriów, starzenia i wymarcia jej ludności, tak jak to miało miejsce w przypadku przemysłu węglowego.

ZWIĄZEK MIĘDZY TERYTORIALNYM PLANEM SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI A INNYMI EUROPEJSKIMI PROGRAMAMI

► Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu Hiszpanii

Komisja Europejska wydała zalecenie w sprawie projektu krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu przedstawionego przez Hiszpanię na lata 2021–2030. Dla przypomnienia: terytorialne plany sprawiedliwej transformacji opracowywane przez państwa członkowskie muszą być zgodne z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu, określającymi poziom ambicji w tym zakresie do roku 2030.

Przegląd najważniejszych celów, wartości docelowych i wkładów

National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (%)	-14%	-10%	-26%	As in ESR. Total GHG target implies -39%
National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	18,4% (2019)	20%	42%	Sufficiently ambitious (the result of the RES formula is 32%)
National contribution for energy efficiency:				
Primary energy consumption (Mtoe)	120,8 (2019)	123,4	98,5	Sufficient
Final energy consumption (Mtoe)	86,3 (2019)	87,23	73,6	Sufficient
Level of electricity interconnectivity (%)	6,5%	10%	15%	N/A

Sources: Assessment of the final national energy and climate plan of Spain, SWD (2020) 908 final; Eurostat where data is indicated for specific years.

ZGODNIE

Z PAKTEM ZAWARTYM MIĘDZY PARTNERAMI SPOŁECZNYMI I RZĄDEM HISZPANII PRZEWIDZIANO INWESTYCJE W WYSOKOŚCI 250 MLN EUR W SPOŁECZNOŚCI GÓRNICZE W ŚWIELE PLANOWANEGO ZAMKNIĘCIA KOPALNI WĘGLA W KRAJU W NAJBLIŻSZEJ PRZYSZŁOŚCI.

Porozumienie w sprawie transformacji zawarte między członkami EKZZ – konfederacją związków zawodowych CC.OO. (Comisiones Obreras), Powszechnym Związkiem Robotników (Unión General de Trabajadores, UGT) i Związkiem Zawodowym Pracowników (Unión Sindical Obrera, USO) a Krajową Federacją Przedsiębiorstw Górniczych (Carbounión) obejmuje hiszpańskie kopalnie prywatne do 2027 r. Finansowanie zostanie przeznaczone na wsparcie inicjatyw biznesowych oraz dotyczących czystej energii w regionach górniczych w ciągu kolejnych pięciu lat (2019–2023). Porozumienie zapewnia możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę górnikom w wieku powyżej 48 lat, zmianę kwalifikacji na potrzeby podjęcia zatrudnienia w ramach ekologicznych miejsc pracy oraz odbudowę walorów środowiskowych rozpatrywanych terenów. Zamknięcie 10 hiszpańskich kopalni do końca roku skutkuje likwidacją 1000 miejsc pracy. Obecnie spodziewane jest zawarcie podobnego porozumienia w toku trwających negocjacji dotyczących publicznego sektora górnictwa.

W świetle zbliżającego się terminu wyznaczonego przez UE na grudzień 2018 r. dla zamknięcia niekonkurencyjnych kopalni, w październiku 2018 r. hiszpański rząd i związki zawodowe zawarły porozumienie, powszechnie znane pod nazwą Plan Del Carbón (plan węglowy), w którym przewidziano inwestycje w wysokości 250 mln EUR (283,65 mln USD) w regiony górnicze w ciągu najbliższego dziesięciolecia, w tym systemy wczesnych emerytur, znalezienie nowego zatrudnienia przy pracach związanych z odbudową walorów środowiskowych terenów lokalnych oraz programy zmiany kwalifikacji na potrzeby zaangażowania w ekologiczne sektory gospodarki.

Plan został zatwierdzony przez rząd Hiszpanii, związki zawodowe CC.OO., Powszechny Związek Robotników (UGT) i Związek Zawodowy Pracowników (USO) oraz stowarzyszenie pracodawców sektora górnictwa – Krajową Federację Przedsiębiorstw Górniczych (Carbounión).

Z powodu zamknięcia 26 niekonkurencyjnych kopalni ucierpiało 1677 pracowników tam pracujących oraz niezliczona liczba pracowników, których zatrudnienie było pośrednio związane z ich działalnością.

W 2016 r. Komisja Europejska przewidziała pakiet pomocy w wysokości 2,13 mld EUR (2,36 mld USD) w celu wsparcia wysiłków na rzecz ograniczenia społecznych i gospodarczych konsekwencji likwidacji kopalni. Górnikom w wieku powyżej 48 lat, jak również górnikom, którzy odprowadzali składki z tytułu zabezpieczenia społecznego dla sektora górnictwa przez okres 25 lat oraz górnikom, którzy przepracowali 20 lat w przedsiębiorstwie objętym decyzją o zamknięciu, zaoferowano możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę. Dotyczyło to około 60% górników, podczas gdy pozostałym wypłacono odprawę w wysokości 10 tys. EUR (ok. 11070 USD) oraz kwotę odpowiadającą wysokości wynagrodzenia za 35 przepracowanych dni dla każdego roku zatrudnienia.

Następnie w lutym 2019 r. Hiszpania przyjęła strategiczne ramy na rzecz energii i klimatu, dążąc do przyjęcia bardziej proaktywnego, kompleksowego podejścia do transformacji energetycznej. Ramy obejmowały trzy elementy: zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030 (wówczas w wersji roboczej), projekt ustawy o zmianie klimatu oraz strategię sprawiedliwej transformacji.

Zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu Hiszpanii opracowany na lata 2021–2030 odzwierciedlał zwiększone ambicje klimatyczne kraju poprzez zobowiązanie do osiągnięcia celów wyznaczonych na 2030 r. w odniesieniu do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 23% w stosunku do poziomów z 1990 r., uwzględnienia 42% energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii oraz 74% energii ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej. Projekty zawarte w zintegrowanym krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu, które spełniają założone cele, umożliwią wzrost zatrudnienia o 1,7% w 2030 r. dzięki powiększeniu puli dostępnych miejsc pracy o 253–348 tys. stanowisk rocznie.

Niemniej jednak w planie przyznano, że – pomimo korzyści płynących z poczynionych założeń dla całego kraju – przyniesie on wyzwania dla niektórych regionów. Projekt ustawy o zmianie klimatu, która przyczyniłaby się do osiągnięcia celów planu, miałaby zakazać realizacji nowych przedsięwzięć w zakresie paliw kopalnych oraz nakazać opracowanie planów zmiany przeznaczenia istniejących kopalni pod koniec okresu obowiązywania udzielonych im koncesji.

Strategia sprawiedliwej transformacji, która będzie aktualizowana co pięć lat, ma na celu „zapewnienie maksymalnego wykorzystania szans związanych z transformacją przez społeczeństwo i regiony”. Kluczowym mechanizmem realizacji strategii sprawiedliwej transformacji są porozumienia w sprawie sprawiedliwej transformacji. Służą one jako zintegrowane plany działań regionalnych mających na celu wsparcie działalności gospodarczej, dywersyfikacji i zatrudnienia na obszarach zagrożonych z powodu wycofania węgla kamiennego, ze wskazaniem harmonogramów ich realizacji.

W porozumieniach szczegółowo przedstawiono pięcioetapowy proces rozwoju, w tym granice terytorialne objęte porozumieniem, ocenę aspektów likwidacji miejsc pracy, charakterystykę, wyzwania i możliwości w regionie, jak również partycypacyjny proces negocjacji z udziałem wielu podmiotów, w szczególności władz lokalnych. Porozumienia te odegrają szczególnie istotną rolę w społecznościach, których byt nadal jest silnie uzależniony od eksploatacji węgla, zwłaszcza w Aragonii, Kastylii i León oraz Asturii.

W listopadzie 2020 r. większość porozumień w sprawie sprawiedliwej transformacji było na etapie negocjacji, które przewidziano na okres od maja do października 2020 r. Ministerstwo Transformacji Ekologicznej i Wyzwań Demograficznych (MITECO) zapewnia odpowiedni poziom przejrzystości i rozliczalności w tym zakresie.

FUNDUSZE UNIJNE I KRAJOWE: WSPARCIE NA POTRZEBY SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

► Plan odbudowy, transformacji i zwiększania odporności

Cele i działania w ramach sprawiedliwej transformacji zostały uwzględnione w hiszpańskim planie odbudowy, transformacji i zwiększania odporności (PRTR), a konkretnie w komponencie 10 zatytułowanym „Strategia sprawiedliwej transformacji”.

Komponent, na który przewidziano środki w wysokości 300 mln EUR, obejmuje 4 konkretne plany inwestycyjne: plan na rzecz odbudowy obszarów wydobywczych, który zapewni zatrudnienie dla nadwyżki pracowników sektora górnictwa w działaniach związanych z odbudową walorów środowiskowych terenów górniczych, na których realizację przeznaczono kwotę 150 mln EUR. .

► Instytut na rzecz Sprawiedliwej Transformacji

W celu wsparcia projektów określonych w ramach porozumień w sprawie sprawiedliwej transformacji Instytut na rzecz Sprawiedliwej Transformacji uruchomi szereg własnych opracowywanych obecnie instrumentów pomocy, takich jak między innymi zaproszenia do składania wniosków dotyczących projektów biznesowych i drobnych projektów inwestycyjnych, ramy pomocy na rzecz realizacji projektów usprawnień terytorialnych, gminnych i dotyczących infrastruktury czy też pomoc na rzecz dotkniętych podmiotów lokalnych.

► Pomoc na rzecz realizacji projektów biznesowych i drobnych projektów inwestycyjnych

Środki w wysokości 27 mln EUR zostaną przeznaczone na finansowanie projektów biznesowych i drobnych projektów inwestycyjnych zapewniających zatrudnienie i promujących alternatywne ścieżki rozwoju na obszarach górniczych regionów Asturii, Kastylii i León, Aragonii, jak również na obszarze miejscowości Puertollano.

Termin przesyłania zgłoszeń w ramach zaproszenia do składania wniosków na 2021 r. upłynął 22 czerwca. Wspomniana pomoc została uwzględniona w ramach działań na lata 2019–2027 i ma na celu stworzenie alternatywnej działalności gospodarczej zachęcającej do tworzenia miejsc pracy i zachowania istniejącego zatrudnienia w celu promowania nowego rozwoju gospodarczego rozpatrywanych terytoriów.

