

PLANOWANIE DZIAŁAŃ NA RZECZ KLIMATU NA POZIOMIE LOKALNYM

DOŚWIADCZENIA Z OPRACOWANIA
I WDRAŻANIA PLANÓW SECAP
W PROJEKCIE LIFE UNIFY



BRINGING THE EU TOGETHER
ON CLIMATE ACTION

Spis treści

1. Wstęp

2. Doświadczenia wybranych Państw Unii Europejskiej

▲ Czechy

- a. Kontekst
- b. Doświadczenia z sporządzania planów SECAP
- c. Doświadczenia z wdrażania planów SECAP

▲ Francja

- a. Kontekst
- b. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP
- c. Dobre i złe praktyki w ramach planów SECAP

▲ Polska

- a. Kontekst
- b. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP
- c. Dobre praktyki w ramach planów SECAP
- d. Doświadczenia z wdrażania planów SECAP

▲ Słowenia

- a. Kontekst
- b. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP
- c. Dobre i złe praktyki w ramach planów SECAP

▲ Hiszpania

- a. Kontekst
- b. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP
- c. Dobre i złe praktyki w ramach planów SECAP

3. Wnioski

Wersja angielska została opublikowana w lutym 2022 roku przez UNIFY.

Tytuł opracowania do cytowania: LIFE Unify (2022), „Planowanie działań na rzecz klimatu na poziomie lokalnym: doświadczenia z opracowania i wdrażania planów SECAP w ramach projektu LIFE Unify” CAN-Europe (wersja angielska), Fundacja Instytut na rzecz ekorozwoju (wersja polska), Warszawa, 2022.

Przy wszelkim powielaniu w całości lub w części niniejszego opracowania należy podać tytuł oraz wyżej wspomnianego wydawcę jako właściciela praw autorskich..

Streszczenie

Działania na rzecz klimatu na poziomie lokalnym z pewnością są integralną częścią ambitnej polityki klimatycznej Unii Europejskiej jako jej całości, ale ich realizacja na wymaganą skalę nie jest łatwa. Kluczowe jest myślenie strategiczne, a jego przejawem są tzw. plany działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu, czyli SECAP (*Sustainable Energy and Climate Action Plans*). Są to złożone dokumenty planistyczne przygotowywane przez władze lokalne, których metodologia została opracowana w ramach Porozumienia Burmistrzów na rzecz Klimatu i Energii. Porozumienie monitoruje również ich wdrażanie.

W niniejszym raporcie przeanalizowano doświadczenia partnerów projektu LIFE Unify w zakresie sporządzania i wdrażania planów SECAP w pięciu krajach: Czechach, Francji, Hiszpanii, Polsce i Słowenii.

Okazuje się, że zastosowanie jednego uniwersalnego podejścia do gmin, ze względu na bardzo różne uwarunkowania w poszczególnych państwach członkowskich, jest dużym wyzwaniem. Szczególnie w przypadku mniejszych gmin, gdzie wsparcie instytucjonalne ze szczebla krajowego ma zasadnicze znaczenie, wraz z dostępnością funduszy zarówno na sporządzenie planu SECAP, jak i – co ważniejsze – na jego wdrożenie. W niektórych przypadkach zaangażowanie gmin w działania Porozumienia zostało osłabione przez istniejący już wymóg przyjęcia przez władze lokalne dokumentu dotyczącego planowania energetycznego zgodnego z metodologią SECAP. Okazuje się też, że często to agencje rozwoju regionalnego lub niezależne stowarzyszenia gmin są najlepiej przygotowane do koordynowania wspólnych wysiłków poszczególnych wsi i miast w zakresie klimatu i energii.

Najaktywniejsze i najbardziej doświadczone w temacie angażowania gmin w działania na rzecz klimatu kraje, takie jak Francja i Hiszpania, mają wiele do przekazania i mogą służyć za przykład do aktywizacji kolejnych samorządów lokalnych, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej. Ich doświadczenie należy jednak zawsze dostosować do specyficznych realiów i potrzeb danej miejscowości. Dostosowanie takie zapewni, że proces będzie miał charakter integracyjny, a plany będą aktywnie wspierane przez lokalną społeczność. Dobrze opracowany plan SECAP, który zawiera ambitne cele, ale zostaje zdjęty z agendy przy kolejnej zmianie władz lokalnych – to ryzyko, którego należy za wszelką cenę unikać.

1. Wstęp

W ostatnich latach odnotowano znaczny wzrost znaczenia klimatu w programach legislacyjnych, niezależnie od pandemii COVID-19. Podczas gdy Europejski Zielony Ład i zwiększone ambicje klimatyczne UE dotyczą przede wszystkim celów ogólnounijnych lub ogólnopaństwowych, poziomowi niższemu niż krajowy poświęcono stosunkowo niewiele uwagi. Jest to niefortunne, gdyż istnieje praktyczna konieczność zaangażowania regionów, a zwłaszcza gmin, jako integralnych uczestników globalnych wysiłków na rzecz łagodzenia skutków zmian klimatu.

Ponieważ oczekuje się, że do 2030 r. ponad 70% obywateli Unii Europejskiej będzie mieszkać na obszarach miejskich, **gminy unijne odegrają zasadniczą rolę w przyspieszeniu działań na rzecz klimatu** w całej Europie oraz w przeprowadzeniu niezbędnej transformacji w kierunku społeczeństwa o obniżonej emisyjności, przyczyniając się tym samym do osiągnięcia długoterminowego celu Porozumienia Paryskiego, jakim jest ograniczenie wzrostu temperatury na świecie do 1,5°C.

Regiony i gminy jako pierwsze odczuwają skutki kryzysów i dlatego znajdują się na pierwszej linii frontu walki ze zmianami klimatu. Są one również głównymi platforma-

mi **angażowania obywateli**. Są najlepiej przygotowane do opracowywania skutecznych i **dostosowanych rozwiązań** poprzez rozwój zrównoważonej mobilności i transportu, wykorzystanie energii odnawialnej, zachęcanie do prosumeryzmu i tworzenia wspólnot energetycznych, wspieranie efektywności energetycznej w budynkach, promowanie zielonych przestrzeni w miastach, zrównoważone łańcuchy żywnościowe oraz wiele innych działań.

Inicjatywa **Porozumienie Burmistrzów (CoM)**, do której przystąpiło ponad 10 000 gmin w Unii Europejskiej i poza nią (reprezentujących łącznie ponad 335 milionów mieszkańców), stanowi główny punkt odniesienia dla gmin zaangażowanych w działania na rzecz klimatu. Przystępując do inicjatywy, gminy zobowiązały się do sporządzenia i wdrożenia **planów działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu, czyli planów SECAP** (wcześniej były plany SEAP, które miały węższy zakres). Wykorzystanie metodologii SECAP do sporządzania lokalnych planów działania zapewnia im dość szeroki zakres (SECAP obejmują zarówno aspekty łagodzące, jak i adaptacyjne) i, przynajmniej teoretycznie, zapewnia ściślejszą zgodność z celami UE, łatwiejszy dostęp do strumienia finansowania oraz uważniejsze monitorowanie.

Wraz z przyjęciem w lipcu 2021 r. europejskiego prawa klimatycznego Unia Europejska zwiększyła swoje ambicje klimatyczne do 55% redukcji emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 r. w porównaniu z 1990 r. oraz do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Z pewnym opóźnieniem inicjatywa CoM w swojej zaktualizowanej „Wizji sygnatariuszy” uwzględniła również cel neutralności klimatycznej do 2050 r.. Pomimo zapisu na stronie internetowej CoM, że „miasta-sygnatariusze zobowiązują się do podjęcia działań wspierających realizację unijnego celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. oraz przyjęcia wspólnego podejścia do łagodzenia skutków zmian klimatu i przystosowania się do nich”, w rzeczywistości w samym dokumencie nie ma żadnego odniesienia do celów na rok 2030

Wsparcie dla sporządzania i wdrażania SECAP jest ważną osią projektu LIFE Unify, wspomagającą prace nad celami w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatu na poziomie krajowym.

Podejścia i metody pracy różnią się pomiędzy zaangażowanymi w przygotowanie raportu partnerami, podobnie jak lokalne realia (w tym umiejętności, obowiązki, zasoby, zachęty i przeszkody). Niektóre organizacje

partnerskie projektu LIFE Unify współpracowały z poszczególnymi gminami przy sporządzaniu ich planów SECAP, inne skupiły się na szerszej wymianie informacji i bezpośrednich działaniach rzeczniczych, a część organizacji współpracowała głównie z lokalnymi grupami obywatelskimi, wspierając ich apele o intensyfikację działań na rzecz klimatu na poziomie lokalnym. Niezależnie od zastosowanych środków, zaangażowanie zaowocowało interesującymi ustaleniami i trendami, na które warto zwrócić uwagę.

