

Uwagi Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi do Krajowego Planu Odbudowy

Uwagi ogólne

Obowiązujące Polskę międzynarodowe i unijne zobowiązania (wynikające z Konwencji z Aarhus oraz wymienionych poniżej aktów unijnych) pociągają za sobą konieczność przestrzegania przez **krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności poniższych zobowiązań prawnych**:

1. Zapewnienie udziału społeczeństwa

Jak wynika to wprost z art. 18 ust. 4 (q) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności: „*Plan odbudowy i zwiększania odporności musi być należycie umotywowany i uzasadniony. Obejmuje on w szczególności następujące elementy: (...) w odniesieniu do **przygotowania i, jeżeli to możliwe, realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności: podsumowanie procesu konsultacji, przeprowadzonych zgodnie z krajowymi uregulowaniami, z władzami lokalnymi i regionalnymi, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, organizacjami młodzieżowymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, jak również sposób odzwierciedlenia w planie odbudowy i zwiększania odporności wkładu zainteresowanych stron;**”¹.*

Zgodnie z Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (dalej: Konwencja z Aarhus), której UE i jej państwa członkowskie są stronami, **konsultacje te muszą się odbyć, gdy wszystkie opcje są otwarte i możliwy jest skuteczny udział społeczeństwa**. Krajowe ramy prawne muszą być zgodne z Konwencją z Aarhus, która wymaga udziału

¹ Art. 18 ust. 4 (q) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

społeczeństwa w odniesieniu do "każdego planu, programu lub polityki mających znaczenie dla środowiska".

W szczególności na mocy tej konwencji plan, program lub polityka mogą być uznane za "odnoszące się do środowiska" niezależnie od tego, czy "ustanawiają ramy" dla zezwolenia na inwestycję dla jakiegokolwiek projektu, czy też nie"², oraz "(...) nie wyłącza to również planów i programów finansowych lub budżetowych"³.

Krajowy Plan Odbudowy w odniesieniu do konsultacji społecznych wskazuje: „Konsultacje społeczne, zgodnie z wymogami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju będą trwały 35 dni w okresie koniec lutego-początek kwietnia 2021 r. Będą one prowadzone w formule zdalnej z uwagi na ograniczenia wynikające z pandemii COVID 19. Pozostałe informacje nt. zgłaszanych uwag oraz sposobu ich ujęcia w KPO zostaną przedstawione po zakończeniu procesu.”

Niemniej jednak, **konsultacje społeczne KPO nie spełniają standardów określonych w Konwencji z Aarhus**. Biorąc pod uwagę, że propozycje od resortów i rejonów zostały wybrane bez udziału społeczeństwa a na etapie KPO społeczeństwo zostało jedynie poinformowane o wybranych projektach bez informacji dlaczego konkretne projekty zostały wybrane, a inne odrzucone, wskazuje, że **konsultacje nie odbywają się, gdy wszystkie opcje są otwarte, gdyż społeczeństwo** nie ma realnego wpływu na to jakie projekty będą finansowane.

Udział społeczeństwa w procesie przygotowywania krajowych planów oznacza nie tylko możliwość przedstawienia swoich uwag co do planu, ale również rozpowszechnianie i/lub ułatwianie dostępu do informacji jego dotyczących.

2. Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Krajowe plany muszą być poddane **strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko** zgodnie z art. 2 (a) i art. 3 (2) dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.

Ponadto, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o oś przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga projekt:

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także koncepcji rozwoju kraju, strategii rozwoju, programu, polityki publicznej i dokumentu programowego, z zakresu polityki rozwoju, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) **polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywany lub przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;**

Wynika to z faktu, że plany krajowe są planami:

- 1) współfinansowanymi przez UE,
- 2) przygotowywanymi przez władze krajowe i wymaganymi przez rozporządzenie unijne ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności,

² Konwencja z Aarhus: Przewodnik stosowania, str. 175

³ Konwencja z Aarhus: Przewodnik stosowania, str. 177.

- 3) przygotowywanymi dla i obejmujące takie dziedziny jak m.in. energetyka, telekomunikacja i turystyka, które wyznaczają ramy dla przyszłego zezwolenia na realizację przedsięwzięć podlegających ocenie oddziaływania na środowisko.
- 4) ustalającymi ramy dla przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II Dyrektywy 2011/92/UE

Podsumowując, pomimo tych wymogów wynikających z unijnych przepisów dotyczących ochrony środowiska, przygotowany przez polski rząd Krajowy Plan Odbudowy nie jest poddawany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, a procedury konsultacji społecznych nie są zgodne z wymogami Konwencji z Aarhus.