► Pomoc na rzecz władz lokalnych dotkniętych skutkami zamknięcia elektrowni węglowych

W maju fundacja „Miasto Energii” (CIUDEN) opublikowała informacje na temat uchwały o przyznaniu środków w wysokości 7 mln EUR w formie dotacji na rzecz władz lokalnych dotkniętych skutkami zamknięcia elektrociepłowni. Środki przyznano 11 gminom na realizację 15 projektów. Dzięki realizacji działań objętych wsparciem powstanie ok. 160 pełnoetatowych miejsc pracy, a projekty muszą zostać zrealizowane w ciągu 24 miesięcy.

► Pomoc w wysokości 110 mln EUR na rzecz budowy infrastruktury gminnej

Pod koniec ubiegłego roku Instytut na rzecz Sprawiedliwej Transformacji przyznał bezpośrednie wsparcie o wartości 110 mln EUR na ożywienie dawnych obszarów górniczych we wspólnotach autonomicznych Aragonii, Księstwa Asturii, Kastylii-La Manchy oraz Kastylii i León.

Działania objęte finansowaniem dotyczą odbudowy obszarów zdegradowanych w wyniku działalności wydobywczej, optymalizacji rozwiązań energetycznych, usprawnienia infrastruktury gminnej, modernizacji terenów przemysłowych oraz utworzenia nowych ośrodków świadczących usługi społeczne.

Realizacja 99 projektów, z których wiele rozpocznie się w 2021 r., przyniesie pozytywne skutki pod kątem tworzenia lokalnych miejsc pracy w perspektywie krótkoterminowej.

► **Wsparcie państwa na potrzeby sprawiedliwej transformacji**

Oprócz pomocy, o której mowa powyżej, istnieją instrumenty wsparcia udostępnione przez inne agencje rządowe, z którymi współpracuje Instytut, umożliwiające priorytetowe traktowanie obszarów objętych sprawiedliwą transformacją w wystosowywanych zaproszeniach do składania wniosków.

► **Sekretarz stanu ds. energetyki: utrzymanie dostępu do sieci energetycznej i zasobów wodnych po zamknięciu elektrowni**

Dekret królewski 17/2019 z dnia 22 listopada przewiduje stały dostęp do zasobów wodnych oraz sieci energetycznej w celu wsparcia nowych projektów realizowanych na obszarach dotkniętych zamknięciem elektrowni. Najlepsze projekty pod względem środowiskowym, gospodarczym i społecznym będą mogły skorzystać z tych zasobów w drodze procedury przetargowej. Również woda wykorzystywana przez elektrociepłownię może być używana do realizacji nowych projektów w tych gminach.

Instytut pracuje obecnie nad rozporządzeniem – które zostało poddane konsultacjom publicznym w styczniu – określającym ramy prawne wspierające możliwości dostępu do tych węzłów sprawiedliwej transformacji w okresie wycofywania działalności, tworzenie alternatywnych form działalności gospodarczej na dotkniętych terytoriach oraz zatwierdzenie nowych obiektów wykorzystujących odnawialne źródła energii i zapewniających korzyści dla środowiska i społeczeństwa.

► **Pierwszy przetarg w celu zatwierdzenia możliwości dostępu do węzła Andorra (Teruel)**

Porozumienie w sprawie sprawiedliwej transformacji okręgów górniczych Andorra (Teruel) jako pierwsze skorzysta z tego instrumentu prawnego, umożliwiającego zatwierdzenie możliwości korzystania z sieci energetycznej o mocy do 1,3 GW. Ma to na celu ułatwienie i wsparcie instalacji nowych zakładów wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych z myślą o pobudzeniu odbudowy gospodarczej i społecznej na tym obszarze.

W czerwcu przetarg dotyczący zatwierdzenia możliwości dostępu do tego węzła był przedmiotem wystuchania publicznego.

► **Strategia na rzecz magazynowania energii i plan działania w zakresie odnawialnego wodoru**

Zarówno strategia na rzecz magazynowania energii, jak i plan działania w zakresie odnawialnego wodoru obejmują możliwą rolę CIUDEN w promowaniu inicjatyw na rzecz badań naukowych, rozwoju i innowacji w tych dziedzinach na obszarach objętych przemianami w ramach sprawiedliwej transformacji. Ma to na celu propagowanie innowacyjnych rozwiązań energetycznych przy jednoczesnym przypisaniu fundacji „Miasto Energii” kluczowej roli jako dźwigni technologicznej i społeczno-gospodarczej na obszarach dotkniętych skutkami zaprzestania działalności.

► **Instytut ds. Dywersyfikacji i Oszczędności Energii (IDAE)**

W celu wsparcia transformacji energetycznych na obszarach objętych porozumieniem w ramach wsparcia w wysokości 316 mln EUR udzielonego w 2020 r. na rzecz ciepłowni i elektrowni wykorzystujących energię ze źródeł odnawialnych IDAE uwzględnił priorytetowe przeznaczenie pomocy na obszary dotknięte skutkami sprawiedliwej transformacji poprzez przyznanie dodatkowych punktów wnioskowi dotyczącym projektów realizowanych na tych terytoriach.

Punktacja różni się w zależności od wspólnoty autonomicznej i jest wynikiem procesu ustaleń z odnośnymi autonomicznymi rządami regionalnymi.

► Fundación Biodiversidad

Również organizacja Fundación Biodiversidad opracowała kryteria umożliwiające priorytetowe traktowanie pomocy udzielanej projektom na obszarach objętych zakresem sprawiedliwej transformacji w zaproszeniach do składania wniosków w ramach programu Empleaverde („zielone zatrudnienie”).

Celem programu Empleaverde, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jest promowanie zrównoważonego charakteru działalności gospodarczej prowadzonej we wszystkich sektorach.

Program przyczynia się do zakładania przedsiębiorstw i tworzenia wysokiej jakości zatrudnienia w dziedzinach związanych z zieloną i niebieską gospodarką, promowania innowacji społecznych mających pozytywny wpływ na środowisko, promowania tworzenia i rozwoju zielonych i niebieskich przedsiębiorstw oraz łączenia europejskich ekosystemów w celu wspierania przedsiębiorczości i zatrudnienia w tych dziedzinach.

Od edycji programu z 2020 r. projekty realizowane na obszarach objętych zakresem sprawiedliwej transformacji będą traktowane priorytetowo, uzyskując 30 dodatkowych punktów na łącznych 100 w ramach trzech wystosowanych zaproszeń do składania wniosków: MEJORA („doskonalenie”: inicjatywa dotycząca doskonalenia kompetencji i kwalifikacji pracowników); IMPULSA („promowanie”: wsparcie przedsiębiorczości w celu tworzenia zielonych i niebieskich przedsiębiorstw) oraz CONECTA („łączność”: promowanie wzajemnych połączeń z europejskimi sieciami przedsiębiorczości).

W ten sposób Instytut na rzecz Sprawiedliwej Transformacji prowadzi działania mające na celu przekrojowe uwzględnienie potrzeb związanych z procesem sprawiedliwej transformacji w ramach działań rządowych. Należy również zwrócić uwagę, że transformacja energetyczna na wspomnianych obszarach stanowi zaledwie jeden z aspektów działań, które mają zostać wypracowane w porozumieniach. Celem musi być dywersyfikacja gospodarki w oparciu o innowacyjne projekty prowadzone w ramach co najmniej jednego kluczowego przedsięwzięcia, umożliwiającego inteligentną specjalizację w określonej dziedzinie oraz z zapewnieniem infrastruktury społecznej, środowiskowej i cyfrowej, aby umożliwić społeczności lokalnej pozostanie na tych obszarach, które często borykają się z istotnym problemem wyludnienia.

WRAZ Z ZAMKNIĘCIEM KOPALNI WĘGLA I TRWAJĄCĄ LIKWIDACJĄ ELEKTROWNI OPALANYCH WĘGLEM HISZPANIA ZAANGAŻOWAŁA SIĘ W AMBITNĄ STRATEGIĘ NA RZECZ OBNIŻENIA EMISYJNOŚCI ZWIĄZANEJ Z WYTWARZANIEM ENERGII W RAMACH PROCESU SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI.

Transformacja wiąże się z szeregiem istotnych konsekwencji społecznych i gospodarczych w regionach, których to dotyczy, jak również z tymczasowym wzrostem zależności energetycznej kraju.

Od 2008 r. w sektorze górnictwa zlikwidowano ponad 8 tys. miejsc pracy, głównie w regionach Asturii, Teruel (Aragonia), Leónu i Palencii (Kastylija i León). Pod koniec 2018 r. w Hiszpanii funkcjonowało 14 elektrowni opalanych węglem, z których cztery znajdowały się w Asturii, cztery w Leónie i Palencii (Kastylija i León), trzy w Kadyksie, Almerii i Kordobie (Andaluzja), dwie w A Coruña (Galicja) i jedna w Teruelu (Aragonia), o łącznej zainstalowanej mocy około 10 tys. MW. Przy obsłudze i konserwacji tych elektrowni zatrudnienie znalazło około 3,3 tys. osób, natomiast zamknięcie kopalni węgla i elektrowni opalanych węglem skutkować będzie utratą ok. 10 tys. pośrednich miejsc pracy.

Hiszpański rząd przygotował strategię sprawiedliwej transformacji i przyjął pilne środki ograniczające związane z nią skutki, lecz niezbędne są dalsze działania w celu stawienia czoła społecznym konsekwencjom na rozpatrywanych obszarach. Większość tych obszarów boryka się z problemem wyludnienia i ograniczonej działalności gospodarczej, co pogłębia negatywne skutki procesu obniżania emisyjności.

Aby stawić czoła tym wyzwaniom, zidentyfikowano priorytetowe potrzeby inwestycyjne w celu dywersyfikacji i unowocześnienia gospodarki regionalnej oraz zwiększenia jej konkurencyjności w regionach Asturii, Leónu, Palencji, Kadyksu, A Coruña, Kordoby, Almerii i Teruelu. Strategie na rzecz inteligentnej specjalizacji tych regionów zapewniają istotne ramy wyznaczające kierunek priorytetów w zakresie innowacji w służbie transformacji gospodarczej. Ze wstępnej oceny wynika, że wykorzystanie środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na interwencje w tych regionach jako uzupełnienie wysiłków w ramach krajowej strategii sprawiedliwej transformacji wydaje się uzasadnione. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć w szczególności:

- inwestycje w tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym za pośrednictwem inkubatorów przedsiębiorczości i usług doradczych;
- inwestycje w rozwój przystępnych cenowo technologii i infrastruktury na rzecz czystej energii, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, efektywność energetyczną oraz energię ze źródeł odnawialnych;
- inwestycje w gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz promowanie transferu zaawansowanych technologii;
- inwestycje produkcyjne w MŚP, w tym przedsiębiorstwa typu start-up;
- inwestycje w projekty rewitalizacji terenu i usunięcia z niego zanieczyszczeń, odbudowy gruntów oraz ponownego rozwoju.