Niniejszy raport stara się podsumować doświadczenia zdobyte w ostatnich dwóch latach w pięciu różnych państwach członkowskich UE: Czechach, Francji, Polsce, Słowenii i Hiszpanii.

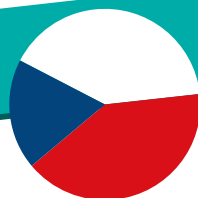
Główny nacisk położono na analizę kontekstów krajowych i sformułowanie kluczowych wniosków z doświadczeń. Raport stara się również podkreślić, pomimo znaczących różnic między krajami, wspólne luki i potencjalne drogi rozwoju.

2. Doświadczenia wybranych Państw Unii Europejskiej

W profilach krajów raport omawia poszczególne konteksty krajowe i opisuje zdobyte w trakcie realizacji projektu LIFE Unify różne doświadczenia partnerów projektu w zakresie sporządzania i wdrażania planów SECAP.

Autorzy starają się wskazać zarówno dobre, jak i złe praktyki, a tym samym stworzyć solidną podstawę dla przyszłych działań rzeczniczych i komunikacyjnych w tym zakresie.

Czechy



A. Kontekst

W 2021 roku w Republice Czeskiej były 6 253 gminy. Jest to duża liczba jak na 10-milionowy kraj, niemal niespotykana w innych państwach. Stąd wiele **samorządów lokalnych zarządza bardzo małymi społecznościami**, często liczącymi zaledwie kilkaset (lub nawet kilkadziesiąt) osób. Stanowi to dodatkowe wyzwanie w procesie opracowania i wdrażania lokalnych strategii, takich jak plany SECAP, które wciąż pozostają całkowicie dobrowolnym przedsięwzięciem

Niezależnie od ilości gmin idea zaangażowania na szeroką skalę gmin i władz lokalnych w agendę klimatyczno-energetyczną pozostaje w Czechach nowością. Dotychczas standardowy był scentralizowany system energetyczny z ograniczoną liczbą dużych, kopalnych źródeł energii. Niewielka liczba

gmin była aktywnie zaangażowana w opracowanie przyszłej struktury ich bilansu energetycznego, nie wspominając o dyskusji, czy bilans powinien być głównie napędzany przez cele dekarbonizacji. Znalazło to również odzwierciedlenie w **wyjątkowo niskiej liczbie miast sygnatariuszy Porozumienia Burmistrzów**, która na początku 2021 roku wynosiła zaledwie około 20. Dla porównania: na Węgrzech w tym samym czasie było ich około 200. Jednak ostatnie dane z Czech skłaniają do ostrożnego optymizmu

B. Doświadczenia ze sporządzania planów SECAP

W rzeczywistości to **kwestie adaptacji wydają się być logicznym elementem** skłaniającym czeskie władze lokalne do podjęcia tego tematu (częściej niż przeciwdziałanie zmianie klimatu), bo na szczeblu gminnym opracowuje

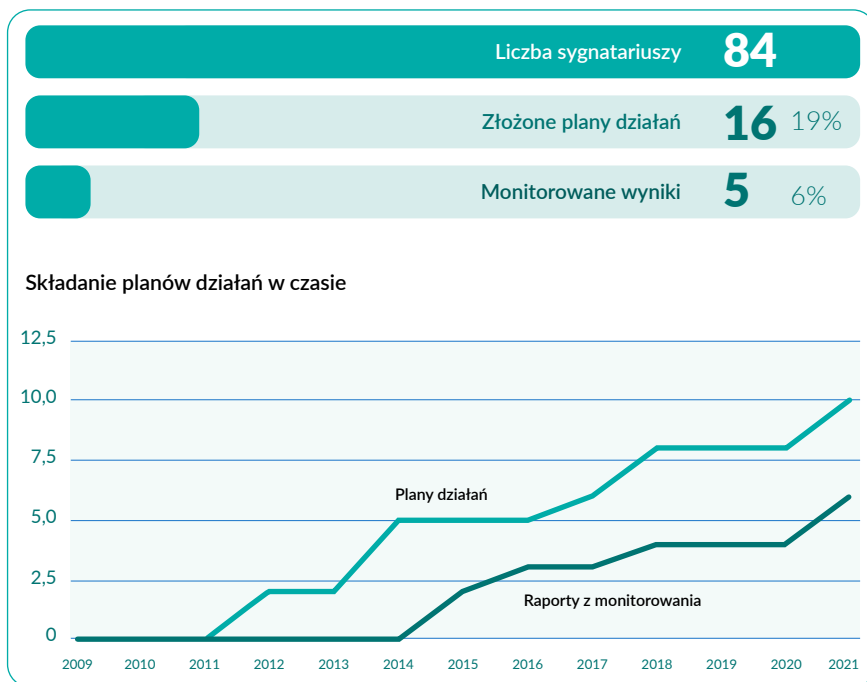
się coraz więcej strategii adaptacyjnych. Można to uznać za wynik konsekwencji zmian klimatu odczuwalnych bezpośrednio, w tym suszy, fal upałów i powodzi, oraz związanych z nimi obaw społeczeństwa. Istnieje zatem znaczny niewykorzystany potencjał w zakresie uwzględniania kwestii przeciwdziałania zmianie klimatu oraz sporządzania planów SECAP jako kompleksowych dokumentów strategicznych.

Krajowym punktem kontaktowym dla CoM pozostaje Ministerstwo Środowiska. Z doświadczeń Centrum Transportu i Energii (CDE) wynika, że nie jest to idealna sytuacja, ponieważ **możliwości ministerstwa w zakresie współpracy z gminami są bardzo ograniczone**: ministerstwo przydziela mniej niż pełny etat na obsługę programu, a ponadto podjęto niewiele wysiłków w celu szerokiego rozpowszechnienia informacji na temat CoM i rozwoju planów SECAP.

CDE, w ramach projektu LIFE Unify, zorganizowało spotkania z ponad 20 burmistrzami z regionów górniczych w celu zidentyfikowania barier uniemożliwiających podpisanie CoM i sporządzenie planów SECAP. Okazało się, że kluczową przeszkodę stanowi brak rozpowszechniania informacji.

Wykres 1:
Sygnatariusze CoM
i plany SE(C)AP
złożone w Czechach

Źródło: Porozumienie
Burmistrzów



Tym ważniejsza jest rola **Lokalnych Grup Działania** (MAS w Czechach), które od niedawna odgrywają **rolę lidera w promowaniu agendy klimatycznej na poziomie lokalnym**. W rzeczywistości MAS są odpowiedzialne za dużą część sygnatariuszy Porozumienia Burmistrzów. Ich liczba wzrosła w 2021 roku dzięki temu, że kilka z nich zgromadziło dużą liczbę małych gmin, które niemal jednocześnie przystąpiły do Porozumienia. Jeśli można wskazać jakąś dobrą praktykę, byłoby to rozpowszechnianie wiedzy za pośrednictwem kanałów MAS. Jest to połączone z innym czynnikiem wyzwalającym pozytywne zmiany: od kilku lat istnieją systemy finansowania publicznego dla rozwoju planów SECAP i lokalnego zarządzania energią, choć są ograniczone w przyznawanych funduszach do maksymalnie kilkuset tysięcy euro na jedną rundę ogłoszeń. Dotychczas gminy miały małą świadomość, że takie fundusze są dostępne.

Praktyka tworzenia planów SECAP w Czechach na dzień pisania raportu wygląda tak, że władze gmin najczęściej zlecają proces sporządzania i przygotowania planu stronie trzeciej, a istnieje tylko kilka podmiotów (głównie prywatnych firm konsultingowych) zdolnych do sporządzenia tego dokumentu – dlatego też brakuje prawdziwego rynku takich usług. Poziom zaangażowania poszczególnych gmin w proces i ich identyfikacja z rezultatami są zróżnicowane, co stanowi zapowiedź możliwości pełnego wdrożenia planów.

C. Doświadczenia z wdrażania planów SECAP

Stabilność i gotowość lokalnych organizacji, w tym polityków, na poziomie gmin jest kluczowym czynnikiem decydującym o sukcesie wdrażania planów SECAP w Czechach. Biorąc pod uwagę fakt, że w większości przypadków plany są sporządzane przez wykonawców zewnętrznych, poczucie odpowiedzialności ze strony władz może stać się problemem. Co więcej, jak pokazały przykłady kilku miast, zmiana władz lokalnych po wyborach często prowadzi do ponownej weryfi-

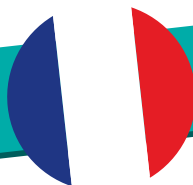
kacji priorytetów strategicznych, co stanowi ryzyko dla długoterminowej realizacji danego planu SECAP.