Zasada "nie czyni poważnych szkód" (tłumaczona również jako zasada „nie wyrządzenia znaczącej szkody”) w rozumieniu art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 13), która w ramach instrumentu na rzecz odbudowy i odporności wymaga wyjaśnienia, w jaki sposób krajowe plany gwarantują, że żaden środek służący realizacji reform i inwestycji ujętych w planie nie wyrządzi poważnej szkody celom środowiskowym, nie jest wystarczająca ani nie zastępuje innych przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Uwagi szczegółowe dot. Komponentu B: „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności”

Doceniamy fakt, że Krajowy Plan Odbudowy będzie wspierał rozwój sieci energetycznych, efektywności energetycznych oraz prosumentów zbiorowych. Zauważamy jednak szereg elementów, które wymagają znacznej poprawy.

Krajowy Plan Odbudowy w swoim obecnym kształcie nie odpowiada w wystarczającym stopniu na wyzwania wynikające z kryzysu klimatycznego oraz z bardzo złej jakości powietrza w naszym kraju. **Plan przewiduje udzielanie pomocy publicznej dla zawodowej infrastruktury gazowej (ciepłownictwo oraz niezielony wodór), co jest sprzeczne z założeniami Europejskiego Zielonego Ładu i unijnym celem zero emisji netto do 2050 r.** Uważamy, że w Planie musi znaleźć się wyraźna deklaracja, iż Plan nie będzie wspierał inwestycji w infrastrukturę gazową z przeznaczeniem dla gazu ziemnego, tzw. niebieskiego lub szarego wodoru.

Doceniamy przeznaczenie 3201 mln euro na program Czyste Powietrze oraz włączenie budynków wielorodzinnych do inwestycji związanych ze zwiększaniem efektywności energetycznej, uważamy jednak, że w Krajowym Planie Odbudowy **musi się znaleźć wyraźna deklaracja, że środki z Planu nie będą finansowały kotłów węglowych w ramach Programu Czyste Powietrze.** Obecnie w KPO używane jest nieprecyzyjne sformułowanie „ekologiczne źródła ciepła”. Badania wskazują, że nawet paliwo spełniające wymogi Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych może w trakcie spalania w piecach zgodnych z wymogami ekoprojektu emitować ponadnormatywne ilości pyłów zawieszonych. Finansowanie kotłów węglowych jest też sprzeczne z Polityką Energetyczną Państwa do 2040 r., która zakłada stopniową eliminację spalania węgla w ciepłownictwie indywidualnym. **Postulujemy również rezygnację z finansowania kotłów gazowych w ramach Programu Czyste Powietrze ze środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a w zamian znaczne podwyższenie dotacji dla odnawialnych źródeł energii i ciepła (pompy ciepła, fotowoltaika), aby zeroemisyjne rozwiązania stały się dostępne dla mniej niezamożnych gospodarstw domowych.**

Plan nie precyzuje również o ile – w ramach komponentu B.1.1.2. – uda się obniżyć stężenia szkodliwych substancji w powietrzu (PM10, PM2.5 oraz BaP), które są rezultatem tzw. niskiej emisji.

Postulat niefinansowania paliw kopalnych (węgla i gazu) wynika bezpośrednio z celów Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, do których należą sprawiedliwa transformacja klimatyczna oraz walka ze zmianą klimatu. W warunkach Zielonego Ładu i celu net zero, inwestycje dotyczące wszystkich paliw kopalnych powinny powstawać już wyłącznie na rynkowych zasadach.

Za nieefektywne uważamy dublowanie w ramach KPO wsparcia w sektorach, gdzie istnieją już duże, krajowe mechanizmy pomocy publicznej (przykładowo EU ETS, rynek mocy, ustawa kogeneracyjna).

Uwagi szczegółowe dot. Komponentu E: „Zielona, inteligentna mobilność”

Doceniamy wsparcie dla zeroemisyjnego transportu publicznego w ramach KPO. Jednocześnie uważamy za błędne nieuwzględnienie w Planie jako priorytetu regionalnych połączeń kolejowych, które mogłyby realnie odpowiedzieć na problem wykluczenia transportowego oraz nadużywanie wysokoemisyjnych samochodów prywatnych przez osoby zamieszkujące tereny pozamiejskie. **Plan w swoim obecnym kształcie zakłada nadmierne wsparcie dla międzywojewódzkich połączeń kosztem połączeń regionalnych**, które mają kluczowe znaczenie dla codziennego funkcjonowania mieszkańców wielu rejonów Polski.

Za ogromne zaniedbanie uważamy fakt, że **KPO niemal całkowicie pomija wsparcie dla tzw. aktywnej mobilności, czyli ruchu pieszego i rowerowego**. Słowo rower pada w KPO dosłownie dwa razy. Tymczasem aktywna mobilność powinna stanowić podstawowy kierunek dla transformacji nawyków mobilnościowych. Uważamy, że w ramach KPO należy wydzielić środki na wsparcie aktywnej mobilności (np. drogi dla rowerów, rowery elektryczne, w tym rowery cargo), która nie generuje szkodliwych emisji, a przy tym jest korzystna dla zdrowia i tania. W dobie pandemii COVID-19, liczne europejskie miasta postawiły na transport rowerowy jako kluczowy środek transportu, umożliwiając zachowanie odpowiedniego dystansu.

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.