Ponadto określono również priorytetowe potrzeby inwestycyjne w celu złagodzenia społecznych kosztów transformacji na powyższych obszarach. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć:

- podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników;
- wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy;
- aktywna integracja osób poszukujących pracy.

Podobnie jak zaangażowane podmioty, hiszpańskie związki zawodowe – pomimo znaczącej roli w krajowym krajobrazie politycznym – uczyniły niewiele w celu analizy kwestii związanych z ekologią. Stopa bezrobocia strukturalnego, wyższa od średniej europejskiej, oraz masowa dezindustrializacja niewątpliwie doprowadziły do zwrócenia większej uwagi na wyzwania gospodarcze.

Niemniej jednak, w kontekście transformacji energetycznej, związki zawodowe od kilku lat opowiadają się za „sprawiedliwą transformacją” zgodnie z jej definicją zawartą w wytycznych Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 2015 r. Szczególnie trudna sytuacja dotyczy zatrudnienia w regionach dotkniętych skutkami zamknięcia elektrowni węglowych i kopalni, ale również w elektrowniach jądrowych. Pomimo prognozowanego w krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu wzrostu zatrudnienia o 1,6% w 2030 r. nadal pozostaje nagły problem przekwalifikowania

pracowników zakładów objętych planami likwidacji oraz przekształcenia gospodarczego regionów w kontekście zamknięcia licznych elektrociepłowni.

W 2020 r. związki zawodowe i administracja rządowa wypracowały porozumienie w sprawie sprawiedliwej transformacji, do którego w marcu 2021 r. dołączyła grupa energetyczna EDP i które obecnie obejmuje wszystkie elektrociepłownie na terytorium Hiszpanii. Rząd zobowiązał się w szczególności do przedstawienia planu wsparcia szkolenia i integracji zawodowej pracowników elektrowni oraz wykonujących prace pomocnicze, aby dostosować plany szkolenia do potrzeb nowych kandydatów ubiegających się o zatrudnienie z tego sektora.

Z uwagi na poziom konsensusu między zainteresowanymi stronami rząd szczyty się osiągnięciem „paktu unikatowego na skalę światową” (Miteco, 24.03.2021 r.). Porozumienie obejmuje opracowanie „porozumień w sprawie sprawiedliwej transformacji”, które – na szczeblu poszczególnych okręgów – powinny przedstawiać plany transformacji zatrudnienia i utrzymania działalności gospodarczej. Obecnie istnieje dwanaście porozumień w sprawie sprawiedliwej transformacji, a zgodnie z najnowszymi informacjami z listopada 2020 r. złożono 1534 wnioski i propozycje pomysłów w regionach najbardziej dotkniętych skutkami transformacji: Aragonii, Asturii, Kastylii-León, Andaluzji i Kastylii-La Manchy (Miteco, 2020 r.).

W ramach inicjatywy na rzecz regionów górniczych w okresie transformacji wdrożonej przez Komisję Europejską w 2017 r. region Asturii został wybrany wśród regionów objętych wsparciem technicznym. W przeciwieństwie do pozostałych regionów żadne z przedsiębiorstw prowadzących działalność w elektrowniach węglowych na terenie Asturii nie przedstawiło planu transformacji zatrudnienia do czasu swojej likwidacji w czerwcu 2020 r.

3.5. WŁOCHY

KWALIFIKOWALNOŚĆ TERYTORIÓW DO OBJĘCIA WSPARCIEM Z FUNDUSZU NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI WE WŁOSZECH

Wykorzystując wniosek Komisji Europejskiej, w załączniku D do dokumentu roboczego służb Komisji w sprawie europejskiego semestru zaprezentowano wstępną ocenę Komisji dotyczącą priorytetowych obszarów inwestycji i warunków ramowych dla skutecznej realizacji inwestycji w ramach sprawiedliwej transformacji we Włoszech w latach 2021–2027.

Wskazane priorytetowe obszary inwestycji zostały określone na podstawie szerszej analizy terytoriów doświadczających poważnych trudności społeczno-gospodarczych wynikających z procesu transformacji w kierunku gospodarki Unii neutralnej dla klimatu do 2050 r. we Włoszech, zgodnie z oceną zawartą w sprawozdaniu.

Załącznik ten stanowi podstawę dialogu między Włochami a służbami Komisji Europejskiej oraz odpowiednie wytyczne dla państw członkowskich podczas sporządzania terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, leżących u podstaw programowania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Inwestycje przy wykorzystaniu środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji uzupełniają inwestycje finansowane z polityki spójności, dla których wytyczne w formie załącznika D zostały wydane w sprawozdaniu krajowym dla Włoch z 2019 r.

Włochy to czwarty co do wielkości emitent gazów cieplarnianych w UE, a sektor energetyczny kraju w największym stopniu przyczynia się do łącznej wielkości emisji gazów cieplarnianych (w 2017 r. odpowiadał za 56% emisji). Do głównych źródeł emisji gazów cieplarnianych we Włoszech należą elektrownie węglowe oraz huty żelaza i stali.

SZCZEGÓLNEJ UWAGI WYMAGAJĄ DWA OBSZARY: TARANTO I SULCIS IGLESIENTE (CARBONIA-IGLESIAS W POŁUDNIOWO-ZACHODNIEJ CZĘŚCI SARDYNII)



Na funkcjonalnym obszarze miejskim Taranto (prowincja Taranto), w którym znajdują się jedno z największych w Europie zakładów hutnictwa stali i jedno z trzech największych włoskich elektrowni węglowych, znaczna część zanieczyszczeń przemysłowych pochodzi z emisji gazów cieplarnianych oraz innych substancji zanieczyszczających i cząstek stałych. Gospodarka tego obszaru w znacznym

stopniu jest zależna od hutnictwa stali, które zapewnia miejsca pracy dla ok. 10 tys. osób, a kolejnych 10 tys. znajduje zatrudnienie w przedsiębiorstwach pomocniczych. Te miejsca pracy są zagrożone w kontekście transformacji. Silne uzależnienie obszaru od paliw kopalnych stawia ogromne wyzwanie pod względem obniżenia emisyjności i wymaga znaczących wysiłków w celu wsparcia zintegrowanej strategii na rzecz transformacji towarzyszącej długofalowym przemianom Taranto w kierunku alternatyw gospodarczych i dalszego rozwoju klastra przemysłowego związanego z obróbką stali.

Ze wstępnej oceny wydaje się pewne, że interwencje finansowane z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji skoncentrowane będą właśnie na tym obszarze.

W celu sprostania wyzwaniom określono priorytetowe potrzeby inwestycyjne, aby unowocześnić gospodarkę obszaru i zwiększyć jej konkurencyjność. Do najważniejszych działań finansowanych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji mogłyby należeć w szczególności:

- inwestycje w rozwój technologii i infrastruktury w zakresie przystępnej cenowo czystej energii, efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych, w tym w obiekty przemysłowe odpowiedzialne za wysokie emisje gazów cieplarnianych w celu redukcji poziomu emisji;
- inwestycje w rewitalizację terenów i usunięcie z nich zanieczyszczeń, odbudowę gruntów i projekty na rzecz zmiany ich przeznaczenia;
- inwestycje w tworzenie nowych przedsiębiorstw, w tym za pośrednictwem inkubatorów przedsiębiorczości i usług konsultacyjnych, z uwzględnieniem strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji;
- inwestycje produkcyjne w MŚP;
- podnoszenie i zmiana kwalifikacji pracowników;
- wsparcie w poszukiwaniu zatrudnienia dla osób poszukujących pracy;
- aktywna integracja osób poszukujących pracy.

W Sulcis Iglesiente (prowincja Carbonia-Iglesias) stopniowe wycofywanie produkcji węgla w ostatniej włoskiej kopalni węgla Monte Sinni ma zakończyć się do 2025 r. Kopalnia zatrudnia 350 osób, a wielkość jej produkcji jest coraz mniejsza. Obszar charakteryzuje się już wysokim odsetkiem starszych mieszkańców, niewielką liczbą młodych absolwentów, wysoką stopą bezrobocia wśród młodzieży (35,7%), niskim dochodem na mieszkańca i ogólnie niską jakością życia.

Te uwarunkowania stwarzają szereg wyzwań związanych z transformacją i wymagają określenia powiązanych potrzeb inwestycyjnych. Ze wstępnej oceny wydaje się pewne, że środki z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji zostaną wykorzystane również na tym obszarze.

ZWIĄZEK MIĘDZY TERYTORIALNYM PLANEM SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI A INNYMI EUROPEJSKIMI PROGRAMAMI

► Krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu Włoch

Komisja Europejska wydała zalecenie w sprawie projektu krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu przedstawionego przez Włochy na lata 2021–2030. Dla przypomnienia: terytorialne plany sprawiedliwej transformacji opracowywane przez państwa członkowskie muszą być zgodne z krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu, określającymi poziom ambicji w tym zakresie do roku 2030.

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA KOMISJI EUROPEJSKIEJ W RAMACH OCENY KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI WŁOCH (SWD, 22.06.2021 R.) Z UWZGLĘDNIENIEM PLANÓW SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

PRZEGLĄD NAJWAŻNIEJSZYCH CELÓW, WARTOŚCI DOCELOWYCH I WKŁADÓW

	National targets and contributions ²²	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (%)	-19 (2019)	-13	-33	As in ESR
	National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	18,1 (2019)	17	30	Sufficiently ambitious (29% is the result of RES formula)
	National contribution for energy efficiency:				
	Primary energy consumption (Mtoe)	145 (2019)	158	125,1	sufficient
	Final energy consumption (Mtoe)	115 (2019)	124	130,8	sufficient
	Level of electricity interconnectivity (%)	8,8	8	10	n.a.

Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Włoch (COM(2021) 344 final)

Dzięki wdrożeniu planu przewiduje się znaczny dodatkowy wzrost PKB, który spotęgować mają efekty zewnętrzne planowanych działań. Według prognoz wszystkie dotacje i połowa pożyczek wnioskowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz środki dostępne z instrumentów REACT EU, programu „Horyzont Europa”, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności zostaną wykorzystane na sfinansowanie dodatkowych wydatków administracji rządowej, a w szczególności inwestycji publicznych (łącznie w wysokości ok. 144 mld EUR).

Chociaż w perspektywie krótkoterminowej dominują skutki popytowe uzyskane dzięki wzrostowi inwestycji publicznych, przewiduje się, że wyższe inwestycje zwiększą publiczny kapitał rzeczowy, co będzie miało pozytywny wpływ na PKB w średnim okresie. Znaczna część szacowanego wpływu wzrostu wynika z efektów zewnętrznych zsynchronizowanego i ogólnounijnego programu reform i inwestycji. Wpływ makroekonomiczny przedstawiony w planie uwzględnia dodatkowe działania,

które mają zostać sfinansowane ze środków krajowych, skutkując łączną wielkością wydatków rządu 183 mld EUR.