Dobłą praktyką, którą CDE promuje wśród burmistrzów, jest powołanie w ramach urzędu gminy **menedżera ds. energii**. Zakładając, że związane z tym stanowiskiem zadania są dobrze zdefiniowane i znajdzie się kompetentna osoba podejmująca się tej roli, menedżer powinien stać się centralnym punktem administracji w celu długoterminowego wdrożenia planu, w tym identyfikacji dostępnych możliwości finansowania. Ważną rolę w kontaktach zewnętrznych i rzecznictwie odgrywa Stowarzyszenie Gminnych Zarządców Energii.

W szczególności **aktualizacja przestarzałych planów SEAP** w gminach, które przystąpiły do CoM i opracowały swoje plany wiele lat temu, może być problemem. Zarówno Jeseník, Hlinsko i Ostrawa – pierwsi sygnatariusze, którzy przystąpili do CoM na przełomie 2010 i 2011 roku i przyjęli swoje plany około 2012 roku – nie zaktualizowały swoich planów zgodnie z nowymi wymogami oraz zmianami w unijnej i krajowej polityce klimatycznej i energetycznej (miasto Ostrawa rozpoczęło proces jesienią 2021 roku).

Papierkiem lakmusowym sukcesu wdrożenia planów SECAP w Czechach będzie jego wdrożenie w Pradze – stolicy Czech, która to niedawno przygotowała ambitny i szeroki dokument zakładający m.in. utworzenie gminnej wspólnoty energetycznej. Będzie on musiał przetrwać „próbę czasu” i ewentualną zmianę władzy politycznej po wyborach samorządowych pod koniec 2022 roku.

Francja



A. Kontekst

Sytuacja we Francji opiera się na specyfice lokalnej administracji i **obowiązku przyjęcia przez władze lokalne polityki klimatycznej i energetycznej**. Od 2015 roku wszystkie francuskie miasta liczące ponad 20 000 mieszkańców muszą opracować, wdrożyć i ocenić plan SECAP, który powinien być aktualizowany co sześć lat. Dokument musi zawierać ocenę wpływu klimatu na terytorium, ambitne cele i działania niezbędne do ich osiągnięcia.

Źródło: Porozumienie Burmistrzów

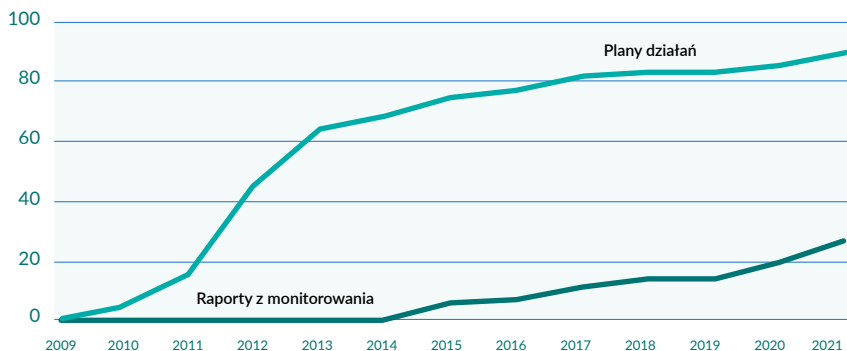
Wykres 2:
Sygnatariusze CoM
i plany SE(C)AP
złożone we Francji

Liczba sygnatariuszy **185**

Złożone plany działań **102** 55%

Monitorowane wyniki **16** 8,6%

Składanie planów działań w czasie



Plan SECAP musi być zgodny z odpowiednim regionalnym planem klimatyczno-energetycznym (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires-SRADDET) i musi wyraźnie uwzględnić krajowe cele klimatyczne i energetyczne, w tym neutralność klimatyczną do 2050 roku.

Do 2021 r. we Francji przyjęto 286 planów SECAP na 755 samorządów lokalnych zobowiązanych do ich opracowania, a za pośrednictwem CoM przedłożono zaledwie 102 plany działań, ponieważ wiele gmin nie należy do Porozumienia. Władze lokalne mają więc pewne opóźnienia w sporządzaniu tych dokumentów.

B. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP

We Francji władze lokalne i regionalne napotykać na kilka kluczowych przeszkód w tworzeniu i wdrażaniu swoich planów SECAP.

Po pierwsze, **brakuje wiedzy i informacji** na temat zagadnień oraz polityk dotyczących klimatu i energii. Burmistrzowie i władze lokalne borykają się więc z brakiem narzędzi, brakiem wiedzy na temat klimatu i energii oraz brakiem metod budowania swoich planów SECAP. Chociaż w 2015 r. na poziomie państwowym opracowano dokumenty ramowe wspierające tworzenie planów SECAP, każde terytorium nadal ma własną metodę, własne wskaźniki i własne dane.

Po drugie, **zasoby ludzkie są w dużej mierze niewystarczające**, szczególnie w najmniejszych gminach. Od 2015 r. większość władz lokalnych zмага się albo ze stagnacją liczby urzędników publicznych, którzy pracują w miastach, albo wręcz z jej zmniejszeniem. Bez wystarczających zasobów ludzkich nie można sporządzać dokumentów planistycznych, nie można przeprowadzać konsultacji, nie można budować, wdrażać ani monitorować projektów. Oprócz zwiększenia zasobów ludzkich, władze lokalne potrzebują również szkoleń w zakresie zagadnień związanych z transformacją niskoemisyjną.

Po trzecie, **nie ma wystarczających środków** na lokalne inwestycje dotyczące klimatu. Władze lokalne nie mają środków na realizację różnych projektów transformacyjnych, mimo że pilna potrzeba działania i ich formalne kompetencje stale rosną (odnowa, zrównoważony transport, energia odnawialna itp.). Według Instytutu I4CE osiągnięcie celów klimatycznych na poziomie lokalnym do 2023 r. będzie wymagało dodatkowych inwestycji w wysokości co najmniej 1,7 mld euro rocznie.

C. Dobre i złe praktyki w ramach planów SECAP

Pomimo licznych przeszkód, do końca 2021 r. plany SECAP przygotowało 286 samorządów. Z lektury opracowanych planów wynika, że realizację tego zadania cechuje wiele niedociągnięć, zarówno pod względem ambicji, jak i sposobu ich sporządzania i wdrażania

Climate Action Network France wskazuje na następujące przeszkody:

1. We Francji **plany SECAP nie spełniają obecnie krajowych celów w zakresie klimatu i energii**. Tylko połowa planów SECAP (49%) ma cel ograniczenia końcowego zużycia energii do 2030 r., który jest co najmniej tak ambitny jak cel krajowy, a tylko 35% cel, który jest wystarczająco ambitny w odniesieniu do przewidywanego zużycia energii w 2050 r.
2. Ponadto tylko **jeden na 10 planów SECAP ma cel redukcji emisji gazów cieplarnianych** o ponad 82% do 2050 r., który jest zgodny z celem krajowym, szczególnie duże rozbieżności są w sektorach budownictwa i transportu.
3. **Mobilizacja służb samorządowych, partnerów, a przede wszystkim obywateli jest bardzo nierówna**. W celu stworzenia planów SECAP dostosowanych do lokalnych potrzeb i realiów włączenie i efektywne uczestnictwo wszystkich powinno być traktowane priorytetowo. Aby pomóc w mobilizacji służb samorządowych miasta muszą dokonać przeglądu zarządzania

władzami lokalnymi, tak aby ich plany SECAP stały się dokumentem przekrojowym. W dokonaniu tego ważne jest ustrukturyzowanie zarządzania przez wyznaczenie głównego doradcy i kierownika projektu, jak również lidera tematycznego w zakresie służb samorządowych.

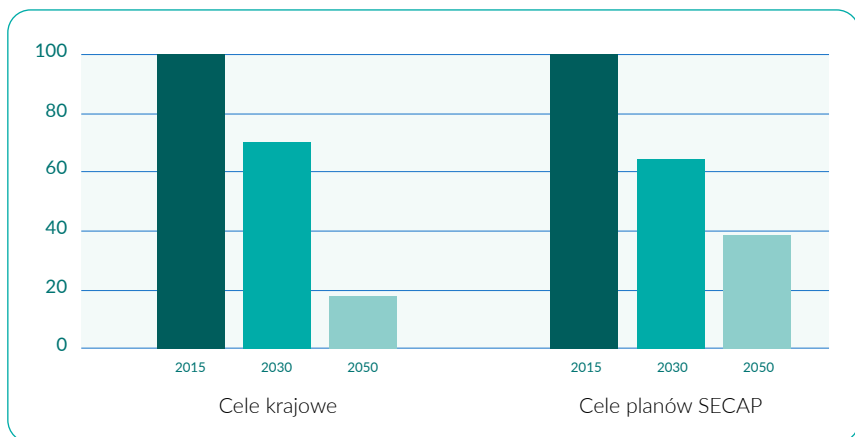
- 4. Plany SECAP muszą być lepiej powiązane z innymi lokalnymi dokumentami planistycznymi.** Władze lokalne muszą powiązać je z dokumentami strategicznymi, np.: miejscowymi planami urbanistycznymi, lokalnymi programami mieszkaniowymi, miejskimi planami podróży itp.
- 5.** Chociaż, poza łagodzeniem skutków zmian klimatu, plany SECAP muszą uwzględnić adaptację, w rzeczywistości niewiele z nich uwzględnia **kwestie związane z adaptacją do zmian klimatu.**
- 6.** Wreszcie, wszystkie plany SECAP muszą dokładniej określić **potrzeby w zakresie zasobów ludzkich i inwestycji** w celu realizacji działań oraz zmobilizowania środków technicznych i finansowych.