Okolo 62% tych środków ma zostać wykorzystane na inwestycje publiczne. Choć wyniki prognoz nie są bezpośrednio porównywalne ze względu na różne założenia dotyczące odnośnych wydatków, jednak zasadnicze prognozy ujęte w planie zakładają wyższą efektywność stosowania środków publicznych niż to przedstawiono w analizie Komisji. Co do zasady, efektywność ta wydaje się możliwa do osiągnięcia, lecz wymagać będzie skutecznej i rozsądnej realizacji oraz wysokiej produktywności bodźca inwestycyjnego. W związku z tym osiągnięcie zakładanych celów jest obarczone ryzykiem.

Plan może wywołać istotne skutki pod względem zatrudnienia i zwiększyć udział siły roboczej, zwłaszcza kobiet, w rynku pracy. Znaczące efekty popytowe związane z planem prawdopodobnie przyniosą pozytywne skutki dla rynku pracy. Trwałe działania uwzględnione w planie w celu ułatwienia kobietom integracji na rynku pracy, w tym lepszy dostęp do ośrodków opiekuńczych, zapewnią długotrwały wpływ na podaż pracy i potencjalny wzrost.

Ponadto programy podnoszenia i zmiany kwalifikacji osób zatrudnionych oraz bezrobotnych, jak również inicjatywy na rzecz zwiększenia szans ludzi młodych na znalezienie zatrudnienia zwiększą efektywność pracy w całej gospodarce w perspektywie średnio- i długoterminowej.

PROBLEMY DOTYCZĄCE SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI W KRAJOWYM PLANIE W DZIEDZINIE ENERGII I KLIMATU WŁOCH

Włochy zamierzają wykorzystać Instrument do pobudzenia produkcji czystego wodoru zgodnie z flagowymi projektami „Zwiększenie mocy” oraz „Doładowanie i tankowanie”. Do 2030 r. Włochy zamierzają pokryć 2% krajowego zapotrzebowania na energię dzięki zastosowaniu wodoru oraz wdrożyć instalacje elektrolityczne o zainstalowanej mocy 5 GW.

Spośród inwestycji w wysokości 10 mld EUR, które są niezbędne w celu osiągnięcia tych celów do 2030 r., w planie przewidziano inwestycje w wysokości 3 mld EUR w elektrolizery, produkcję wodoru na terenach poprzemysłowych (tzw. „doliny wodorowe”), eksperymentalne wykorzystanie wodoru w przemysłach, w których trudno zredukować poziom emisji, a także w tabor kolejowy i pojazdy ciężarowe napędzane wodorem. Inwestycje te są uzupełnione zachętami podatkowymi mającymi na celu wsparcie produkcji wodoru oraz działaniami na rzecz uproszczenia i ograniczenia barier prawnych dla rozwoju technologii wodorowych, przy czym w szczególności przewidziano wdrożenie systemu gwarancji pochodzenia wodoru oraz utworzenie stacji tankowania wzdłuż autostrad w kraju. Ponadto Włochy zamierzają zapewnić koordynację 10-letniego planu rozwoju z operatorami systemów przesyłowych innych państw członkowskich.

Na obszarach takich jak Taranto Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji może następnie uzupełnić inwestycje z RRF w produkcję „czystej stali” w oparciu o wykorzystanie wodoru oraz podniesienie i zmianę kwalifikacji pracowników hut stali.

Zielona transformacja przyczynia się do osiągnięcia odpornej, włączającej i zrównoważonej ścieżki wzrostu Inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczną, gospodarkę wodną i ochronę środowiska zostały opracowane tak, aby przyczynić się do zrównoważonego rozwoju i działań związanych z walką ze zmianą klimatu. W planie przewidziano przeznaczenie łącznie 70,9 mld EUR na zielone inwestycje, mając na celu przyspieszenie tempa wdrażania zielonej transformacji. Inwestycje te przyniosą pozytywne skutki w perspektywie długoterminowej w postaci oszczędności paliw i niskiego poziomu zanieczyszczeń uzyskanego dzięki wdrożeniu technologii niskoemisyjnych oraz nowoczesnej, inteligentnej i ekologicznej infrastruktury. Ponadto plan

zapewnia nowe możliwości przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym narażonym na skutki transformacji, zwłaszcza w regionach i społecznościach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w celu zapewnienia sprawiedliwej transformacji tych obszarów.

Plan został w dużej mierze dostosowany do celów i priorytetów zaprezentowanych w projekcie krajowego i terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji.

Filar „zielonej transformacji” obejmuje inwestycje mające na celu poprawę gospodarki odpadami oraz reformę modelu gospodarki o obiegu zamkniętym. W przypadku odpowiedniej realizacji reform w obszarze gospodarki odpadami i gospodarki o obiegu zamkniętym, jeżeli towarzyszyć im będzie zwiększenie lokalnego potencjału inwestycyjnego, reformy te mogą znacznie przyczynić się do zwiększenia spójności i konwergencji, ponieważ ich celem jest stworzenie krajowych narzędzi planowania, które wyeliminują luki pomiędzy poszczególnymi regionami i zwiększą średni poziom realizacji krajowych i unijnych celów dla omawianego sektora w skali całego kraju.

Reformy i inwestycje uwzględnione w planie stanowią odpowiedź na potrzeby dotyczące zielonej transformacji, jak również zapewniają niezbędny impuls innowacyjnym elementom transformacji, takim jak wodór, morskie odnawialne źródła energii oraz magazynowanie.

Synergie z planem sprawiedliwej transformacji zostały szeroko przeanalizowane w planie wyłącznie w odniesieniu do produkcji wodoru. Inne istotne działania dostosowane do priorytetów transformacji określonych przez UE obejmują poprawę zrównoważonego charakteru łańcucha rolno-spożywczego, utworzenie zielonych społeczności, zwiększenie udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, poprawę wydajności sieci elektroenergetycznej, promowanie paliw alternatywnych i inteligentnej mobilności oraz zachęcanie do ograniczenia zanieczyszczających środków transportu. Przewiduje się, że działania te zapewnią nowe miejsca pracy dla lokalnej siły roboczej oraz wiele nowych możliwości rozwoju.

Projekt krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu obejmuje cel dotyczący stopniowego **wycofania węgla na potrzeby wytwarzania energii do 2025 r.** i przejścia do koszyka energetycznego opartego na zwiększającym się udziale energii ze źródeł odnawialnych oraz, w pozostałym zakresie, wykorzystywaniu gazu. Niemniej jednak temu celowi nie towarzyszy szczegółowy ani konkretny plan działań zmierzających do jego realizacji. W projekcie krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu wspomniano o celu Włoch, jakim jest „pełne obniżenie emisyjności do 2050 r.”, jednak z dokumentu nie wynika jasno, czy dotyczy to sektora energetycznego, czy też całej gospodarki.

SPRAWIEDLIWA TRANSFORMACJA W KRAJOWYM PLANIE ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI WŁOCH ORAZ FUNDUSZ NA RZECZ SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

Zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu (PNIEC)¹² stanowi jeden z dwóch zasadniczych instrumentów opracowanych przez Włochy w celu zaplanowania i przeprowadzenia działań na rzecz obniżenia emisyjności oraz wpisuje się w ramy unijnego rozporządzenia 2018/1999, które ustanowiło system zarządzania unią energetyczną, stawiając państwowym członkowskim wymóg dotyczący składania krajowych planów ze szczegółowym określeniem planowanej strategii i polityki na rzecz osiągnięcia celów określonych na 2030 r. między innymi w dziedzinie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii i redukcji emisji CO₂, jak również bezpieczeństwa energetycznego.

¹² MiSE, 2020. Zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/10/14/19G00125/sg>

W celu określenia kształtu kolejnego istotnego dokumentu strategicznego – długoterminowej strategii na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych – szczegółowo opisującego plany obniżenia emisyjności w kraju do 2050 r. Włochy rozpoczęły proces konsultacji publicznych, a ostatecznie dokument został przyjęty i przekazany UE na początku 2021 r.

Zarówno PNIEC, jak i długoterminowa strategia na rzecz obniżenia emisyjności mają zostać zaktualizowane po zatwierdzeniu i wdrożeniu unijnego pakietu ustawodawczego „Gotowi na 55”, który został przedstawiony przez Komisję Europejską w lipcu 2021 r., a także po złożeniu włoskiego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności¹³ – dokumentu niezbędnego, aby móc skorzystać z instrumentu odbudowy Next Generation EU – w maju tego samego roku.

W 2021 r. włoski rząd za pomocą dekretu z mocą ustawy 22/2021¹⁴ przemianował Ministerstwo Środowiska i Ochrony Gruntów i Morza na Ministerstwo Ekologicznej Transformacji oraz utworzył komisję międzyresortową ds. ekologicznej transformacji (CITE) w celu przyjęcia planu na rzecz ekologicznej transformacji. Projekt planu, którego zasadą przewodnią jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r., został przedstawiony w parlamencie i zatwierdzony przez parlamentarzystów.

Pierwszym istotnym dokumentem politycznym, w którym wspomniano o kwestii sprawiedliwej transformacji, był opracowany w 2019 r. zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu¹⁵, w którym główny nacisk położono na skutki wycofania węgla przewidzianego w planie oraz powiązany możliwy wpływ pod względem zatrudnienia i umiejętności.

Oszacowano, że niektóre miejsca pracy mogą być zagrożone, w tym ponad 3800 bezpośrednich i pośrednich (pełnoetatowych) miejsc pracy według danych z 2017 r. związanych z produkcją energii w elektrowniach opalanych węglem. W tym kontekście, „mając na celu zapewnienie sprawiedliwej transformacji energetycznej”, w PNIEC zaproponowano wycofanie węgla przy jednoczesnym wdrożeniu działań na rzecz ochrony pracowników, zapewniając rozwój zawodowy oraz przekwalifikowanie, a także działań zmierzających do zwalczania ubóstwa i nierówności oraz ochrony obszarów lokalnych.

Przewidziano w tym celu szereg różnych działań, w tym inicjatyw o charakterze regulacyjnym (za pomocą ustaw zapewniających ochronę pracowników dotkniętych skutkami wycofania węgla), instytucjonalnym (poprzez wzmocnienie dialogu pomiędzy instytucjami krajowymi i lokalnymi oraz między instytucjami a przedstawicielami pracowników) oraz biznesowym (w drodze zaangażowania pracodawców i pracowników w projekty służące zmianie kwalifikacji, w tym projekty wspierane za pomocą polityki publicznej).