Należy jednak podkreślać dobre praktyki. Taka wymiana doświadczeń powinna być inspiracją dla innych władz lokalnych. Poniżej przedstawiamy ich niewyczerpujący zestaw:

- 1.** Metropolia Lille dąży do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 45% w 2030 r. i 89% w 2050 r. w porównaniu do 1990 r., dzięki oszczędności energii, efektywności energetycznej i dekarbonizacji miks energetycznego. Cele te są szczególnie interesujące, ponieważ towarzyszą im środki łączące oszczędności, efektywność i energię odnawialną. Ponadto, miasto zobowiązało się do przeprowadzania corocznej analizy klimatycznej swojego budżetu. Wydatki są oznaczane w trzech kategoriach: „bardzo korzystne”, „korzystne” i „niekorzystne” dla łagodzenia skutków zmian klimatu, adaptacji i jakości powietrza.
- 2.** Władze miasta Grand Douaisis wyróżniają się tym, że w swoim planie SECAP uwzględniają oszczędności w różnych formach: energetyczne, materialne, strukturalne, organizacyjne i wynikające ze współpracy. Na przykład, plan SECAP obejmuje współdzielenie środków transportu, wyłączenie oświetlenia publicznego na części nocy oraz wdrożenie celów związanych z ograniczeniem podróży do planowania przestrzennego.

Wykres 3:
Redukcje emisji gazów cieplarnianych: francuski cel krajowy i zagregowany cel planów SECAP

Źródło: ADCF



3. Obszar metropolitalny La Rochelle wyznaczył szereg bardzo ambitnych celów klimatycznych, w tym redukcję emisji gazów cieplarnianych o 30% do roku 2030 i 75% do roku 2040 w porównaniu z rokiem 2019. Te dwa zakresy redukcji są połączone z celem „neutralności węglowej w 2040 roku”, który ma zostać osiągnięty przez

rozliczanie jednostek emisji. Aby osiągnąć te cele, podjęte zostaną liczne działania mające na celu ograniczenie emisji, a emisje resztkowe zostaną skompensowane przez dobrowolny lokalny rynek emisji dwutlenku węgla.

Polska



A. Kontekst

Polska jest jednym z największych krajów europejskich, stąd istnieje potrzeba zorganizowania efektywnych poziomów zarządzania regionalnego i lokalnego. W Polsce władze lokalne składają się z dwóch poziomów: (1) władze lokalne (gminy i powiaty) oraz (2) władze regionalne (województwa). W miastach powyżej 100 000 mieszkańców (z kilkoma wyjątkami) gminy i powiaty są połączone.

W Polsce **oczekuje się, że plany SECAP będą przygotowywane przez gminy**. Co więcej, jak dotąd tylko gminy składały wnioski do CoM, głównego promotora planów SECAP. Należy do niego obecnie 86 gmin, z czego 53 są aktywnymi członkami. Obecnie tylko jedna ze stowarzyszonych gmin (Zabrze) przygotowała plan SECAP zgodnie z metodologią zaproponowaną przez CoM.

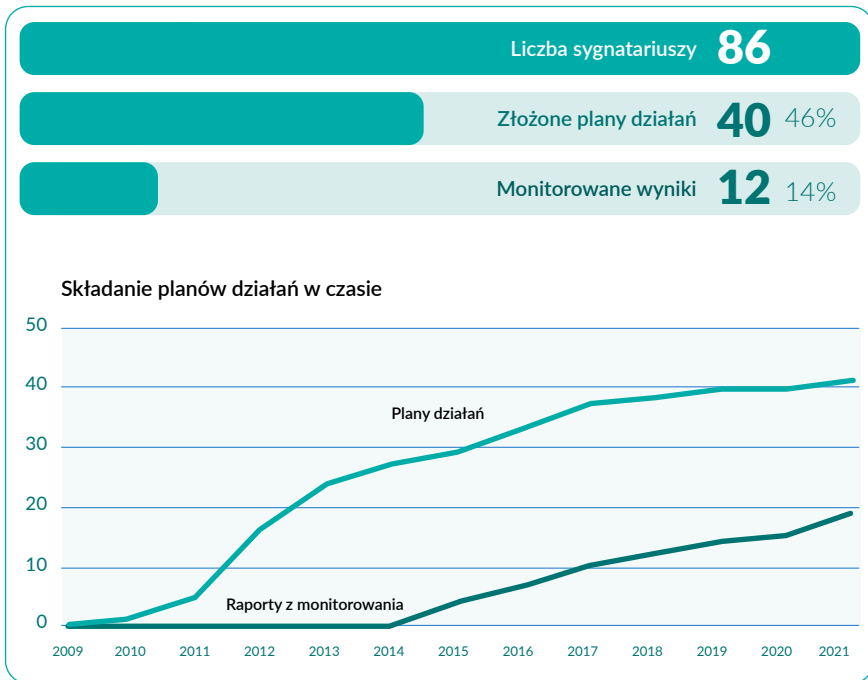
Polskie i europejskie oczekiwania dotyczące planowania polityki klimatycznej na poziomie lokalnym jednocześnie mają istotne różnice i podobieństwa.

B. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP

Kluczową przeszkodą jest **brak spójności i jakości wśród planów gminnych**.

Spójność jest osłabiana przez polski rząd promujący oddzielne plany adaptacji i przeciwdziałania zmianie klimatu i nie tworzący zachęty do łączenia wielu kwestii w jednym dokumencie. Z tego powodu ubóstwo energetyczne oraz inne ważne kwestie są zazwyczaj całkowicie pomijane.

Zaniedbuje się jakość, ponieważ nie ma lokalnych zwyczajów ani rządowych wytycznych dotyczących aktywnego angażowania interesariuszy w sporządzanie tych dokumentów. W rzeczywistości ani plany niskoemisyjne, ani plany adaptacyjne nie są obowiązkowe. Gminy dążą do maksymalnego ograniczenia nakładu pracy i kosztów ich przygotowania, a zapewnione konsultacje społeczne są na minimalnym poziomie.



Oprócz jakości i spójności, planom lokalnym **brakuje wystarczających ambicji** popartych postawą rządu krajowego. Ponadto, lokalne władze w Polsce mają bardzo ograniczone uprawnienia w kwestiach energetycznych, dlatego też nie jest im łatwo być ambitnymi. Produkcja energii elektrycznej jest kontrolowana przez krajowe przedsiębiorstwa energetyczne, nawet lokalne linie przesyłowe energii są pod ich zarządem. Produkcja i przesył ciepła zostały w większości sprywatyzowane, a gminy zarządzają nimi tylko w mniejszych miastach, gdzie prywatyzacja się nie powiodła

O efektywności energetycznej budynków, z których większość jest prywatna, decydują głównie ich właściciele, a gminy nie mają skutecznych środków oddziaływania. Sytuacja jest podobna w sektorze transportu: gminy mają władzę jedynie nad drogami, ich budową i utrzymaniem oraz nad sieciami transportu publicznego.

Źródło: Porozumienie Burmistrzów

Wykres 4:
Sygnatariusze CoM
i plany SE(C)AP
złożone w Polsce

C. Dobre praktyki w ramach planów SECAP

Godną uwagi dobrą praktyką jest **aktywne zachęcanie przez polski rząd samorządów lokalnych** do przygotowywania dokumentów polityki szczebla lokalnego w kwestiach klimatu.

Począwszy od 2015 roku ponad 1000 gmin przygotowało **plany gospodarki niskoemisyjnej** do 2020 roku. Ruch ten został wywołany częściowo przez oczekiwania rządu oraz

przez wsparcie finansowe dla przygotowania takich planów. Obecnie wiele z nich jest poddawanych przeglądowi, choć większość prawdopodobnie nie będzie aktualizowana. Plany te są bardzo podobne do planów SEAP, formatu wcześniej promowanego przez CoM.

Ponadto od 2017 r. ponad 45 gmin (głównie gmin miejskich powyżej 50 tys. mieszkańców) przygotowało tzw. **gminne plany adaptacji**. Opracowanie 44 z tych planów zostało zorganizowane i sfinansowane w ramach projektu rządowego. Miasto stołeczne Warszawa przygotowało swój dokument w ramach projektu LIFE, a kilka innych gmin przygotowało dokument przy wsparciu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Dokumenty te są dość podobne do części adaptacyjnej planów SECAP.

Niestety, pomimo opracowania zarówno planów gospodarki niskoemisyjnej, jak i gminnych planów adaptacji, w ostatnich latach **tylko niewielka liczba gmin zdecydowała się na przystąpienie do CoM**, na co wskazują przytoczone powyżej dane.

D. Doświadczenia z wdrażania planów SECAP

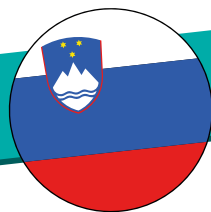
Niektóre gminy zdołały wyznaczyć ambitne cele i dopilnować ich wdrożenia. Niestety, są to głównie gminy, które nie zdecydowały się (jeszcze) na przystąpienie do CoM. Spośród członków CoM wyróżniają się następujące gminy: **Częstochowa, Bielsko-Biała i Niepołomice**. Gminy te mają długą tradycję ambitnej i mądrej polityki w zakresie efektywności energetycznej budynków oraz inwestycji w energię odnawialną (w szczególności fotowoltaikę).

Obecnie jednym z najbardziej zaawansowanych miast w transformacji energetycznej jest **Bydgoszcz**, która jest członkiem CoM od 2011 roku. Mimo, że miasto nie złożyło planu SECAP do CoM, jest na zaawansowanym etapie realizacji programu 100% odnawialnych źródeł energii opartego na celach efektywno-

ści energetycznej oraz inwestycjach w fotowoltaikę, biogaz i gospodarkę odpadami. Plan jest kontynuacją działań podjętych w pierwszej generacji planów SEAP. Wszystko jest nadzorowane przez zaawansowany, działający na bieżąco, system monitorowania i zarządzania energią stworzony specjalnie do tej roli.

Wyraźnie problematyczny jest fakt, że **prawo krajowe nie pozwala na bezpośrednią sprzedaż energii elektrycznej** wyprodukowanej przez miasto jego mieszkańcom. Ma to wpływ w szczególności na mniejsze gminy, które za-inwestowały w instalacje wiatrowe lub słoneczne. Wiele gmin umożliwiło również duże prywatne inwestycje wiatrowe na swoich gruntach, ale jedynym ich zyskiem jest opłata za dzierżawę gruntu i podatki dochodowe (jeśli firmy wykazują dochód). Nie ma natomiast mechanizmu zapewniającego, że cała zielona energia wyprodukowana na ich terenie będzie mogła być wykorzystana przez nie same lub ich mieszkańców.

W oparciu o doświadczenia Instytutu na rzecz Ekorozwoju (InE), identyfikujemy również gminy, które nie przedstawiły swoich planów energetycznych SEAP lub SECAP, ale udało im się wdrożyć ambitne polityki energetyczne: Kisielice – z farmami wiatrowymi, ogrzewaniem biomasą i energią słoneczną; Poddebice i Uniejów – ze 100% geotermalnymi systemami ogrzewania miejskiego oraz gminy otaczające Żywiec – z setkami instalacji PV i ponad 2 GWh rocznej produkcji energii elektrycznej z energii słonecznej. Takich gmin jest o wiele więcej, ale ponieważ polski rząd nie nagradza ambitnej polityki energetycznej, wysiłki wielu z nich nie są dostrzegane.



A. Kontekst

W Słowenii **gminy są zobowiązane jedynie do przygotowania lokalnych koncepcji energetycznych (LKE)**. Są one podobne do dawnych planów SEAP w ramach CoM, choć większość z nich nie obejmuje planowania działań na rzecz klimatu. LKE jest obowiązkowym dokumentem dla wszystkich społeczności lokalnych lub gmin i stanowi podstawowy dokument planistyczny rozwoju przestrzennego i gospodarczego. Ministerstwo odpowiedzialne za energię określa metodologię przygotowania, która obejmuje udział społeczeństwa i obowiązkową treść LKE. Jednak LKE koncentrują się głównie na energii, a planowanie i działania na rzecz klimatu nie odgrywają kluczowej roli.

Z drugiej strony, **nie ma krajowych ram strukturalnych dla przygotowania planów SECAP**. Gminy same wykazują zainteresowanie zwiększeniem ambicji klimatycznych – obecnie 23 gminy (w tym trzy gminy miejskie: Novo Mesto, Kranj i Nova Gorica) mają cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku. Pięć z nich nie ma jednak planów SECAP, zamiast tego uwzględniły swoje cele na rok 2030 w zmienionych planach LKE i SEAP.

Obecnie w Słowenii spośród 212 gmin 60 jest sygnatariuszami CoM. Przyjęto jednak tylko jeden regionalny plan SECAP, który obejmuje wszystkie 18 gmin w regionie Gorenjska. Regionalny plan SECAP składa się z analizy i działań dla wszystkich gmin oraz dodatkowych działań regionalnych. Oprócz tego gmina miejska Koper jest obecnie w trakcie finalizowania swojego planu SECAP.

B. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP

Spośród 212 słoweńskich gmin, około połowy liczy mniej niż 5 000 mieszkańców. Podczas, gdy prawie 20% wszystkich obywateli republiki mieszka tylko w dwóch gminach, Lublanie i Mariborze, to w sumie ponad jedna trzecia ludności kraju mieszka w zaledwie dwunastu gminach. Dostęp do finansowania jest powracającym problemem dla większości gmin (zwłaszcza mniejszych) zainteresowanych przygotowaniem planów SECAP. Głównymi barierami są również brak wiedzy i zasobów ludzkich.

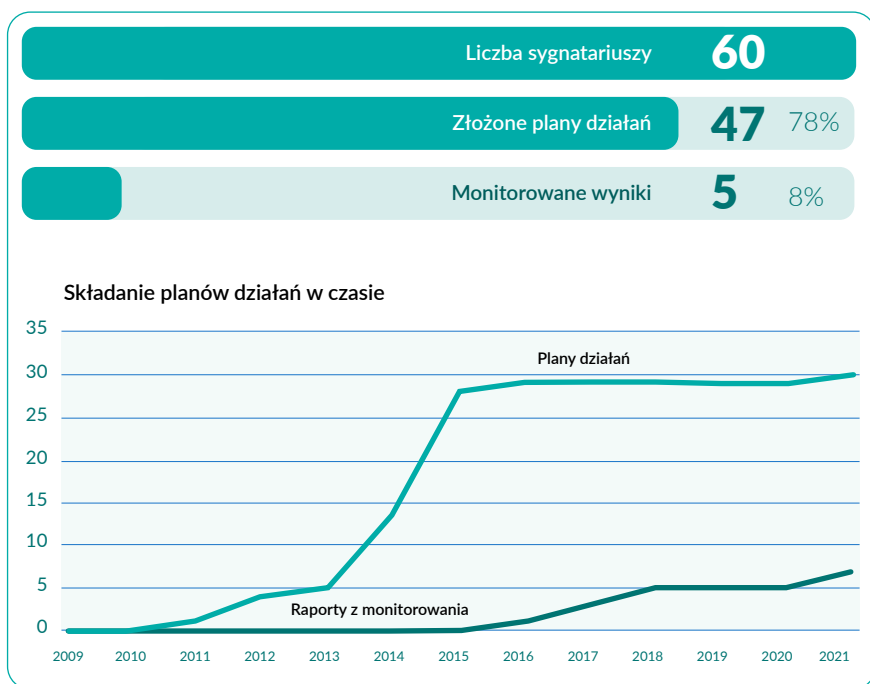
Lokalne agencje energetyczne i agencje rozwoju regionalnego odgrywają główną rolę w słoweńskim otoczeniu planów SECAP. Ze względu na brak możliwości wśród władz lokalnych, to właśnie agencje prowadzą proces przygotowania i pisania planów SECAP dla gmin. Ponadto, stanowią one również kluczowe forum wymiany dobrych praktyk, a tym samym główną siłę napędową miejskiego długoterminowego planowania klimatycznego w Słowenii. Ponieważ zasoby finansowe są poważnym problemem dla gmin, większość przyjętych lub będących w trakcie przyjmowania planów SECAP jest finansowana w ramach projektów europejskich lub regionalnych.

W związku z tym, że gminy są zobowiązane do przygotowania planów LKE, wiele władz lokalnych skupia się tylko na ich przygotowaniu i przeglądzie, jednak brakuje im możliwości opracowania dodatkowych dokumentów na zasadzie dobrowolności. Ponadto Mini-

sterstwo Środowiska i Gospodarki Przestrzennej, Ministerstwo Infrastruktury oraz Rządowe Biuro Rozwoju i Europejskiej Polityki Spójności nie są zbyt przychylnie planom SECAP, ponieważ nie są one obowiązkowe. Stąd przygotowanie planów SECAP w dużej mierze opiera się na dobrowolnym zaangażowaniu poszczególnych gmin i ich gotowości do wyznaczenia ambitniejszych długoterminowych celów w zakresie klimatu i energii.