Ponadto – na podstawie badania przeprowadzonego z pomocą specjalnie powołanej grupy ekspertów z udziałem Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego (MiSE), przedsiębiorstw i stowarzyszeń branżowych w sektorze oraz związków zawodowych – w PNIEC wskazano szereg umiejętności zawodowych oraz „przyszłościowych miejsc pracy” wysoce pożądanых w okresie energetycznej i zielonej transformacji, obiecując utworzenie funduszu na rzecz zmiany kwalifikacji zawodowych w miejscach, w których znajdują się obecnie elektrownie węglowe.

¹³ MEF, 2021. Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności. <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>

¹⁴ Decreto Legge 1 marzo 2021, n. 22. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;22>

¹⁵ MiSE, 2020. Zintegrowany krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/10/14/19G00125/sg>

Niemniej jednak, jak wskazała Komisja Europejska w swojej „ocenie ostatecznego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, generalnie według oceny Komisji aspekty dotyczące sprawiedliwej transformacji i ubóstwa energetycznego zostały uwzględnione w PNIEC jedynie częściowo.

Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności o łącznym budżecie w wysokości 235,12 mld EUR podzielonym na sześć głównych „misji” prezentuje trzy przekrojowe priorytetowe obszary interwencji ze zwróceniem uwagi na aspekt społeczny odbudowy i nowych kierunków transformacji, w szczególności w zakresie równości płci, młodzieży oraz przywrócenia równowagi terytorialnej. Ponadto piąta z sześciu misji, na którą przeznaczono 27,6 mld EUR, a zatem 12% łącznego budżetu planu, została w całości poświęcona kwestii „włączenia i spójności”.

W 5. misji uwzględnionej w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności wyszczególniono szereg działań, które rząd zamierza podjąć w dziedzinie polityki zatrudnienia, aby ułatwić uczestnictwo pracowników na rynku pracy, w tym ustanowienie krajowego programu w celu zapewnienia pracownikom szans na znalezienie zatrudnienia („Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilit  dei Lavoratori (GOL)”), który umożliwi utworzenie spersonalizowanych ścieżek zmiany kwalifikacji dla pracowników oraz lepsze wsparcie osób poszukujących zatrudnienia.

W niedawno zatwierdzonej wersji krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności Włoch stopniowo uwzględniana jest ważniejsza rola idei sprawiedliwej transformacji oraz związanych z nią praktyk.

W następstwie zatwierdzenia terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji przez UE Włochy mogą otrzymać 1,030 mld EUR z całkowitego budżetu 17,5 mld EUR przeznaczonego na Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, która to kwota zostanie uzupełniona środkami krajowymi w wysokości około 1,2 mld EUR¹⁶. Zgodnie z sugestiami Komisji Europejskiej¹⁷ Włochy wskazały obszary Sulcis Iglesiente oraz Taranto jako beneficjentów wsparcia z Funduszu, uznając „wysoką zależność obu obszarów od górnictwa i wysokoemisyjnych sektorów gospodarki” oraz ich znaczne szczególne potrzeby wsparcia za pomocą zintegrowanych środków finansowych w celu ograniczenia istotnych skutków społeczno-gospodarczych transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu¹⁸.

Ministerstwo Południa i Spójności Terytorialnej, z pomocą swoich struktur technicznych (Wydział ds. Spójności Terytorialnej oraz Agencja na rzecz Spójności Terytorialnej) oraz przy wsparciu ze strony Komisji Europejskiej, sporządzi terytorialne plany sprawiedliwej transformacji. Rozpoczęto również proces konsultacji publicznych w celu zgromadzenia

¹⁶ Chiellino, G., Fotina, C., 2021. In Autunno i Piani per Taranto e il Sulcis. <https://www.ilsole24ore.com/art/in-autunno-piani-taranto-e-sulcis-AEfE9zT>

¹⁷ KE, 2020. Dokument roboczy służb Komisji w sprawie sprawozdania krajowego dla Włoch z 2020 r., załącznik D. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0511>

¹⁸ 7 Chiellino G., Fotina C., 2021. In Autunno i Piani per Taranto e il Sulcis. <https://www.ilsole24ore.com/art/in-autunno-piani-taranto-e-sulcis-AEfE9zT>

propozycji podmiotów społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacji pozarządowych i związków zawodowych), aby włączyć je w planach przedkładanych Komisji¹⁹.

W drugiej połowie 2021 r. dyskusjom dotyczącym alokacji środków poddano 3 opcje, w szczególności w odniesieniu do obszaru Taranto (region Apulii):

- interwencja w zakresie procesu produkcyjnego w celu ograniczenia zależności od węgla kamiennego;
- rozwój produkcji czystej energii na docelowym obszarze, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wodór, co powinno umożliwić również zaangażowanie pracowników, którzy utracą dotychczasowe zatrudnienie w związku z transformacją;
- opracowanie interwencji wyrównawczych w celu przekwalifikowania terytorium pod względem środowiskowym i społecznym.

STANOWISKO I STRATEGIA WŁOSKICH ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W ODNIESIENIU DO TERYTORIALNYCH PLANÓW SPRAWIEDLIWEJ TRANSFORMACJI

Według informacji przekazanych przez Włoską Powszechną Konfederację Pracy (CGIL) nie wydaje się, aby włoski rząd zainicjował jakikolwiek proces partycypacyjny z udziałem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zakresie poruszonych kwestii lub podjął rokowania z partnerami społecznymi w celu oceny skutków społecznych i związanych z zatrudnieniem wynikających z ekologicznej transformacji oraz przeciwdziałania im, lub określenia niezbędnych działań i interwencji w celu wykorzystania pozytywnych możliwości rozwoju nowych, zrównoważonych łańcuchów dostaw i utworzenia nowych, zrównoważonych miejsc pracy wysokiej jakości. Konfederacja CGIL poinformowała, że była angażowana w te zagadnienia jedynie sporadycznie i tylko przez niektóre resorty, lecz nie towarzyszył temu ogólny, systematyczny plan konsultacji pomimo licznych wniosków CGIL, CISL i UIL w tej sprawie.

Pomimo istniejących trudności konfederacja CGIL podkreśliła jednak skuteczne wprowadzenie poprawki do przepisów dotyczących zarządzania krajowym planem odbudowy i zwiększania odporności w celu zapewnienia bardziej systematycznego przeprowadzania procesów konsultacji w przyszłości.

W świetle nowego brzmienia przepisów związki zawodowe muszą uczestniczyć w stałych obradach na rzecz partnerstwa gospodarczego, społecznego i terytorialnego oraz pełnić funkcje konsultacyjne w sprawach i zagadnieniach związanych z realizacją krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności.

Ponadto, na mocy krajowego protokołu ustaleń zawartego przez rząd z najbardziej reprezentatywnymi partnerami społecznymi, każda administracja odpowiedzialna za interwencje przewidziane w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności będzie miała obowiązek przeprowadzenia okresowych rozmów na szczeblu sektorowym i terytorialnym w odniesieniu do projektów inwestycji oraz ich skutków gospodarczych

¹⁹ Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale. Just Transition Fund. Il Piano Italiano. <http://www.ministroperilsud.gov.it/it/approfondimenti/just-transition-fund/il-piano-italiano/>

i społecznych dla łańcucha produkcyjnego i przemysłowego, a także ich bezpośredniego i pośredniego wpływu również na poszczególne terytoria i na wdrażane reformy sektorowe.

CGIL apeluje i dokłada starań w celu poprawy uczestnictwa włoskiego społeczeństwa obywatelskiego w realizacji krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności oraz w opracowywaniu polityk i planów dotyczących sprawiedliwej i uczciwej transformacji, a także zamierza w dalszym ciągu monitorować postępy i niedociągnięcia w tej dziedzinie i informować o nich przy wsparciu włoskich członków konfederacji oraz jej partnerów²⁰.

W tym kontekście CGIL, CISL i UIL we wspólnym komunikacie podkreśliły, że nie tylko należy zwiększyć pulę środków przeznaczonych na realizację 6. misji (ochrona zdrowia) oraz 5. misji (włączenie i spójność) krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności²¹, ale również należy obwarować wszystkie interwencje przewidziane w planie, w tym interwencje mające na celu wsparcie przedsiębiorstw, szeregiem kluczowych warunków, takich jak:

- zwiększenie zatrudnienia dla ludzi młodych i kobiet;
- przywrócenie równowagi w świetle społecznych i terytorialnych nierówności, rozpoczynając od regionów południa;
- stosowanie układów zbiorowych podpisanych przez najbardziej reprezentatywne związki zawodowe na szczeblu krajowym;
- gwarancje przejrzystości i zgodności z prawem, a także przeciwdziałania pracy na czarno oraz logice najniższej ceny w przetargach;
- inwestycje w kwestie związane ze zdrowiem i bezpieczeństwem.

Podobne zastrzeżenia w zakresie krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności zostały również podniesione podczas forum ekospołecznego, które odbyło się w Mediolanie w dniach 28–30 września 2021 r. – równoległe do prac przygotowawczych w ramach COP – jako inicjatywy zorganizowanej przez Koalicję Otwarta Platforma na rzecz Klimatu, wspieranej przez Młodzieżowy Strajk Klimatyczny, w której udział wzięły CGIL oraz różne inne organizacje pozarządowe i stowarzyszenia działające w dziedzinie ochrony środowiska. W ostatecznej „Deklaracji na przyszłość”²² przyjętej podczas forum ekospołecznego podkreślono, że „środki przewidziane w planach odbudowy i zwiększania odporności po pandemii, w tym w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności, stanowią wyjątkową okazję do przyspieszenia realizacji sprawiedliwej transformacji poprzez wyeliminowanie negatywnych skutków społecznych i dotyczących zatrudnienia (wyższe rachunki, walka z ubóstwem energetycznym, prawo do mobilności itp.) oraz zapewnienia dobrostanu społecznego.

²⁰ Chiellino G., Fotina C., 2021. In Autunno i Piani per Taranto e il Sulcis. <https://www.ilsole24ore.com/art/in-autunno-piani-taranto-e-sulcis-AEfE9zT>

²¹ CISL, 2021. Piano Nazionale Ripresa e Resilienza. Cgil Cisl e Uil incontrano Speranza. „Importanti le proposte e gli obiettivi illustrati dal Ministro. Chiediamo più risorse a sanità e sociale” <https://www.cisl.it/notizie/in-evidenza/piano-nazionale-ripresa-e-resilienza-cgil-cisl-e-uil-incontrano-speranza-importanti-le-proposte-e-gli-obiettivi-illustrati-dal-ministro-chiediamo-piu-risorse-a-sanita-e-sociale/>

²² Koalicja Otwarta Platforma na rzecz Klimatu. Dichiarazione per il Futuro. http://climateopenplatform.org/dichiarazione_futuro/#services-section

Niemniej jednak głównym celem planów muszą być konkretne, skuteczne i ukierunkowane inwestycje, z bezwzględnym uwzględnieniem szeregu warunków społecznych i środowiskowych; środki nie mogą zostać rozdzielone na finansowanie fikcyjnych „zielonych” rozwiązań, tzw. „eko-wybielanie” przedsiębiorstw czy nawet służyć jako alibi dla restrukturyzacji przedsiębiorstw w celu zapewnienia im zysków, a ich udziałowcom dywidendy, kosztem praw pracowniczych. Przewidzianym środkom muszą towarzyszyć odpowiednie standardowe zasoby oraz reforma podatkowa w sensie środowiskowym i społecznym, mająca charakter redystrybucyjny i progresywny, ukierunkowana na równość i sprawiedliwość społeczną.”