Źródło: Porozumienie Burmistrzów

Wykres 5:
Sygnatariusze CoM
i plany SE(C)AP
złożone w Słowenii



C. Dobre i złe praktyki w ramach planów SECAP

Gminy w Słowenii aktywnie wdrażają działania na rzecz klimatu, kładąc nacisk na efektywność energetyczną, zwłaszcza w zakresie renowacji budynków mieszkalnych i komunalnych, zrównoważonej mobilności oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii elektrycznej i ciepłej. Pomimo tego, ze względu na brak zgłoszonych aktualnych planów trud-

no jest określić stopień wdrożenia planów SECAP. W tym kontekście brak ram strukturalnych i środków finansowych, wraz z brakiem zainteresowania ze strony kluczowych podmiotów państwowych i wspieraniem bardziej ambitnego lokalnego planowania długoterminowego, można uznać za złe praktyki we wdrażaniu planów SECAP.

Istnieją jednak dobre praktyki, które warto podkreślić, pomagające zapewnić ambitne planowanie długoterminowe ze strony gmin oraz wdrażanie ambitnych środków:

▲ **Sygnalizacja świetlna w ramach lokalnych działań na rzecz klimatu.** Instytut Józefa Stefana opracował aplikację internetową (w ramach projektu LIFE „Climate-Path2050”), która zapewnia lepszy wgląd w działania gmin w kilku obszarach wdrażania działań na rzecz klimatu oraz zachęca do wymiany dobrych praktyk między nimi. Tablica wyników zawiera 54 wskaźniki pokazujące działania gmin w zakresie łagodzenia zmian klimatu w budynkach, transporcie, rolnictwie, leśnictwie i przemyśle, gospodarce odpadami, wytwarzaniu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz sieciach ciepłowniczych. Podkreśla się tą praktykę, ponieważ umożliwia ona lepsze monitorowanie wdrażania

lokalnych działań. Ponadto, stanowi dla gmin dobrą podstawę do planowania długoterminowych działań na rzecz klimatu i energii.

▲ **Plan SECAP regionu Gorenjska.** Był to pierwszy plan SECAP w Słowenii, został opracowany na poziomie regionalnym i obejmuje wszystkie 18 gmin regionu statystycznego Gorenjska. Proces był koordynowany przez agencję rozwoju regionalnego. Program otworzył możliwości wielu mniejszym gminom bez wystarczających zasobów i możliwości do lepszego planowania swoich działań w kontekście regionalnym. Już teraz zaowocowało to wieloma regionalnymi działaniami na rzecz zrównoważonej mobilności (regionalny system współdzielenia samochodów, połączony miejski transport publiczny, regionalna infrastruktura rowerowa, regionalne centrum mobilności, itp.).

Hiszpania



A. Kontekst

W zdecentralizowanym kraju, jakim jest Hiszpania, zwłaszcza w zakresie polityk i regulacji, skoordynowany i spójny udział różnych poziomów administracji terytorialnej jest niezbędny do budowania zrównoważonej, dostatek i odpornej na zmiany klimatu przyszłości.

W tym kontekście rola hiszpańskich miast i gmin jest kluczowa dla konsolidacji postępu w kierunku dekarbonizacji gospodarki, której potrzebuje społeczeństwo.

Lokalne władze hiszpańskie mają delegowane kompetencje w kilku sektorach emisyjnych:

transport, budynki mieszkalne i usługowe, ogrzewanie i chłodzenie, oświetlenie przestrzeni publicznej, przemysł, rolnictwo oraz odpady, ale także w zakresie energii i lokalnej produkcji energii elektrycznej. Następuje to przez wdrażanie postaw prosumenckich w obszarze odnawialnych źródeł energii i wspólnot energetycznych w miastach. Dlatego też hiszpański narodowy plan na rzecz energii i klimatu (NECP) i krajowa strategia

długoterminowa (LTS) obejmują działania na poziomie niższym niż krajowy (regionalnym i lokalnym) w celu realizacji dużej liczby planowanych środków i polityk.

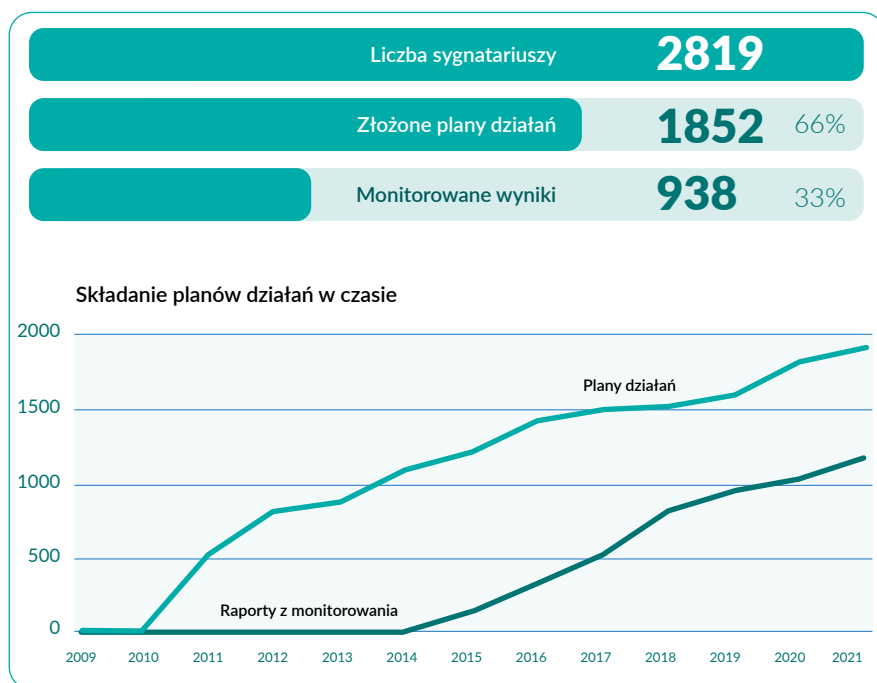
Hiszpania podzielona jest na 17 regionów autonomicznych oraz 2 miasta autonomiczne, 50 prowincji i około 8 000 gmin. Do grudnia 2021 r. ponad jedna trzecia hiszpańskich gmin (2 833 podmioty lokalne) przystąpiła do inicjatywy CoM. Spośród jednostek będących sygnatariuszami, około dwie trzecie (1 901 jednostek lokalnych) przedstawiło plan dzia-

łania w zakresie klimatu i energii, zgodnie z wymogami CoM.

Od momentu powstania inicjatywa ewoluowała, dostosowując się do zmian zachodzących w europejskich regulacjach dotyczących klimatu i energii w ciągu ostatniej dekady – z coraz bardziej ambitnymi celami w zakresie klimatu i energii dla gmin i miast. Jednak nie wszystkie przedłożone plany działania zostały zaktualizowane zgodnie z tymi zmianami regulacyjnymi i często zawierają one cele, które są zdecydowanie zbyt mało ambitne.

Wykres 6:
Sygnatariusze CoM
i plany SE(C)AP
złożone w Hiszpanii

Źródło: Porozumienie
Burmistrzów



B. Główne przeszkody w sporządzaniu i wdrażaniu planów SECAP

W Hiszpanii **80% jednostek-sygnatariuszy to małe gminy liczące mniej niż 10 000 mieszkańców**, które zwykle **polegają na niewystarczających zasobach ludzkich i materialnych**, a zatem borykają się z brakiem wyspecjalizowanych specjalistów do przygotowania i opracowania planów SECAP. Uogólniając, jednostki lokalne, zwłaszcza te mniejsze, nie posiadają specjalnego wydziału zajmującego się zmianami klimatu. Zamiast tego, zajmują się one kwestiami klimatu i energii z innych obszarów, takich jak środowisko lub planowanie miejskie. Prowadzi to w efekcie do węższego zakresu działań i mniejszego wpływu wprowadzanych działań proklimatycznych.

Często **brakuje wiedzy i informacji** na temat aktywnej roli, jaką gminy i miasta mogą odegrać w tej niezbędnej transformacji. To wyjaśnia, dlaczego tylko jedna trzecia gmin została zachęcona do wzięcia udziału w inicjatywie CoM. Pomimo, że ma to miejsce coraz rzadziej, to w niektórych przypadkach widoczny jest brak zainteresowania i świadomości społecznej w zakresie zagadnień oraz polityk klimatycznych i energetycznych, co zniechęca władze lokalne do podejmowania działań przeciwko zmianom klimatu bez wsparcia i zrozumienia ze strony mieszkańców.