Grupy włoskich związków zawodowych zaapelowały również do włoskiego rządu o respektowanie zobowiązań podjętych w ramach Śląskiej Deklaracji na rzecz Solidarności i Sprawiedliwej Transformacji (porozumienie zawarte podczas konferencji klimatycznej COP24 w Katowicach)²³ oraz o zagwarantowanie procesu partycypacyjnego, z zapewnieniem znaczącego udziału wszystkich partnerów społecznych, zarówno na etapie określania priorytetów i projektów związanych ze sprawiedliwą transformacją, jak i na etapie ich monitorowania i oceny. Związki zawodowe wezwały również do podjęcia dialogu na wielu szczeblach w celu przyjęcia krajowego planu sprawiedliwej transformacji.²⁴

>>4 CZEGO MOŻEMY NAUCZYĆ SIĘ NA PODSTAWIE ZAPREZENTOWANYCH ANALIZ PRZYPADKÓW?

We wszystkich 5 analizach przypadków (Niemcy, Bułgaria, Hiszpania, Włochy, Słowacja) mieliśmy okazję poznać zarówno punkty zbieżne i wspólne problemy, jak i elementy charakterystyczne dla poszczególnych terytoriów.

4.1. OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z PODEJŚCIEM TERYTORIALNYM DO KWESTII FINANSOWANIA

W związku z decyzją Komisji Europejskiej o skupieniu uwagi na terytorialnym zakresie projektów na rzecz sprawiedliwej transformacji finansowanych ze środków UE powstaje pytanie o skuteczność obranej metody w świetle istniejących problemów sektorowych (sektory zagrożone i stojące przed nowymi możliwościami, „zwycięzcy” i „przegranii” polityki klimatycznej na rzecz obniżenia emisyjności sektorów działalności gospodarczej w państwach członkowskich UE). Mechanizm sprawiedliwej transformacji jest ukierunkowany na aspekt terytorialny, koncentrując się na regionach generujących wysokie emisje oraz na sektorze górnictwa. Nawet szerszy zakres drugiego i trzeciego filaru mechanizmu musi przynosić korzyści terytoriom wskazanym w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.

Pierwszy negatywny skutek tego podejścia został już szeroko omówiony przez Europejski Związek Zawodowy IndustriAll – decyzja o koncentracji na konkretnym sektorze (górnictwo) i niewielkich

²³ Śląska Deklaracja na rzecz Solidarności i Sprawiedliwej Transformacji, 2019.
<https://cop24.gov.pl/presidency/initiatives/just-transition-declaration/>

²⁴ CGIL, CISL i UIL, 2020. Una Giusta Transizione. Il Benessere della Persona, la Giustizia Sociale, la Salvaguardia del Pianeta per una Transizione Verde dell'Economia.

regionach wybranych na podstawie wielkości emisji gazów cieplarnianych prowadzi do względnego zawężenia zakresu sprawiedliwej transformacji. Proces ten nie uwzględnia innych zagrożonych sektorów. Doskonałym przykładem jest przemysł motoryzacyjny: transformacja w kierunku pojazdów elektrycznych będzie miała ogromny wpływ na miejsca pracy w każdym ogniwie łańcucha wartości związanego z produkcją silników cieplnych, lecz sektor nie został bezpośrednio ujęty w zakresie zastosowania mechanizmu sprawiedliwej transformacji.

Można by argumentować, że ograniczone środki powinny zostać przeznaczone na działania mające znaczący wpływ, zapobiegając w ten sposób nadmiernemu rozproszeniu pomocy. Tym niemniej sztywne kryteria, takie jak wielkość emisji gazów cieplarnianych i liczba pracowników w dotkniętych sektorach, nie uwzględniają złożoności ani zakresu ryzyka, jakiemu wyznaczone regiony muszą stawić czoła. Jak przedstawiono w odnośnej analizie przypadku, Bułgaria stoi w obliczu istotnych wyzwań w niektórych gminach wysoce zależnych od górnictwa, a słabej dywersyfikacji gospodarki i pilnej potrzebie szkolenia towarzyszą niedostateczne ramy szkoleń i niewystarczający poziom zaangażowania organów samorządu terytorialnego. W słowackich regionach Trenčína i Koszyc istnieje ryzyko utraty licznych miejsc pracy, któremu nie będzie towarzyszyć powstanie innych rodzajów działalności. Pomimo znacznych wyzwań, z którymi boryka się Zagłębie Nadreńskie w Niemczech, nie da się porównać stopnia dywersyfikacji tkanki przemysłowej w tych regionach oraz dostępnych ram szkoleniowych. Co więcej, przypadek Słowacji ilustruje różne sposoby postrzegania potrzeb regionów – słowacki rząd domaga się uwzględnienia w terytorialnym planie sprawiedliwej transformacji regionu Banská Bystrica, dawnego regionu górniczego, który nadal boryka się ze znacznymi problemami związanymi z restrukturyzacją, lecz Komisja Europejska odmawia objęcia tego regionu zakresem stosowania planu.

Wiąże się z tym inny aspekt uwidoczniiony w analizach przypadków – różnice pod względem zdolności (lub gotowości) państw członkowskich do mobilizacji dodatkowych środków. Szczególnie dobitnie widać to w przypadku porównania inicjatywy Niemiec czy Hiszpanii z sytuacją Słowacji oraz Bułgarii. Konstrukcja mechanizmu sprawiedliwej transformacji oraz metoda alokacji środków przewidują korektę według wysokości dochodu narodowego brutto oraz odmienne zasady współfinansowania w celu przekazania dodatkowych środków unijnych na wsparcie słabiej rozwiniętych państw członkowskich. Jest to jednak dalece niewystarczające, aby zrekompensować różnicę pod względem możliwości finansowania sprawiedliwej transformacji z budżetu krajowego. Niemcy – jeden z głównych beneficjentów FST z uwagi na wielkość sektora węglowego kraju – przeznaczyły 14 mld EUR na mocy ustawy Strukturstärkungsgesetz (SSA) oraz dodatkowe 26 mld EUR za pośrednictwem programów wsparcia do 2038 r. (choć środki te obejmują częściowo finansowanie ze środków UE). Również Hiszpania mobilizuje różne źródła finansowania za pomocą różnych programów. Z kolei Bułgaria nie opracowała podobnych rozwiązań, jak wskazano w ocenie ostatecznego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu Bułgarii (dokument SWD(2020) 901 final z dnia 14.10.2020 r.), w którym Komisja zaapelowała o *„przyjęcie środków na rzecz wsparcia strategii stopniowego wycofywania wykorzystywania węgla kamiennego ze wskazaniem wyraźnego zobowiązania czasowego i zapewnieniem sprawiedliwej transformacji obszarów zależnych od eksploatacji węgla i lignitu”*. Różnice pod względem możliwości zaangażowania środków z budżetów krajowych oraz gotowości rządów w tym zakresie mogą ostatecznie doprowadzić do powstania istotnych różnic pod względem skutków wykorzystanych środków dla finansowania sprawiedliwej transformacji.

Instrument Next Generation EU oraz plany odbudowy i zwiększania odporności wykazują również znaczne różnice pod względem poziomu ambicji dotyczącego środków finansowych przeznaczonych na zmianę i podnoszenie kwalifikacji pracowników (w związku z zieloną i cyfrową transformacją). Pod tym względem wydaje się, że wyższy poziom ambicji wykazuje Słowacja, w której planie przewidziano

przeznaczenie blisko 25% środków na ten cel (5% w Niemczech, 10% we Włoszech). Nie odzwierciedla to jednak zbyt skuteczności i wpływu dotychczasowych krajowych ram podnoszenia i zmiany kwalifikacji,

a wskazuje raczej na kolejne ograniczenie podejścia terytorialnego, ponieważ stawia pytanie o skuteczność operacyjną planów działań społecznych i środków wsparcia na rzecz zapewnienia zmiany kwalifikacji pracowników, których to dotyczy. Programy wsparcia społecznego i szkolenia zawodowego mają charakter regionalny np. w Niemczech, Hiszpanii i we Włoszech, lecz nie jest tak w przypadku Słowacji ani Bułgarii.

4.2. UDZIAŁ ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Pod względem roli odgrywanej przez organizacje związków zawodowych na etapach informowania i konsultacji terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji zaobserwowaliśmy szereg utrudnień. Zaangażowanie związków zawodowych w tym zakresie znacznie różni się pomiędzy poszczególnymi krajami.

W Niemczech i Hiszpanii związki zawodowe zostały do pewnego stopnia włączone i zaangażowane w proces zarządzania terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji. Zostały one również zintegrowane w istotnej strukturze, która odpowiadać będzie za nadzór nad projektami finansowanymi w ramach sprawiedliwej transformacji UE (np. udział DGB i IG BCE w Zukunftsagentur Rheinische Revier), lub, w przypadku Hiszpanii, w porozumieniach w sprawie sprawiedliwej transformacji.

W naszej ocenie Bułgaria i Słowacja prezentują całkowicie odmienne podejście. W obu krajach związki zawodowe zostały pominięte na wszystkich etapach konsultacji pomimo zgłaszanego przez nie sprzeciwu. W przypadku Bułgarii związek zawodowy Podkrepa podjął wiele istotnych kroków, domagając się wysłuchania przez Komisję Europejską i regionalne instytucje publiczne, lecz jego apele pozostały w dużej mierze zlekceważone.

Włochy prezentują postawę pośrednią, którą jednak można postrzegać jako niewystarczającą. Rola związków zawodowych ogranicza się do otrzymywania informacji dotyczących projektów w ramach terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, lecz w rzeczywistości nie przeprowadza się z nimi oficjalnych konsultacji. Wspólne wysiłki związków zawodowych zmierzające do udziału w oficjalnych, okresowych konsultacjach dotyczących krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności Włoch świadczą o tym, że zaangażowania ruchu społecznego w proces opracowywania i wdrażania inicjatyw z zakresu sprawiedliwej transformacji zarówno w wymiarze terytorialnym, jak i sektorowym, nie można uznać za pewnik.

Na podstawie tych przypadków można by wywnioskować, że proces ustanowiony przez Komisję Europejską w zakresie opracowywania, monitorowania, wdrażania i oceny projektów objętych terytorialnymi planami sprawiedliwej transformacji wiąże się z bardziej systemowym problemem. Większość rund konsultacji zorganizowanych w sprawie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, z których większość została zorganizowana przez zewnętrzną firmę konsultingową (w przypadku Bułgarii PwC), nie uwzględniła udziału związków zawodowych, pozostawiając niemal całkowicie reprezentację zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w dziedzinie ochrony środowiska.

W przypadku Niemiec i Hiszpanii większy stopień zaangażowania związków zawodowych wynika raczej z ich pierwotnej, dotychczasowej integracji w krajowych lub regionalnych ramach politycznych poświęconych kwestii sprawiedliwej transformacji niż ma bezpośredni związek z realizacją terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji.

Na europejskim szczeblu instytucjonalnym wdrażanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji powierzono Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej bez jakiegokolwiek zaangażowania Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego. O ile ta pierwsza faktycznie posiada doświadczenie w zakresie zarządzania regionalnymi funduszami UE, niekoniecznie wypracowała jednak kulturę, zwyczaj i umiejętności pod względem współpracy ze związkami zawodowymi podczas wyboru, wdrażania i oceny projektów.

4.3. POWIELANIE ŚRODKÓW SKUTKUJE WIĘKSZĄ ZŁOŻONOŚCIĄ I BUDZI OBAWY ZWIĄZANE Z ZARZĄDZANIEM

W kontekście terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji powstaje pytanie o granice finansowania sprawiedliwej transformacji, a zwłaszcza o możliwości mobilizacji całości powołanych w tym celu środków unijnych, z udziałem wielu podmiotów odpowiedzialnych, takich jak EBI, EBOR oraz fundusze związane z EU ETS (fundusz modernizacyjny, fundusz innowacyjny).

Według Komisji Europejskiej istnieje możliwość mobilizacji większości funduszy UE w celu sfinansowania sprawiedliwej transformacji. Można tu wymienić wiele różnych funduszy: Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), Społeczny Fundusz Klimatyczny, mechanizm sprawiedliwej transformacji, w tym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU), InvestEU, ERASMUS+, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników, program LIFE, program „Horyzont Europa”, fundusz modernizacyjny oraz środki w ramach wspólnej polityki rolnej.

W związku z tym niezwykle trudno oszacować wysokość środków przeznaczonych na finansowanie sprawiedliwej transformacji, ponieważ oprócz FST nie istnieją żadne środki bezpośrednio przeznaczone na finansowanie sprawiedliwej transformacji, które nie obejmowałyby inicjatyw krajowych. Ponadto oprócz terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji instytucje UE nie przyjęły żadnego innego kompleksowego podejścia do ryzyka, z jakim wiąże się sprawiedliwa transformacja. Oprócz kwestii uwzględnionych w planach terytorialnych nie opracowano specjalnych strategii ukierunkowanych na jakiegokolwiek inne obszary regionalne ani sektory gospodarki.

Na obecnym etapie system zarządzania wdrożony z myślą o zapewnieniu spójnego i skoordynowanego podejścia do całości środków na rzecz wsparcia sprawiedliwej transformacji jest niejasny, a niekiedy w ogóle nie istnieje. Komisja Europejska w swoim zaleceniu w celu zapewnienia uczciwej i sprawiedliwej transformacji zmierzającej do neutralności klimatycznej Unii w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu oraz europejskich ram praw socjalnych określiła szereg wytycznych, jednak – podobnie jak inne strategie o charakterze „miękkiego prawa” – trudno będzie zrealizować je w praktyce. Kolejny europejski semestr może przynieść ze sobą monitorowanie wytycznych po ich omówieniu i przyjęciu przez Radę.

Innym problemem, który może utrudnić wpływ finansowania, jest tempo wykorzystywania funduszy UE w państwach członkowskich w przypadku niewdrożenia właściwego zarządzania. Zdolności danego kraju do wykorzystania środków UE są związane z jego zdolnościami do terminowego określenia inicjatyw z zobowiązaniem do ich realizacji. Zdolności te częściowo wynikają z czasu potrzebnego na opracowanie, zatwierdzenie i wdrożenie inicjatyw oraz rozmaitych kontroli mających na celu zapewnienie prawidłowego wydatkowania środków UE. Powolne wdrażanie i niski poziom wykorzystania środków UE stanowią poważny, choć nie nowy problem.

Niemniej jednak, oprócz powracających problemów zaobserwowanych w poprzednich WRF, rozmiary NGEU oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stwarzają dalsze wyzwania i obawy o faktyczną możliwość pozyskania środków z rozmaitych funduszy zgodnie z założeniami. Przykładowo, Włochy i Hiszpania – dwaj najwięksi szacowani beneficjenci NGEU pod względem alokacji środków w EUR, znajdują się w gronie krajów, które najstabilniej radzą sobie z wydatkowaniem środków UE. W latach 2014–2020 Hiszpania wykorzystała jedynie 39% środków przewidzianych dla kraju z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a we Włoszech poziom wykorzystania środków wyniósł zaledwie 40%²⁵. Może to stwarzać kolejny hamulec dla efektywnego finansowania sprawiedliwej transformacji.

²⁵ Darvas, Z. (2020) „Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc’s recovery funding?” [Czy państwa członkowskie Unii Europejskiej będą w stanie przyjąć i odpowiednio wykorzystać środki powołane przez blok na potrzeby odbudowy?]

ZAŁĄCZNIK

ZAŁĄCZNIK 1 – Wykaz regionów – terytorialne plany sprawiedliwej transformacji

		Name of regions/ areas covered
	AT	Östliche Obersteiermark, Traunviertel
	BE	Tournai, Mons, Charleroi
	BG	Maritsa, Bobov Dol
	CY	Vassilikos, Dhekelia
	CZ	Moravskoslezsky, Ustecky, Karlovarsky
	DE	Elbe-Elster, Oberspreewald-Lausitz, Dahme-Spreewald, Spree-Neiße, Cottbus, Bautzen, Görlitz, Leipzig, the City of Leipzig, Nordsachsen, Burgenlandkreis, Saalekreis, the City of Halle, Mansfeld-Südharz, Anhalt-Bitterfeld, Düren, Rhein-Kreis Neuss, Rhein-Erft-Kreis
	DK	Northern Jutland
	EE	Northeastern
	ES	Asturias, León, Palencia, Cádiz, A Coruña, Córdoba, Almería, and Tensiel
	EL	Kozani, Kastoria, Florina (<u>Western Macedonia</u>), Megalopolis, Heraklion, Lassithi, Rethimno, Chania (<u>Crete</u>) and <u>Aegean Islands</u> (Lesvos, Samos, Chios, Rhodes, Mykonos)
	FI	Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Lappi
	FR	Nord, Bouches-du-Rhône
	HR	Sisak-Moslavina, Istria
	HU	Heves, Baranya
	IE	Midland
	IT	Taranto, Sulcis-Iglesiente
	LT	Kaunas, Telsiai, Šiauliai
	LU	Esch sur Azette, Rumelange

	LV	Vidzeme, Latgale
	MT	Grand Harbour Port, FreePort
	NL	East Groningen, Delfzijl, surroundings and rest of Groningen
	PL	Katowice, Bielsko-Biala, Tychy, Rybnik, Gliwice, Bytom, Sosnowiec, Konin, Walbrzych
	PT	Alentejo Litoral, Medio Tejo, "Concelho" of Matosinhos
	RO	Hunedoara, Gorj, Dolj, Galați, Prahova and Mureș
	SE	Norrbottn, Västerbotten
	SI	Zavaska, Savinjska
	SK	Trencin, Kosice

Przegląd inwestycji: Wytyczne dotyczące środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 w podziale na poszczególne państwa członkowskie (załącznik D):

https://ec.europa.eu/info/files/2020-european-semester-overview-investment-guidance-just-transition-fund-2021-2027-member-state-annex-d_pl

ZAŁĄCZNIK 2

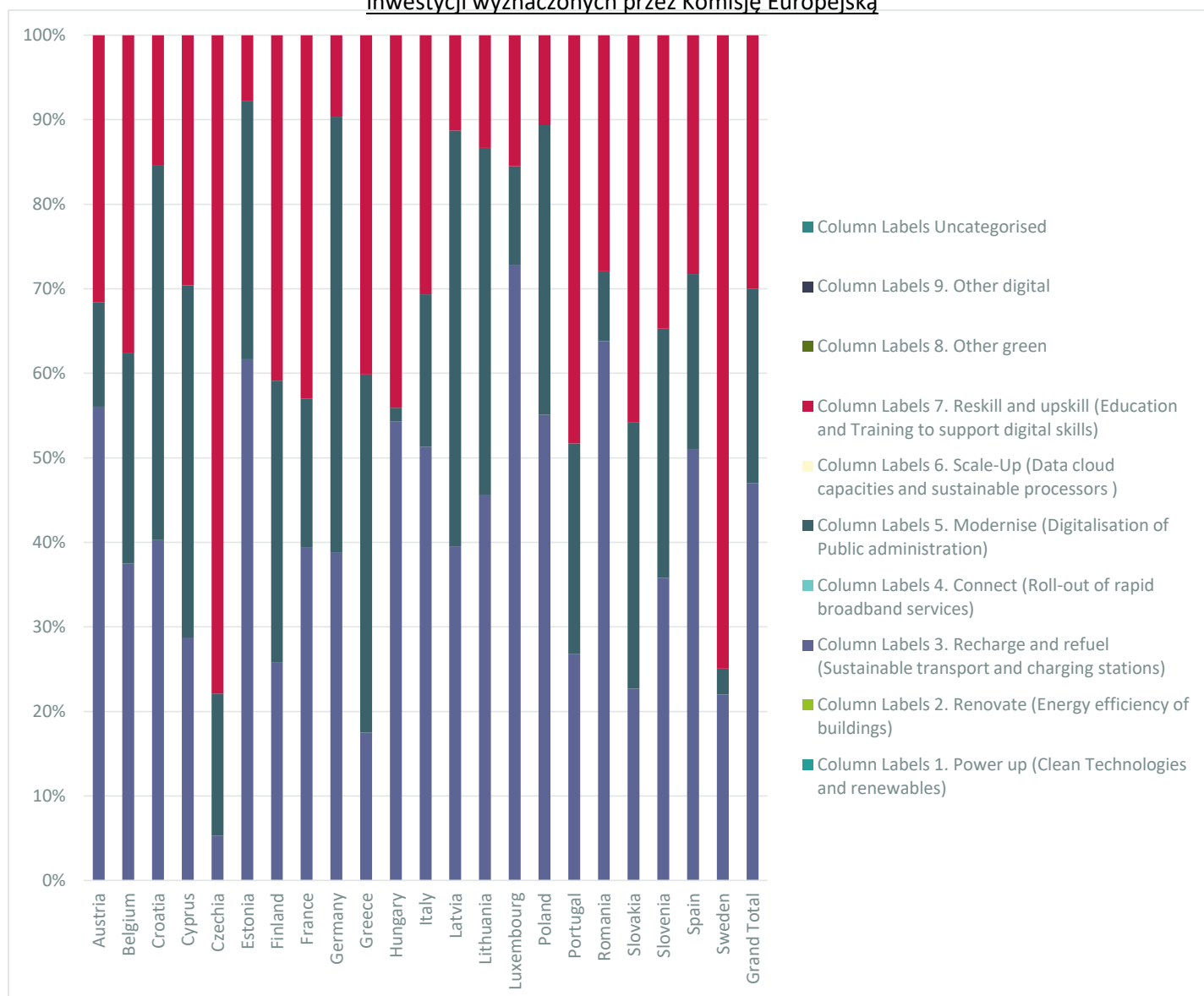
Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State (current prices)