Innym ważnym hamulcem dla lokalnego rozwoju i późniejszego wdrażania planów SECAP są **niewystarczające zasoby ekonomiczne i źródła finansowania** lokalnych inwestycji na rzecz klimatu, takiego, aby mogły realizować różne projekty transformacji w ramach swoich kompetencji (np.: renowacja budynków, zrównoważony transport, energia odnawialna, gospodarka odpadami itp.). Gminy i miasta obejmując mniejsze terytoria stanowią najniższy stopień w piramidzie kompetencji, co oznacza, że zazwyczaj otrzymują mniejszą kwotę w ramach dystrybucji funduszy państwowych i europejskich. Biorąc pod uwagę pilną potrzebę prac oraz rosnące uznanie dla działań lokalnych na drodze do gospodarki ni-

skoemisyjnej i społeczeństwa odpornego na zmiany klimatu, należy przeznaczyć większe nakłady na lokalne projekty łagodzące i adaptacyjne.

Ponadto w Hiszpanii, wraz ze zmianą partii rządzących, istnieje duża bariera w ciągłości wdrażanych polityk, w tym w sporządzaniu i wdrażaniu planów działania. Dlatego na przestrzeni czasu bardzo trudno jest zagwarantować skuteczną implementację środków i projektów przewidzianych w planie działania, który w większości przypadków obejmuje kilka lat.

C. Dobre i złe praktyki w ramach planów SECAP

Chociaż istnieje standardowy format projektu ułatwiający opracowanie planów SECAP, większość lokalnych jednostek przedłożyła formaty planów przygotowane przy użyciu własnych metod i wskaźników, ale zawierające przynajmniej minimalną wymaganą treść. Kluczowe elementy, które powinny zostać uwzględnione, to: ogólna charakterystyka gminy, punkt odniesienia inwentaryzacji emisji (BEI) oraz ocena ryzyka i podatności (RVA).

Analizując różne plany SECAP, można zauważyć kilka interesujących i przydatnych środków wśród działań łagodzących i adaptacyjnych na poziomie lokalnym. Jeśli działania te zostaną właściwie wdrożone, będą cennym doświadczeniem, które może zainspirować inne lokalne jednostki. Pokazują to poniższe przykłady dobrych praktyk:

- ▲ Rosnąca liczba gmin i miast zaangażowanych w promowanie **aktywnej, czystej i zrównoważonej mobilności** poprzez efektywne działania, takie jak: popularyzowanie ruchu pieszego w centrach miast i poszerzanie chodników, wyznaczanie i rozbudowa ścieżek rowerowych w celu stworzenia sieci łączącej centrum miasta i jego peryferia, elektryfikacja istniejących oraz zakup nowych miejskich autobusów elektrycznych, tworzenie regulowanych usług parkingowych w celu ograniczenia korzystania z prywatnych pojazdów silni-

kowych. Niektóre przykłady ilustrujące wdrażanie tych środków mobilności obejmują: inicjatywę zrównoważonej i aktywnej mobilności w Barcelonie, Pakt na rzecz Mobilności, nowe rozporządzenie w sprawie mobilności w Pampelunie – Pampelona 30, program alternatywnej mobilności w Pontevedra oraz gminną agencję rowerową w Walencji.

- ▲ Podobnie, przybywa coraz więcej gmin i miast, które wspierają **100% energii odnawialnej w budynkach publicznych i prywatnych** poprzez dodatkowe zachęty i dotacje na realizację instalacji do wytwarzania energii fotowoltaicznej oraz wdrażanie wysokowydajnych sieci grzewczych i chłodniczych, odliczenia podatkowe za instalację punktów ładowania elektrycznego oraz promocję prosumeryzmu odnawialnego w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach. Ponadto Barcelona Energia, publiczny dostawca energii elektrycznej, który od lipca 2018 r. oferuje 100% energii odnawialnej dla obszaru metropolitalnego Barcelony (Barcelona Metropolitan Area), ma na celu generowanie oszczędności w formie zredukowania kosztów dla obywateli oraz emisji CO₂ liczonych w tonach dla miasta.
- ▲ Nowe inicjatywy, takie jak Cities 2030's „Miasta Neutralne Klimatycznie w 2030” (ang. Climate Neutral Cities in 2030), rozpoczęta we wrześniu 2021 r. przez miasta: Madryt, Barcelona, Walencja i Sewilla (w grudniu 2021 r. dołączyły rady miast: Valladolid, Sorii, Saragossy i Vitorii-Gasteiz), mają na celu osiągnięcie **kompleksowego i holistycznego podejścia** do przyspieszenia transformacji energetycznej i przejścia na zdekarbonizowane modele miejskie, bardziej zrównoważone i akceptowane przez obywateli.
- ▲ W zakresie adaptacji, pojawiają się nowe koncepcje dotyczące, np. schrony dla klimatu w Barcelonie, i lasy metropolitalne

w Madrycie), które wraz z renaturyzacją przestrzeni i ponownym zalesianiem obszarów zdegradowanych mają na celu przyczynienie się do rozwijania zielonych i zdrowych, bogatych w różnorodność biologiczną, miast, przy jednoczesnym zwiększeniu ich odporności na zmiany klimatu.

Pomimo dobrych intencji odzwierciedlonych w niektórych planach SECAP, nie wszystkie środki są właściwie wdrażane, jak pokazują poniższe przykłady złych praktyk:

- ▲ W niektórych przypadkach **strefy niskiej emisji zostały niedostatecznie wdrożone** ze względu na początkowy sprzeciw społeczny oraz brak szerokiego poparcia politycznego, co doprowadziło do zbyt łagodnych ograniczeń nie pomagających w osiągnięciu celów redukcji emisji przewidzianych dla tych obszarów centralnych. Tak jest przykładowo w przypadku madryckiej strefy niskiej emisji. Dawna strefa „Madryt Centralny” została wraz ze zmianą władz lokalnych najpierw wycofana, a następnie zastąpiona przez nową strefę „Dystrykt Centralny”, przechodząc niepokojący regres polegający na wprowadzeniu mniej restrykcyjnych ograniczeń w stosunku do jej poprzedniej wersji (np. w zakresie dostępności centrum miasta dla ruchu samochodowego).
- ▲ Wspomniany wyżej **brak funduszy spawalnia regenerację i odnowę obszarów przyległych do miast** przez zastosowanie odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza w przestrzeniach miejskich i przemysłowych, a także pilne zmodernizowanie istniejących budynków, w dużej części stanowiących stare zasoby budowlane.
- ▲ **Naturalizacja miast** i przestrzenie zielone, małe pochłaniacze dwutlenku węgla i czyste powietrze dla obywateli, napotykają trudności głównie z powodu braku przestrzeni publicznych i powierzchni wolnych od betonu.

3. Wnioski

Projekt LIFE Unify zapewnił wszystkim zaangażowanym partnerom wspierającym wdrażanie tych dokumentów możliwość nakreślenia aktualnej sytuacji w zakresie realizacji działań na rzecz klimatu na szczeblu gminnym w Unii Europejskiej. W niniejszym raporcie starano się podsumować doświadczenia w pięciu różnych państwach członkowskich UE zdobyte w ciągu ostatnich dwóch lat. Na tej podstawie można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Rozbieżność sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich jest uderzająca i o zasadniczym znaczeniu. Oczywiście rozbieżność ta zaczyna się od pewnych bardzo utrwalonych i strukturalnych zmiennych, takich jak: wielkość poszczególnych gmin, liczba mieszkańców, odpowiednie podziały administracyjne, pionowa/pozioma struktura władzy oraz formalne kompetencje gmin w stosunku do innych jednostek publicznych. Jest to następnie wzmocnione przez odmienne doświadczenia historyczne w prowadzeniu spraw związanych z energią, zwłaszcza w odniesieniu do ich decentralizacji i (potrzeby) poczucia odpowiedzialności poszczególnych gmin. Priorytety związane z klimatem pojawiły się na szczeblu lokalnym dopiero później, ale nawet tam poziom odpowiedzialności gmin jest zróżnicowany.