	ESF+	ERDF	CF	of which transferred to the CEF	ETC	Total allocation
 Belgium	1 168	1 152	-	-	369	2 689
 Bulgaria	2 625	5 741	1 656	390	134	10 157
 Czechia	2 701	10 426	8 327	1 962	306	21 761
 Denmark	120	141	-	-	254	515
 Germany	6 527	10 913	-	-	1 005	18 445
 Estonia	503	1 693	1 073	253	57	3 325
 Ireland	508	396	-	-	291	1 195
 Greece	5 845	11 452	3 955	932	127	21 379
 Spain	11 153	23 540	-	-	683	35 376
 France	6 675	9 070	-	-	1 090	16 835
 Croatia	1 983	5 356	1 547	364	184	9 069
 Italy	14 535	26 615	-	-	935	42 085
 Cyprus	222	467	233	55	37	959
 Latvia	711	2 493	1 359	320	49	4 612
 Lithuania	1 136	3 464	1 856	437	82	6 539
 Luxembourg	15	15	-	-	29	58
 Hungary	5 507	13 360	3 404	802	255	22 526
 Malta	124	474	216	51	23	838
 Netherlands	414	506	-	-	373	1 293
 Austria	394	537	-	-	216	1 147
 Poland	14 913	47 417	12 145	2 861	560	75 034
 Portugal	7 497	11 497	4 447	1 048	136	23 577
 Romania	8 239	17 070	4 628	1 090	367	30 305
 Slovenia	727	1 538	940	221	74	3 279
 Slovakia	2 404	8 117	2 110	497	220	12 852
 Finland	605	888	-	-	160	1 653
 Sweden	707	863	-	-	351	1 920
<i>Technical assistance</i>	345	760	129	-	31	1 265
<i>Transnational cooperation</i>	197	-	-	-	-	197
<i>Interregional innovation investments</i>	-	564	-	-	-	564
<i>European Urban Initiative</i>	-	564	-	-	-	564
<i>Interregional cooperation</i>	-	-	-	-	564	564
Total	98 500	217 087	48 026	11 286	8 960	372 573
	26,4%	58,3%	12,9%		2,4%	100,0%

(In million EUR, current prices)

ZAŁĄCZNIK 3

Rozbicie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności według flagowych obszarów inwestycji wyznaczonych przez Komisję Europejską

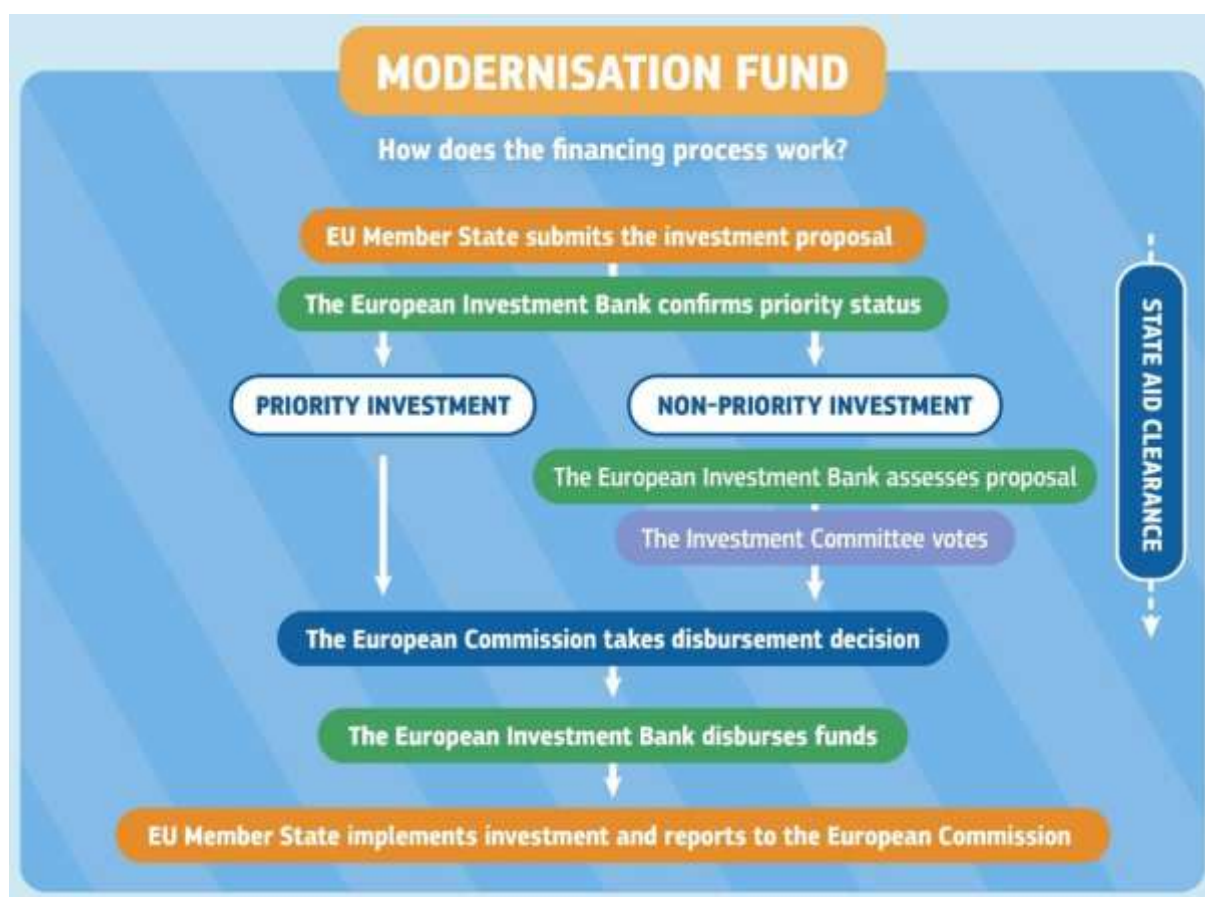


Źródło: Zestaw danych think tanku Bruegel

Inne obszary inwestycji ekologicznych, cyfrowych i bez kategorii w odniesieniu do wszystkich projektów nieobjętych definicją obszarów flagowych (np. włączenie społeczne lub badania naukowe).

ZAŁĄCZNIK 4

ZARZĄDZANIE FUNDUSZEM MODERNIZACYJNYM: PODZIAŁ RÓL MIĘDZY KOMISJĄ EUROPEJSKĄ, EBI I KOMITETEM INWESTYCYJNYM.



Obsługa funduszu modernizacyjnego stanowi zadanie państw członkowskich otrzymujących środki. EBI odgrywa przy tym istotną rolę, zapewniając aukcje uprawnień zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w nowej dyrektywie. Bank odpowiada również za zarządzanie dochodami. EBI przydziela dochody państwom członkowskim po podjęciu przez Komisję terminowej decyzji w sprawie wypłaty środków. Decyzja ta musi być zgodna z zaleceniami komitetu inwestycyjnego.

Komitet inwestycyjny został powołany na potrzeby zarządzania funduszem modernizacyjnym. W skład komitetu inwestycyjnego wchodzi: po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego będącego beneficjentem, przedstawiciele Komisji i EBI oraz trzech przedstawicieli wybieranych przez pozostałe państwa członkowskie na okres pięciu lat. Komitetowi przewodniczy przedstawiciel Komisji Europejskiej. Jeden przedstawiciel z każdego państwa członkowskiego, który nie jest członkiem komitetu inwestycyjnego, może uczestniczyć w posiedzeniach komitetu w charakterze obserwatora.

Maksymalnie 70% kosztów inwestycji zgłoszonych przez państwa członkowskie, które nie należą do obszarów wymienionych w ust. 2, można wesprzeć z wykorzystaniem zasobów

z funduszu modernizacyjnego, pod warunkiem że pozostałe koszty są pokrywane przez prywatne podmioty prawne.

Komitet inwestycyjny ocenia techniczną i finansową opłacalność takiej inwestycji, w tym realizowaną przez nią redukcję emisji CO₂, i wydaje zalecenie w tej sprawie.

Komitet dokłada starań, aby przyjmować swoje zalecenia w drodze konsensusu. Jeśli komitet inwestycyjny nie jest w stanie zdecydować w drodze konsensusu w terminie wyznaczonym przez przewodniczącego, podejmuje decyzję zwykłą większością głosów.

Jeżeli EBI nie zatwierdzi finansowania danej inwestycji, zalecenie może zostać przyjęte wyłącznie większością dwóch trzecich głosów wszystkich członków komitetu. Wspomniane działania i zalecenia są podawane do wiadomości publicznej.

Organizacje związków zawodowych i partnerzy społeczni mogą uczestniczyć w strukturach organów krajowych na potrzeby prowadzenia dialogu z państwami członkowskimi zamierzającymi przedstawić wniosek o udzielenie wsparcia z funduszu modernizacyjnego w odniesieniu do procesu sprawiedliwej transformacji.

Państwa członkowskie będące beneficjentami składają Komisji Europejskiej coroczne sprawozdania dotyczące inwestycji finansowanych przez fundusz modernizacyjny. Sprawozdanie jest podawane do wiadomości publicznej.

Komitet inwestycyjny przedstawia corocznie Komisji sprawozdanie na temat doświadczeń z oceny inwestycji. Najpóźniej do dnia 31 grudnia 2024 r., uwzględniając ustalenia komitetu inwestycyjnego, Komisja dokonuje przeglądu określonych w nowej dyrektywie z 2018 r. obszarów, w których realizuje się projekty, a także przeglądu podstawy, na której komitet inwestycyjny opiera swoje zalecenia.