Z jednej strony mamy Francję, gdzie każde większe miasto musiało opracować i przyjąć plan SECAP, czy Hiszpanię, gdzie blisko 3 000 gmin dobrowolnie przyłączyło się do CoM. Z drugiej strony, w Polsce lub Czechach liczba sygnatariuszy jest bardzo ograniczona, a jeszcze mniej gmin zdołało do tej pory opracować własne plany, które spełniałyby standardy wyznaczone przez CoM. Te zróżnicowane sytuacje w poszczególnych krajach mieszczą się w szerokim zakresie podejść do podejmowania działań przeciwko zmianom klimatycznym w różnych typach gmin, w których dobre praktyki i zadowalające rozwiązania mogą służyć jako wiodące przykłady do zaadaptowania w innych miejscach

2. Gminy potrzebują więcej wsparcia, aby opracować i wdrożyć ambitne plany SECAP. Pomimo kluczowej roli podmiotów lokalnych w walce ze zmianą klimatu, ze względu na powolne uznawanie i wsparcie instytucjonalne na poziomie krajowym nastąpiło opóźnienie w lokalnych działaniach. Dotyczy to w szczególności „nowych” państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie ze względu na ograniczone możliwości często brakowało odpowiedniego wsparcia ze strony sekretariatu CoM na poziomie krajowym. Inną przeszkodą, którą powinny zająć się instytucje krajowe, jest brak informacji i doświadczenia technicznego w tej dziedzinie.

Pozostawienie wszystkich spraw związanych ze sporządzaniem i wdrażaniem planów SE-CAP gminom i CoM (oba mają ograniczone możliwości) nie jest wystarczające, a **rola przewodnika w poszczególnych państwach członkowskich jest konieczna** zarówno do pozyskania większej liczby sygnatariuszy, jak i do zadbania o bieżącą aktywność członków. W przypadku Słowenii i Polski zaobserwowano skuteczne powielanie promowanych na poziomie krajowym strategii gminnych związanych z klimatem.

3. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych organizacji i obywateli w działania na rzecz klimatu, na szczeblu lokalnym ma fundamentalne znaczenie dla powodzenia polityk, uznając potrzebę aktywnej roli miast i gmin w przejściu do gospodarek neutralnych klimatycznie i społeczeństw odpornych na zmiany klimatu. Brak zaangażowania politycznego i świadomości społecznej może być przyczyną niewielkiej liczby gmin przyłączonych się do inicjatywy Porozumienia Burmistrzów.

Co więcej, przykłady Słowenii (gdzie agencja rozwoju regionalnego koordynowała proces sporządzania planu SECAP) czy Czech (gdzie wielu nowych sygnatariuszy zostało wniesionych przez lokalne grupy działania) pokazują, że w działaniach CoM niekoniecznie powinny uczestniczyć wyłącznie samorządy lokalne, ale w określonych przypadkach również grupy na szczeblu okręgów lub regionów. Mogą one wtedy również wypracować sposoby łączenia zasobów i osobistych możliwości, takich jak możliwości ustanowienia menedżera ds. energii.

4. Wsparcie instytucjonalne na szczeblu krajowym ma kluczowe znaczenie dla wspomagania działań na rzecz klimatu na szczeblu lokalnym, ale równie ważna jest potrzeba odpowiedniego i spójnego finansowania za pomocą ustalonych instrumentów finansowych. Jest to szczególnie istotne w kontekście krajowym, gdzie istnieje wiele małych gmin, które historycznie nie zajmowały się kwestiami energetycznymi. W rezultacie dla wsi lub miasteczek, liczących zaledwie kilkaset lub kilka tysięcy mieszkańców, uciążliwe staje się opracowanie pełnowymiarowego planu SECAP obejmującego punkt odniesienia, czyli inwentaryzację emisji oraz ocenę ryzyka i podatności, a także zapewnienie jego późniejszego wdrożenia. Możliwości finansowania z instrumentów krajowych lub unijnych oraz szeroka wiedza o takich narzędziach powinny mieć zasadnicze znaczenie dla zaangażowania takich podmiotów.

Podczas rozważania możliwych rozwiązań należy pamiętać o tym, że miasta i gminy pozostają podstawowym podmiotem zdolnym do przyspieszenia działań na rzecz klimatu oraz zapewnienia zgodności UE z Porozumieniem paryskim. Podobnie plany SECAP – są niewątpliwie ważnymi instrumentami, które mogą nadać kierunek tym staraniom. Jednak w celu ich lepszego wdrożenia konieczne jest jednoczesne spełnienie kilku warunków. Plany SECAP muszą być lepiej osadzone w strategiach krajowych, a ich opracowanie musi być aktywnie promowane przez CoM, w tym przez jego krajowe punkty kontaktowe. Zarówno tworzenie planów, jak i ich wdrażanie powinno być finansowane przez instytucje państwowe, a ich sporządzanie miałooby się odbywać w procesie partycypacyjnym, w miarę możliwości przy szerokim poparciu politycznym. Spełnienie tych warunków może ostatecznie zwiększyć znaczenie szczebla lokalnego w planowaniu działań na rzecz klimatu w całej Unii Europejskiej.

Źródłowe dokumenty i strony internetowe

Porozumienie Burmistrzów (CoM), <https://www.eumayors.eu/en/>

Porozumienie Burmistrzów, Dokument o zobowiązaniach, <https://www.eumayors.eu/component/attachments/?task=download&id=1017>

Komisja Europejska, Poradnik „Jak opracować Plan działań na rzecz zrównoważonej energii i klimatu (SECAP)”, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC112986>

Komisja Europejska, Europejskie prawo klimatyczne, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en

LIFE Unify, <https://unify.caneurope.org/>



NNLAG, <http://nsmascr.cz/en/>

Stowarzyszenie Zarządców Energetyki Miejskiej, <https://semmo.cz/>



BIS, W 2020 r. spada liczba urzędników w terytorialnej służbie publicznej, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2021/BIS/BIS_160_effectifs2020_V6.pdf

Focus Environnement, Wkład jednostek międzygminnych w transformację energetyczną, https://adcf.org/files/Public-publications/AdCF_Focus-PCAET_2021.pdf

I4CE, Relance: Jak finansować działania na rzecz klimatu, https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2020/07/I4CE-Relance_FinancementActionClimat-52p-2.pdf

Obserwatorium regionalnych celów w zakresie klimatu i energii, <https://www.observeoire-climat-energie.fr/regions/>

Obszary i Klimat, Krajowe i regionalne mapy postępu w realizacji PCAET, <https://www.territoires-climat.ademe.fr/actualite/cartes-davancement-nationale-et-regionales-des-pcaet-decembre-2021>

Tepos, 11 potkań krajowych: energia i obszary wiejskie w kierunku terytoriów o pozytywnym bilansie energetycznym, <http://tepos2021.fr/programme-vendredi/>



Czysta Bydgoszcz, Raport z Planu działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP), <https://www.czystabydgoszcz.pl/zarzadzanie-energia/raport-planu-dzialan-rzecz-zrownowazonej-energii/>

Wczujmy się w klimat! Plany adaptacji do zmian klimatu dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców, <http://44mpa.pl/plany-adaptacji/>



Ministerstwo Infrastruktury, Lokalna Koncepcja Energetyczna, <https://www.energetika-portal.si/podrocja/energetika/lokalni-energetski-koncept/>

Envirodual, Trajnostni Energetsko-Podnebni Načrt Gorenjske, <https://leag.si/wp-content/uploads/2020/11/SECAP-Gorenjske.pdf>

LIFE Climate Path 2050, Lokalni Semafor Podnebnih Aktivnosti, <https://semafor.podnebnapot2050.si/>



Urząd Miasta Barcelony, Schrony dla klimatu w szkołach, <https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/es/escuelas-refugios-climaticos>

Urząd Miasta Madryt, Las Metropolitanay, <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/vivienda-urbanismo-y-obras/Urbanismo/Bosque-Metropolitano>

Urząd Miasta Malaga, Pakt na rzecz Mobilności, <https://movilidad.malaga.eu/es/lineas-de-trabajo/pacto-por-la-movilidad/>

Barcelona Energia, <https://www.barcelonaenergia.cat/Cities2030>, <https://cities2030.eu/>

Pampelona Ciudad 30, Nowe rozporządzenie w sprawie mobilności w Pampelunie, <http://pamplonaciudad30.pamplona.es/>

Niniejszy dokument powstał dzięki współpracy poniższych partnerów projektu Unify:

Tomás Jungwirth – Centrum Transportu i Energii (Czechy),

Zoé Lavocat – Sieć działań na rzecz klimatu (Francja),

Wojciech Szymalski – Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju InE (Polska),

Taj Zavodnik – FOCUS (Słowenia),

Ana Marquez – SEO/ Birdlife (Hiszpania),

Federico Mascolo – CAN Europe.

Projekt Unify otrzymał dofinansowanie z Programu LIFE Unii Europejskiej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Informacje i poglądy przedstawione w niniejszym raporcie są poglądami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska sponsorów.

Redakcja:

Wojciech Szymalski

Korekta językowa:

Agata Porowska

Projekt i realizacja:

Agencja Wydawnicza Ekopress

ISBN:

978-83-89495-84-6

Copyright:

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju

Warszawa 2022

Aby odwiedzić stronę projektu Unify, kliknij link:

<https://unify.caneurope.org/>

Więcej informacji można znaleźć na stronach Instytutu na rzecz Ekorozwoju: <https://www.pine.org.pl/unify/>

